

Bencze Mátyás

A jogérvényesség kutatásának lehetséges elméleti és történeti keretei

BEVEZETÉS

Ezen írás célja, hogy felvázolja azt sajátos elméleti keretet és módszertani bázist, amelyek segítségével a jogérvényesség és az érvényes jog fogalmának a jogalkalmazással összefüggő néhány teoretikus problémája kibontható. Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy ez a kísérlet nem juttathat el minket minden e témával összefüggő kérdés teljes és végleges tisztázásához. Annál is inkább így van ez, mert a jogi érvényesség problematikája nem függetleníthető a jog általános elméleti problémáitól valamint más, a jogon kívüli, de arra ható tényezőktől, melyek a jogérvényesség kérdése teljes megértésének előfeltételét képezik. Analitikus úton azonban körülhatárolható és kiragadható a jog jelenségei közül a jogérvényesség olyan megközelítése, mellyel kapcsolatban tehetők bizonyos általános megállapítások.

Egy olyan dolgozat előtanulmányát kívánom tehát nyújtani, amely megpróbálja egy sajátos összefüggésben tárgyalni a jogérvényességgel kapcsolatban felmerülő lényegesebb fogalmi problémákat, és meg kívánja magyarázni, hogy melyek ezek a problémák, milyen főbb megközelítésekkel próbálták közeledni hozzájuk, s melyek e próbálkozások viszonylagos erényei és hibái. Abban reménykedek, hogy végül el tudok majd jutni egy olyan nézőponthoz, amely felől az eddigiektől némileg eltérően látszik a probléma lényege.

E célhoz illeszkedve először megpróbálom kijelölni azokat a határokat, amelyek között értelmezhető a jogérvényesség mint elméleti probléma. Mivel e határokat az egyes jogi kultúrák sajátos jogfelfogása jelöli ki, ezért azt is meg kell indokolni, hogy melyek azok a jogi kultúrák, amelyek az elemzés szempontjából relevánsak.

Innen tovább indulva a vizsgálandó jogi kultúrák talaján kifejlődött jogbölcseleti gondolkodás alapkérdéseire vonatkozó "klasszikus" és "modern" magyarázatokat

vázolom fel, mivel a választás nagymértékben meghatározza a vizsgálódások lehetőségét és céljait.

E kiindulóponttal tekintettel megkísérlem elhelyezni a jogérvényesség kérdését a jogbölcseleti gondolkodás általános problémái között, és arra törekszem, hogy bemutassam azt, hogyan kapcsolódik más elméleti felvetésekhez, milyen tényezők befolyásolják a probléma eltérő megközelítéseit.

Ezt követően egy történeti áttekintés során felvillantom azt, hogy a magyar és az egyetemes jogbölcselet története során milyen elméleti háttér előtt vizsgálták ezt a fogalmat, milyen ki nem mondott előfeltevések alakították jelentésének tartalmát, és mely jogszemléletek tükröződnek a fogalom eltérő típusaiban.

Ez az áttekintés szándékoltan nem teljes, nem tartalmazza az érvényesség "klasszikus" megközelítéseinek csúcspontjait jelentő Herbert Hart és Hans Kelsen elméleteinek értékelését, akik egyformán jogkoncepciójának középpontjába helyezték az érvényesség problematikáját. Az ő munkásságuk ugyanis a jogérvényesség lényegének olyan explicit kidolgozását központi kérdésként kezelik, mely egyértelműen megkülönbözteti elméletüket a korábbi elméletektől, melyek más problémák kidolgozását tekintettek elsődlegesnek.

A Hart és Kelsen előtti elméletek felvázolása éppen azért bír jelentőséggel, mert ezekhez képest válik érzékelhetővé e két gondolkodó teljesítményének hordereje a jogbölcselet pozitivisták szakaszának történetében.

A jogelmélet e két klasszikusának elméletei ahhoz is megfelelő alapot szolgáltatnak, hogy néhány esettanulmányon keresztül a jogalkalmazás gyakorlatában vizsgáljuk majd meg az érvényesség általuk képviselt "hagyományos" szemléletének tarthatóságát.

I. Elméleti és módszertani kiindulópontok

1. Az elemzés érvényességének határa: a jogi kultúrák diverzitása

Tudatában kell lennünk annak, hogy következtetéseink semmiképpen sem tekinthetők egyetemes érvényűnek. Ezek pusztán viszonylagos, egy adott kor, egy adott társadalmi-jogi berendezkedés kérdéseire adhatnak többé-kevésbé adekvát válaszokat. Le kell mondanunk arról, hogy az “érvényesség” fogalma kapcsán olyan kijelentéseket tegyünk, melyek értelme tértől és időtől függetlenül állandó. Azt a területet, amelyre nézve vizsgálódásunk egyáltalán értelmezhető, a jogi kultúra, illetve ennek egy meghatározott, aktuálisan létező változata jelöli ki.

Természetesen mindvégig szem előtt kell tartanunk azt is, hogy egy adott fogalomhoz kapcsolódó jogelméleti állásfoglalását, számos más tényező határozza meg azon jogi kultúra befolyásán kívül, amelynek talaján a szóban forgó elméleti irányzat kialakult, így a jogérvényességgel kapcsolatos elméleti álláspontok is számos más erőter hatására formálódnak. Kiindulópontként elfogadhatjuk azt a felosztást, amely szerint a jogbölcselet fejlődésére egyidejűleg négy tényező hat,¹ ezekből kettő tudományon belüli, kettő pedig azon kívül gyakorol hatást. Tudományon belüli tényezőként vehető számba a jogbölcselettel kölcsönhatásban lévő társadalomtudományok fejlettsége² (ideértve az ágazati jogtudományokat és a filozófiát), valamint a jogelmélet-jogfilozófia belső önmozgása. A tudományon kívüli tényezők közül egyrészt a társadalmi valóság alakulását tartja ez a felfogás meghatározó kauzális faktornak, másrészt az egyes nemzeti jogrendszerek joganyagának, épp így létének sajátosságait tekintti jelentős befolyást gyakorló tényezőnek.

¹ Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 15-18. o.

² Hozzátehetjük, hogy nem csupán a társadalomtudományok hathatnak megtermékenyítőleg a jogbölcseletre, hanem a természettudományok is. Luhmann például az autopoiesis fogalmát a biológiából kölcsönözte (Niklas Luhmann: A jog mint szociális rendszer. In: Varga Csaba (szerk.): *A társadalom és a jog autopoietikus felépítése*. Budapest, 1994., 56-65. o.; de klasszikus példaként említhetjük, hogy Herbert Spencer felfogására is döntő hatást gyakoroltak Darwin tanai.)

A jogi kultúra azonban annyiban különbözik a másik négy faktortól, hogy ez egyúttal azt a horizontot is megjeleníti, amelyen belül az érvényesség egyes jelentései a legjobban értelmezhetőek. E kategória alkalmazásán keresztül nyilvánul meg leginkább fogalmaink történeti-társadalmi kötöttsége, melynek bemutatása éppen ezen elemzés egyik célja.

A jogi kultúra olyan meghatározása, mely túlmutat a hatályos jogszabályokból felépülő jogrendszer szűkítő szemléletén, már a 80-as évek közepén megjelent Magyarországon is Kulcsár Kálmán munkásságában.³

Szerinte a jogi kultúra a jogszabályokon túl jog felé irányuló társadalmi beállítódásokból, a joggal kapcsolatos véleményekből és a joggal, illetve a jog működésével összefüggésben felhalmozódott történeti tapasztalatokból áll, amely a jogot mint társadalmi jelenséget hordozza. A jog maga ugyancsak a kultúra egyik aspektusa, éppen ezért eltérő társadalmi kultúrákban eltérő módon, eltérő hangsúlyokkal van jelen. A jogi kultúra egy adott társadalmon belül sem homogén, mivel beszélhetünk „laikus” jogi kultúráról, mely a társadalom tagjai attitűdjeinek, értékeinek összessége, és ismerünk „belső”, „jogászi” kultúrát, amely a joggal hivatásszerűen foglalkozók belső kultúrája. Ahogy Roscoe Pound írja: „sokkal inkább a jogászi és bírói gondolkodás módja, a jogi problémák kezelésének módja, mint meghatározott szabályok lefektetett együttese.”⁴

A kategória viszonylag korai megjelenése ellenére az elméleti keretté való tágítása, mely konkrét vizsgálódásokat alapoz meg, hazánkban csak az elmúlt néhány évben jelent meg.⁵ Ebben a felfogásban a jogi kultúra sokkal inkább kötődik a társadalom összműködéséhez: “[A] nemzet történetében mélyen gyökerező jogi felépítmény, [...] a jogban sajátos rituáléval, szókinccsel s logikával játszott különféle játékok (mindaz tehát, amit a jog szabályozási kultúrájaként megélünk), nem egyszerűen az emberi bölcsesség gyümölcse, [...] hanem valami egészen gyakorlatias, e világi és hétköznapias dolog.”⁶ A jogi kultúrák a történelmi kihívás és az arra adott társadalmi válasz

³ Kulcsár Kálmán: *Politikai és jogszociológia*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987. 525-526. o.

⁴ Roscoe Pound: *The Spirit of the Common Law*. Beacon Press, London, 1963.² 1. o. (Kulcsár Kálmán fordítása.)

⁵ Kimondottan ez a megközelítés alapja: Varga Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Budapest, 2000.

⁶ *Uo.* X. o.

termékeiként írhatók le. Alacsonyabb elvontsági szinten pedig azt mondhatjuk, hogy a jogi kultúrát alkotó intézmények a társadalmi beszédaktus, mely performatív aktus, produktumai.⁷

A magam részéről kellően meggyőzőnek érzem a jogi kultúra ilyen módon történő meghatározását, mely megfelelően szilárd alapot biztosít ahhoz, hogy a továbbiakban az érvényességnek csupán arra a típusára koncentráljak, amelyik a mi jogi kultúránkat jellemzi.

A jogi kultúra természetesen nem szűkíthető le egy adott állam jogrendszerére, hanem több azonos vonással rendelkező nemzeti jogrendszer összességét jelöli. A hasonlóság alapja részben a közös eredet, részben pedig a jogrendszerek “stílusjegyeiben”⁸ fellelhető azonosság lehet. Az egyes jogi kultúráknak nincs olyan éles, elkülönült határa, mint amilyenekkel egy nemzeti jogrendszer természeténél fogva rendelkezik, és ez a csoportosítás önkényességének veszélyét is magában rejti, de az elhatárolás a gyakorlatban nem jelent problémát. A jogi kultúrák részeit képező jogrendszerek a Wittgenstein⁹ által felismert családi hasonlóság elve alapján kapcsolódnak egymáshoz, azaz nem biztos, hogy létezik olyan elem, amelyik minden egyes – az adott jogi kultúrához tartozó – rendszerben fellelhető, de számos olyan vonásuk van, amelyik, amelyek egyikét-másikat osztja több más jogrendszer.

René Dávid, valamint a Zweigert – Kötz szerzőpáros elemzéseiben is – tartalmát tekintve – e kategória használata figyelhető meg, bár a fenti összefüggések részben reflektálatlanok maradnak. René Dávid érzékletesen jogcsaládoknak nevezi az összetartozó jogrendszereket,¹⁰ míg Zweigertéknél megjelenik az altípusokra, a jogkörökre történő felosztás.¹¹ A napjainkban elterjedt “jogi kultúra” kifejezés nem is

⁷ Uo. XI. o.

⁸ Ezt a terminust először a Zweigert – Kötz szerzőpáros használta. (Lásd: Konrad Zweigert – Hein Kötz: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem gebiete des Privatrechts*. J. C. B. Mohr, Tübingen, 1971.² 67. és köv. o.

⁹ Ludwig Wittgenstein: *Filozófiai Vizsgálódások*. (Ford.: Neumer Katalin) Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992. 66-76. §

¹⁰ René David: A jelenkor nagy jogrendszerei. (Ford.: Nagy Lajosné Dusa Margit) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 26-27. o.

¹¹ K. Zweigert – H. Kötz: *I. m.* 67. és köv. o.

annyira területi vonatkozásokban tér el ettől a tipizálástól, hanem a jogi jelenségekhez való viszonyulás tekintetében.

A jogi kultúra kifejezés nemcsak extenzív értelemben jelent többet a nemzeti jogrendszerek joganyagánál, hanem intenzíve is, a vizsgált jelenségnek a társadalmi komplexitásban betöltött szerepét tekintve. Nem csupán arról van szó, hogy a jogrendszer nem szűkíthető le a jogszabályokra,¹² mert más rétegei is vannak a jognak (jogdogmatika, alapjogok, elvek, bírói esetjog),¹³ hanem arról is, hogy sokáig a jogelméleten kívülinek tekintett szempontokat is a jogelméleti kutatások részévé kell tenni. Ilyen jelenségeknek minősülnek a társadalomban élő kép a jog funkciójáról, szerepéről, a joghoz kapcsolódó, illetve azt körülvevő attitűdök, a jognak a társadalom más alrendszereivel való kapcsolata. A jogi kultúrák különbözőségei jelentős mértékben összefüggenek ezekkel a tényezőkkel, holott ezek a jogrendszerek közvetlenül azonosítható elemeinek szintjén gyakran nem is látszanak.¹⁴

2. Az elemzés szempontjából vizsgálandó jogi kultúrák

Egy jogi kultúra határait a fenti jellemzésből következően nem lehetséges éles vonallal megvonni. Számos feltárt és kategorizált stílusjegy emlékeztet ugyanakkor minket arra, hogy a XIX. században Európában létrejött egy olyan sajátos, elkülönült jegyekkel rendelkező társadalmi attitűd a joggal kapcsolatban, amely egyedivé teszi ezt a kulturális hátteret, ezáltal a többitől eltérő intézmény, érvelési és szemléleti mód kialakulását tette lehetővé.

A nyugati jogi kultúra azonban további két, egymástól sokban különböző, ugyanakkor a jog társadalmi funkcióját, értékét tekintve mégis hasonló kultúrára

¹² Ezt a felfogást a XX. században Kelsenen kívül már csupán a “szocialista normativizmus” elméletének képviselői vallották.

¹³ Lásd: Pokol Béla: *A jog szerkezete*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991. különösen: 84-89. o.

¹⁴ Jól példázza a társadalmi gyökerek fontosságát az 1936. évi ún. sztálini szovjet alkotmány, mely a formális hasonlóság ellenére – a szocialista rendszer sajátosságainak következtében – alapvetően más társadalmi funkciót töltött be, mint nyugati társai. (Szemléletesen elemzi ezt a diszkrepanciát: Varga Csaba: *Előadások a jogi gondolkodás paradigmáiról*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 1998. 234-235. o.)

bomlik.¹⁵ A jogérvényesség terminus mind az angolszász, mind a kontinentális jogi kultúrában egyaránt jelen van és ugyanazt a funkciót tölti be. Az eltérő jogászai gondolkodásmód, a megközelítések különbözősége viszont a jog érvényességére vonatkozó elméleteket is befolyásolta.¹⁶

Ezen erőfeszítésekkel összefüggésben természetesen feltehető a kérdés, hogy az elméleti szempontokon túlmenően, mennyiben hasznosítható a hazai – tágabb értelemben vett – jogtudomány számára a külföldi elméleti felfogások ismertetése. Különösen élesen vetődik fel ez a kérdés, ha a jogelméleti általánosítások egy másik (például az angol-amerikai) jogi kultúra keretei között felvetődött problémákra reflektálva jöttek létre. Annál is inkább szembe kell néznünk ezzel a kérdéssel, mert a klasszikusnak nevezhető jogelméleti gondolkodás súlypontja az utóbbi évtizedekben az angolszász nyelvterületre helyeződött át. Elég csak utalni a modern természetjog, a neoanalitikus iskola, vagy akár a Critical Legal Studies mozgalom teoretikus jelentőségére. Az új irányzatok kiindulópontja minden esetben az angol, illetve az amerikai jogtudomány volt. Így a megújulni kívánó magyar jogbölcseleti gondolkodásnak saját tradícióink mellett ezekre a tendenciákra is figyelve érdemes meghatározni helyét, illetve kutatási irányait, természetesen nem tévesztve szem elől a kontinentális jogi kultúrában keletkező problémákra történő adaptálás igényét.

Ez a munka tehát egyrészt akkor válhat gyümölcsözővé, ha sikerül megtalálni azokat a kapcsolódási pontokat, melyek a modern jogelméletet és jogbölcseleti hagyományainkat kötik össze, másrészt akkor, ha a recipiált jogelméletek megfelelő választ képesek adni a jelenleg zajló társadalmi átmenet által generált kihívásokra, melyeknek értelmezése a jogszociológia mellett a jogelmélet feladata is.

Ez utóbbi szempontból kulcskérdés, hogy egy bizonyos jogcsaládban szocializálódott jogelméleti gondolkodók általánosításai alkalmazhatóak-e más jogrendszerekre. Ebben a tanulmányban éppen ezért arra is megpróbálok választ adni, hogy egy jogi fogalommal

¹⁵ Nem csupán René David és a Zweigert – Kötz szerzőpáros látja így ezt, az újabb elemzések minden azóta bekövetkezett konvergencia ellenére is számolnak ezekkel a határokkal, például az 5. lábjegyzetben említett *“Összehasonlító jogi kultúrák”* című antológia írásai is e “klasszikus” kereteket veszik figyelembe.

¹⁶ Ezért válik elkerülhetlenné, hogy az angol Herbert Hart és az osztrák Hans Kelsen jogérvényesség koncepciójának összevetésekor kitérjünk a két jogi kultúra megkülönböztethető sajátosságaira is.

kapcsolatos elméleti megfontolásokra miként hatnak a jogi kultúrák eltérései által indukált szemléletbeli különbségek. A jogérvényesség fogalma lehet a vizsgálódások azon tárgya, amely rendelkezik egyrészt tisztán elméleti vonatkozásokkal, ugyanakkor a gyakorlat tükrében is elemezhető. Magyarul, össze lehet hasonlítani a különböző jogérvényesség koncepciókat abból a szempontból, hogy milyen jogfilozófiai és kulturális háttér előtt keletkeztek, egyúttal lehetővé válik az is, hogy a joggyakorlat tanulmányozása útján további általánosításokat tehessünk e jelenséggel kapcsolatban.

Ez a szemlélet talán azért is érdekes lehet, mert a kortárs magyar jogbölcseleti irodalomban szisztematikus kifejtésben ritkán fordul elő a jogérvényesség kérdése, és ha találkozunk vele, akkor is eltérő aspektusokkal és hangsúlyokkal szembesülhetünk,¹⁷ így újdonságot jelenthet egy ilyen jellegű összevetés. Az eddigi hazai vizsgálódások továbbá – nagyon kevés kivételtől eltekintve – nem tartották szem előtt jog érvényességének és érvénytelenségének a bírói gyakorlatban generálódott problémáit.¹⁸ Egy komplex megközelítés azonban nem nélkülözheti ezen aspektus vizsgálatát sem, így vizsgálódásaink során komoly figyelmet fogunk fordítani a jogalkalmazás és a jogi norma érvényességének összefüggéseire is.

3. Módszertani megfontolások

Az előzőekből kitűnhet az a meggyőződés, hogy egy jogérvényesség komplex problematikájára koncentráló dolgozat nem nélkülözheti a különböző módszerek alkalmazásából származó előnyöket. A “módszertisztaság” követelménye egy ilyen jellegű megközelítés mellett nem biztos, hogy gyümölcsöző, mivel csupán egy irányba engedné folyni a megismerést, és bezárná a kapukat a jogérvényesség eltérő vetületeinek feldolgozása előtt.

Többféle módszer felhasználása garantálhatja annak sikerességét, hogy megragadhassuk magának a jelenségnek az egymástól eltérő rétegeit, kapcsolatát más

¹⁷ Átfogóan, egy meghatározott jogfilozófiai koncepció kereteire tekintettel eddig lásd: Peschka Vilmos: *A jogszabályok elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 177-229. o.; Pokol Béla: *Jogbölcseleti vizsgálódások*. Budapest, 1994. 69-76. o.; Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 67-90. o.

¹⁸ Pokol Béla: A jog érvényességének megkérdőjelezési lehetőségei. *Magyar jog*, 1998. 12. sz. 735-739. o.

jogi és nem-jogi jelenségekkel. A leggyümölcsözőbbnek a történeti, illetve az összehasonlító módszer felhasználása tűnik, mivel ily módon észrevehetővé válnak a vizsgált tárgy mögötti mélyebb társadalmi, illetve kulturális összefüggések. A jogérvényesség kategóriájának a jogban betöltött szerepe és jelentősége nem vezethető le magából a jogrendszer sajátosságaiból, nem tekinthetjük olyan jellemzőjének, amelyet kizárólag a jog határoz meg. E két módszer segítségével feltárulhat a jogelmélet és az érvényesség kapcsolatának dinamikája, és azok az okok, amelyek miatt jelenleg, a modern jogelméletekben a jogérvényesség kérdését központi helyen kezelik.

E metódus lehetséges buktatójaként tartják számon, hogy előfordulhat, olyan vizsgálódási szempontokra figyelemmel elemzi a korabeli elméleteket, amelyek akkor még nem is léteztek, így könnyen eltorzíthatja az egyes gondolkodók lényegi mondanivalóját. Növelheti a félreértés kockázatát az is, hogy a vizsgált szövegekben explicit megállapítások sokszor nem is lelhetőek fel a kutatott jelenséggel kapcsolatban, így utólag egyéb szövegen belüli és azon kívüli eszközök segítségével kell rekonstruálnunk a szerző valószínű álláspontját.

A jogérvényesség vonatkozásában ez a veszély minden bizonnyal fennáll, a továbbiakban én magam is háromféle érvényességi alaptípust fogok megkülönböztetni, melyek egymástól lényegesen eltérő társadalmi-politikai közegben játszottak szerepet.

A joggal és a jogérvényességgel kapcsolatos elméletek esetében az ebből származó félreértéseket úgy lehet elkerülnünk, ha magunk is figyelembe vesszük a jogérvényesség eltérő értelmeit, és megpróbáljuk rögzíteni azt a társadalmi és jogi kontextust, amelyikben az adott értelem felbukkant.

Fel kell tehát adnunk azt a kényelmes pozíciót, hogy pusztán a modern jogrendszerek alapvető tulajdonságaiból kiindulva törekedjünk az érvényesség fogalmának meghatározására, mivel ez a szűk horizont nem engedné látni azt a tényt, hogy a jog általános fogalma alá (ha beszélhetünk egyáltalán ilyenről) nem csak napjaink joga tartozik, hanem a megelőző korok által joginak tekintett jelenségek is. Így elzárna minket attól, hogy megértsük, miért válhatott éppen a modern jogrendszerekben centrális jelentőségűvé a jogérvényesség fogalma.

A kitűzött célt természetesen csak akkor lehet elérni, ha figyelemmel vagyunk az analitikus jogelméletek alapfeltevésére is, amely szerint a jogot “belülről”, az egyes jogi

fogalmak, jogi jelenségek elemzésén keresztül is megkísérelhetjük megérteni. Ilyen módon a történeti és az összehasonlító módszer alkalmazásán túl megpróbálom a jogérvényesség fogalmának jelentésrétegeit úgy is feltárni, hogy vizsgálom, milyen összefüggésekben használják az “érvényesség” kifejezést a joggal valamilyen módon kapcsolatba kerülő személyek.

Ez utóbbi vizsgálódási módszer álláspontom szerint legjobban a különböző jogesetek elemzésének módszerével valósítható meg. Ez a megközelítés lehetővé teszi azt, hogy ne csupán valamilyen a priori feltevésre, vagy elméleti spekulációra hagyatkozzunk a jogérvényesség és a jogalkalmazás összefüggéseinek feltárásakor. A konkrét szövegekben fellelhető explicit érvelések, és implicit előfeltevések vizsgálata módot ad arra, hogy rekonstruálhassuk, a jogalkalmazói réteg hogyan viszonyul a jogérvényesség problémájához, azaz e kategória milyen szerepet játszik a jogászai gondolkodásban.¹⁹

Az ilyen módon nyert elméleti általánosítások aztán már kontrasztolhatóak lesznek Kelsen és Hart koncepciójával, az összehasonlítás pedig megkönnyítheti a hazai jogtudományban a hagyományostól eltérő érvényesség koncepciók befogadását.

4. Elméleti keretek

A “klasszikus” jogfilozófia sajátosságai

A jogfilozófiára irányuló hagyományos metaelméleti álláspont szerint filozófiai alapokat semmilyen tudományos igényű jogi vizsgálódás nem nélkülözhet. Eltéréseket abban lehet kimutatni, hogy az adott szerző tudatosan felvállalja-e azt a filozófiai alapállást, amely visszatükröződik műveiben, vagy zárójelben hagyja azokat.²⁰ A jogfilozófiai kutatások elsősorban társadalomfilozófiai implikációkkal rendelkeznek, hiszen a létező világ más szintjeiből – a társadalmi közeg hatásának figyelmen kívül

¹⁹ E módszert alkalmazására lásd: MacCormick, N.D. – R.S Summers, (eds.): *Interpreting Statutes. A comparative Study*. Dartmouth, 1991. 511-545. o. ; illetve a hazai tudományosságban: Pokol Béla: Felsőbírósági jogértelmezés Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 1999. 11. sz. 493-498. o.

²⁰ Ezen álláspont modern képviselője Wroblewski, lásd: Jerzy Wroblewski: A jog ontológiája és episztemológiája. In: Szabó Miklós (szerk.): *Előadások a jogelmélet köréből*. Miskolc, 1996. 3-27. o.

hagyásával – szinte lehetetlennek látszik egy életképes jogelmélet kimunkálása. A lét fizikai, biológiai vagy éppen a pszichikai szintje állhat ugyan kapcsolatban a joggal, de a jog mindenekelőtt társadalmi jelenség. Könnyen belátható, hogy a másik három szint működéséhez semmilyen formában nem szükséges a jog jelenléte.

A társadalomfilozófiai tanokra vonatkozó kiindulópontként elfogadhatjuk azt az álláspontot, amely szerint a különböző társadalomfilozófiai rendszerek között objektív értéksorrend nem állapítható meg. Nem tekinthetjük fejlettebbnek napjaink rendszerelméleten alapuló műveit Max Weber elemzéseinél, vagy éppen Marx álláspontjánál. E nézőpont akceptálásához azt kell észrevennünk, hogy a nagy leíró és magyarázó erővel bíró elméleti modellek általában az egyetemes érvényesség igényével jönnek létre, de többnyire magukon viselik annak a korszaknak a lenyomatát, amelyben létrejöttek. Nem véletlen, hogy Marx a társadalmi fejlődés mozgatójának a különböző társadalmi osztályok közötti harcot látta, mely összefüggött a termelési viszonyok fejlettségi állapotával. Nem véletlen, hiszen éppen abban az időszakban alakult ki a kapitalista piacgazdaság, a tömegtermelés, és a profitorientált gazdasági vállalkozások működését még nem, vagy csak nagyon kis mértékben korlátozták állami szociális intézkedésekkel. A társadalmon belüli polarizáció addig soha nem látott méreteket öltött, ami arra indíthatta Marxot, hogy elméleti koncepciójában a társadalmat két, viszonylag homogén csoportra bontsa fel, amelyek között antagonisztikus érdekellentét feszül.

Ugyanakkor, például, napjaink rendszerelméleti megközelítései, amelyek már egy posztindusztriális társadalom keretein belül fogalmazódtak meg, a különböző elkülönült cselekvési szférák, társadalmi alrendszerek önálló logikáját hirdetik. A Marx által alapvetőnek tekintett gazdaság, csupán egy lesz a társadalom számos önálló, vagy viszonylag önálló alrendszere mellett, ezért a társadalom struktúráját sem a pusztán a termelési viszonyok határozzák meg. Aligha vitatható, hogy egy modern, komplex társadalmat tekintve az utóbbi élet lényegesen nagyobb magyarázó erővel bír, és az is szükségszerűnek látszik, hogy a marxi társadalomelméleti paradigma úgy maradhat versenyben, ha beépíti magába az időközben bekövetkezett változások teoretikus reflexióját.

Következtetésképp leszűrhetjük azt a megállapítást, hogy az egyes filozófiai rendszerek helyességének kérdése nem függetleníthető azok tér-idő dimenziótól, ezért a jogfilozófiai szintű általánosítások kritikájakor nem lehet ezen körülményektől eltekinteni.

Szempontunkból e fejtegetések jelentősége egyfelől abban áll, hogy mutatja, a különböző jogfilozófiák kötöttségét az eltérő társadalmi-kulturális feltételekhez, melyet az alapul vett társadalomfilozófia (is) közvetít. Egyúttal azonban egy másik kötöttség is megjelenik: az éppen fennálló jogrendszerhez való viszonyulás, amely kimondatlan előfeltevésként ott található minden teoretikus jellegű elemzés mögött. Éppen a jogrendszer létező problémáira történő reflexió életre hívta életre az utóbbi kétszáz évben a jogelméleti megközelítést, amely több szempontból különbözik a jogfilozófiától.

Napjaink jogfilozófiájának kihívásai

A jogfilozófia és a jogelmélet viszonyának tisztázása fontos ahhoz, hogy megérthessük az egyes szerzők érvényesség koncepcióinak eltérését, ugyanis nem lényegtelen, hogy jogfilozófiai, vagy jogelméleti megközelítés keretben fejtették-e ki mondanivalójukat a jogérvényességgel kapcsolatban. Ezzel összefüggésben viszont elengedhetetlen világossá tenni, hogy miben látjuk a megkülönböztetés értelmét.

Úgy tűnik, hogy a jogról való elméleti gondolkodás egyik lényeges jellemzője az, hogy két irányból is el lehet jutni a jogra vonatkozó elméleti általánosítás síkjára. A jogfilozófia oldaláról az elméleti megközelítés egészen nyilvánvalónak tűnik, hiszen a különböző filozófiai rendszerekben – a természetfilozófiát leszámítva – közös, hogy szerepel bennük valamilyen kép a társadalmi jelenségekről. A filozófiai megközelítés a jogot valamilyen bölcséleti előfeltevésre tekintettel vizsgálja. A klasszikus jogfilozófia feladatának azt tartja, hogy a jog általános természetét, a jog “változatlan lényegét”

próbálja meg feltárni, arra törekedve, hogy kiderítse, a jog változó formái mögött mi lehet az az állandó jellemző, mely a jogi megismerést teszi lehetővé.²¹

A jogelmélet, a “jog önreflexiója” a jogászai gondolkodásból nőtt ki, a jog alkotása és alkalmazása során felmerülő problémákra keresett valamilyen elméleti jellegű magyarázatot. Ily módon, a különböző jogi jelenségek vizsgálatán keresztül fokozatosan, alulról jut el az absztrakció magasabb fokára, és megállapításai közelítenek ahhoz a szinthez, amelyen már az általános filozófia jogra vonatkozó nézetei találhatóak.²²

Ezt a lekerekített felosztást mindazonáltal igen nehéz konkrét esetekre alkalmazni. E nehézség részben abból származik, hogy a jogfilozófiák igen jelentős része törekszik konkrét jogi fogalmak magyarázatára, ami ebben a tipizálásban a jogelméletek feladata volna.²³

Nagy kérdés továbbá, hogy létezhet-e valamely jogelméleti rendszer filozófiai értékválasztás nélkül? Amennyiben a jogfilozófia feladatát a hagyományos értelemben fogjuk fel (ahogy azt például a magyar jogbölcseletben Moór Gyula is teszi),²⁴ és azt a jog állandó lényegének kutatásában határozzuk meg, akkor elmondhatjuk, hogy vannak olyan jogelméletek, melyek zárójelbe tehetik a jogfilozófia kérdéseit, és a jogelmélet problémáit nem a jog fogalmának keresésében látják, hanem az elméletet a gyakorlat közelében kívánják tartani.²⁵ Ezen irányzatok tehát a jogelmélet feladatának nem a jog általános, tértől és időtől független jellemzőinek kimunkálását tekintik, hanem azt, hogy az egyes bírói döntések “láthatatlan előszavává” váljon.²⁶

²¹ Ezt a szemléletet a legtudatosabban talán a neokantiánus jogfilozófia képviseli. Közülük is Hans Kelsen esetében nyilvánul meg legtisztábban. Ugyanilyen hatás figyelhető meg a magyar újkanti gondolkodók esetében (lásd: Moór Gyula: *Bevezetés a Jogfilozófiába*. Budapest, 1923. 177. o.).

²² Szigeti Péter – Takács Péter: *I. m.* 20-21. o.

²³ Kiváló példa erre Kelsen *Tiszta Jogtana*, mely kifejezetten törekszik az egyes jogi jelenségek (pl. közjog-magánjog, érvényesség, joghézag) értelmezésére.

²⁴ Moór Gyula: *A jogbölcselet problémái*. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1945. 53-56. o.; vagy a kortárs irodalomban: Szigeti Péter – Takács Péter: *I. m.* 18-19. o.

²⁵ A magyar jogelméletben eddig ezt az alapállást tudatosan Varga Csaba és részben Richard Rorty által inspirálva Bódig Mátyás exponálta (Varga Csaba: *Előadások...* 282. o.; Bódig Mátyás: *Hart, Dworkin és a jogelmélet posztmetafizikai fordulata*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. különösen 123-148. o.).

²⁶ Lásd: Ronald Dworkin: *Law's Empire*. Fontana Press, London, 1986. 90. o.

A modern bölcseleti törekvések, elsősorban a filozófia “nyelvi fordulata” azonban azzal a tanulással szolgálnak, hogy nem csupán a nagy, rendszerépítő törekvések tekinthetők bölcseleti jellegűeknek.²⁷ A filozófia irányulhat éppen arra, hogy kimutassa, nincs olyan egységes, változatlan tulajdonság-együttes, amellyel kapcsolatban általános érvényű megállapítások tehetők.²⁸

E fordulat következtében az utóbbi fél évszázadban annak lehettünk tanúi, hogy a hagyományos értelemben felfogott jogfilozófia visszaszorulásával fokozatosan értelmét veszti a jogelmélet és a jogfilozófia közötti éles megkülönböztetés. A filozófia univerzalitás-igényének szertefoszlása egy sor roppant érdekes kérdést vet föl az általános bölcselet további lehetőségeit, céljait, módszereit tekintve, de számunkra most ez a fordulat annyiban bír jelentőséggel, amennyiben erre tekintettel rekonstruálni tudjuk Hart és Kelsen metaelméleti előfeltevéseit.

Tovább árnyalja a képet, hogy a jogelméleti irányzatok egy tekintélyes része ugyan nem az általános filozófia oldaláról próbálja megragadni a jog lényegét, de nem is a formálisnak, vagy “hivatalosnak” nevezhető “belső” jogi jelenségek elemzésére korlátozódik, nem csupán a jogászai tevékenység és jogi fogalmak vizsgálatán keresztül próbálja értelmezni magát a “jogi jelenséget”. A jogelméleteken belül tehát megkülönböztethetünk egy sajátos jogászai, illetve egy jogon és a klasszikus jogtudományon kívüli szempontokat is befogadó megközelítést, melyeket az egyszerűség kedvéért “külső” aspektusokra támaszkodó jogelméleteknek is nevezhetünk.²⁹

Az előbbire jó példa John Austin jogelmélete, aki kimondottan az egyes jogi fogalmak elemzésének útján jutott el a jog fogalmához, de ide tartozónak minősíthetjük

²⁷ A nyelv kontingenciájának felismerése volt az a mozzanat, mely megteremtette a lehetőséget egy olyan gondolkodásnak, mely nem az alapvető, állandóan érvényes igazságok feltárására irányul. (Ezt a meglátást fejezi ki Wittgenstein: “Felfedezni valamiről, hogy értelmetlenség – ebből állnak a filozófia eredményei; megduzzanatokból, amelyeket az értelem szerzett, amikor a nyelv határainak rohant” Filozófiai vizsgálódások. (Ford.: Neumer Katalin) Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992. 119. §.

²⁸ Különösen Wittgenstein és Richard Rorty filozófiai alapállásából vezethető le ez a típusú jogfilozófia. Magyarul: Bódig Mátyás: *I. m.* 125-127. o.

²⁹ Az ilyen elméleteket hiba lenne az ún. szociológiai jogelméletekhez sorolni, mivel a jog szempontjából külsődleges tényezők nemcsak szociológiai, hanem biológiai, pszichológiai, vagy éppen közgazdasági jellegűek is lehetnek.

a német általános jogtani iskolát, és a neoanalitikus irányzat törekvéseit is.³⁰ Az utóbbi elméletek pedig a jog és a jog világához képest külső elemek kölcsönhatását vizsgálják (például ilyen a bírói döntés jogon kívüli indokainak feltárása az amerikai jogi realizmus képviselői által, de gondolhatunk a jogfejlődés mögötti szociáldarwinista kategóriákra Herbert Spencer esetében, és a Historical Jurisprudence-nek a kulturális mintákat előtérbe helyező álláspontjára is),³¹ vagy a jog határait tágítják ki a klasszikus értelemben vett jogi jelenségeken túlra (mint Erlich “élő jog” koncepciója, de ide tartozónak tekinthetjük napjaink jogi antropológiájának szemléletét).

Mindemellett a jogelmélet e két ágában közös, hogy egyik sem valamely általános filozófiai irányzat tételeinek dedukciója útján próbálja meg a jog magyarázatát megtalálni, azonban alapvető különbség fedezhető fel abban, hogy a jogászai, “belső” megközelítés jóval kisebb mértékben támaszkodik más tudományok eredményeire és módszereire, míg a “külső” elméletekben a jogtól minőségileg különböző társadalmi jelenségek válnak a jog megértésének kulcsává.

Úgy vélem, ezen megkülönböztetés segítségével a jogról való tudományos gondolkodás különböző áramlatai, irányzatai torzításmentesebben osztályozhatók, azonban az elméletei megfontolásokon túl az értekezés választott témájára figyelemmel is nagy jelentőséggel bír e hármas megkülönböztetés. Az egyes szerzők felfogásának elemzésekor hasznos lehet arra is kiterjeszteni a vizsgálódásokat, hogy a jogérvényesség helyének, a jogban betöltött funkciójának és általában a jogérvényesség mibenlétének érintő kérdéseket az adott gondolkodó melyik elméleti alapkategória keretei között fejtette ki. Éppen ezért a jelen munka egyik célja, hogy ezekre a kiindulópontokra tekintettel a különféle jogérvényesség koncepciók mögötti elméleti hátteret megvilágítsa.

³⁰ Kiválóan jellemzi ezen irányzatok beállítódását John Austin, aki szerint jogelmélet feladata a jogrendszerekben közös elvek, fogalmak és megkülönböztető jegyek bemutatása.

³¹ Az említett irányzatok közös vonása az, hogy a jogelmélet mögött közvetlenül nem filozófiai megállapítások húzódnak meg, hanem egy másik tudományág eszméiből táplálkoznak (pl.: biológia, pszichológia, történelem-tudomány, etc...).

II. A jogérvényesség fogalmával kapcsolatos problémák

1. A jogérvényesség problémájának jogelméleti jelentősége

A jogérvényesség kérdése a legtöbb jogelméleti vizsgálódásban felbukkan, és léteznek olyan jogfilozófiai rendszerek, amelyekben a jogérvényesség a jog megértésének kulcsaként szerepel.³² Ezekkel kapcsolatban a legalapvetőbb kérdésnek az látszik, hogy miért volt a szerzők számára lényeges elméleti feladat a jogérvényesség fogalmának meghatározása.³³ A válaszhoz azt az előfeltevést kell ismernünk, mely szerint a jogelmélet egyes területei különböző szinteken helyezkednek el, és ezen területek egymással összefüggésben állnak, még akkor is, ha ezek az összefüggések sokszor alig láthatóak.³⁴ Ebből a felfogásból kiindulva egyértelműen következik, hogy a jog fogalmának kutatása képezheti azt az alapot, melyre építkezve a jogelmélet más problémái felé el lehet indulnunk. A jog érvényességét így a jog fogalmától elválasztják, és az utóbbi mibenlétének tisztázása megelőzi az előbbi vizsgálatát. A jogérvényesség kérdése pedig egy ilyen rendszeren belül szükségszerűen megelőzi a jog értelmezésének, alkalmazásának és a jogi érvelésnek problémáit, mivel ezen tevékenységek az érvényes jog talaján, vagy arra tekintettel mehetnek végbe.³⁵

E "hagyományosnak" tekinthető álláspont magában hordozza azt a feltevést is, hogy lehetséges meghatározni a jog és a jogérvényesség állandó, a létező jog változásaitól független fogalmát. Ezen a ponton azonban beleütközünk abba az előző fejezetben

³² Leginkább a neokantiánus jogbölcseleti iskola, illetve a normativista pozitívizmus elméletei tartoznak ide.

³³ További jelentős, de e dolgozat keretein jócskán túlnyúló téma a tudományban általában jelenlévő fogalomalkotási kényszer, amely Arisztotelésszel kezdődött, és a jogelmülethez Kant sokat citált megjegyzésében is kapcsolódik, melynek lényege, hogy a "jogtudor" ugyanúgy zavarba jön a "mi a jog?" kérdésének hallatán, mint a "logikus", akinek a "mi az igazság?" kérdését szegeznek neki. (Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikája. In: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája*. (Ford.: Berényi Gábor) Gondolat Kiadó, Budapest, 1991. 324-325. o.)

³⁴ Ezt a felfogás ismertetését és kritikáját nyújtja Alf Ross: *On Law and Justice*. University of California Press, Berkely, Los Angeles, 1958. 1-5. o.

³⁵ A magyar jogelméleti irodalomban ezt az álláspontot képviseli pl. Bragyova András: Érvényesség és érvelés a jogban. *Állam- és jogtudomány*, 1991. 1-2. sz. 64-84. o.

jelzett filozófiai problémába, hogy mit lehet egyáltalán tökéletesen megismernünk, létezik-e egyáltalán olyan “lényege” a dolgoknak, melyet egy fogalomba sűrítve fel lehet tárni.

Ilyen fundamentális kérdések elemzése meghaladja e dolgozat kereteit, de ezt a problémát zárójelbe tehetjük azáltal, hogy megállapíthatjuk, az utóbbi kétszáz évben bizonyos konszenzus alakult ki a “jogérvényesség” kifejezés jelentéstartományával kapcsolatban a nyugati jogi kultúrában, és éppen ezért nem kell arra törekednünk, hogy tértől és időtől független fogalmat keressünk.

2. Az érvényesség és a jogérvényesség egymáshoz való viszonya

A jogérvényesség kifejezés jelentésének meghatározásakor anélkül, hogy felesleges és túlburjánzó szemantikai fejtegetésekbe bocsátkoznánk mindenképpen meg kell említeni, hogy az “érvényesség” szónak létezik normatív és azon kívül eső jelentéstartománya is. A magyar nyelvben egy tudományos, például fizikai tétel is bírhat érvényességgel, nem csupán valamilyen normatív jelenség. Az előbbi esetben arról van szó, hogy valamilyen kijelentés, megállapítás igazsága adott körülmények között, vagy általános jelleggel fennáll. Az a tétel, például, hogy a víz forráspontja 100 °C, csupán tengerszinti légnyomás esetén igaz, de az, hogy az abszolút nulla fokon mindenféle mozgás megáll, már abszolút igaznak tekintett megállapítás. Mindkét példából kitűnik, hogy itt fizikailag létező dolgok igazságértékéről van szó, az érvényesség tulajdonképpen az igaz mivolt szinonimája.

Ettől az értelemtől markánsan megkülönböztethető egy másik, amely arra utal, hogy bizonyos szellemi létezők jelen vannak, hatást gyakorolnak cselekvésünkre, vagy legalábbis ezzel az igénnyel lépnek fel. Ide tartoznak a jogszabályok, illetve maga a jog is. Az érvényesség ebben az esetben nem valamilyen logikai értéket jelenít meg (nem az igaz/hamis ellentét tükröződik vissza), hanem a dolgok egy csoportjának sajátos létezését fejezi ki.

Ezzel a megkülönböztetéssel helyezkedik szembe az a megközelítés, amely szerint az érvényesség az igazság ekvivalensének is tekinthető a normák világában.³⁶ Egy tapasztalati világra vonatkozó kijelentés igaz vagy hamis lehet, ennek referenciája a tapasztalati valóság, illetve annak megfigyelése. A tétel (állítás) igazsága azt jelenti, hogy az “működik”, azaz ellenőrizhető magyarázatot nyújt számunkra egy jelenséggel kapcsolatban, egyúttal magas valószínűségű előrejelzéssel szolgálhat számunkra a jövőbeni esemény bekövetkezésére vonatkozóan.

Egy normával, vagy egy értékkel kapcsolatban viszont ugyanez nem mondható el, az érvényes vagy érvénytelen lehet. E felfogás szerint az érvényesség is azt foglalja magában, hogy egy norma “működik”, azaz ésszerűen magyaráz valamilyen jelenséget, egyúttal előrejelzéssel szolgál számunkra jövőbeni történésekre nézve. A referencia bázisát itt nem a tapasztalható valóság, hanem a “sollen” világának egyik rendszere, egy normarendszer fogja alkotni. Egy jogi norma, például, akkor érvényes, ha a jogrendszeren belül alkalmas arra, hogy bizonyos cselekvéseket magyarázzon, illetve arra, hogy előre jelezzen különböző történéseket. Az érvényesség tehát jellemzője egy adott normának.

Ha tehát ekként, azaz a norma jellemzőjeként fogjuk fel az érvényességet, akkor valóban tekinthetjük az igaz/hamis kategóriapár megfelelőjének az érvényes/érvénytelen megkülönböztetést, amint azt a deontikus logika kidolgozói állítják.³⁷ Ezzel ellentétes az előbbi szemlélet, amely az érvényességet nem a norma tulajdonságának tekinti, hanem a norma létezési módjának. Ebben a felfogásban az érvényesség nem redukálható pusztán logikai kategóriává. Az vitathatatlan tény, hogy egy normáról nem mondhatjuk értelmesen azt, hogy igaz vagy hamis, de ez nem jelenti egyúttal azt, hogy ezt a “hiányt” az érvényes/érvénytelen megkülönböztetés tölti ki. Az érvényesség megfelelője a “legyen” világán kívül nem az igazság, hanem a létezés. Egy norma érvényessége ugyanazt fejezi ki, mint a “sein” világában az, hogy az adott dolog létezik. Az igaz/hamis ellentétpár a jog vonatkozásában inkább az alkalmazhatóság kérdésével függ össze, ugyanis ez az a kategória, mely arra vonatkozik, hogy az

³⁶ Ennek bemutatására lásd: Szabó Miklós: *Trivium. Grammatika, logika, retorika joghallgatók számára*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001. 164-173. o.; és Szilágyi Péter: *Jogi Alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 208. o.

³⁷ Erről a törekvésről a hazai irodalomban: Solt Kornél: *Valóság és jog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 83-84. o.

általában érvényes (létező) jogszabály a konkrét jogi érvelésnek mennyiben szolgálhat alapjául.

A kanti (és a neokantiánus) jogfilozófia az, amelyik talán a legtisztábban fejezi ki az érvényesség ezen felfogását. Kant megkülönböztetését alapul véve azt mondják, hogy *sollen* (a “lenni kellő” vagy a “legyen”) világába tartozó dolgok (célmeghatározások, erkölcsi eszmények, értékek, maximák, normák)³⁸ általános létmódja tükröződik érvényességükben vagy érvénytelenségükben. Ez a *sollen* világának egyik sajátos jegye, amely elhatárolja azt a *sein* (“létező”, a “van”) világtól.

Amíg például egy festmény létezik vagy nem létezik, addig egy szabály érvényes vagy érvénytelen lehet. Ontológiailag tehát a *sollen* szférájában gyökerezik az érvényesség kategóriája. Az érvényesség így nem tulajdonsága, hanem állapota a normának, hasonlóan ahhoz, hogy a fizikailag adott dolgok létezése sem tulajdonságukként, hanem állapotukként fogható fel.

Az érvényesség általános fogalmát kifejező más specifikáló jellemzőket nehéz találni, mivel e fogalom meglehetősen általános jellegű, és a jelenségek igen széles körét öleli fel. Az érvényesség egyes esetei annyira különböznek egymástól, hogy gyümölcsözőbbnek látszik, ha az erőfeszítéseket az érvényesség egyik paradigmatis esetére, a jogi érvényességre, és ezen belül a jogi norma érvényességére koncentráljuk.

Alátámasztja ennek a kiindulópontnak a hasznosságát, hogy a jogelméleti irodalomban sem a hagyományos “*per genus et differentiam*” típusú meghatározást alkalmazzák, hanem más irányból közelítik meg a jogérvényesség kérdését. A jog fogalmát tekintik annak a kategóriának, amely felől a jogérvényesség fogalmát megragadhatják. A jogérvényesség felfogások többsége - mivel azok egy bizonyos jogelméleti felfogás talaján állnak - az általuk vázolt jogfogalom szűrőjén keresztül vizsgálják e problematikát. Éppen ezért az érvényesség általános fogalmát adottnak veszik, mint ami nem befolyásolja a jogérvényességgel kapcsolatos megfontolásokat. Mindebből azonban nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy az előbb vázolt érvényesség-jellemzők elméletileg “semlegesek”, és nélkülöznek bizonyos előfeltevéseket.

³⁸ Lásd: Immanuel Kant: A gyakorlati ész kritikája. In: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája.* (Ford.: Berényi Gábor) Gondolat Kiadó, Budapest, 1991. 123-125. o.

A későbbiek során láthatóvá válik majd az, hogy teoretikusan is nagy jelentőséggel bír, ha figyelembe vesszük az egyes szerzők jogérvényesség koncepciója mögötti általános érvényesség-felfogást.

III. A jogérvényesség történeti aspektusai

1. Az elemzés két szintje

Amennyiben lemondunk arról a lehetőségről, hogy megtaláljuk a jogérvényesség vitán felül álló, tértől-időtől független fogalmát, akkor nem nélkülözhetjük a történeti megközelítést, melynek segítségével bemutathatjuk a jogérvényesség kategóriájának történeti változásait. Így lehet ugyanis legjobban megérteni azt, hogy milyen tényezők, milyen mértékben befolyásolták e kategória jelenlegi tartalmát, és milyen tényezőkre vezethetőek vissza az egyes szerzők közötti eltérések.

A történeti vizsgálódások során két nézőpont vethető fel. Az egyik azon nyugszik, hogy az érvényes jog megtalálása minden jogászai tevékenység alapját képezi, és azon módszerek, technikák, és elvek elemzésével, melyeket ehhez igénybe vettek, feltárható, hogy milyen jogérvényesség koncepció talaján álltak a történeti fejlődés során megjelent jogi kultúrák jogásza. Ez a koncepció természetesen csupán utólag rekonstruálható, explicit módon ugyanúgy nem nyilvánul meg, mint az sem, hogy milyen felfogást vallanak a szabályok és az elvek szerepéről, vagy éppen milyen jelentőséget tulajdonítanak a szokásoknak, illetve a korábbi bírósági döntéseknek. Ezt a szintet nevezhetjük az elemzések tárgyi szintjének.

A jog fejlődése során a nyugati jogi kultúrában több jogérvényesség felfogást különböztethetünk meg. Ezek magukon viselik koruk társadalmának és jogának egymáshoz való viszonyának lenyomatát, azaz tükrözik a jog társadalmi szerepének változását. A jogászok által elfogadott és használt jogérvényesség koncepció alakulását azonban nem csupán a társadalmi változások befolyásolták. Ebben a folyamatban igen jelentős szerepet játszott a jogelméletnek, a jogfilozófiának a jogérvényességgel kapcsolatos állásfoglalása.

A másik nézőpont ennek megfelelően a teoretikus reflexió szintje. Azt kell tehát feltárnunk, hogy egyes meghatározó jelentőségű szerzők hogyan próbálták megragadni a jogérvényesség mibenlétét, milyen jogkoncepció és filozófiai alapállás befolyásolta elméletük kialakítását, és mennyiben állt ez a koncepció összhangban a joggyakorlat mögött rekonstruálható jogérvényesség felfogással. Másik oldalról pedig az vizsgálható, hogy erőfeszítéseik mennyiben voltak hatással a jogéletet meghatározó jogérvényesség felfogásra. Természetesen világosan kell látnunk, hogy az elemzésnek ez a két szintje csupán analitikusan különíthető el egymástól. A valóságban a jogi és a jogelméleti gondolkodás, tehát az elméletek és a gyakorlatban szerepet játszó jogérvényesség eszme – általában közvetett módon – erőteljesen hatottak egymásra, kölcsönhatásban fejlődtek

Mindezek tudatában először megpróbálom a történeti fejlődés során a mindenkori joggyakorlat mögött kialakult érvényesség koncepciókat számba venni, rögzítve az azokkal szervesen összefüggő jogképet is. Az így felvázolt ideáltípusok segíthetnek a jogérvényességről alkotott különféle elméletek elhelyezésében, továbbá későbbi elemzéseink során megfelelő bázist nyújtanak a jogászság körében a jogérvényességről jelenleg uralkodó felfogás vizsgálatához.

2. A jogérvényesség történeti típusai

A jogérvényesség történeti típusaival először – a jog pozitívalódási folyamatának kapcsán – Niklas Luhmann foglalkozott.³⁹ A hazai irodalomban Varga Csabánál találhatunk hasonló jellegű áttekintést, és nála az elemzés már teljes egészében a jogérvényesség kérdésre fókuszál.⁴⁰ Az általuk kidolgozott keretek mentén próbálom én is bemutatni az érvényesség különböző típusait

E koncepciókban három típusát különböztetik meg a jog érvényességének. Beszélnek funkcionális, materiális és formális jogérvényességről. A funkcionális érvényesség

³⁹ Niklas Luhmann: A jog pozitívitása mint a modern társadalom feltétele. (Ford.: Endrefi Zoltán) In: Sajó András (szerk.): *Jog és szociológia*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. 123-142. o. Hozzátehetjük, hogy Luhmann nézeteit valószínűleg erőteljesen befolyásolta Weber elmélete a modern jog formalizálódási tendenciáiról.

⁴⁰ Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 67-85. o.

korszakában a jogérvényesség jelensége elméletileg teljesen reflektálatlan maradt, ami annak tudható be, hogy a jog egyszerűen volt, fennállt és működött, olyan élő gyakorlatként jelent meg, amelynek öazonosságát nem kellett meghatározott kritériumok segítségével rögzíteni. A társadalom “jogi iránti igényének” egy ilyen típusú jog is megfelelt, a közösség kohézióját más, a jogtól különböző tényezők biztosították. Ilyenek voltak a vérségi, vallási és erkölcsi kötelek. Ez a helyzet elsősorban az archaikus társadalmakat jellemzi, de a görög városállamok joga is mutat ilyen vonásokat.⁴¹ A modern társadalomban leginkább az erkölcsi normarendszerek vagy a nyelvtani szabályok érvényessége jellemezhető ezzel a felfogással. Az erkölcsi normák érvényességére vagy érvénytelenségére általában nem kérdezzük rá, és grammatikának sem központi kérdése az, hogy milyen nyelvtani normákat lehet “nyelvileg” létezőnek tekinteni.

A jogi gondolkodás e korszakának további jellegzetessége az a tény, hogy a jog nem mint eleve változtatható szabálytömeg jelenik meg,⁴² hanem olyan jelenségként, ami nagymértékben független az emberi akarattól, és amelynek egyik erénye (legitimációs érve) éppen régiségében rejlik (rég, jó jog).

A tartalmi (materiális) jogérvényesség dominanciája – egy viszonylag rövid időszak kivételével – az ókori és a középkori Európára jellemző. Ekkorra megjelentek olyan – elsősorban erkölcsi (természetjogi) –, a jog tartalmára vonatkozó kritériumok, amelyek a jog érvényességének feltételeit határozták meg, bár ezeket még nem foglalták írásba, nem rögzítették. “Az előrelépés abban a megkülönböztetésben van, hogy többé nem vonatkoztatnak minden jogot egységesen a múltra és nem a hagyományból legitimálnak. A jog számára engedélyeznek egy területet, ahol a ‘másképp is lehet’ van érvényben. Ezt az újítást azonban – és éppen az a jellemző – nem lehet másképp tagolni és megszilárdítani, mint úgy, hogy visszanyúlnak a változatlanságnak és az embertől független meghatározottságnak egy új alapelve: a természet fogalmára.”⁴³

⁴¹ Varga Csaba: *Előadások...* 20-21. o.

⁴² Luhmann: A jog pozitívalódása mint a modern társadalom feltétele. 127. o.

⁴³ *Uo.* 128-129. o.

Az érvényességi kritériumokra történő hivatkozás célja tehát voltaképpen az volt, hogy a jog változtatását el lehessen érni, és erre alkalmas hivatkozás volt a természetjog eszményéhez történő közelítés.

Ezzel a gondolkodásmóddal szemben az első társadalmi kihívás a római császárság évszázadaiban jelent meg.⁴⁴ Egy gazdaságilag fejlett, kulturálisan, vallásilag sokszínű birodalomban már egy olyan egyértelműen azonosítható jogra volt szükség, amelyben a képlékeny, absztrakt erkölcsi követelmények a korábbiaknál jóval kisebb szerepet játszanak. A római kodifikációs törekvések, és az ezekkel kapcsolatban kiadott császári rendelkezések épp ezt a célt szolgálták. Az érvényesség formális kritériumát megteremtették, a jog szabadon változtathatóvá vált, a “quod principi placuit legis habet vigorem” elv ennek a szemléletnek az egyértelmű megjelenése.⁴⁵

A Nyugat-Római Birodalom bukását követően aztán a létrejövő új társadalmak gazdasági, kulturális szintje nagyon sokáig különbözött az összeomlás előtti állapotoktól, és a formális követelmények által meghatározott, kiszámítható jog és jogrendszer eszméje, illetve gyakorlati szükségszerűsége távolról sem volt nyilvánvaló.⁴⁶

A középkor évszázadai után az újkorban lesz ismét uralkodó az a szemlélet, hogy a jog valamilyen akaratlagos döntés függvénye, és ennek megfelelően szükség van bizonyos egyértelmű kritériumokra, melyek az állami döntéseket jogként azonosíthatóvá teszik. A nem örök érvényű, hanem a mindenkori változtathatóságra épülő jog megkövetelte az ilyen jellegű kritériumok kialakulását azokban a társadalmakban, amelyekben a jogbiztonság, a kiszámítható gazdasági és társadalmi viszonyok alapvető szerepet játszottak. A jogi érvényesség kritériumainak formalizálódása és explicitté válása mind az angolszász, mind a kontinentális jogcsalád vonatkozásában a jogszemlélet egyik központi mozzanatává vált.

⁴⁴ E folyamat összegzéseként: Helmut Coing: *A jogfilozófia története*. (Ford.: Szabó Béla) Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 120-121. o.

⁴⁵ Ezen elv megfogalmazását Ulpianusnak tulajdonítjuk: *Digesta* 1, 4, 1 PR

⁴⁶ A kapitalista racionalizáció előtt nem csupán a jogalkotás és a jogalkalmazás, de az egész társadalmi élet más keretekben folyt. Szemléletesen érzékelteti ezt a kulturális miliőt pl. Huizinga “A középkor alkonya” című könyvében.

A modernitás korában a jog formális érvényessége egyrészt az jelenti, hogy a jogszabály érvényessége nem függ mástól, mint a jog előírásaitól, a jog maga határozza meg saját érvényességét. Másfelől magában foglalja azt a sajátosságot is, hogy ezek a kritériumok formálisak, a jogszabályok egyértelmű rendelkezéseket írnak elő, melyek nem a jogszabályok tartalmára, hanem csupán megalkotásukra, elfogadásukra vonatkoznak.⁴⁷

E két jellemző elvileg nincs egymással szükségszerű kapcsolatban, mivel elméletileg elképzelhető, hogy a jogszabály tartalmi követelményeket határoz meg a később megalkotandó jogszabályok érvényességi kellékeként.⁴⁸ Ennek ellenére a formális érvényesség történeti típusaiban e két tulajdonság együttesen fordul elő. Ez a jelenség jogon kívüli, társadalmi-gazdasági hatásokkal magyarázható. A kapitalista társadalmi rendszerek korában a forgalombiztonság és a kiszámítható gazdálkodás iránti igény egyaránt megkövetelte azt, hogy a jogalkotás előre lefektetett szabályok alapján menjen végbe, és azt is, hogy a megalkotott jogszabály érvényessége könnyen, bizonyos formális kritériumokra történő utalással ellenőrizhető legyen.

3. A jogérvényességgel kapcsolatos elméletek a XX. század elejéig

“Lex iniusta non est lex”

A jog érvényességének kérdése a jogelméleti gondolkodás kezdeti szakaszában, a a sztoikus, majd a keresztény természetjogi gondolkodás korában nem jelentett középponti problémát, valójában – filozófiai alapállásuk következtében – a pozitív jog

⁴⁷ E felfogás legerőteljesebb képviselője Kelsen: “A jogi norma érvényessége nem lehet kérdéses amiatt, hogy tartalma valamilyen feltételezett materiális értéknek nem felel meg. Egy norma jogi normaként mindig csak azért érvényes, mert teljességgel meghatározott módon jön létre, teljességgel meghatározott szabály szerint hozatott, és sajátos módszerrel alkotott.” *Tiszta Jogtan* (Ford.: Bibó István) Budapest, 1988. 36. o.

⁴⁸ Herbert Hart Dworkin bírálata elleni védekezése során már kettéválasztja a jogérvényesség pozitivistá tanának e két jelentését, amikor nem zárja ki, hogy egy jogrendszer elismerési szabálya nem formális kritériumokat határoz meg a jogérvényesség feltételeként, hanem például bizonyos elveknek való megfelelést. Lásd: H. L. A. Hart: “Utószó” [1994]. Szerk. P. A. Bulloch és Joseph Raz. In: Hart: *A jog fogalma*. (Ford.: Takács Péter) Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 303-308. o.

minősége, kevés gondolkodótól eltekintve (Cicero, Szent Ágoston, Aquinói Szent Tamás) közömbös volt számukra.⁴⁹ E kevesek gondolatait kísérlem meg a következőkben rekonstruálni.

Ezekben a filozófiai-jogfilozófiai irányzatokban a jogrendszer fogalmi szintű megkettőzése maga után vonta, hogy létezik egy transzcendens jogrendszer, mely feltétlen érvényességgel bír (ius naturale, isteni jog). Ha az ember által alkotott szabályok ennek ellentmondanak, akkor nem tekinthetők jognak. Későbbi következtetéseink szempontjából ebben a felfogásban egyrészt az a fontos, hogy nem válik el egymástól a jog fogalmának negatív meghatározása (mi nem tekinthető jognak) és a jogérvényesség fogalma, másrészt az, hogy az érvényesség eléréséhez objektív kritériumoknak kell megfelelnie a tételes jognak. Ennek a beállítódásnak az oka a természetjogtan univerzalisztikus szemléletében kereshető. A természetjog normái mindig, mindenhol egyforma erővel határozzák meg az ember alkotta jog tartalmát. Ami az egyik államban igazságtalan, nem lehet igazságos egy másikban. “Az ilyen törvény nem lehet más Rómában és más Athénban, nem lehet más most és később, az összes népet minden időben, örökre és változatlanul köti ez az egy törvény, és egy isten lesz egyszerre mindenki közös mestere és uralkodója.”⁵⁰ Ebben a felfogásban az emberi jog csupán egyféle kritériumra, az isteni jogra, illetve az ebben kifejeződött erkölcsi értékekre alapozva lehet érvényes, és egyúttal általános értelemben véve is csak ezen értékek megvalósulása esetén beszélhetünk jogról. Amíg tehát a modern jogelméletek esetében a jog fogalma az, amely tértől és időtől független lehet, és az érvényes jog, ami a konkrét helyen és időben létező jogot jelenti, addig a természetjogi eszmék ezen megjelenési formáiban mindkettő állandónak, változatlannak tűnik fel. A jog érvényessége és a jog fogalma, tehát nem különül el egymástól, azonosításukra ugyanazon kritériumok szolgálnak.

Jól tükrözik ezt a felfogást Cicero jogról vallott, fentebb ismertetett nézetei. Nála a természetes értelem által hordozott igazságossági eszme képviselte azt a végső feltételt, ami nélkül a törvény nem tekinthető jognak. Ez a szemlélet láthatóan nem tulajdonít

⁴⁹ Erről részletesen: Erdő Péter: A “katolikus természetjogtan” gyökerei a sztoikus filozófiában. In: *Jogtudományi Közöny*, 1994. 9. sz. 342-352. o.

⁵⁰ Cicero: *De re publica* III. 22.33.

jelentőséget a két fogalom elhatárolásának, de ez az adott társadalmi közegben ez nem is jelent problémát. A társadalom működése, irányíthatósága nem függött olyan mértékben a jogtól, amelyek következtében komoly elméleti és gyakorlati erőfeszítéseket kellett volna tenni abban az irányban, hogy az érvényes jog valamilyen egyszerű kritérium segítségével egyértelműen és könnyen azonosítható legyen.

A sztoikus filozófiának a hellenizmuson keresztül továbbgyűrűző hatásában kereshető a középkori természetjog jogérvényesség felfogásának eredete. A bűnbeeséssel kapcsolatos tanai mellett, a világot átható értelmi egység, és az ebből fakadó igazságosság-eszmény képezte az alapját Szent Ágoston jogra vonatkozó nézeteinek.

Erre a hatásra utal Ágoston híres kijelentése is: mi mások lennének az államok az igazságosság nélkül, mint hatalmas rablóbandák.⁵¹ Filozófiájában a jog fogalmának konstitutív összetevője az igazságosság, mely egyben a jogérvényesség alapját is képezi.

Szent Ágoston saját filozófiai kiindulópontjaira sokkal inkább tekintettel volt, mint korának jogi tendenciáira. Bár a jog érvényességének kritériuma a gyakorlatban épp ebben az időszakban kezdett hivatalosan is formálissá válni a császári rendeletek jogként történő elismerésén keresztül,⁵² Szent Ágoston nem a tételes jog vizsgálata alapján fejtette ki jogra vonatkozó nézeteit.

A XIII. században Aquinói Szent. Tamás újította meg a keresztény filozófiát, és impozáns bölcséleti rendszerén belül a jog és az igazságosság összefüggéseit elődeinél árnyaltabban tárgyalja. Habár ő is hangoztatta az örök isteni tervben megnyilvánuló természetjog (lex aetherna) elsőbbségét a jog többi rétegével szemben – már nem tekinti az igazságot a jog fogalmi összetevőjének, és különbséget tesz a jog érvényessége és elismerésre méltósága között. Állítja ugyan azt, hogy a természetjognak ellentmondó törvény nem törvény, hanem annak elfajzása,⁵³ és azt mondja, hogy a teljesen igazságtalan jog esetén inkább a lelkiismeretünk szavát kell követni, mint a jogét, de

⁵¹ Augustinus: *De Civitate Dei* IV. 4.

⁵² A császári rendeletanyag (lex) mindinkább meghatározóvá vált a jogtudósok munkáiból megismerhető joggal (ius) szemben. Lásd: Földi Gábor – Hamza András: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 93-94. o.

⁵³ *Summa Theologica* II. 1. Questio 95. Art. 2.

találhatunk utalást arra, hogy még ekkor is előfordulhat olyan eset, mikor az ilyen törvényt érvényesnek kell tekintenünk, és engedelmeskedni kell annak. A törvény betartásának lehetnek más okai is, mint a törvény morális tartalma (a társadalmi béke, köznyugalom megőrzése).⁵⁴

Szemponunktól a tomista jogfilozófia jelentősége két területen mutatkozik meg. Egyrészt végiggondolja a természetjog és az emberi jog közötti összeütközés következményeit, másrészt a jog iránti engedelmesség indokai között nála jelennek meg a racionális, formális érvek. Ezzel megnyílt az út az elméletben a jog és az igazságosság kettéválasztása, ezáltal az érvényesség formális követelményeinek megjelenése előtt. Ha ugyanis nincs fogalmi összefüggés a jog és az igazságosság kategóriái között, akkor a jog azonosításához, felismeréséhez más kritériumokra van szükségünk.

“Auctoritas, non veritas facit legem”

A XVI-XVII. századtól kezdődően a társadalom szerkezetének és működésének változása, a kapitalista-polgári berendezkedés kialakulása, majd megszilárdulása, a jog egészében olyan változásokat indukált, melyek következményei a jogfilozófiára is kihatottak. A megnövekedett mértékű árucseré, a piac gazdasági szerepének meghatározóvá válása, a forgalmi biztonság érdeke megkövetelte a jortól mint legfőbb szabályzótól, hogy egyértelműen felismerhető és azonosítható legyen.

Ennek következtében a klasszikus természetjog gondolkodói az igazságosságot már egy olyan eszménynek tekintették, amely legfeljebb a tételes jog célja lehet, de nincs már közvetlen, szerves kapcsolat a kettő között. Mindamellet az igazságosságról sem általános értelemben beszéltek, hanem olyan konkrét értékekre váltották fel, mint a polgári jogegyenlőség vagy az individuális szabadságjogok, melyek megvalósítását célként tűzték a jogalkotó elé.

A természet, akár antropológiai jellemzőkben, akár az emberi észben találták meg, csupán a természetjogi alapelvek forrása, és nem hat közvetlenül, kényszerítő módon az

⁵⁴ *Summa Theologica* II. 1. Questio 96. Art. 4.

uralkodó által alkotott törvények tartalmára. A természetjog a jogrendszer egészét legitimálhatja, vagy éppen annak kritikai bázisát jelentheti, de az egyes jogszabályokkal, azok tartalmával nincs direkt kapcsolatban. A természetjogi jogfogalomban a jog ugyanis elsősorban nem mint norma, hanem mint a természetjoggal összhangban álló érték jelenik meg. Ez a formális értelemben vett természetjog eszméje.

E korszak gondolkodói a pozitív jogszabály jogi minőségének fő kritériumát abban látták, hogy egy legfőbb jogalkotói hatalommal felruházott személy, vagy személyközösség akaratának kinyilvánításaként jön létre, a jog érvényességének problémáját tehát az államelméleti jellegű – és kevésbé a par excellence természetjogtani – gondolatokban kell keresnünk. A klasszikus természetjogtan mindhárom nagy irányzatának képviselői között találhatunk olyan szerzőt, aki meglehetősen határozottsággal képviseli ezt az álláspontot.

Legerőteljesebben a naturalista természetjogi gondolkodó, Thomas Hobbes tanaiban jelenik meg ez a szemlélet, aki szerint az alattvalóknak mindenféle szabálynak engedelmességre kell, ha azok a szuverén uralkodó törvényeként jelennek meg.⁵⁵ Ő természetjogi kiindulópontból, az emberi természetből vezette le a két legfőbb természeti törvényt, azokból pedig az emberek számára kötelező további elveket, de a megfelelő erkölcsi tartalom, a jogszabályok igazságosságának követelménye már nem szerepel érvényességi kritériumként. A “természeti törvény” voltaképpen csak kijelöli az uralkodói hatalom mozgásterét, hivatkozási alap, mely legitimálja az állami berendezkedést és a jogalkotást. Végső soron azonban már az állami akarat válik joggá, és feltétlen engedelmisségre tart igényt. Hobbes álláspontját meglehetősen egyértelműen fogalmazta meg abban a formulában, mely szerint a tekintély és nem az igazságosság teremti meg a jogot (*auctoritas, non veritas facit legem*).

Ezzel a lépéssel Hobbes megteremtette a jogi pozitivizmus formális jogérvényesség felfogásának alapjait, bár nem az érvényesség fogalmának, hanem a jog fogalmának kapcsán beszélt a hatalmi tekintély elsődleges szerepéről. Gondolkodásában tehát még nem lehet különválasztani a jog és az érvényes jog fogalmát. Ezt a lehetőséget később a modern jogfilozófia ismeri fel.

⁵⁵ “[A] törvény voltaképpen annak a szava, aki jogosan parancsol másoknak.” Thomas Hobbes: *Leviatán*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1970. 137. o.

A racionalista természetjogtan képviselői közül Thomasius az erkölcs és a jog területének határozott és világos szétválasztásával szélesítette ki az utat a formális jogérvényesség elméletének uralkodó pozícióba kerülése előtt, míg Christian Wolff tanaiban az abszolút uralkodó mint a “közjólét” biztosításának letéteményese rendelkezik a társadalom szabályozásának monopóliumával. Az ember alkotta jog forrása egy jól meghatározható instancia lesz, amely képes felismerni a természetjog vezérlő elveit, és ennek megfelelő törvényt alkotni. A természetjog ily módon már csupán közvetetten szolgál a jogszabályok érvényességének alapjául, elsődlegesen az az akaratban található meg.⁵⁶

A klasszikus természetjog harmadik nagy irányzata a filozófiai indíttatású “észjogtudomány”. Ezen leágazás első képviselője Kant volt, aki a racionalista természetjogász Thomasiushoz hasonlóan elhatárolja a “legalitás” és a “moralitás” szféráját, és a jogot olyan szabályozó eszköznek tekinti, amely az ember külső cselekvéseire irányul. Szakít azzal a természetjogi hagyománnyal is, amely a jog érvényességi alapjának az isteni akaratot, vagy a természetet tekinti.⁵⁷ A jogi és az erkölcsi törvényhozás elkülönül egymástól. Létezik a külső törvényhozás (az ember által alkotott jog), amely megegyezhet a belső törvényhozással, és ezeket nevezi természetes törvényeknek. Vannak ugyanakkor olyan törvények, amelyek nem függenek össze az erkölcsi törvényhozással, ezek a pozitív törvények. Kant elismeri annak lehetőségét, hogy létezhet csupa pozitív törvényből álló jogrendszer. A jog érvényessége tehát nem függ feltétlenül az etikai követelményektől. Azonban nem jut el addig a pontig, mint Hobbes, mivel szerinte a pozitív jog létrehozójának tekintélyét (a formális érvényesség lehetőségének megalapozását) valamilyen természetes, erkölcsi törvény alapozza meg.⁵⁸ Hobbes elméletében az uralkodó tekintélye közvetlenül nem a természeti törvényből, hanem az emberek megegyezéséből fakad.

⁵⁶ Magyarul: Finkey Ferenc: A tételes jog alapelvei és vezéreszméi. I. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 122-126. o.

⁵⁷ Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. In: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése – A gyakorlati ész kritikája – Az erkölcsök metafizikája.* (Ford.: Berényi Gábor) Gondolat Kiadó, Budapest, 1991. 15-16. o.

⁵⁸ Immanuel Kant: Az erkölcsök metafizikája. 318-319. o.

E fenti áttekintésből látszik, hogy a formális jogérvényesség kritériumának előtérbe kerülése nem csupán a pozitivista jogelméletek sajátossága. A klasszikus természetjogtan felfogásában a megfelelő erkölcsi tartalom követelménye nem kapcsolódik közvetlenül az egyes jogszabály érvényességéhez. A jogrendszer egésze, és a jogalkotói hatalom azonban végső soron még mindig természetjogi alapokon nyugszik. Az ember természetes tulajdonságai, illetve értelme az egész társadalmi berendezkedésünk minőségét meghatározza, de konkrétan nem befolyásolja a jogszabályok tartalmát. A klasszikus természetjogtan, tehát ebből a szempontból összekötő szerepet játszik a katolikus természetjogtan és a XIX. századi jogpozitivisták elméletek között.

A jogszabályok érvényességére vetítve ezt a szemléletváltást akként lehetne összefoglalni, hogy a klasszikus korszakban a jogrendszer egészének érvényessége még függött a természetjogtól, ez volt az az alap, amelyre az egész jogrendszer épült. Ennyiben követi a katolikus jogfilozófiai gondolkodás hagyományait, abban viszont eltér ettől, hogy az egyes jogszabály érvényessége már nagymértékben függetlenedik a priméren etikai eszméktől. A jogpozitivismushoz ez utóbbi vonását tekintve áll közel, de a jogpozitivisták gondolkodás – legalábbis annak is “klasszikusnak” nevezhető változata – tovább távolodik a jogérvényesség tartalmi felfogásától azáltal, hogy már a jogrendszer mint egész vonatkozásában sem ismeri el a természetjogi eredetet, és nem fogalmaz meg alapvető törvényeket, maximákat, melyekből a rendszer elemei levezethetőek.

A “klasszikus” jogpozitivismus korszaka

A jogpozitivisták jogelméleti gondolkodás, melyet pontosabb lenne egyfajta szemléletmódnak tekinteni a XIX. század elején bukkant fel, mint meghatározó jogfilozófiai paradigma. Az irányzat magjához tartozó angol analitikai, a francia exegetikus iskola, és német fogalmi jogászat megközelítését tekintem a jogpozitivismus “klasszikus” megjelenési formáinak,⁵⁹ amelyekhez nagyon sok szempontból közel állt a

⁵⁹ Vizsgálódásaink szempontjából a történeti-jogi iskola, és a szociológiai jogelméletek pozitivismusát így tudjuk elhatárolni a jogpozitivismus most tárgyalt megnyilvánulásaitól, melyet - más elméleti kiindulópontokból szokás

később részletesen vizsgálandó Hans Kelsen normativista jogpozitivizmusa. Ezért is fontos a következőkben áttekinteni ezen elméletek jogérvényességgel kapcsolatos vonatkozásait.

A XIX. századi jogpozitivista irányzatok képviselői közül a jogérvényesség kérdését direkt módon John Austin, az analitikus jogelméleti irányzat megalapítója vetette fel. Austinnál a természetjog már a jogi és az állami berendezkedés végső alapjaként sem jelenik meg. Magát a jogot a szuverén uralkodó akaratával tekintette azonosnak.⁶⁰ Ebből a jogfogalomból szokás levezetni a jogérvényesség alapjáról és kritériumáról alkotott felfogását.⁶¹ A természetjogtan tanításait élesen elutasítva arra a megállapításra jutott, hogy értelmetlen az isteni jogba ütköző pozitív törvény jogi minőségét elvitatni.⁶² Ez a pozitívizmus alapvető beállítódása a jogérvényesség vonatkozásában.

Ugyanakkor elméletében nem jelenik meg a jog és az érvényes jog fogalmának elválasztása, úgy tűnik tehát, hogy az érvényesség része a jog fogalmának, a jog fogalma egyúttal az érvényes jog fogalma is. A szuverén által alkotott szabály megegyezik a joggal, és a szuveréntől történő származás egyúttal az érvényesség kritériuma is, a jog fogalma tehát magában hordozza az érvényességének kritériumát is.

Ugyanez a jellegzetessége az elismerési elméleteknek is, melyek jogfogalmát a XIX. század végén összegezte Bierling, a német tételesjog-bölcseleti iskola képviselője: “Jogászi értelemben mindaz jognak tekintendő, amit az emberek – akik valamilyenfajta közösségben élnek egymással – együttélésük normájaként vagy szabályaként kölcsönösen elismernek.”⁶³ E meghatározásból kitűnik, hogy az elismerés – a jog érvényességének kritériuma – nem más mint a norma általános fogalmának differentia specificája.

Austinnal összehasonlítva rögzíthetjük azt, hogy Bierling ugyan eltérően határozza meg az érvényesség alapját és kritériumát, de ezen tartalmi eltérése mellett a

normativista, vagy decizionista jogpozitivizmusnak nevezni.

⁶⁰ John Austin: *Lectures on Jurisprudence. I.* (Ford.: Zódi Zsólt) London, 1879.⁴ 225–226. o.

⁶¹ Például Coing: *I. m.* 217-218. o.

⁶² Austin: *I. m.* 215. o.

⁶³ Bierling: *Juristische Prinzipienlehre I.* 1894, 19. o. (idézi: Coing: *I. m.* 218. o.)

megközelítés alapszintjén különbség nincsen közöttük. A jogérvényesség problémáját nem határolják el a jog fogalmának problematikájától.

Mindazonáltal a jogérvényesség megközelítése Bierling esetében differenciáltabb. Austin elméletében a jogszabály forrása és a jog érvényességének forrása ugyanaz, mindkettő a szuverén akaratából fakad. Bierling felfogásában azonban a normát magát nem a társadalom tagjainak elismerése szüli, az elismerés csak a norma érvényességére vonatkozik. Az ő elméletében tehát már megkülönböztethető a norma érvényessége a norma fogalmától, még akkor is, ha ez az elhatárolás explicit módon nem jelenik meg. A jog általánosságának vonatkozásában azonban már eltűnik ez a distinkció és a jog fogalma, valamint az érvényes jog fogalma egybeesik.

Egy másik figyelemreméltó eltérés abban mutatkozik meg, hogy a jogérvényességet a kölcsönös elismerés kritériumán keresztül összeköti az emberi szubjektummal. Ezzel megnyitotta az utat az érvényesség szubjektív kategóriaként való leírása előtt.

A jogérvényesség szubjektív felfogása domborodik ki a skandináv jogi realizmus gondolkodóinál – akik azonban elvetették az elismerési elméletet, melyet a társadalmi szerződés elméletek modern megnyilvánulásának tekintenek.⁶⁴ A skandináv iskola reprezentánsai már nem csupán az érvényesség kritériumát tekintik szubjektívnek, hanem magát a jogérvényességet mint fogalmat is. A jog kötelező erejét pusztán pszichikai jelenségekre redukálják, és ebből kiindulva tagadják azt, hogy létezik egyáltalán olyan önállóan azonosítható kategória mint a jogérvényesség. Azt a metafizikus konstrukcióként azonosítják, kötelezettségek és jogosultságok fennállása (a jog érvényessége) “egy összetett lélektani helyzet kifejeződése”, amely a pszichikum szintjén helyezkedik el.⁶⁵ A jogérvényesség tehát különböző lelki folyamatok eredője, melyet egy külön névvel ruházunk fel, és az empirikus úton megismerhető világában nincs megfelelője.

⁶⁴ Karl Olivecrona: A jog mint tény. (Ford.: Sajó András) In: *Jog és filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 345. o. A skandináv realisták közül különösen Alf Ross fordított nagy figyelmet az érvényes jog fogalmának kidolgozására, azonban az ő elméleti irányultsága sok szempontból különbözött az iskola más képviselőitől, ezért tipikus “realistának” nem tekinthető.

⁶⁵ Karl Olivecrona: *I. m.* 347. o.

A skandináv jogi realisták által képviselt álláspont azért bizonyul szempontunkból érdekesnek, mert a hagyományos jogfelfogás kritikáján keresztül rendkívüli tudatossággal helyezték középpontba a jogérvényesség kérdését, elválasztva azt más jogi jelenségek vizsgálatától.⁶⁶

Úgy vélem ezen előzményekre figyelemmel lehet megfelelően vizsgálni a kelseni neokantiánus jogfilozófiát és a harti jogelméletet, amelyek egyaránt jelentős hangsúlyt fektetnek a jog érvényességének problémájára, és elhatárolják azt a jog fogalmának kérdésétől, továbbá adekvátan elemezhetőek az objektív-szubjektív érvényesség felfogás szembeállításának segítségével.

A városodásról és a városiasodásról

Készítette: Dobos József

A városok száma az elmúlt néhány évtizedben többszörösére nőtt. A városodási folyamat azonban nem jár feltétlenül együtt az urbanizáltság minőségi tényezőinek javulásával, azaz a városiasodással. A városi cím adományozása már sok vita tárgyát képezte, mind szakmai, mind pedig politikai síkon.

A rendszerváltás eredményeként hazánkban egyre nagyobb jelentőséget kapott a jogállamiság kritériumainak való megfelelésre törekvés a közigazgatás tekintetében is. Így jött létre a tanácsrendszert követően a magyar önkormányzati rendszert (1990. évi LXV. törvény), mégpedig oly módon, hogy minden település önállóan járhasson el az őt érintő kérdésekben. Ez egyben a települések közötti hierarchikus kapcsolatok tagadását is jelentette. A jogállamiság előtérbe helyeződése történelmi szempontból teljesen érthető, de nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy ugyanolyan fontos, hogy közigazgatásunkat ne csak a jogállamiság, hanem a célszerűség és a gazdaságosság szempontjai is áthassák, és ezt kellene figyelembe venni a ország településhálózatának kiépítése során is.

A jelenleg hatályban lévő helyi önkormányzatokról szóló törvény érdemi feltételekhez nem köti a várossá nyilvánítást s más jogi előírás sem szabályozza a városi cím odaítélését, a kezdeményezések elbírálását, az eljárás rendjét. Ezek nyomán az önkormányzati törvény elfogadása óta eltelt időben jelentős mértékben megszaporodott a várossá nyilvánítási kérelmek száma, és esetenként sor került nem kellően urbanizált települések várossá nyilvánítására is.

A város és városkörnyék fejlődése

A magyar városfejlődés csírái a királyi várak valamint a püspöki székhelyek voltak (pl. Esztergom, Győr, Székesfehérvár, Veszprém, Vác, Kalocsa). Más városok a kedvező folyami átkelőhelyeken jöttek létre (pl. Komárom, Pest, Szeged). Az árutermelés kibontakozása segítette elő vásárvárosok kialakulását a

sík- és hegyvidékek találkozási vonalán (pl. Sátoraljaújhely, Miskolc, Eger, Gyöngyös). A külföldre irányuló kereskedelem szintén hatással volt egyes városok fejlődésére (pl. Sopron, Szombathely, Kőszeg). A vasúthálózat kiépítése szintén nagy mértékben előmozdította néhány település városodását (pl. Szolnok, Békéscsaba, Dombóvár, Hatvan). Újabb városok létrejövetelét eredményezte a természeti erőforrások kitermelése és az ipari fejlődés (pl. Tatabánya, Salgótarján, Ózd), amelynek keretében nagy költséggel „új ipari” városok felépítésére került sor (pl. Dunaújváros, Kazincbarcika, Tiszaújváros).

A legjellegzetesebb magyar várostípust a mezővárosok képezték, amelyek a török hódoltság alatt fennmaradt, nagy népességű és nagy határú alföldi városokból alakultak ki. A paraszti lakosság tömörülései voltak, növekvő paraszti-polgári réteggel, központjaik városias, míg utcáik többsége falusias jellegű volt (pl. Mezőtúr, Karcag, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Kiskunhalas). A későbbiekben egyes mezővárosok ipari jellege nőtt, míg másik részük megmaradt mezőgazdasági jellegűnek.

1886-tól az 1886. évi XXI. és XXII. tc. szabályozása alapján kétféle jogállású várost különböztettek meg, a törvényhatósági joggal felruházott várost, valamint a megyei várost. Előbbi a vármegye joghatósága alól is ki volt véve, míg utóbbi csak a járás joghatósága alól. Vagyis a megyei város a község és a járás hatáskörét egyesítette magában, a törvényhatósági joggal felruházott város ezen felül pedig a megyéét is.

Ezen a rendszeren 1945 után történt változtatás, amikor is a direkt tervgazdálkodás bevezetésének részeként, az állami és az önkormányzati igazgatás egyesítésével a tanácsrendszert erősen központosított, hierarchikus intézményként szervezték meg, ami a városok tényleges önállóságának elvesztésével járt. Az 1953-ban történt politikai irányvonalbeli változás vezetett a második tanácstörvény (1954. évi X. törvény) megalkotásához, amely a városok jogállását és irányítási kapcsolatait alapvetően megváltoztatta. Megszüntették a városok járási irányítását, és a korábban is speciálisan szabályozott főváros és négy megyei jogú város kivételével – járási jogkörrel – a megyei tanácsoknak rendelték alá.

Az 1960-as évektől egyre szélesebb teret hódított az a meggyőződés, hogy mivel az urbanizációs folyamatok, illetve az agglomerálódás új típusú, szerves kapcsolatokat alakítanak ki a városok és a vonzáskörzetükbe tartozó községek között, a megyék és járások szerinti területi beosztás egyre inkább meghaladottnak tekinthető. Ennek az elméleti alapállásnak az egyik lehetséges következménye volt a városkörnyéki igazgatás. Községek először 1969-ben kerültek városi irányítás alá.¹ A harmadik tanács törvény (1971. évi I. törvény) vezette be a városkörnyéki község kategóriát, ez azonban több mint tíz évig nem ment át a gyakorlatba. A járások 1983. december 31-ei megszűnését követően, 1984. január 1-jétől hivatalosan is bevezették a városkörnyékiséget, amely zökkenőmentesen pótolni tudta a járási hivatalokat az igazgatási tevékenységben.²

A következő fordulópontot a rendszerváltás, illetve az azzal összefüggésben megalkotott, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az Ötv. jelentette. A demokratizálási folyamat a helyi-területi közigazgatás szintjén azt eredményezte, hogy lakosságszámtól és területi nagyságtól függetlenül minden önálló léttel bíró település elnyerte a települési önkormányzati státuszt. Ez együtt járt a városkörnyéki igazgatás megszüntetésével.

A város és városkörnyék fogalma hazai és nemzetközi kitekintésben

Város alatt – településföldrajzi értelemben - olyan települést értünk, amelyben az emberek nagyobb csoportja él, ahol rendszerint hiányzik a belső gazdasági udvar és ahol a környező terület művelése a megélhetést többé már nem biztosíthatja, aminek eredményeként a lakosság többsége nem mezőgazdasági foglalkozású, hanem ipari és szellemi munkából él. A városi jelleget elsősorban a nagyobb népsűrűség biztosítja, azonban nehéz meghatározni azt a lakosság számot,

¹ Wiener György: A városi közigazgatás, a város szerepe a középszintű közigazgatásban. In A helyi-területi közigazgatás. Szerk.: Raft Miklós. KJK. Budapest, 1982. 68-72. old.

² Kara Pál: A város és vonzáskörzetének szervezeti, strukturális lehetőségei In Város és vonzáskörzete. Ön-Kor-Kép. [Budapest, 1996.] 94. old.

amely határvonal lehetne, ugyanis adott esetben kisebb lélekszám lehet városiasabb, mint a nagyobb lélekszám.³

Kis-, közép- és nagyvárosokat különböztetünk meg a település lakosság száma alapján. Kisvárosnak a 20 000 lakosnál kisebb települések minősülnek (pl. Demcser, Záhony, Fehérgyarmat), középvárosok a 20 000 és 100 000 fő közötti lakosság számú városok (pl. Ózd, Kiskunhalas, Szolnok), míg 100 000 lakos fölött nagyvárosokról beszélünk (pl. Nyíregyháza).

A városi népesség foglalkozása alapján különülnek el az ipari városok (pl. Dunaujváros, Ózd, Tiszaújváros), bányavárosok (pl. Tatabánya, Komló), üdülővárosok (pl. Hajdúszoboszló, Siófok), kulturális központok (pl. Debrecen, Győr, Pécs, Veszprém), azonban a városok többsége vegyes jellegű.⁴ A rendszerváltást követően mind az ipari, mind a bányavárosok jelentősége visszaesett, amely természetesen azok városkörnyéki szerepét illetően (pl. munkaalkalom) sem maradt következmények nélkül. Szintén hatással voltak a városkörnyéki kapcsolatokra az üdülővárosok vonatkozásában bekövetkezett, elsősorban a turizmust érintő – főként a privatizáció eredményeként jelentkező - változások.

A jog a város fogalmát csak használja, azonban nem határozza meg azt. Mindennek ellenére célszerű megkülönböztetni a várost jogi, valamint tárgyi (technikai) szempontból.⁵ A városiasság kritériumait nem könnyű megállapítani, de azokat többé-kevésbé azonosíthatjuk azokkal a tényezőkkel, amelyeket, mint a városkörnyékiséget elősegítő szempontokat, a későbbiekben fogunk felvázolni. A város lényegét nem a jogi forma, hanem technikai, szervezési, gazdasági, kulturális, szociálpolitikai és egyéb jellegű feladatok ellátása képezi, de az ezekhez

³ Egyed István: A vidéki városi törvényhatóságok jogállása. In A korszerű közszolgálat útja 8. - A mai magyar város - Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Szerk. Mártonffy Károly. Budapest, 1938. 57-58. old.

⁴ Sárfalvi Béla - Tóth Aurél: Földrajz a gimnázium I. osztálya számára. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, é. n. 269-270. old.

⁵ Magyary Zoltán: A magyar várospolitikai alapvetése. In A korszerű közszolgálat útja 8. A mai magyar város. Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Szerk. Mártonffy Károly. Budapest, 1938. 45. o.

a körülményekhez járuló állami elismerés esetén beszélhetünk csak jogi értelemben vett városról.

Egyébként a város jogi és technikai fogalma nem feltétlenül fedi egymást.

A hazánkban - különösen az elmúlt két évtizedben - túlnyomó többségben tervszerűen végbement várossá nyilvánítások eredményeként kezd kialakulni egy optimálisnak nevezhető városhálózat. Ennek ellenére vannak még olyan kistérségek, amelyek körzetközpontja nagyközségi státuszú település, és amely várhatóan a következő 5-15 évben kaphatja meg a városi rangot (pl. Zsámbék).

Míg a város fogalmának jogszabályi rögzítésével adós maradt a jogalkotó, addig a kistérség, illetve a városkörnyék meghatározása szerepel jogrendszerünkben, mégpedig a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben. A törvény az alapfogalmak körében, az 5. § g.) és h.) pontjában határozza meg a városkörnyék, illetve a kistérség fogalmát. Eszerint - a törvény alkalmazásában - a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége. A városkörnyék pedig egy városközpontú kistérség, a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység. Vagyis a kistérségi körbe mind a városkörnyékiség, mind a község-község közötti kapcsolatrendszer beletartozik.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a különböző országokban más-más szempontok alapján lehet egy település város, mégis azok sok vonatkozásban hasonlítanak egymáshoz. Vannak országok (pl. USA, Argentína, Franciaország), ahol a lakosságszámhoz kötik a városi rangot. Görögországban azokat a településeket tekintik városnak, amelyekben több, mint ötezen laknak, Izlandon azokat, amelyekben legalább kétszázan. Ezzel szemben például Japánban csak azokat, ahol minimum harmincezer ember él. Más

országokban minden olyan települést városnak tartanak, amelyik egy terület adminisztratív központja.⁶

E nagyfokú diverzitás leglényegesebb oka, hogy a város fogalmát több oldalról meg lehet közelíteni, de egy aspektust alapul véve is jelentős különbségek lehetnek országok között. Másképpen definiálja azt az építész, a szociológus, a statisztikus és a közigazgatási, illetve a területfejlesztési szakember. Az utóbbiak szerint a város bizonyos jogokkal felruházott település, amely egy meghatározott terület adminisztratív központja. Ezt elfogadják a geográfusok is, de kiegészítik még azzal, hogy a város általában olyan nagyobb lélekszámú, rendszerint több központi funkcióval rendelkező település, amelynek lakossága túlnyomó részben nem mezőgazdaságból él.⁷

A város és vonzáskörzetének kapcsolata

A fentiekben megkíséreltük valamely városfogalom bevezetését, de ez természetesen nem történhetett a kizárólagosság igényével. Vagyis ez nem zárja ki a város fogalmának más szempontból történő meghatározását. Eszerint város alatt olyan tevékenységek gyűjtőhelyét is érthetjük, amelyek nemcsak a saját lakosság szükségleteit elégítik ki, hanem környezetük népességét is szolgálják, és ettől kezdve beszélnünk kell a város és környékének kapcsolatáról is.

A városi tevékenységeknek ez a része adja az ún. központi funkciókat, amelyek körébe jellemzően a közigazgatási szervek, egészségügyi, kulturális, oktatási, kereskedelmi intézmények, az ipari és szolgáltatási munkahelyek koncentrációja tartozik. A központi funkciók alapja elsősorban a városban felhalmozódó nagyobb anyagi és szellemi erő.

⁶ Kiss Éva: Önkormányzati vélemények a várossá nyilvánítás szabályozásáról. In Magyar Közigazgatás 1998/10. 616. old.

⁷ Kiss Éva: i.m. 617. old.

Ezek a központi funkciók a környező községek lakosságának szükségleteit is kielégíteni hivatottak. Az így ellátott terület a város vonzáskörzete, vagyis a város gazdasági és kulturális gócpontként erre az egész környékre kihat.

Vizsgáljuk most meg ezeket a funkciókat, de ne csak, mint a város lehetséges fogalmi elemeit, hanem mint a városkörnyékiség kialakulását elősegítő tényezőket. Ezeket az elemeket - a városi jelleget nem, de a városkörnyékiséget megalapozó tényezőkkel együtt – csak felsorolásszerűen, a következőkben jelölhetjük meg:

- a városok és a környező községek termelési kapcsolata,
- a településeggyüttes demográfiai jellemzői,
- migráció a város és a községek között,
- a tömegközlekedés helyzete,
- a foglalkoztatottság és a munkaerőellátás, a munkanélküliség,
- a terciér ágazat helyzete, térbeli elhelyezkedése,
- a város és a községek, illetve a községek közötti kapcsolatok lehetősége,
- a telefonhálózat kiépítettsége, a kommunális ellátás terén meglévő kapcsolatrendszer, különösen a vezetékes vízellátás, a szennyvízelvezetés, a vezetékes gázellátás és az egyéb kommunális feladatok (pl. köztisztaság, járdaépítés, útfelújítás, parkok kezelése),
- az alsó- és középfokú oktatásban, illetve a közművelődésben kialakult intézményrendszer
- a város egészségügyi és szociális intézményellátási szerepköre a környező települések tekintetében,
- idegenforgalom, üdülés, belföldi turizmus.⁸

⁸ Kara Pál: i. m. 95. old.

A városkörnyékeken belül a város és környete között meghatározott irányú intenzív kapcsolatok vannak, amelyek alapját a városok részleges vagy teljeskörű közép-, illetve felsőfokú ellátást biztosító kistérségi, illetve regionális funkciói adják. Érdekes azt is megvizsgálnunk, hogy melyek azok a főbb, a környező kisebb-nagyobb térségre is vonzást gyakorló középfokú intézmények, amelyek szereppel bírnak a kistérségi funkciók ellátásában:

- bíróság,
- ügyészség,
- földhivatal,
- rendőrkapitányság,
- tűzoltóparancsnokság,
- tisztiorvosi hivatal,
- vámhivatal,
- okmányiroda
- szakrendelői ellátás,
- kórházi ellátás,
- középiskola.⁹

Ami a fentiekből a közigazgatás számára elsődlegesen feladatot ró az az, hogy a városnak a községénél fejlettebb és kiépítettebb szervezettel kell rendelkeznie, mivel egyrészt a nagyobb lakosság szám megnöveli a közigazgatási munkát, másrészt olyan közigazgatási feladatok is felmerülnek, amelyek nem jelentkeznek a községek vonatkozásában, illetve amelyeket – mivel speciális szakmai ismereteket, felkészültséget, gyakorlati tapasztalatot, speciális technikai felszereltséget igényelnek – célszerűbb a városokba telepíteni. Vagyis az ez utóbbi körbe tartozó feladatokat a város nemcsak saját népessége, hanem a kijelölt illetékességi körbe tartozó községek lakossága vonatkozásában is ellátja. Mindez

⁹Szabó Gábor: Város és vonzáskörzete önkormányzati aspektusból. In Város és vonzáskörzete. Ön-Kor-Kép. [Budapest, 1996.] 18. old.

az, ami lehetővé teszi a kulturált közigazgatási szolgáltatás nyújtását, az ügyek törvényes, szakszerű, gyors intézését.

A városhálózat kiépülése

A magyar településállomány kb. 7-8%-át teszik ki a városok, de ezekben él az ország lakosságának közel kétharmada. Az adatok alapján Magyarország urbanizáltsága az európai átlag körül van, és lényegében megfelel országunk társadalmi-gazdasági fejlettségének.

A városodottság jelenlegi szintje döntően az 1945 utáni várossá nyilvánítások eredménye, hiszen a második világháború befejezése után csupán 50 város volt az ország területén és ezekben a népesség alig több, mint egyharmada élt. A jelenlegi városállomány közel háromnegyede tehát az elmúlt évtizedekben "jött létre".¹⁰

Az elmúlt mintegy ötven év a városodási folyamatok alakulát tekintve lényegében két nagyobb szakaszra oszlott. Az időszak nagyobbik részében a már meglévő városhálózat (elsősorban a nagy és középvárosok), majd a kiemelt nagyközségek fejlesztése állt előtérben. Az utóbbi másfél évtizedben már sor került a városhálózat közigazgatási értelemben vett, jelentősebb térbeli kiterjesztésére, a városok számának növelésére is.

A legutóbbi évtizedekben végbement tömegesnek tekinthető várossá nyilvánítások nagy száma részben azzal függött össze, hogy a kiemelten fejlesztett nagyközségek egy része erre az időszakra érte el a kisvárosi fejlettségi szintet. A várossá nyilvánítások gyarapodásának oka azonban elsősorban az volt, hogy 1984-től bevezetésre került, az önkormányzati törvény 1990. évben történő hatálybalépéséig alkalmazott - városkörnyéki rendszer. Ennek nem városi jogállású központjait, az ún. városi jogú nagyközségeket három lépcsőben várossá nyilvánították.

¹⁰ Szigeti Ernő: Városodás és várossá nyilvánítás. In Városok, kőfalak. 8. old.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény életbelépését követően a várossá nyilvánítások intenzitása nem csökkent.

Az 1980-as évtizedben - de joggal ideszámíthatjuk az önkormányzati törvény elfogadását követő éveket is - olyan jelentős változások történtek a magyar városhálózatban, amelyhez hasonlóra nem volt példa a múlt század utolsó negyede, konkrétan az 1986. évi "városrendezés" óta. Ezek a változások kihatottak az urbanizációs folyamat mindkét fő összetevőjére, a városodásra és városiasodásra egyaránt

Az urbanizáción belül az utóbbi két évtizedben különösen felgyorsult az elsősorban a mennyiségi ismérvekkel jellemezhető - városok számának és népességének növekedésében kifejeződő - városodási folyamat. Jelentősen kiszélesedett és területileg arányosabbá vált a városhálózat. Ezek eredményeként napjainkra lényegében kialakult az ország modern városhálózata és a népesség többsége már a városokban él.

Az urbanizációs folyamat mennyiségi oldalának dinamikus változásaival egyidejűleg az urbanizáció másik oldala, az alapvetően minőségi jegyeket viselő városiasodás, tehát a korszerű életfeltételeknek és életmódnak a települések mind szélesebb körére való kiterjedése, ezen belül az anyagi folyamatok és a lakossági életkörülmények alapját jelentő széles értelemben vett infrastruktúra fejlődése tekintetében az előrelépés mérsékeltebb volt még a városok, különösen az új kisvárosok esetében is. Ez utóbbiak egy részének infrastrukturális alapellátása, közművesítettsége ma is hiányos, intézményekben szegényes, külső megjelenése esetenként falusias.

Az 1970-es évek végéig egyértelműen jól fejlett, 15000-20000 lakosú "valódi" kisvárosokat emeltek városi rangra. Az 1980-as években alakult kisvárosokra ez már maradéktalanul nem volt jellemző. Az eltérő fejlettségű, többségében 10000-15000 lakosú új kisvárosok azonban jórészt városhiányos körzetekben alakultak, megteremtve így a széles értelemben vett urbanizáció magját az adott térségekben.

A városhálózat népességnagyság szerinti struktúrája az elmúlt évtizedekben - a várossá nyilvánítások, valamint a természetes szaporodás és a bevándorlás együttes hatására - lényegében előnyös változáson ment át. Korábban a magyar városhálózat népességnagyság szerinti szerkezete aránytalan volt. A 10000 fő alatti kisvárosok kategóriája - a városhálózat alapja - gyakorlatilag nem létezett, de kevés volt az 50000 főnél népesebb városok száma is. A városok döntő többsége a 20000-50000 fős kategóriába tartozott. Az 1990-es évtizedben várossá vált települések közül már csak kevés olyan volt, amelyekben 10000 főnél többen élnek, de már sok olyan is előfordult, ahol a lakosok száma nem érte el az 5000 főt. Az új városok többsége tehát az 5000-10000 lakosú települések kategóriájába tartozott.¹¹

A városok területi megoszlása

Miközben a városok száma közel ötszörösére, a városokban élők száma pedig kb. kétszeresére emelkedett a közelmúltban - jelentős változások következtek be a városhálózat regionális struktúrájában, a városi népesség területi megoszlásában is.

1945-ben az alföldi megyékben 23, míg a Dunántúlon és az északi országrész megyéiben csupán 16, illetve 5 város volt. Pest megye városainak száma ekkor 10, de 1950-ben közülük 6 a fővárosba olvadt.

1980-ig elsősorban a Dunántúlon gyarapodott a városállomány, később az új városok száma arányosan növekedett az ország különböző régióiban. A legutóbbi években a korábbiaktól eltérő tendencia érvényesült. Az 1990. után városi rangot kapott települések közül a legtöbb az Alföldön van ettől kevesebb található a Dunántúlon, és csupán néhány az északi országrészben, illetve Pest megyében.

Az elmúlt években városi címet kapott, illetve az erre pályázó települések területi elhelyezkedése arra is felhívja a figyelmet, hogy főleg a munkanélküliség

¹¹ Szigeti Ernő: i. m. 9. old.

sújtotta, infrastruktúrában szegény, gazdaságilag elmaradott, illetve válságtérségekben - elsősorban az ország keleti felében - nőtt meg az igény a városi cím elnyerésére. Feltehetően annak reményében, hogy a városi rang közvetve vagy közvetlenül, előbb utóbb hozzásegíti az érintett települést az anyagiakban való gazdálkodáshoz, fejlődéshez is.

Manapság a városlakók fele a fővárosban és a 100000 főnél népesebb 8 nagyvárosban koncentrálódik. A városi népesség további 30%-a a 20000 - 100000 közötti lélekszámú mintegy félszáz város lakója. A 20000 főnél kisebb városokban - a városállomány kétharmadában - a városi népesség 20%-a él.

A városi népesség arányában kifejeződő városodottság tekintetében a nagyobb régiók, illetve megyék között napjainkban igazán karakterisztikus különbségek nem mutatkoznak. Jelenleg mindenütt a lakosság valamivel több, mint a fele él városokban, kivéve Pest megyét és a fővárost felölelő központi körzeteket, ahol ez az arány kb. 80 %.¹²

Az urbanizáció minőségi oldala tekintetében nem feltétlenül azokban a térségekben kedvezőtlenebb a helyzet ahol kevés a város. Így például Győr-Moson-Sopron megye és ezen belül az ottani városok urbanizáltsága feltétlenül magasabb, mint Jász-Nagykun-Szolnok megyében, holott ez utóbbiban sokkal több város található, mint az előbbiben és magasabb a városi népesség aránya is.

A városok egymástól való átlagtávolsága mintegy 22-23 km-re tehető. A megyék többségében az átlag körüli a városok sűrűségét kifejező érték, de egyes megyék esetében igen jelentősek az átlagtól való eltérések. Különösen nagy a várossűrűség Komárom-Esztergom megyében, ahol az egy városra jutó terület nem éri el a 300 km²-t sem, de 400 km² alatt marad Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is. Ugyanakkor igen nagy az egy városra jutó terület Győr-Moson-Sopron (mintegy 800 km²), valamint Baranya megyékben.¹³

¹² Szigeti Ernő: i. m. 10. old.

¹³ dr. Karvalics László (szerk.) : Magyarország városai, Égisz 2000.

A városodottság szempontjából érdemes megvizsgálni az egy városra jutó községszám területi alakulását is, amit a városok száma mellett döntően befolyásol, hogy milyen településszerkezetű az adott térség, illetve megye.

Az egy városra "jutó" községek száma tekintetében a településszerkezet jellemzőiből adódóan igen nagy a szóródás. Az aprófalvas és kevés várossal rendelkező Baranya megyében az arányszám sokkal magasabb, mint az ugyancsak aprófalvas és közepes várossűrűségű Zalában, valamint a részben aprófalvas és kevés városú Győr-Moson-Sopron megyében. Az előzőekkel szemben a nagyfalvas Alföldön, Békés, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben minimális az egy városra jutó községek száma.¹⁴

Mindent egybevetve végül is a városodottság tekintetében jelenleg regionális különbségek mutatkoznak. A zömében nagyfalvas településhálózatú, síkvidéki térségekben a várossűrűség általában nagyobb, mint a jórészt aprófalvas településszerkezetű, domb és hegyvidéki területeken. Másrészt viszont a vonzáskörzet nélküli alföldi városok, így különösen a kisvárosok urbanizáltsága, városiassága alacsonyabb szintű, mint a nagyjórészt vonzáskörzet-funkciókat is betöltő dunántúli és észak-magyarországi városoké.

A regionális aránytalanságok megfigyelhetőek kistérségi szinten is. A „központi helyet” jobban igénylő aprófalvas kistérségek egy részében jelenleg is relatív „városhiány”, pontosabban „kisvároshiány” van, miközben a nagyfalvas térségek egy részében viszonylagos „túlvárosodottság” mutatkozik.¹⁵

A településeket motiváló tényezők

A városi címnek, illetve a különböző városi rangoknak mindig komoly jelentősége volt. A városi státus megszerzése ugyanis korábban számos politikai, társadalmi és gazdasági kiváltsággal járt. Éppen ezért nem lehet lebecsülni a

¹⁴dr. Karvalics László: i.m. 252.

¹⁵ Szigeti Ernő: i. m. 12. old.

középkortól folyamatosan napjainkig érvényesülő, a városi rang megszerzését alapvetően motiváló, a történelmi tapasztalatokból fakadó hagyományok erejét.

A városi rang megszerzése ma is presztizskérdés, hatalmi, tekintélybeli ügy a települések, illetve azok lakói, önkormányzati testületei, vezetői szempontjából. Jól bizonyítja ezt az elmúlt fél évszázad is, amikor a várossá nyilvánítással kapcsolatos igények folyamatosan növekedtek, függetlenül attól, hogy e cím elnyerése járt-e az adott közösség számára valamilyen konkrét előnnyel.

Azoknak a törekvéseknek, amelyek a városi cím elnyerésére irányulnak és gyakran évtizedekig tartanak, nemcsak a település nagyság, a kistérségi centrumfunkciók, illetve a fejlettség lehet az alapja egy település életében, hanem sokszor leginkább a mezővárosi vagy a járásszékhelyi múlt az ösztönző hatás. A városi cím elnyerését motiválják bizonyos történelmi eseményekhez, emlékekhez kötődő hagyományok is. Egyes települések várossá nyilvánítási igényeit erősíti azon felismerés hiánya is, hogy nem elsősorban a városi cím, hanem a valóban városias urbanizált életfeltételek elérése a fontos a településen élő lakosság szempontjából.

Lényeges motiváló tényezők lehetnek a városi ranggal összefüggő esetleges gazdasági előnyök, illetve ezek reménye. Jelentősen ösztönözheti az ilyen igényeket az adott település szomszédságában más települések várossá nyilvánítása is.

Előfordulnak olyan várossá nyilvánításra ösztönző tényezők is, amelyeket annak reménye motivál, hogy a városi cím megszerzése révén valamilyen úton-módon, előbb vagy utóbb mód nyílhat külön anyagi eszközök megszerzésére is, mégha a várossá nyilvánítás időpontjában ennek nincsenek is meg a tényleges lehetőségei.¹⁶

¹⁶ Szigeti Ernő: i. m. 15. old.

Napjainkban a városi rang gyakorlatilag semmiféle előnnyel nem jár. Így semmiféle városi jogállásból adódó külön joga, illetve kötelezettsége sincs a városoknak (a megyei jogú városok kivételével), hiszen az önkormányzati törvény a települések egyenrangúságára épít. Pusztán a városi rang megszerzésétől nem lesz gazdagabb, fejlettebb egyetlen település sem.

A városok és a községek között ma csupán egy-két tekintetben van bizonyos - már a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere kialakítása során sokak által kifogásolt - megkülönböztetés az állami költségvetésből származó források tekintetében.

Tehát jelentősebb közvetlen anyagi előnyökkel nem jár a városi cím. A már említett presztizsok és bizonyos pszichikai tényezők mellett azonban a községeket közvetetten gazdasági motívumok is ösztönzik a várossá nyilvánítási pályázatok benyújtására. Hosszabb távon ugyanis feltehetően "kifizetődik" a városi cím. Nem szólva most e rangnak a magántőke vonzását várhatóan elősegítő lehetőségéről, a pályázati úton megszerezhető cél és címzett támogatások elnyerése szempontjából valószínűleg némi előnyt biztosan jelent a városi cím az igények elbírálásakor, különös tekintettel a középfokú intézmények városi szintű kiépítésének szükségességére.

Talán az sem véletlen, hogy az utóbbi években az átlagost is jóval meghaladóan megszorodott az ország észak-keleti felében található elmaradott térségekből beérkező várossá nyilvánítási kezdeményezések száma. Feltehetően e települések önkormányzatai nagyobb esélyt látnak az örökölt elmaradottság, illetve a kialakult válsághelyzet felszámolására vagy annak mérséklésére a városi rang esetén. Reménykednek ugyanis az állami költségvetési forrásokhoz könnyebb hozzájutásból, illetve a társadalmi-gazdasági felzárkózást és fejlődést elősegítő vállalkozói tőke figyelmének felkeltéséből adódó lehetőségekre a várossá nyilvánítást követően.

Kétségtelenül van bizonyos reális alapja ezeknek a reményeknek.. Az elmaradott és válságtérségekben - a kevésbé elmaradott, de aprófalvas és

városhiányos, egyes dunántúli térségekhez hasonlóan - feltétlenül szükség van olyan kiscentrumok fejlesztésére és ezek esetleges központi forrásokból is támogatott intézményi és kommunális infrastruktúrája kiépítésére, amelyek motorját jelenthetik az adott kisebb-nagyobb térségek fejlődésének. Az elmaradott és válságtérségek fejlesztése elképzelhetetlen a kisebb-nagyobb centrumtelepülések urbanizálása nélkül. A városi rang önmagában nem, vagy alig segíti elő a térségfejlesztő kiscentrumok működését, de enélkül - főleg az infrastruktúra vonatkozásában - valószínűleg még nehezebb e feladatot megvalósítani.

A városi cím odaítélése - esetenként mintegy megelőlegezve is - a tapasztalatok szerint ösztönzőleg hat az érintett település fejlődésére, az ott élő lakosság és az önkormányzat aktivitására. Előmozdítja a településfejlesztést, az urbanizációs színvonal emelését, a helyi közösség tevékenységét, mintegy bizonyítandó, hogy a település valóban megérdemelte a városi címet.¹⁷

A várható várossá nyilvánítási igényeket tekintve az látható, hogy az utóbbi időkben erre irányuló kérelmek tömeges száma nem fog csökkenni, mert a nagyközségek bizonyos köre ma is rendelkezik egy-két az alapszintűnél nagyobb jelentőségű közép fokú funkciókkal és ezek előbb-utóbb várhatóan benyújtják igényüket a városi cím elnyerésére. Számolni kell a nagyobb lélekszámú, illetve a kedvező, sajátos adottságokkal és funkciókkal rendelkező gyorsan fejlődő üdülőtelepülések, határállomások, kulturális-oktatási szerepet betöltő stb. települések igényeire.¹⁸

Amennyiben csak az 5000 főnél népesebb községek várossá nyilvánítása jöhetne szóba, akkor a jövőben lényegében csak az Alföldön, valamint a fővárosi agglomerációban növekedhetne a - zömében érthetően vonzaskörzet nélküli - városok száma, holott a városi rangú centrumtelepülésekre az aprófalvas térségekben inkább szükség lenne. Ráadásul e nagyfalvak urbanizáltsága gyakran elmarad az aprófalvas környezetben lévő egyes 5000 főnél kisebb lélekszámú településektől, amelyek szűkebb-tágabb környezetükben bizonyos mértékig már ma is vonzasközpontként funkcionálnak. Ezért több, 5000 lakosnál kisebb, fejlett településnek is esélye lehet a városi cím elnyerésére. Különösen elképzelhető

¹⁷ Szigeti Ernő: i. m. 16. old.

¹⁸ Szigeti Ernő: i. m. 17. old

néhány speciális ipari, mezőgazdasági, idegenforgalmi, közlekedési funkcióval rendelkező urbánus fejlettségű település esetében.

A leendő városok abból a jelenleg 2000-5000 fő népességű községek közül kerülhetnek majd ki, amelyek a különböző korábbi településhálózat-fejlesztési elképzelésekben, mint kiemelt alsó fokú központok, vagy kistérségi centrumtelepülések szerepeltek.

Az 2000-5000 lakosú községek területi megoszlása gyökeresen eltér az 5000 lakos feletti települési körbe tartozóktól, mivel döntő részük aprófalvas térségekben található. Ezek több, mint fele a Dunántúlon van (nagyjából fele-fele arányban annak északi és déli részén), míg az Alföldön és Észak-Magyarországon szintén jelentős számban találhatóak ilyen települések.

Azon települések köre amelyek esélyesek a városi címre - a városi színvonal elérhetőségének és feltételeinek függvényében - nem értelmezhető mereven. Közülük egyesek az idő előrehaladtával kieshetnek az "esélyesek" közül, míg a ma esélytelennek ítélt községek körében is bekövetkezhetnek esetenként olyan kedvező változások, amelyek meggyorsítják a városi szint elérését. Új helyzetet teremthet az az újabban egyre inkább érvényesülő tendencia, amely szerint a népesség városba áramlása lefékeződött, ezek után nem várható a városi népesség arányának növekedése. Ezen nem változtat jelentős mértékben az elkövetkezendő időben várossá nyilvánítandó települések várossá lépése sem, hiszen a korábbiaknál jóval kisebb lélekszámú települések kerülhetnek szóba.¹⁹

A városi szerepkörből – rangból – fakadó előnyök és hátrányok

Ha a rendszerváltás előtti évtizedeket nézzük, azt kell mondani, hogy a városi rang elnyerése egyértelműen előnyökkel járt. Nemcsak rangot, presztizst jelentett, hanem az akkori területi politikának, redisztribúciós rendszernek megfelelően kiemelt fejlesztést, több pénzt, hatalmat. Napjainkban a változások ellenére megállapítható, hogy a városi vagy községi jogállás nem lényegtelen a

¹⁹ Szigeti Ernő: i. m. 20. old

település fejlődése, esetlegesen a társadalmi-gazdasági nehézségeiből történő kilábalás vonatkozásában. Egy adott település fejlődése nemcsak a minisztériumok, a közigazgatás döntésein múlik, hanem a helyi társadalmi-gazdasági-politikai szereplők viszonyulásán, település-területfejlesztési törekvésein is. Egy város, éppen társadalmának, gazdaságának összetettsége és fejlettsége, a társadalmi-gazdasági élet szereplőinek hozzáállása, a társadalom rétegeinek, csoportjainak egyre markánsabban megjelenő életkörülmények és jövedelmi viszonyok szerinti differenciálódása és ebből fakadó elvárásai miatt érdekeit jobban képes képviselni, mint a kisebb települések.²⁰

A probléma nem is ebből, hanem a hatáskörök és a jelenlegi finanszírozási rendszer ellentmondásából fakad. Hiszen általános értelemben a községek úgymond „kötelezhetőek” közvetett módon a finanszírozás módszereivel az alapellátási funkciók gyakorlásával, csakúgy, mint a városok a térségi közép fokú ellátásra.

Az állami támogatások, amelyek elsősorban különböző dolgokhoz kapcsolódó kiegészítések és egyéb többlet források elnyerése tehát kötődik szorosan a települések közigazgatásban elfoglalt státuszához, így ez nem indokolhatja egy község városi címre való törekvését.

Tehát ismételten azt mondhatjuk, hogy a települések életében a várossá válás igen fontos szociológiai és pszichológiai tényező lehet, erősítheti az azonosságtudatot, nagyobb összefogásra, cselekvésre ösztönözhet, spontán fellendülést okozhat, de igazi anyagi támogatásokkal nem jár.²¹

A várossá nyilvánítás szabályozása

A kisvárosok olyan jellegzetes típusai településrendszerünknek, amelyek nélkülözhetetlen közvetítő szerepet töltenek be a falvak és a közép városok között.

²⁰ Csapó Tamás – Kocsis Zsolt: A várossá nyilvánítás elvi kérdései, Tér és Társadalom. 1997/1. 194. old.

²¹ Csapó Tamás – Kocsis Zsolt: i. m. 195. old.

Az utóbbi években a kisvárosok súlya és fontossága különösen megnövekedett, mivel a települések egész körére kiterjedő, városiasodásban is kifejeződő urbanizáció magterületét alkotják.

A városi cím adományozása kétségtelenül bizonyos elismerést jelent a település számára. Elismerését gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődésének, a környező településekre gyakorolt vonzásának, és nem utolsósorban a lakosság településfejlesztő munkájának, figyelembe véve azt is, hogy a település fejlesztésével kapcsolatos tennivalók sora nem zárul le a városi cím megszerzésével.

A várossá nyilvánítással összefüggő tapasztalatok és a városi cím megszerzésére irányuló törekvések ismeretében feltétlenül indokolt, hogy a jövőben a városodási folyamat a jelenleginél szabályozottabb legyen. Szükség van a várossá nyilvánítást bizonyos "feltételekhez" kötni és a várossá nyilvánítási eljárást, a kérelmek elbírálását szakmailag megalapozottabbá tenni.

A módosított, jelenleg hatályos helyi önkormányzati törvény 59. szakasza szerint: "A nagyközség a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja. A képviselőtestület ezirányú kezdeményezését a belügyminiszter útján terjesztheti a köztársasági elnök elé".

A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény szerint a nagyközségi képviselő-testületnek a várossá nyilvánítás kezdeményezésekor részletes értékelésben kell bemutatnia a nagyközség fejlettségét és térségi szerepét.²²

Ezeket a jogszabályokat feltétlenül ki kellene egészíteni. A kiegészítő rendelkezésnek mindenekelőtt tartalmaznia kellene azokat az alapkövetelményeket, amelyek kielégítése hiányában eleve nem jöhet szóba várossá nyilvánítás. Alapkövetelménynek tekintendő egy népességminimum

²² dr. Karvalics László (szerk.): i. m.,263. old.

(2000) fő kikötése, továbbá annak előírása, hogy a városi címre pályázóknak rendelkezniük kell a település jövőjére vonatkozó fejlesztési elképzeléseket tartalmazó koncepcióval, valamint 10 évnél nem régebben készült érvényes településrendezési tervvel.

A várossá nyilvánítási kérelmek elbírálása a községek társadalmi-gazdasági fejlettsége és a vonzáskörzetre is kiterjedő funkciók egyedi mérlegelésével kell, hogy történjék. Ennek során abból kell kiindulni, hogy a települések között a közigazgatás szempontjából nem elsősorban a jogok, hanem a kötelezettségek tekintetében indokolhatók státuskülönbségek. Az a település jogosult magasabb szintű közigazgatási jogállásra, amelyik több feladatot lát el, több kötelezettséget vállal.

Városnak az a külső megjelenésében rendezett, városias arculatú, illetve központú település tekinthető, amelynek intézményhálózata és infrastruktúrája a kornak és a településnagyságnak megfelelő színvonalú és képes - esetleg más településekkel együttműködve - saját és környezete lakossága számára közép fokú ellátást biztosítani.

Önkormányzati rendszerünkben az önkormányzatok alapjogai egyenlőek, nem függenek attól, hogy a település község, vagy város. Az önkormányzati feladatok, hatáskörök megállapítása sem azon az alapon lehet eltérő, hogy városról, vagy községről van szó. Törvény a települési önkormányzatoknak a település nagyságától, a lakosságától - a teljesítőképességtől - függően állapít meg eltérő feladatokat, hatásköröket. A helyben maradó személyi jövedelemadó kiegészítésénél van eltérés község, illetőleg város között. A város tehát nem külön jog, hanem cím, rang.

Az előzőeket figyelembe véve a várossá nyilvánítás kezdeményezések elbírálása során - nem fontossági sorrendben - az alábbi szempontok mérlegelése kívánatos.

A törvény a várossá nyilvánítás általános feltételrendszerét keretjelleggel határozza meg. Ennek lényegében három alapkritériuma van:

- nagyközség kezdeményezheti, ha
- fejlettsége,
- térségi szerepe indokolja a városi cím használatát.

A várossá nyilvánítási kezdeményezést - az önkormányzati általános választás évének kivételével - minden év január 31. napjáig lehet felterjeszteni a belügyminiszternek. A nagyközségi képviselő-testület várossá nyilvánításának kezdeményezésekor részletes értékelésben mutatja be a nagyközség fejlettségét, térségi szerepét. Az 1999. évi XLI. törvény alapján nagyközség fejlettségét, térségi szerepét különösen a következőkben indokolt értékelni:

- a nagyközség helye a térség településhálózatában, fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai;
- a nagyközség népességének alakulása, demográfiai, társadalmi szerkezetének jellemzői;
- a nagyközség gazdasági fejlettsége, szerkezete, jelentősebb gazdasági társaságok, kereskedelmi, szolgáltató funkciók, ezek térségi kihatása, az üdülés, az idegenforgalmi és a vendéglátás jellemzői;
- gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság a nagyközségben, a térségi ingázás, a képzettség jellemzői;
- a nagyközség infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége: ivóvíz-ellátottság, a szennyvízelvezetés-tisztítás (-kezelés), elhelyezés, a rendszeres hulladékgyűjtés, elhelyezés, a fűtés módja, a hírközlés, a szilárd burkolatú úthálózat kiépítettsége;
- a nagyközség településszerkezete, arculata, fejlesztési koncepciói, rendezési, szabályozási tervek jellemzői;

- a nagyközség intézményei, főként a térséget is ellátók jellemzői, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás, egyéb intézmények területén, az igazgatási és rendészeti szervek;
- a nagyközség szellemi, kulturális, sport élete, társadalmi szervezettsége, a civil szerveződések tevékenysége, mindezek kihatása a térségre;
- az önkormányzati vagyon és gazdálkodás bemutatása, az önkormányzat társulások kapcsolatai, térségi szervező munkája.

A kezdeményezés felterjesztésekor a képviselő-testület a határozatában vállalja, hogy a várossá nyilvánítás esetén ellátja a városi önkormányzatok és szerveik részére jogszabályban előírt kötelezettségeket, megteremti azok végrehajtásának szervezeti és személyi feltételeit.

A belügyminiszter a várossá nyilvánítási kezdeményezések értékelésére a településtudomány, a közgazdaságtan, a közigazgatás- és műszaki tudományok, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, a KSH képviselőjéből és más szakemberekből álló - legfeljebb 15 tagú - bizottságot kér fel.

A belügyminiszter a bizottság javaslatainak figyelembevételével május 31-éig tesz javaslatot várossá nyilvánításra a köztársasági elnöknek, akit ezzel egyidejűleg - álláspontját indokolva - tájékoztat azokról a kezdeményezésekről, melyeket nem terjeszt elő döntésre. A köztársasági elnök június 30-áig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzé teszi. Ilyen módon a következő év központi költségvetése számolhat az új városokkal.

A várossá nyilvánításról szóló döntés Magyar Közlönyben történő közzétételét követő 5 napon belül a belügyminiszter tájékoztatja az érintett képviselő-testületet arról, hogy a kezdeményezésüket miért nem lehetett még előterjeszteni döntésre, hogy mely területeken, milyen fejlesztések szükségesek az előterjesztéshez. Ha a képviselő-testület fenntartja a kezdeményezését, az eredmények elérését követő év január 31-éig - az önkormányzati általános

választás évének kivételével - a felterjesztés kiegészítésével ismételheti meg a kezdeményezést.

A kezdeményezések értékelése, összehasonlíthatósága érdekében a belügyminiszter a Belügyi Közlöny 1999. évi 13. számában tette közzé azon adatok körét, amelyek szükségesek az értékeléshez.

A várossá nyilvánítás előkészítése pályázat keretében történik. A pályázatot – amint már említettem - benyújtani január 31-ig lehet. Ennek az a praktikus oka, hogy így a köztársasági elnök júniusig meghozhatja döntését, a döntés alapján pedig a következő év állami költségvetése már figyelembe veheti az új városokat.

A várossá nyilvánítási pályázatok elbírálása súlyozott pontrendszer alapján történik. A pályázatok értékelésénél a következő főbb tényezőket veszik figyelembe:

- a nagyközség helye az ország településhálózatában, kapcsolódása a közlekedésforgalmi rendszerekhez; múltja, történeti értékei, a korábbi városi, mezővárosi, igazgatási szerepköre, ennek ma is bizonyítható továbbélése, hagyományai;

- a nagyközség népességének alakulása, társadalmi szerkezete; a népmozgalom adatai (természetes és tényleges szaporodás, vándorlás, stb.), fontos tényező a gazdasági aktivitás, a foglalkoztatottság, az ingázás, a képzettségi jellemzők;

- a nagyközség gazdasági fejlődése, a település és a térség lakosságát is foglalkoztató gazdálkodó szervezetek, gazdasági társulások, főbb intézmények jellemzői;

- a nagyközséget, illetve térségét ellátó közép fokú intézmények bemutatása, melyek közül kiemelten fontos az oktatási, kulturális, illetve az egészségügyi, szociális intézmények ismertetése; lényeges továbbá a helyi, térségi illetőségű állami, igazgatási rendészeti szervek (pl. bíróság, földhivatal, rendőrség,

ügyészség), térségi feladatot ellátó önkormányzati tűzoltóság, valamint a műszaki infrastrukturális szolgáltatók (pl. áramszolgáltató) jellemzése;

- a nagyközség kereskedelmi és bevásárló központ szerepe, szolgáltató egységei (áruházak, bevásárló centrumok, kiskereskedelmi forgalom, ezen belül iparcikk forgalom, stb.);

- a nagyközség idegenforgalmi jellege, intézményei, férőhelyei (szálloda, panzió, kereskedelmi szálláshely stb.), a környezeti kultúra;

- a nagyközség műszaki infrastruktúra ellátottsága, a villany-gázellátás, a közműves vízellátás, a szennyvízelvezető csatornahálózat kiépítettsége, a szennyvízkezelés mértéke, a rendszeres szemétyűjtés és lerakás megoldottsága, úthálózat kiépítettsége, hírközlés helyzete;

- a tömegközlekedés rendszere, módja;

- a nagyközség szellemi vonzása, kisugárzása, kulturális színvonalának főbb mutatói; az öntevékeny szervezetek, civil szerveződés (egyesületek, társaságok, alkotó- és más közösségek, stb.) bemutatása, tevékenysége;

- az önkormányzati gazdálkodás jellemzői, a tárgyév költségvetésének főbb adatai, mérlege; a fejlesztések ismertetése;

- a nagyközség városias arculatának jellemzői: rendezettsége, központjának városiassága, épületeinek, épület-együtteseinek megjelenése, műemlékei, környezeti állapota. Fejlesztési elgondolásai, tervei, a településrendezési terv, az épített környezet védelmére tett és tervezett intézkedések;

- a nagyközség térségi szerepe és súlya (gazdasági, foglalkoztatási, az intézmények szervező és vonzó hatása, társulások, stb.).²³

²³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kommentárja. Complex CD Jogtár.

A várossá nyilvánításra irányuló önkormányzati kezdeményezések körültekintő szakmai elbírálását segítő szükség van arra, hogy a pályázatok mellékleteként készüljön egy statisztikai adatokat tartalmazó tájékoztató a településről. Feltétlenül csak tájékoztatóról lenne szó. A várossá nyilvánítást nem szabad e konkrét statisztikai mutatókhoz kötni.

A statisztikai tájékoztató a népességalakulással, a foglalkoztatottsággal, iskolai végzettséggel kapcsolatos adatokat, a lakás, kommunális, egészségügyi, oktatási, idegenforgalmi infrastruktúra ellátottságát és a lakosság jövedelmi színvonalát kifejező fontosabb mutatószámokat tartalmazná, valamint jelezné, hogy az igazgatási, oktatási, kulturális, szociális, idegenforgalmi, kereskedelmi, pénzügyi intézményhálózat milyen elemei, egységei találhatóak meg az adott településen.

Fontos, hogy a statisztikai tájékoztatóban a városi színvonalat jelző mutatók mellett megjelenjenek olyanok is, amelyek a térségi szerep megítélését segíthetik. (Pl. vándorlási egyenleg, napi ingázás, szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak aránya, az egészségügy, az oktatás, az idegenforgalom egyes jellemzői stb.). Ezt jelzik az intézményrendszer különböző elemei meglétére, vagy hiányára vonatkozó információk is.

A statisztikai adatok és információk nem a pályázat egyoldalú, mennyiségi szempontú megítélését, hanem valóban tájékoztatási célokat kell, hogy szolgáljanak az értékelés során. A kezdeményezések elbírálása nem szűkülhet le a statisztikai adatok megítélésére, összehasonlítására.

A községi önkormányzat várossá nyilvánítási kezdeményezését tartalmazó pályázathoz indokolt lenne csatolni a megyei önkormányzat véleményét is a kistérségi együttműködés, a területfejlesztési összefüggések megítélése céljából. Ugyancsak szükség lenne arra, hogy a várossá nyilvánítási kezdeményezés tartalmazzon egy rövid ismertetést a önkormányzat utóbbi években végzett

tevékenységének és a település fejlődésének főbb jellemzőiről, valamint a környező térség más településeivel kialakított kapcsolatokról.²⁴

Az Európai Unió csatlakozás és a magyar városhálózat

A magyar regionális fejlődés történetében a kilencvenes évek elején lezajlott rendszerváltozás új fejezetet nyitott. Eddig nálunk ismeretlen térformáló folyamatok jelentek meg, a rendszerváltozás egybeesett egy gazdasági szerkezetváltással és az önkormányzatiság is felértékelődött. Nagyon gyors változásoknak lehettünk tanúi: a már korábban is stagnáló észak-magyarországi iparvidék összeomlásának a nyugati területek felértékelődésének, az alföldi agrárbázisú gazdaság piacvesztésének és a főváros minden tényező tekintetében páratlan kiugrásának. Ezek a folyamatok jellegadóan befolyásolták a városok fejlődését is. A városhálózat bonyolult képződmény, természetéből következik, hogy lassan alakul át a rendszerváltás kora azonban itt is meghatározó változásokat hozott, csak úgy mint a napjainkban érzékelhető uniós csatlakozás.²⁵

Magyarországnak – reményeink szerint hamarosan (2004. május 1.) – újabb változás elé kell néznie, amely hosszú időre meghatározhatja hazánk perspektíváit, ez pedig az Európai Unióhoz való csatlakozás. Ez új tényezőket jelent majd a regionális fejlődésben, így a városok életében is. A kérdés az, hogy a fenti tényezők mennyiben befolyásolják a városok életét, milyen új színterek jelennek meg és milyen kihívásokkal kell szembenéznük.

Ennek érdekében a nemzetközi összehasonlítást célszerű készíteni és megvizsgáljuk azt, hogy a hozzánk hasonló helyzetű - azaz az Európai Unió magterületeinél fejletlenebb, periférikus fekvésű államokban - milyen változások mennek végbe, amikor csatlakoztak az EU-hoz. Írország, Görögország, Portugália azok az országok, amelyek ilyen szempontból relevánsak. Talán Írországot találjuk leginkább olyan országnak, amely különösen alkalmas az összevetésre, itt ugyanis

²⁴ Szigeti Ernő: i. m. 29. old.

²⁵ Beluszky Pál – Győri Róbert: A magyarországi városhálózat és az EU csatlakozás. In Tér és Társadalom, 1999/1-2. 21. old.

a 60-as években adták fel a protekcionista importhelyettesítő gazdaságpolitikát, és csak 1973-ban csatlakoztak az Európai Közösséghez. Tehát a gazdasági rendszerváltást bő évtizedes távolággal követte a csatlakozás. Írország GDP-je ekkor az EK átlagának 45,6%-a volt, ma a magyar GDP az EU átlagának harmada körül van. Az összehasonlításnak azonban nehézségei is vannak: a világgazdaság képe ma egészen más, mint a 60-as években, a 70-es évek elején volt, mindezeket túl az EU is hatalmas fejlődésen ment keresztül. Írországban az EK-hoz történő csatlakozás után új befektetők jelentek meg, elsősorban a közösségen kívülről, akik Írországot ugródeszkának használták, hogy az EK védett piacaira betörhessenek. Manapság Magyarországon is találkozhatunk ilyen jellegű befektetőkkel. Írországban már a 60-as évektől a kisvárosok lettek a kedvelt befektetési helyek, a magas munkanélküli ráták sem itt, hanem a nagyvárosokban alakultak ki, míg a Közösség által különböző alapból nyújtott támogatásból Írország egésze, mint egyetlen régió részesedett. Írország analógiája alapján azt a következtetést vonhatjuk le a városok és az egész ország tekintetében, hogy a döntő változást nem az EK-hoz való csatlakozás jelentette, hanem a külgazdasági nyitás.²⁶

Magyarország Európai Unió csatlakozása után különböző alapokból (Kohéziós Alap, Regionális Fejlesztési Alap, stb.) jelentős támogatás érkezik országunkba. Ezekből a támogatásokból a regionális fejlesztés törvényeinek megfelelően elsősorban a fejletlenebb területeknek kell, hogy részesedjenek. Az EU nézőpontjából gyakorlatilag Magyarország egész területe ilyennek minősül, mivel Budapest GDP-je sem éri el az Unió 75%-át. Az EU gyakorlata alapján a problematikus térségek között a támogatás megosztása viszonylag egyenletes. Nálunk az északkeleti megyék politikai okokból is, valamint demográfiai súlyuknál fogva aránytalanul nagyobb támogatásban részesültek. Az EU támogatások megszerzéséhez szükséges társfinanszírozási rendszer működtetése elsősorban önkormányzati, lakossági források bevonását feltételezi. Központi támogatásra a települések ugyanis csak országos célú pályázat esetén számíthatnak. A társfinanszírozás megvalósulásához növelni kell az önkormányzatok önállóságát, elsősorban a helyi adókra támaszkodva.

²⁶ Beluszky Pál – Györi Róbert: i. m. 22.old.

Azokra a programokra kell fordítani a nemzeti forrásokat, amely programokra uniós támogatás érkezik. Így egyáltalán nem biztos, hogy az általunk is preferált célok kapják a támogatást. Az érkező támogatások célja elsősorban az infrastruktúra fejlesztése lesz, olyan gazdasági tevékenységet, amiből az EU piaca telített, minden bizonnyal nem fognak támogatni. Ezek alapján elképzelhető, hogy az EU támogatások megléte nem jelenti azt, hogy radikális gyorsasággal sikerül majd csökkenteni a területi és településhálózati hátrányokat. Ha az Európai Unióban némiképpen csökkentek is a regionális különbségek a sorozatos támogatásoknak köszönhetően, de nem a várakozásoknak megfelelő mértékben. Nem számolhatunk azzal, hogy ezeknek a pénzforrásoknak a segítségével rövidesen gyökeres változásokat érhetünk el. Egyes vélemények szerint a támogatásokat fokozott mértékben kell felhasználni a városokban, a nagyvárosokban. Részben ezt követelik meg az ország valós igényei, másrészt ezek a térségek jobban elő tudják teremteni a társfinanszírozáshoz szükséges összeget.

Az uniós csatlakozás után új fogalommal kell megismerkednünk: a városversennyel. Az egységes európai piacon a városok egymással is versengenek a befektetőkért, különböző támogatások elnyeréséért. A városverseny különösen a hasonló adottságú, funkciójú városok között lesz éles. Vannak olyan helyi tényezők, amelyek rövid távú előnyöket kínálnak, például olcsó munkaerő, kedvező adózási feltételek, de ezek a tényezők gyorsan változnak, a tőkemozgás pedig azonnal követi ezeket a folyamatokat. Ennek következtében a rendkívül profitorientált tőkések kedvezőbb feltételeket nyújtó városok után néznek. Így a gyors virágzást gyors hanyatlás válthatja fel. Magyarországon a városverseny különösen éles lehet, mivel sok hasonló adottsággal rendelkező városunk van, például a hajdani alföldi mezővárosok, illetve hajdúvárosok.²⁷

A határ és a határmentiség az utóbbi időben egyre inkább felértékelődő kérdéssé vált az EU-ban. A határok átjárhatóságával megteremtődik a lehetőség a határokon átnyúló kapcsolatok, együttműködések szélesítésére, és regionális

²⁷ Beluszky Pál – Györi Róbert: i. m. 25. old.

együttműködések kialakítására. Azt mondhatjuk, hogy csatlakozásunk után kétféle országhatárral rendelkezik majd hazánk, az egyik, amelyik az Európai Unióval köt össze minket, egy átjárható laza határ, a másik típusú pedig az úgynevezett „külső” határ, amelyik elválaszt nem EU tag szomszédainktól. Mindkét határ nagy lehetőségeket tartogat a határok mentén fekvő városainknak. Azon határainkon, ahol nem EU tagországokkal érintkezünk, mi képviseljük majd az Európai Unió keleti határát. Az itt lévő települések kapuvárosokká válhatnak és ebben a szerepben fejlődésük új dimenziót kaphat. Erre a feladatra fel kell készülni, nem csupán az infrastruktúra fejlesztésével, hanem regionális együttműködések kezdeményezésével is.

Összegzésül azt mondhatjuk, hogy Magyarország Európai Unió csatlakozása a magyar településhálózatot döntően nem fogja átalakítani, csupán árnyalni fogja a kilencvenes években megindult folyamatokat. A csatlakozás utáni első időszakban még mindenképpen a meglévő területi különbségek meglétével számolhatunk. A kedvező hatások hosszabb távon fognak jelentkezni. A városhálózat tekintetében ez jelentheti valamely kiegyenlítődés megindulását is, ami azt jelenti, hogy a ma gazdaságilag stagnáló kis- és középvárosok is kedvező befektetési területté válnak, gazdaságuk stabilizálódik, megélnékül és népességvesztésük is megáll. Mindez érvényes a válságterületek városaira is, ahol a kedvező változások motorjai maguk a városok lehetnek.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásra minden területen fel kell készülnünk. Elsősorban intézményhálózatunkat kell európai arculatúra formálnunk, fel kell készülnünk a támogatások eredményes pályázására. Tudnunk kell, hogy az EU csatlakozásnak csak az egyik vetülete a hozzánk érkező támogatás, sokkal fontosabbak azok az egyéb hatások, amelyek gazdaságunkat, és ezzel együtt a városhálózatot érik.²⁸

FELHASZNÁLT IRODALOM

²⁸ Beluszky Pál – Györi Róbert: i. m. 28. old.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kommentárja. Complex CD Jogtár.

Batár Attila: Városaink az ezredfordulón, Új Világ Kiadó 2000.

Beluszky Pál-Győri Róbert: A magyarországi városhálózat és az EU-csatlakozás, Tér és Társadalom 1999/1.

Csapó Tamás-Kocsis Zsolt: A várossá nyilvánítás elvi kérdései.... Tér és Társadalom 1997/1.

Egyed István: A vidéki városi törvényhatóságok jogállása. A korszerű közszolgálat útja 8. – A mai magyar város – az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Szerk.: Mártonffy Károly, Budapest, 1938.

Kácsor József: A nagyvárosi fejlődés jellemzői, Magyar Közigazgatás 1992/3.

Kara Pál: A város és vonzaskörzetének szervezeti, strukturális lehetőségei, város és vonzaskörzete, Ön-Kor-Kép 1996

Dr. Karvalics László (szerk.): Magyarország városai, Égisz 2000.

Kelemen Barnabás: Egy „kisváros” uniós elvárásai, Európa és magyar közigazgatás 1999.

Kiss Éva: A várossá nyilvánítás néhány tényezője- egy önkormányzati felmérés tükrében, Önkormányzati Szemle 1998/7-8.

Kiss Éva: Önkormányzati vélemények a várossá nyilvánítás szabályozásáról, Magyar Közigazgatás 1998/10.

Kökényesi József: A településfejlesztést, -rendezést befolyásoló alaptörvényekből fakadó jogalkotási összefüggések és szabályozási feladatok, Magyar Közigazgatás 1994/1.

Magyary Zoltán: A magyar várospolitikai alapvetése, A korszerű közszolgálat útja 8. A mai magyar város, az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Szerk.: Mártonffy Károly, Budapest, 1938.

Sárfalvi Béla – Tóth Aurél: Földrajz a gimnázium I. osztálya számára, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, é. n.

Szaló Péter: A település épített és természeti környezete, Magyar Közigazgatás 1998/4.

Szigeti Ernő: Városodás és várossá nyilvánítás, Városok, Kőfalak 1995.

Tóth József: Nagyvárosok a magyar településrendszerben, Comitatus. Önkormányzati Szemle 1993/7-8.

Varga Ötvös Béla: Településrendezés és településfejlesztés, Comitatus. Önkormányzati Szemle 1993/11-12.

Wiener György: A városi közigazgatás, a város szerepe a középszintű közigazgatásban, Szerk.: Raft Miklós, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1982

Melléklet

Várossá nyilvánítások 1900-2001 között:

Várossá nyilvánítás éve	A város neve
1905	Szekszárd
1907	Újpest
1918	Békéscsaba

1921	Kalocsa, Mosonmagyaróvár
1922	Csongrád, Kispest, Salgótarján
1923	Balassagyarmat, Hajdúhadház, Pestszenterzsébet, Rákospalota
1924	Mohács
1926	Budafok
1936	Pestszentlőrinc
1945	Hatvan
1946	Orosháza
1947	Tatabánya
1949	Csepel, Ózd
1951	Dunaújváros, Komló, Várpalota
1952	Törökszentmiklós
1954	Kazincbarcika, Keszthely, Oroszlány, Tata
1959	Ajka
1966	Gödöllő, Szavas, Szigetvár, Tapolca, Tiszaújváros
1968	Sárospatak, Sárvár, Siófok
1969	Kapuvár, Mátészalka
1970	Dombóvár, Kisvárda, Százhalombatta
1971	Balatonfüred, Csorna, Nagyatád
1973	Békés, Kiskőrös, Mezőkövesd, Nyírbátor
1977	Bonyhád, Dunakeszi, Marcali, Siklós
1978	Barcs, Berettyóújfalu, Celldömök, Érd, Fehérgyarmat, Körmend, Lenti, Paks, Vásárosnamény
1983	Szentgotthárd
1984	Dorog, Encs, Heves, Mór, Pásztó, Sümeg, Szeghalom, Szerencs, Tamási, Tiszafüred, Zalaszentgrót, Zirc
1986	Bácsalmás, Bicske, Boglárlelle, Budaörs, Edeleny, Kisbér, Kunszentmárton, Mezőkovácsháza, Püspökladány, Sárbogárd, Szécsény,

	Szigetszentmiklós, Tiszakécske, Tiszavasvári, Tokaj, Vasvár
1989	Balatonalmádi, Balmazújváros, Bátonyterenye, Battonya, Biharkeresztes, Csenger, Curgó, Dabas, Dunaföldvár, Fonyód, Füzesabony, Gárdony, Gyomaendrőd, Hajdúdorog, Hajdúhadháztéglás, Jánoshalma, Jászapáti, Kiskunmajsa, Kistelek, Kunhegyes, Kunszentmiklós, Letenye, Martfű, Mezőberény, Mezőhegyes, Monor, Mórahalom, Nádudvar, Nagykálló, Nagykáta, Nyergesújfalu, Pétervására, Putnok, Ráckeve, Rétság, Sajószentpéter, Sarkad, Szikszó, Tab, Tolna, Záhony
1991	Aszód, Balatonboglár, Balatonlelle, Derecske, Hajdúhadház, Jászárokszállás, Mezőcsát, Téglás
1992	Balatonföldvár, Enying, Hévíz, Lengyeltóti, Lőrinci, Nyíradony, Tiszalök, Újfehértó
1993	Abony, Baktalórántháza, Ibrány, Jászfényszaru, Kecel, Lajosmizse, Máriapócs, Mindszent, Nagyhalász, Pécsvárad, Polgár, Soltvadkert, Tiszaföldvár, Tótkomlós
1995	Bátaszék, Csepreg, Fertőd, Sásd, Simontornya, Szabadszállás
1996	Elek, Létavértes, Nagymaros, Pécel, Szendrő, Szentlőrinc
1997	Boly, Devecser, Felsőzsolca, Gyál, Izsák, Nagyecsed, Pilisvörösvár, Polgárdi, Sellye, Solt, Újszász, Zalakaros
1999	Göd, Harkány, Herend, Veresegyház
2000	Balatonfüzfő, Budakeszi, Dévaványa, Dombrád, Dunaharaszti, Ercsi, Füzesgyarmat, Pannonhalma, Pomáz, Rakamaz, Szob, Tiszacsege, Villány, Visegrád, Zalalövő

2001	Borsodnásasd, Demecser, Emőd, Gönc, Gyömrő, Kerekegyháza, Komádi, Nagybajom, Répcelak, Tét, Tököl, Tura, Vámospércs, Vecsés, Vésztő,
------	--

Gellén Klára
Az önálló zálogjog alkalmazása a jelzálog-hitelezés gyakorlatában

A jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény (továbbiakban: Jht.) lehetőséget teremtett Magyarországon olyan szakosított hitelintézetek létrehozására, melyek ingatlanon alapított jelzálogjog fedezete mellett hosszú futamidejű hiteleket nyújtanak úgy, hogy az ehhez szükséges pénzügyi forrást jelzáloglevelek kibocsátásával teremtik elő.

A jelzálog-hitelezési rendszerünk változásait tekintve, kezdetben a német modell mintájára nálunk is a vegyes rendszert alkalmazták. A jelzálog-hitelintézet kizárólagosan volt jogosult e két tevékenységre, a hitelezésre és a jelzáloglevél kibocsátás folytatására. Jelentős változást a 2001. évi L. törvény a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról hozott, amely egyéb fontos módosítás mellett, megteremtette a lehetőséget annak, hogy a jelzálog-hitelintézet más hitelintézettől megvásárolja a Magyarország területén lévő ingatlanon alapított önálló zálogjogot, ezzel mintegy refinanszírozva az általa nyújtott kölcsönt. A módosítás egy új együttműködés alapjait teremtette meg a jelzálog-hitelintézettel, melynek eredményeként alapvetően megújult a kereskedelmi bankok szerepe a jelzáloghitelek nyújtásában.

A 2001-es módosítással megújult jelzáloghitelezési gyakorlatunk már a tiszta rendszerrel mutat rokon vonásokat, melynek jellemzője, hogy a jelzálog-hitelintézettől elkülönülő szervezetek, többnyire kereskedelmi bankok végzik az elsődleges hitelnyújtást, és az így kapott jelzálogállományt átadják a szakosított hitelintézetnek, aki kizárólagosan jogosult jelzáloglevelek kibocsátására.

Nálunk, és általában ez a tendencia figyelhető meg más országokban is, a két rendszer elemei kombinálódnak. A jelzálog-hitelintézet kizárólagosan jogosult a jelzáloglevelek kibocsátására, miközben maga is, - és a refinanszírozási program keretében - egyéb hitelintézetek is hitelt nyújtanak.

Jelen tanulmány nem tűzte ki céljául a jelzáloghitelezési rendszerünk, illetőleg a jelzáloghitelezési folyamat részletes ismertetését, csupán az önálló zálogjognak a refinanszírozás folyamatában betöltött speciális szerepét kívánja bemutatni.

A Földhite- és Jelzálogbank a hitelintézetekkel kötött refinanszírozás keretében egy különleges jogi biztosítékot, az önálló zálogjogot használja. Az önálló zálogjog alkalmazása és egyben adásvételének lehetősége egy teljesen új banki hitelezési rendszert teremtett meg Magyarországon.

Főszabály szerint a zálogjog egy járulékos jellegű szerződéses biztosíték, mely a főkövetelés, az alapkötelem megerősítését célozza. Amennyiben azt nem teljesítik, ez lehetőséget teremt az igénynek a biztosítékból való kielégítésére. Ha a főkötelem megszűnik, az a zálogjog, mint járulékos kötelezettség megszűnését is maga után vonja. A zálogjog önmagában nem, csak a főkötelemmel együtt átruházható. Ezzel szemben, ahogy a neve is utal rá, az önálló zálogjog nem a főkötelem járuléka, hanem független, önálló jogosultság. Ehhez a zálogjogi kötelemhez kapcsolódik a lekötött zálogtárgyból való kielégítés lehetősége. A kötelezettség a konkrét zálogtárgyat és nem magát a személyt terheli. Az önálló zálogjog személyes követelés nélkül alapított, a jogosult nem egy konkrét személyhez fordul követelésével, hanem kizárólag a zálogjoggal terhelt zálogtárgyból kereshet kielégítést. Másik különlegessége, hogy önállóan átruházás tárgya

is lehet. Így a zálogjog adásvétel útján másra átruházható, s ezt követően az új jogosultat illeti meg a zálogtárgyból a kielégítés joga. Valójában a jelzálogbank és a hitelintézetek közötti refinanszírozási folyamatban ezt a két speciális tulajdonságát használják ki. A felek az önálló zálogjog alapításával biztosított hitelek refinanszírozására egymással keretszerződést kötnek, melyben rögzítik az önálló zálogjoghoz kapcsolódó további részletszabályokat is.

A folyamat létszakaszait vizsgálva, a refinanszírozási hitelezés első lépéseként a hitelintézet az adóssal megkötö a jelzálog-hitelszerződést, melynek részét képezi az önálló jelzálogot alapító zálogszerződés is. A jelzálog-hitelszerződés, és így a zálogszerződés is alakszerűséghez kötött, mivel azt a felek csak közjegyzői okiratba foglalhatják. A hitelintézet a szerződés megkötése előtt szigorú bírálati eljárásnak (adósminősítésnek) veti alá az ügyfelet és a fedezetként felajánlott ingatlant. Az ingatlan (-ok) hitelbiztosítéki értékének megállapítása azonban a jelzálogbank, illetve a vele szerződéses kapcsolatban lévő ingatlan értékbecslők feladata.

A jelzálog-hitelintézet csak azt a Magyarország területén lévő ingatlanon alapított önálló zálogjogot vásárolja meg, amely megfelel a jelzálog-hitelezésre vonatkozó törvényi előírásoknak, közjegyzői okiratba foglalták, és ezen túlmenően a hitelintézet az eladással egyidejűleg részletvétel keretében azzal a feltétellel vásárolja vissza, hogy őt a jelzálogjog csak a vételár teljes kifizetésével illeti meg. A fedezetként felajánlott ingatlanra alapított zálogjogot első ranghelyű önálló zálogjogként jegyzi be a földhivatal, biztosítására elidegenítési és terhelési tilalmat kötnek ki a felek.

Ahhoz, hogy a kölcsönfelvevők állami kamattámogatásban részesüljenek mindenképpen szükséges az így alapított önálló zálogjog jelzálog-hitelintézet által történő felvásárlása. Ez csak abban az esetben történik meg, ha az önálló zálogjog megfelelő földhivatali bejegyzése megtörtént, illetve a lekötött ingatlan ingatlan-nyilvántartási állapota a szerződéskötéskori állapotához képest a jelzálogjog bejegyzéséig ne változzék kedvezőtlenül a hitelezőre, a zálogjogosultra nézve. Ha a jelzálog-hitelintézet a hitelügyletet és annak biztosítását nem találja megfelelőnek, akkor a vétel megghiúsultnak tekintendő. Ez az adósra nézve azzal a következménnyel jár, hogy a hitelező hasonló, de állami kamattámogatást nem tartalmazó kölcsönfajtájára vonatkozó ügyleti kamatot és egyéb díjakat köteles megfizetni.

Ha a felvásárlást követően derül ki, hogy valamely jogszabályi, vagy szerződéses feltétel nem teljesült, akkor a részletfizetési kedvezmény megszűnik, és bank köteles az önálló zálogjogot egyösszegben, és haladéktalanul visszavásárolni, kivéve, ha a felmerülő okért a jelzálogbank a felelős (pl. hitelbiztosítéki érték helytelen meghatározása). Amennyiben a felmerülő probléma mindkét félnek felrögzíthető, akkor a terhet a keretszerződésben meghatározott arány szerint viselik.

A felek a keretszerződésben kötelezettséget vállalnak az önálló zálogjogok megvásárlására és egyidejű visszavásárlására is. (Ez mindkét fél részéről jog és egyben kötelezettség is, így nem azonosíthatóak a Ptk.-ban szabályozott vételi és visszavásárlási joggal.)

Az egyes ügyletekhez kötődő zálogjogok megvásárlása kötegenként történik. Egy köteg lehetséges értéke minimum és maximum korláttal behatárolt. Felvásárlása a kijelölt "felvásárlási értéknapon" történik. Egy felvásárlási értéknapon csak egy köteg adásvételét lehet lebonyolítani. A felvásárláskor a refinanszírozni kívánt jelzáloghitelek fedezetül kikötött valamennyi ingatlant terhelő önálló zálogjog felajánlására köteles a bank. A köteg vételára, -a felvásárlási- és a visszavásárlási ár is-, a vétel időpontjában még vissza nem fizetett tartozás tőkeösszegével és esetleges járulékaival egyezik meg.

A jelzálogbank az általa kifizetett vételárat refinanszírozási tőketartozásnak tekinti. Az önálló zálogjog vételárával megfinanszírozza a bank hitelügyletét, és ennek biztosítékeként megszerzi az önálló zálogjogot. Ugyanakkor egyidejűleg a bankkal megkötöti a visszavásárlásra irányuló szerződést is, azzal, hogy az csak akkor válik újból ténylegesen a zálogjog jogosultjává, ha a teljes visszavásárlási árat megfizette. A bank részletvétellel, az adós törlesztő részletéhez igazodóan teljesít. A visszavásárlási ár banki fizetésének ütemezése megegyezik a hitelfelvevő tőke visszafizetésének szerződés szerinti ütemezésével.

Mivel egyidejűleg kötik az önálló zálogjogok eladására és visszavásárlására vonatkozó külön szerződéseket, a felvásárlásra vonatkozó szerződéstől elállás és annak felmondása kizárt.

A felvásárlást követően a zálogjog kizárólagos jogosultja a jelzálogbank, bár az ingatlan-nyilvántartásban továbbra is a hitelintézet van feltüntetve jogosultként. Általában a jogosult személyében történt változás átvezetésére a jelzálogbank a visszavásárlási ár teljes kifizetésig jogosult lenne, de ezt a gyakorlatban nem alkalmazzák. Azonban a felek rögzíthetik, hogy a bejegyzést a jelzálogbank csak akkor kezdeményezheti, ha véglegesen az önálló zálogjog jogosultjává vált. Attól függetlenül, hogy a jelzálogbank nyilvántartásba veteti-e az alanyváltozást ő tekintendő a zálogjog és az elidegenítési terhelési tilalom jogosultjának. A visszavásárlás folyamata alatt egyikük sem jogosult semmilyen jogcímen a zálogjoggal rendelkezni, érvényesíteni, megszüntetni, módosítani, illetőleg bármely magatartásával a másik fél zálogjoghoz fűződő érdekeit csorbítani. A bank nem jogosult sem ingyenesen, sem visszterhesen elidegeníteni és megterhelni a jelzáloghitel követelést sem. A szerződésellenes elidegenítés nem érinti a jelzáloghitelintézet javára fennálló törvényi engedmény (ld. később) hatályát. A fentiek megszegése mindkét fél részéről azonnali hatályú felmondásra ad okot.

A hitelintézet a teljes visszavásárlási ár kifizetésével - ami egyben a hitel teljes kifizetését jelenti, a zálogjogot veszi vissza, s ezzel a jelzálogbank által adott refinanszírozási tőkét visszatörleszti - korlátozás nélküli zálogjogosult lesz.

Ha a kölcsönszerződés adósának szerződésszegő magatartása miatt a zálogjog érvényesítése válik szükségessé, akkor a hitelintézet a zálogjogot a jelzálogbanktól visszavásárolja, és zálogjogát érvényesíti.

A jelzálogbank akkor válhat véglegesen a zálogjog minden korlátozástól mentes jogosultjává, ha a hitelintézet a visszavásárlási vételárat bármely okból kifolyólag, akár részben is, annak esedékességekor nem teljesíti. Ekkor, mivel a zálogjog tényleges érvényesítésének joga és kötelezettsége a hozzákapcsolódó követelés okán ráhárul, mindenképpen kezdeményezi zálogjogának földhivatali átvezetést. A Törvényi engedményt a Jht. 8§(6) bekezdése rögzíti, miszerint a visszavásárlási kötelezettség megszegése esetén, annak időpontjától az önálló zálogjoggal biztosított jelzáloghitel a hozzá kapcsolódó egyéb joggal a jelzáloghitelintézetet illeti meg. A jelzáloghitelintézet így nem csak a zálogjogot, hanem immár a főkövetelést is megkapja. Az engedményezés következtében ő válik a kölcsön-követelés jogosultjává is. A Ptk. engedményezésre vonatkozó szabályira utalva a Jht. rögzíti, hogy a törvényi engedményes (jelzálogbank) a kötelezettet az engedményező- és nem az engedményes- értesítési kötelezettségének hatályával maga is jogosult tájékoztatni. Az értesítést követően a kötelezett már csak az engedményesnek köteles és jogosult teljesíteni. Ha a bank visszavásárlási kötelezettségének jogszabály- és szerződésszerűen nem tesz eleget, akkor a törvényi engedmény hatálya beáll. Ekkor a felek a Ptk. engedményezésre vonatkozó 331.§ alapján úgy rendelkezhetnek, hogy a jelzálogbankot, mint jogutódot megillető követelés

megtérüléséért a bank készfizető kezesként köteles helytállni. Ez alapján a jelzálogbank a banktól, mint készfizető kezestől sortartás nélkül jogosult a jelzálog-követelést behajtani. A kezesi felelősség csak a követelés megtérülésekor szűnik meg.

Az önálló zálogjogból való kielégítési jog felmondással nyílik meg. Erre akkor van lehetőség, ha a kötelezett vagy keze a szerződésben foglalt tartozást esedékességkor nem teljesíti vagy súlyos szerződésszegést követ el, a zálogtárgy oly mértékű romlása következik be, hogy az a kielégítést veszélyezteti, és a kötelezett határidőre nem egészíti ki a fedezetet. Felmondásra a zálogjogosult – a jelzálogbank, ha már végleges jogosulttá vált a törvényi engedménnyel, vagy a hitelt nyújtó bank, ha visszavásárolta a zálogjogot - és a zálogkötelezett is jogosult.

The Modification of New Hungarian Criminal Procedure Code

By Csongor Herke

I. The Codification of Hungarian Criminal Procedure

Until now five different Criminal Procedure Codes existed in Hungary¹. The first Criminal Procedure Code, the Criminal Procedure Act XXXIII of 1986 was in force for more than 50 years. This was followed by the first socialist Criminal Procedure Act III of 1951. There were other two consecutive acts during socialism (Law Decree 8 of 1962, and the one which is presently in force Act I of 1973).

Following the democratic transformation an urging need emerged for a new criminal procedure act, which can cope with the requirements of rule of law. The provisions of the Act I of 1973 were changed on more occasions before and after the democratic transformation of the 1990's, still it became inevitable to make a conceptionally also new code. This happened in 1998 with the Act XIX of 1998 (from now on referred to: The New Code) which, compared to the Code which is presently in force with 407 articles, consists of 607 articles.

According to TREMMEL² this attempted to cope with three criteria:

- the continuation of Hungarian legal traditions
- the closing up to international standards
- the fulfillment of the requirements set up by the society.

In accordance with this, the New Code significantly differs from the Actual Code as far as it's structure is concerned as well and it was made in a way so that the international requirements were also taken into consideration (primarily human rights and fundamental liberties on the basis of Treaty of Rome, furthermore the practice of Human Rights Court of Strasbourg).

On the other hand a problem arose, namely, when making the act, the codifiers did not take into consideration properly the Hungarian legal traditions (e.g. the introduction of cross examination) what is more, there were some contrary opinions expressed by judges and public prosecutors (e.g. the changing of the system of remedies). Another problem was the lack of structural conditions, which hindered the enforcement of the New Code in 2000 (e.g. the setting up of the Regional Courts did not take place, still the New Code prescribed a four instance system of legal remedies. As a consequence of these factors the Act CX of 1999 changed the enforcement date of the New Code to 1 January 2003, at the same time many provisions of the New Code (similarly to the LXXXVIII of 1998) were incorporated in the presently in force Criminal Procedure Act 1973(referred to as the Actual Code).

The Act I of 2002 in order to eliminate these defects changed 309 articles of the New Code which is, however, still not in force. This modification means that half of the articles that make up the New Code will not come in force at all, the other half of them

¹ With the help of OTKA applications Nr. F 037917

² TREMMEL Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001. 630 p.

will come in force, but already in a modified form. This thoughtless codification consists of three basic modifications compared to the original conception:

- it upholds the system of judicial hearing/ interrogation (this is presently in force) as compared to hearing by the parties (with the amendment that after the judicial hearing the public prosecutor, the accused, and the counsel for the defense may ask questions – this is also in accordance with the presently in force Code
- instead of a two instance local remedial system, the present one instance local remedy will remain (still appeal against the decisions of the county court will be dealt with by the Regional Court, and not the Supreme Court)
- at last, compared to the presently in force Code the chances of irregular (that is: not local) remedies are also widened (there would be a possibility for review even against decisions that became non-appealable on first instance).

II. The Structure of the New Code

The New Criminal Procedure Code unified with the modification of 2002 is made up of six parts and thirty chapters.

- Part One: Chapter I: General Provisions [1-11§]; Chapter II: The Court [12-27§]; Chapter III: The public prosecutor [28-34§]; Chapter IV: The investigating authority [35-41§]; Chapter V: The persons involved in criminal procedure [42-59§]; Chapter VI: The provisions on procedural acts [60-74§]; Chapter VII: The proving [75-125§]; Chapter VIII: The forced measures/means of coercion [126-163§];
- Part Two: Chapter IX: The investigation [164-215§]; Chapter X: The accusation [216-233§];
- Part Three: Chapter XI: General rule of judicial procedure [234-262§]; Chapter XII: Preparation of trial [263-280§]; Chapter XIII: The first instance trial [281-344§]; Chapter XIV: The second instance trial [345-384§]; Chapter XV: The renewed process/Renewal of the trial [385-391§];
- Part Four: Chapter XVI: Reopening of the case [392-404§]; Chapter XVII: The review [405-429§]; Chapter XVIII: Remedy in favour of legality [430-438§]; Chapter XIX: Unity of law procedure [439-445§];
- Part Five: Chapter XX: Criminal procedure against juveniles [446-468§]; Chapter XXI: Military criminal procedure [469-492§]; Chapter XXII: Private accusation procedure [493-515§]; Chapter XXIII: Arraignment [516-525§]; Chapter XXIV: Procedure against the absent accused [526-532§]; Chapter XXV: Renouncement of the trial [533-542§]; Chapter XXVI: The omission of a trial [543-550§]; Chapter XXVII: Procedure against persons who have immunity [551-554§];
- Part Six: Chapter XXVIII: Specific procedures [555-587§]; Chapter XXXIX: The execution of decisions/verdicts [588-599§]; Chapter XXX: Closing provisions [600-607§];

The original structure that was accepted in 1998 is more or less the same, the formerly existing chapters (with greatly modified content) remained, with the exception of the third instance procedure (because of the causes mentioned before). As a consequence of the length limits of an essay there is not a possibility to examine the

detailed questions of every chapter, therefore only some basic characteristics are highlighted³.

1. The static rules

Part One of the New Code comprises the static rules. The General Provisions are made up primarily of the basic principles. The New Code, however, does not situate all basic principles in the General Provisions Chapter, instead there are some in other chapters (e.g. right of legal remedy, principle of respecting human rights, principle of verbatimness, principle of publicity) furthermore this New Code does not contain for instance the principle of directness at all. Apart from these we can find new principles, that became independent from others: right to judicial procedure, burden of proof (*onus probandi*), right against self-incrimination. By the way the majority of basic principles (with slightly changed content) is the same with those of the presently in force Criminal Procedure Code.

Regarding the subjects of criminal procedure the most significant changes in the New Code affect the public prosecutor. The public prosecutor will become the main leader of the investigation either through his personal investigation or through somebody else's investigation but on the order of the public prosecutor. The decisive change as far as the courts are concerned is the introduction of "investigator judge", whose authority covers the fulfillment of those duties that emerge during the investigation and must not be done by anybody else but a judge (e.g. the ordering of forced measures, the permission of secret information gathering, interrogation of a protected witness, decisions on remedies). According to the previously stated there will be a four instance judicial system (local courts, county courts, Regional Courts, Supreme Court). Out of the rules on participants in a criminal procedure the following has to be highlighted: restriction of the right of the counsel for the defense in relation to his/her presence during the investigation (he may not be present during the investigation of every witness, only in those cases is he/she permitted to be there if he/she or the accused initiated the interrogation of that particular witness)⁴. New subjects of the procedure are: the counsel of the witness, and the additional private accuser.

A very crucial modification regarding the proofs is that the Actual (presently in force) Code has an exemplary list on nine proofs, the New Code, on the other hand, lists only five means of evidence (testimony of the witness advisement, exhibit, document, testimony of the accused), and in a separate subsection five proving procedures are mentioned (survey, attempt of proving, presentation for recognition, confrontation, concurrent hearing of experts). TREMMEL does agree in his above mentioned work neither with the separation of means of evidence and proving procedures nor with the detailed rules (this is evidently supported by the right against self-incrimination).

The New Code would have introduced important changes regarding forced measures, but prior to this the modification of 2002 changed other, more decisive new rules. According to the original text almost all forced measures could have been ordered only by the court (possibly the state attorney's office), taking this right from the investigating authorities, however, with the modification of 2002 the provisions of the Actual Code were smuggled back in the final text of the New Code. The court

³ TREMMEL Flórián: Büntető eljárásjog, Különös és Kiegészítő rész. Pécs, 1999. 172-213. p.

⁴ FENYVESI Csaba: A védőügyvéd. A védő büntetőeljárás szerepéről és jogállásáról. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.

consequently has exclusive authority only when ordering forced measures that limit one's personal freedom. Any other forced measure (depending on the phase of procedure) may be ordered by the investigating authorities or state attorney's office as well⁵. This is not however the most important drawing back, but the fact that the enactment of the Chapter on bail of the New Code was delayed and it was stated that a separate act is to enact this chapter in question.

2. The investigation, the arraignment and the judicial procedure

The New Code regulates three new institutions regarding the investigation: the inquiry/sounding (other information gathering activities of the investigating authorities), the investigator judge and making general the postponement of accusation. Out of these three only the investigator judge will be totally new institution for the lawpractice because the other two institutions have been already incorporated in the Actual Code following a modification in 1998.

In relation to the judicial procedure the hearing by the parties would have been a major change. As we have stated earlier as a consequence of the 2002 modification this provision did not slip into the final version (?). The improvement of the system of legal remedies does reflect none of the original conceptions. It is very interesting that besides a four instance judicial system, the system of appeal is only monodont. As a consequence of this regulation the Supreme Court does not decide on local remedies. Those cases that on first instance belong to a local court are decided by the county court, and those that on first instance belong to a county court are decided by the Regional Court.

Therefore it can be stated that the Supreme Court will have a "conceptional directive function" (unity of law procedure, remedy in favour of legality) and will also decide on the review petitions as an irregular legal remedy possibility.

The number of specific procedures grew, although out of these eight specific procedures seven are mentioned in the Actual Code already, since compared to the originally existing only five specific procedures, in the course of events two more were introduced: renouncement of the trial and procedure against the absent accused. All in all it can be claimed that only the procedure against persons who have immunity will be a totally new procedure. Out of these specific procedures the Chapter an arraignment was significantly modified, but these modifications have been already introduced⁶. The renouncement of the trial is a new Hungarian attempt at the introduction of "accusation bargain" (agreement with the perpetrator was earlier introduced with not much success), but it has so severe and improperly regulated conditions, that from its introduction till nowadays (one and a half year) it was applied in less than ten cases in the whole country.

All in all it can be asserted: the New Code consists of pointing ahead and rule of law-conform changes. However, vocational disputes, consultations and arguments, and other factors (e.g. economic, structural, political) forced the legislator to enforce the New Code with three years delay compared to the plans and with quite modified content. The

⁵ HERKE Csongor: A letartóztatás. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
HERKE Csongor: Die Untersuchungshaft in Ungarn. Jogelméleti Szemle, 2001/2. szám.
<http://www.extra.hu/jesz/herke6.html>

⁶ HERKE Csongor: Die Vorgerichtsstellung im ungarischen Recht. Jogelméleti Szemle, 2000/2. In:
<http://www.extra.hu/jesz/herke2.html>

question inevitably arises: will the New Code in its present form stand the test of time? The answer obviously will only come with time from the practice of courts and legal profession.

Király Klára

A börtönegészségügy egy fontos kérdése: A tuberkulózis terjedésének és kezelésének nemzetközi kérdései

A nemzetközi statisztikai adatok ismeretében megállapítható, hogy a börtönpopuláció jellemzően 15-44 év közötti fogvatartottakból tevődik össze. A büntetés-végrehajtási intézeteken belüli életkörülmények sok államban megdöbbentőek. Az elítélteket sok esetben túlszűfolt létesítményekben helyezik el, ahol nem megfelelő a szellőzés, a higiénia. Az egészségügyi szolgáltatások gyengék vagy hiányoznak, az élelem pedig gyakran alacsony tápértékű. A börtönök falai között az alkohol- és kábítószerfogyasztás, a szexuális kapcsolatok kialakítása (beleegyezéssel vagy anélkül) teljesen ellenőrizhetetlenek. Az említett problémákkal terhelt környezet kedvez az olyan betegségek terjedésének, mint például a HIV és a tbc.

A szerencsejátékok, a drog vagy más cikkekkel való kereskedelem, a prostitúció, és az erőszak szerte a világon sok börtönben realitásnak számít, és a belső rendszer részét alkotják. Az előbb említett körülményekből kifolyólag és az elzárás természetéből adódóan nem meglepő, hogy a börtönökön belül sajátos – vallási, etnikai vagy más szempontok mentén – szubkultúrák jönnek létre.

A büntetés-végrehajtási intézeteken belül az elítéltek között kialakuló hierarchiában elfoglalt pozíció határozza meg, hogy a fogvatartott hozzáfér-e az alapvető szükségleti cikkekhez és az erőszaktól való védelemhez. Az elítéltek gyakran nagyon elutasítóak a társadalommal szemben, és kevés tiszteletet mutatnak azok irányában, akik ezt reprezentálják. Ez a büntetés-végrehajtási intézetek egészségügyi személyzetére is vonatkozik. Az állam felelőssége, annak biztosítása, hogy a bebörtönözöttek olyan körülmények között éljenek, ami összeegyeztethető az egészségük megőrzésével. A túlszűfolttság az egyik legnagyobb probléma, amelynek megoldása az életkörülmények jelentős javulását eredményezné.

Tuberkulózis a büntetés-végrehajtási intézetekben

A szakértők úgy tekintenek a büntetés-végrehajtási intézetekre, mint a tbc lehetséges gyűjtőmedencéire. Az adatok e betegségre nézve korlátozott számban állnak rendelkezésre. Az alábbi két táblázat azt mutatja, hogy a fogvatartottak között sokkal magasabb arányban fordul elő a tbc, mint a lakosság körében.

A tbc-s esetek száma a lakosság körében 100.000 főre vetítve								
Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brazília	NA	48	57	54	51	57	47	47
Grúzia	69	NA	30	66	159	119	91	84
Irán	33	21	25	22	19	17	17	17
Malawi Köztársaság	174	197	191	202	198	212	221	209
Ruand	NA	NA	61	68	82	95	91	80
Spanyolország	24	NA	22	21	23	22	21	20
Kína	27	29	30	42	38	34	36	36
Amerikai Egyesült Államok	10	9	9	8	6	7	6	6

NA: nincs adat

A tbc-s esetek száma a lakosság és az elítéltek körében 100.000 főre vetítve		
Ország	Év	A tbc-s elítéltek száma
Brazília	1992-3	5714
Grúzia	1997-8	5995
Irán	NA	122
Malawi Köztársaság	1996	5142
Ruand	1996-8	3363
Spanyolország	1993-4	2283
Kína	1997-8	259
Amerikai Egyesült Államok	1991	156,2

NA: nincs adat

A tbc-s megbetegedések magas számának okait az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- az elítéltek aránytalanul nagy száma kerül ki olyan társadalmi csoportokból, akiknél egyébként is nagy a tbc fertőzés kockázata (pl.: alkohol vagy drog-függők, hajléktalanok, mentálisan beteg elítéltek),
- a büntetés-végrehajtási intézetek fokozzák a tbc fertőzés átadásának esélyét azáltal, hogy az elítéltek hosszú ideig vannak kitéve a Mycobacterium tuberculosis-nak, hiszen:
 - a büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltak,
 - az elítélteket gyakran szállítják át egyik büntetés-végrehajtási intézetből a másikba,
 - sok elítélt a szabadlábra kerülését követő rövid időn belül újabb bűncselekményt követ el és visszakerül valamelyik börtönbe,
 - rossz a szellőzés a cellákban,
- a fogvatartottak körében nagy a kockázata annak, hogy a fertőzésből gyorsan kifejlődik a betegség vagy reaktiválódik a lappangó fertőzés, azáltal hogy:
 - a táplálkozás nem megfelelő,
 - testi/lelki stressz állapotban élnek,
 - más fertőző betegségektől is szenvednek, pl. HIV vírussal fertőzött a szervezetük.

A kockázati tényezők ilyen koncentrációja elindíthat egy olyan tbc járványt, amely nem korlátozódik a büntetés-végrehajtási intézetek falain belülre.

Az MDR -TBC megjelenése

Az mdr-tbc, azaz a többféle gyógyszerkészítménynek ellenálló tbc elterjedése a lakosság körében leginkább a Szovjetunió utódállamaiban figyelhető meg.

Az mdr-tbc elterjedését a következő körülmények is fokozzák:

- a büntetés-végrehajtási intézeteken belüli alacsonyabb szintű egészségügyi ellátás, hibás vagy nem megfelelő gyógyszeres kezeléshez vezet,
- a tbc kezeléséhez használt gyógyszerekhez való hozzáférés kontrollálatlan a börtön feketepiacán, a személyzetten és a látogatókon keresztül,
- az elítéltek gazdasági, fizikai, kulturális korlátok miatt nem férnek hozzá az egészségügyi szolgáltatásokhoz,
- a kezelési program befejezése nem biztosított, mivel az elítélteket gyakran szállítják át az egyik büntetés-végrehajtási intézetből a másikba,
- más elítéltektől való félelem hatása alatt a beteg fogvatartottak nem tesznek eleget az orvosi utasításoknak,

- a tbc-s elítéltek jobb körülmények között élnek, mint egészséges társaik, így a gyors gyógyulásra nem érznek motivációt.

Tuberkulózis és HIV

A szakértők véleménye szerint a HIV fertőzött fogvatartottak könnyebben kapják el a tbc vírust. Egy Brazíliában készült tanulmány szerint az aktív tbc előfordulási aránya a bebörtönzött és HIV fertőzött nők között 9,9/100 ember-év volt, ellentétben az 0,7/100 ember-év aránnyal azok között, akik nem voltak HIV vírussal fertőzöttek.

HIV fertőzést a világ sok büntetés-végrehajtási intézetéből jelentenek, bár kevés adat áll rendelkezésre, aminek számos oka lehet például:

- diszkriminációtól való félelem,
- börtönvezetés gyakran tagadja a HIV fertőzéseket és azok kockázati tényezőit.

Mindazonáltal, ahol összehasonlították a civil és börtönpopulációban előforduló HIV fertőzések arányát, akár hetvenötszörös növekedést is jelentettek a büntetés-végrehajtási intézetek viszonylatában.

A HIV fertőzött fogvatartottak %-os aránya a büntetés-végrehajtási intézetekben		
Ország	Év	HIV fertőzött fogvatartottak %-os aránya
Brazília	1995	14,4 %
Etiópia	1988	6,0 %
India	NA	1,2 %
Skócia	1994	0,9 %
Amerikai Egyesült Államok	1988-9	4,1 %

A HIV fertőzött fogvatartottak között a tbc-sek %-os aránya a büntetés-végrehajtási intézetekben		
Ország	Év	HIV fertőzött fogvatartottak között a tbc-sek %-os aránya
Brazília	1998	16,6 %
Elefántcsontpart	1992	30,0 %
Spanyolország	1994	84,0 %
Amerikai Egyesült Államok	1991	95,0 %

A táblázatok eltérő módszerek felhasználásával gyűjtött adatokat tartalmaznak, ezért azokat nem lehet összehasonlítani, ugyanakkor illusztrálják a HIV fertőzések nagy számát a büntetés-végrehajtási intézetekben. A börtönökben megnő a HIV vírus szervezetbe jutásának kockázati tényezője, amelyeknek okai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- az elítéltek aránytalanul nagy számban jönnek olyan környezetből és térnek vissza oda, ahol a HIV fertőzés gyakorisága magas,
- más szexuális úton terjedő betegségek (pl. szifilisz) is gyakoriak a büntetés-végrehajtási intézetekben,
- kockázattal járó viselkedések mint például intravénás kábítószer fogyasztás és a nem biztonságos szex (beleegyezéssel vagy anélkül), nem steril eszközökkel végzett tetoválás, gyakran fordulnak elő a végrehajtási intézetekben,
- az előbb említetteket a börtönvezetés gyakran titkolja vagy még a börtönökben való előfordulásukat sem ismerik el hivatalosan,
- a HIV fertőzés kockázatának csökkentésére nincsenek hatékony, elismert eszközök.

A tbc kezelése

A tbc kezelésekor több szempontot kell a büntetés-végrehajtási intézetek igazgatóságának szem előtt tartania:

- meg kell előzni az mdr-tbc kifejlődését,
- a beteg elítélteket el kell különíteni az egészséges társaiktól,
- a tbc korai felismerése megkönnyíti a kezelését,
- az orvosi utasítások betartását biztosítani kell,
- a büntetés-végrehajtási intézetek fogvatartási körülményei meg kell, hogy feleljenek a beteg egészségi állapotának.

Az előbb leírt kezelési programpontok teljesítése azonban számos nehézségbe ütközik, hiszen az egészségügyi ellátás gyakran alacsony színvonalú. A magas börtönpopuláció, a korrupció és az erőszak megnehezítik a probléma kezelését. A büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfolttsága mellett gondot okoz a börtönpopuláció mobilitása, hiszen biztonsági okok miatt, gyakori a fogvatartottak átszállítása. Az elítéltek viselkedésétől függően változik a biztonsági státuszuk, ami azt eredményezi, hogy alacsonyabb vagy magasabb biztonsági szintű végrehajtási intézetbe szállítják át őket. A tbc jelenléte az egyes szinteken változó. Az aktív tbc betegség felismerése attól függ, hogy a tbc szolgálat működése mennyire hatékony az adott helyen. A betegek átszállítása nagy kockázatot jelent a gyógyulásukra nézve, a befejezetlen kezelés pedig a lakosságra nézve veszélyes. Az átszállítások, szabadon bocsátások miatt nehéz nyomon követni a volt tbc-s fogvatartottak sorsát.

A kérdés megoldását az jelentené, ha az egészségügyi személyzet pontos nyilvántartást tudna vezetni az érintettekről. Ezenkívül szükséges lenne a tbc szolgálatok jelenléte minden bírósági szint mellett. E szolgálatoknak rendszeres kapcsolatot kellene fenntartaniuk a civil szervezetekkel. A büntetés-végrehajtási intézeteknek a civil szervezetekkel együttműködve kellene felügyelni a beteg elítéltek átszállítását. A fent említetteken kívül tudatosítani kellene a fogvatartottakban azt, hogy nem elég a kezelés megkezdése, hanem azt be is kell fejezni.

Korrupció és erőszak

A büntetés-végrehajtási intézetek többségében a fogvatartás kísérő jelensége a korrupció, ami a börtönlakók életét minden szinten áthajtja. A korrupció sajnálatos módon beférkőzött magát az egészségügyi ellátás és a gyógyítás területére is. Az elítéltek számos esetben azért, hogy jobb fogvatartási körülmények közé kerüljenek, megvesztegetik az egészségügyi személyzetet vagy hamis eredményt produkálnak a tbc teszt során. A tbc-s betegek ugyanis a többiektől elzárva, kedvezőbb feltételek között töltik le a büntetésüket. Előfordul az is, hogy a beteg, a tbc kezelésére szolgáló gyógyszert elcseréli más, a szükségletei ellátásához szükséges termékért, a börtön feketepiacán.

Ha az egészségügyi személyzet lelkiismeretlen, vagy alacsony életszínvonalon él, akkor az ápolást végzők elvárják, hogy az elítélt hálapénzt adjon a vizsgálatokért és a kezelésért. Ha a fogvatartott nem tud eleget tenni ezeknek az elvárásoknak, csökkenhetnek az esélyei a gyógyulásra. A kedvezőtlen körülmények sok beteget kényszerítenek öngyógyításra, a börtön feketepiacán vagy a látogatóktól beszerezhető készítmények segítségével.

A korrupció mellett másik fontos probléma a végrehajtási intézeteken belül megjelenő erőszak. A börtönön belüli hierarchiában elfoglalt hely befolyásolhatja az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást is. A hierarchia alsóbb fokán álló elítéltek nehezebben jutnak ápoláshoz, esetleg mások kényszerítésére lemondanak róla. A börtön hatalmi struktúrájában magasabb szinten álló elítéltek gyakran erőszakkal szereznek köpet mintát, a tbc-vel fertőzött társaiktól azért, hogy tüdőbetegsége hivatkozva, később a feketepiacon értékesíthető gyógyszerekhez jussanak vagy így érik el a kedvezőbb helyre történő átköltöztetést. Erőszak az elítéltet nemcsak a társaitól, hanem a börtön személyzet részéről is érheti. Számos büntetés-végrehajtási intézetben a rendbontó elítélttel szemben alkalmazott fenyítési eszköz a tbc-s betegek közé való helyezés. Ez utóbbi probléma megoldását jelenti annak tudatosítása, hogy tilos a büntetések végrehajtása során a kínzás, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód.

Emellett az egészségügyi személyzetnek ismernie kellene az elítéltek hierarchiáját azért, hogy biztosítani tudják a gyógyszerekhez való hozzáférést a leggyengébb fogvatartottaknak is. Ezenkívül tájékoztatás útján fel kellene hívni az elítéltek figyelmét arra, hogy a tbc-t korai stádiumában, milyen tünetek alapján lehet felismerni.

Minden államban a büntetés-végrehajtás szabályozásának olyan tevékenységekre, és eljárásokra kellene koncentrálnia, amelyek összeegyeztethetők a közegészségüggyel, védik az

egyéneket a diszkriminációtól és megfelelnek a nemzetközi emberi jogi kötelezettségeknek. Sok országban a büntetés-végrehajtási intézeteken belül működő és a civil egészségügyi szolgálatok egymástól függetlenül tevékenykednek, és sajnos nem elég intenzív közöttük az együttműködés. A börtönigazgatóságok a büntetés-végrehajtási intézetre vonatkozó egészségügyi adatokat ritkán jelentik a közegészségügyért felelős szervezeteknek. Így a civil tbc szolgálatok gyakran nem tudnak a tbc kezelés alatt álló elítéltek szabadon bocsátásáról. Ennek ellenkezője is igaz, ritkán értesítik a börtön egészségügyi hatóságokat, ha egy a civil szervek kezelése alatt álló beteget letartóztattak. Bár vitatott kérdés, de a legtöbben úgy vélik, hogy a civil egészségügyi szervezeteknek aktívan részt kellene venniük a börtön egészségügy irányításában. Az Európa Tanács miniszteri bizottsága a következő ajánlást fogalmazza meg: “A büntetés-végrehajtási intézetek egészségpolitikáját integrálni kellene a nemzeti egészségpolitikába, és kompatibilisnek kellene lennie azzal.”

A fent említettek ismeretében elmondhatjuk, hogy a civil szolgálatok részvétele a tbc megfékezésében nagyon fontos lenne. A börtönökben kitörő járvány ugyanis veszélyt jelenthet a lakosságra is, például 1972-1977 között Arkansasban, a 16-61 év közötti férfiak körében diagnosztizált 800 tbc-s eset közül 9,5 % töltött hosszabb vagy rövidebb időt büntetés-végrehajtási intézetben. Oroszországban évente kb. 13000 tbc-s beteget engednek szabadon a börtönökből. E két példa is azt támasztja alá, hogy a börtönvezetéseknek a tbc kontroll során a civil szolgálatok tapasztalatát kellene felhasználniuk. A szabad lakosság körében bevált programokat, vizsgálatokat kellene alkalmazniuk a büntetés-végrehajtási intézeteken belül is. Mindez csökkenthetné a kiadásokat és ösztönözné az ellátás egységesítését is. Ezenkívül azt is érdemes szem előtt tartani, hogy a kezelés alatt álló elítéltek számára a szabadulását követően biztosítani kellene a kúra befejezését.

Megvalósítható-e az elítéltek egészségéért felelős tbc szolgálatok integrációja?

Léteznek olyan államok, ahol az országos tuberkulózis program magában foglalja a büntetés-végrehajtási intézetek tbc felügyeletét is. Sok országból származó jelentés azonban arról tanúskodik, hogy nehézséget jelent az integrált tbc szolgálatok kialakítása. Elméletileg ugyanannak a szervnek kellene felügyeletet gyakorolnia mind a szabad társadalomban, mind pedig a fogvatartottak körében kialakuló tbc-s megbetegedések felett. E szervnek az egész államra kiterjedő tbc programot kellene működtetnie. Az országos tbc programban részt vevő személyzetnek teljesen függetlennek kellene maradnia a fogvatartói szerepkörtől. Norvégiában például nagyon hatékonyan működik az a megoldás, hogy a civil egészségügyi szervezeteket tették felelőssé a büntetés-végrehajtási intézetek egészségügyéért is. A statisztikai adatok szerint e lépés jelentős mértékben hozzájárult az egészségügyi szolgáltatások javulásához és a fogvatartottak emberi jogainak tiszteletben tartásához.

Számos államban az illetékesek ellenzik az országos tbc program bevezetését. Ezen országok szakértői szerint egy civil egészségügyi szerv a prioritási lista utolsó helyére rakná a büntetés-végrehajtási intézetek tbc felügyeletét. Az országos tbc program mellett érvelők úgy gondolják, hogy az egész államra nézve egységes program azért tekinthető példaértékűnek, mivel mindenkire kiterjedő modellt nyújt a tbc kezelésére. Ezenkívül segít azonosítani azokat a főbb kötelezettségeket, amelyeket el kell látni mind a börtön, mind pedig a civil szektorhoz tartozó területeken.

Irodalomjegyzék

- Angie Bone, Ann Aerts, Malgosia Grzemska, Michael Kimerling, Hans Kluge, Michael Levy: Tuberculosis control in prisons, WHO 2000.
- Bleed D., Watt C., Dey C.: Global Tuberculosis Control, WHO report 2000.
- Levy M.: Prison health services. British Medical Journal 1997.
- Nyangulu DS., Harries AD., Kang'ombe C.: Tuberculosis in a prison population in Malawi. Lancet 1997.
- Souza MMM., Costa MJM., Toledo AS: The profile of TB in the penitentiary system of Rio de Janeiro, Brazil. International Journal of Tuberculosis and Lung Disease 1999.
- Tuberculosis outbreaks in prison housing units for HIV infected inmates, California, 1995-1996. MMWR 1999.
- TB a crossroad. WHO Report on the Global Tuberculosis Epidemic. Geneva, WHO 1998.
- Pio A., Chaulet P.: Tuberculosis Handbook, Geneva, WHO 1998.
- Global Tuberculosis Control, WHO report 2002.

Mészáros Ádám

Gondolatok az újszülött megöléséről és a gyermeki élet büntetőjogi védelméről

A Büntető Törvénykönyv módosítására irányuló törvénytervezetben¹ szerepel az újszülött megölése, illetve ezzel összhangban a 14. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölés büntette törvényi tényállásának hatályon kívül helyezése². A törvénytervezet álláspontjával összhangban Varga Zoltán “Gondolatok az újszülött megölésének büncselekményéről” címmel tanulmányt tett közzé a Magyar Jog 2002/11. számában³. Ebben azt az álláspontját juttatja kifejezésre, amely szerint sem dogmatikai, sem jogpolitikai érvek nem indokolják az újszülött megölése törvényi tényállásának privilegizált esetkénti szabályozását. A szerző álláspontjának alátámasztásaként hivatkozik egyrészt a magyar jogrendszer meghatározó főbb európai országok ezirányú szabályozására, másrészt a magyar büntetőjog mintegy 120 éves fejlődésre, végül a társadalomban végbement erkölcsi változásokra. A szerző fő érvei ennek megfelelően azon alapulnak, hogy azok a társadalmi és etikai szempontok, amelyek a privilegizált eset megalkotását a Csemegi-kódex idején megalapozták, azóta megszűntek, illetve a Btk. 166/A.§.-ből hiányoznak azok a többlet tényállási elemek, amelyek - szemben a hivatkozott külföldi büntető törvényekkel – megkülönböztetik a szülő nő ölési cselekményét az emberölés alapesetétől, végül, hogy ellentmondás áll fenn az újszülött és a 14. éven aluli személy büntetőjogi védelme között.

A Büntető Törvénykönyv ezirányú módosításával és a hivatkozott tanulmányban kifejtett állásponttal kapcsolatban a következőket szeretném kiemelni.

1. Az újszülött megölésének európai és hazai szabályozása

Az újszülött megölésének szabályozásával kapcsolatban az európai országok büntető törvénykönyveinek áttekintésével megállapítható, hogy alapvetően két irány vagy felfogás figyelhető meg⁴. Az országok egy csoportja az újszülött megölését a legutóbbi időkig

A szerző a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszékének PhD. hallgatója

¹ T/1218. sz. törvényjavaslat, továbbiakban: tvj.

² tvj. 88.§.(1).e).

³ Magyar Jog. 2002-12-11 611., 659-661. pp.

⁴ Nagy Ferenc: Az újszülött megöléséről európai kitekintéssel. Kézirat. Szeged, 2002

privilegizált esetként szabályozta, nemrég azonban kiemelte e cselekményt az emberölés privilegizált esetei köréből. Így például a német Btk. 217.§.-a szabályozta a gyermekölést⁵, amit 1998. április 1-től hatályon kívül helyeztek. Az 1973-as spanyol Btk. szintén privilegizált esetként szabályozta a gyermekölést (410.§.)⁶, az 1995-ös kódex azonban már nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Lényegében ez állapítható meg a francia Code Pénallal kapcsolatban is (az 1994-es módosítás előtt: 300.§., 302.§.)⁷. Ezzel szemben az európai országok másik csoportja fenntartja az újszülött megölésének privilegizált esetkénti szabályozását. Így az osztrák Btk.79.§.-a, a svájci Btk. 116. cikke illetve az olasz Btk. 578.§.-a továbbra is enyhébb elbírálás alá vonja az újszülött sérelmére az anya által elkövetett ölési cselekményt⁸. Mindezeket figyelembe véve csupán látszólagos tehát, hogy a legújabb európai tendencia az újszülött megölése törvényi tényállásának hatályon kívül helyezése irányába mutatna. Ezzel kapcsolatban megjegyezendő egyrészt, hogy a helyzet megítélését árnyalja az a tény, hogy a francia, a német és a spanyol Btk. évekkel azelőtt eliminálta az újszülött megölését a jogrendszeréből, mielőtt a magyar Btk. privilegizált esetként beiktatta volna. Másrészt pedig nem biztos, hogy a büntetőjog területén mindenfajta nemzetközi tendencia követésre érdemes, főleg ha valamely jogintézmény történelmi hagyományokkal rendelkezik és egyben működőképes is.

Az újszülött megölése, mint az emberölés privilegizált tényállása hazai szabályozásának történelmi előzményei vannak. A Csemegi-kódex 284.§.-a a XIX. századi Európában megfigyelhető törekvéseknek megfelelően, mint “gyermekölést” szabályozta azon anya cselekményét, aki a házasságon kívül született gyermekét a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után szándékosan megölte. A privilegizálást egyrészt a kor felfogása indokolta, nevezetesen a házasságon kívül született gyermek törvénytelennek minősült, ez pedig társadalmi megvetést, rosszállást, előítéletet közvetített mind a gyermek, mind az anya irányába. Az enyhébb elbírálás másik oka a házasságon kívül teherbe esett nőnek a teherbe eséstől a szülésig tartó kivételes pszichés állapota volt, amely olyannyira megviselte a nőt, hogy az már a gyermeke elpusztításától várta e nyomasztó pszichés érzéstől a szabadulást⁹.

Az 1961. évi V. törvény a nők megváltozott társadalmi helyzetére, a gyermek jogállása közti különbség megszüntérére, és a társadalmi-gazdasági változásokra figyelemmel szakított a

⁵ Strafgesetzbuch. J.Schweitzer Verlag. Berlin, 1975, 597.p.

⁶ Código penal. Tecnos. Madrid, 1997, 411-412.pp.

⁷ Code pénal. Dalloz. Paris, 2001, 2328.p.

⁸ Nagy Ferenc: i.m.

⁹ Berkes György (szerk.): Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet. HVG-ORAC. Budapest, 2002, 378.p.

Csemegi-kódex szabályozásával, és a cselekmény megítélését az emberölés alapesete alá vonta. A Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelve kifejtette, hogy a cselekmény megítélésénél a bünteteskiszabás során vizsgálni kell, hogy a szülő nő különleges állapota kihatott-e a beszámítási képességére, illetve hogy a cselekmény elkövetését a társadalmi rosszallás motiválta-e. Az Irányelv szerint viszont egyebekben nincs sem társadalmi, sem erkölcsi, sem jogi alapja a törvényi büntetési tétel legkisebb mértékén aluli büntetés kiszabásának¹⁰. Az Irányelv tehát főszabályként az enyhítő szakasz alkalmazásának kivételes jellegét állítja a bíróságok számára. A bírói gyakorlatra, és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára is figyelemmel azonban az állapítható meg, hogy éppenséggel a kivételből lett a főszabály, hiszen a cselekményre kiszabott büntetések általában a törvényi minimum körül, vagy az alatt alakultak. Az ítélkezési gyakorlatban ugyanis szinte általánossá vált az enyhítő szakasz alkalmazása, és - mivel az esetek nagy részében fennállt az elkövető beszámítási képességének a korlátozottsága (Btk. 24.§.(2).) -, a büntetés korlátlan enyhítése is. Ez sok esetben a törvényi büntetési tétel alatti büntetés kiszabását, illetve a büntetés végrehajtásának a felfüggesztését eredményezte¹¹.

Ezt a kialakult gyakorlatot kodifikálta az 1998. évi LXXXVII. törvény az újszülött megölésének, mint az emberölés privilegizált tényállásának beiktatásával. Az enyhébb elbírálást egyrészt a szülő nőnek a mások segítségével nélküli szülési folyamat során kialakult kivételes testi és lelki állapota indokolta, amely sok esetben a beszámítási képességére is kihatással van, másrészt a nemzetközi törvényhozási gyakorlat¹². A törvényhozó a büntetési tétel 2 évtől 8 évig történő meghatározásánál is figyelemmel volt a kialakult ítélkezési gyakorlatra, illetve ezzel azt akarta elérni, hogy ne kelljen a kivételes jellegű enyhítő szakaszt főszabályként alkalmazni.

Az 1998. évi LXXXVII. törvény a Btk. 83.§.(2). bekezdésének módosításával a határozott tartamú szabadságvesztés esetén a büntetés mértékének megállapításánál annak büntetési tételének középértékét tette irányadóvá. Megállapítható azonban, hogy a bíróságok – egyébként más bűncselekmények esetén is – sok esetben tartózkodnak e rendelkezés alkalmazásától, mivel az általában túl súlyossá teszi a büntetést. A Btk. soron következő módosításával összefüggésben felvetődött a középérték alkalmazásának hatályon kívül helyezése¹³ is, ezzel megoldódik a vázolt probléma.

¹⁰ Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelv IV.5.

¹¹ Berkes György (szerk.): i.m. 380.p., BJD 2921, 2457, BH 1980.115, BH 1983.178, BH 1999.433.

¹² az 1998. évi LXXXVII. törvény 40.§.-hoz fűzött miniszteri indokolás, illetve Horváth Tibor - Kereszty Béla - Maráz Vilmosné - Nagy Ferenc - Vida Mihály: A magyar büntetőjog különös része (szerk. Nagy Ferenc). Korona. Budapest, 1999, 81.p.

¹³ tvj. 88.§. (1) bek. e)

2. Az újszülött megölésének hatályon kívül helyezéséről

A Btk. legújabb módosítása kapcsán napirendre került az újszülött megölésének kiiktatása a magyar jogrendszerből¹⁴. Azt ezt támogató álláspontot képviselő Varga Zoltán a javaslat megalapozottságát alátámasztó egyik fő érve az, hogy a házasságon kívül született gyermek jogállásának megváltozásával megszűntek az erkölcsi és társadalmi indokai a cselekmény eltérő elbírálásának. Úgy gondolom, hogy figyelemmel a bűncselekmény elkövetésének motívumaira, továbbra sem lehet megszűntnek tekinteni a társadalmi rosszállástól, a szégyentől, megvetéstől való félelmet¹⁵. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az elkövetők az esetek nagy részében titkolják mind a terhességet, mind a szülést¹⁶. Varga Zoltán álláspontja értelmében azon országok szabályozását, amelyek a szerző szerint privilegizált esetként ítélik meg a cselekményt, az teszi elfogadhatóvá, hogy azt a “törvénytelen gyermek”, a szülés lefolyásának hatása, illetve a szégyen elrejtése, mint törvényi tényállásban megfogalmazott különleges körülmény indokolja. Mint az előzőekben utaltam rá, a hivatkozott országok (Németország 1998-ban, Spanyolország 1995-ben) hatályon kívül helyezték az újszülött megölésének tényállását. Mindezekkel kapcsolatban végül annyit jegyeznek meg, hogy a privilegizált esetkénti szabályozást a hatályos magyar büntetőjogban éppen az teszi megalapozottá, amit a szerző az osztrák példa esetén kellő indoknak tart, nevezetesen a szülés lefolyásának a szülő nőre gyakorolt hatását¹⁷.

A szerző azon érveivel szemben, hogy az elkövető személye és az elkövetés ideje önmagában nem privilegizálásra okot adó körülmény, illetve hogy hiányoznak az ezt megalapozó többlet *tényállási elemek* (kiemelés tőlem: M.Á.), a következőket emelem ki. Az újszülött megölésének privilegizált esetkénti szabályozását nem az elkövető személye és nem is az elkövetés ideje indokolja, hanem lényegében a szülő nő különleges állapota, helyzete az a tényező, amely megalapozza az enyhébb elbírálást. Ilyen helyzetben vagy állapotban viszont csak a szülő nő lehet, mégpedig csakis a szülés alatt, vagy közvetlenül a szülés után. Az a körülmény pedig, hogy a törvényi tényállás nem tesz említést a szülő nő állapotáról, illetve az enyhébb megítélés indokairól, jelen esetben nem feltétlenül bír különösebb relevanciával,

¹⁴ tvj. 88.§. (1).bek. e)

¹⁵ BH 1980.115. illetve Fehér Lenke – Horváth Tibor – Lévay Miklós: Magyar Büntetőjog. Különös Rész I. Bíbor. Miskolc, 2001, 96.p., Berkes György (szerk.): i.m. 378-379.pp.

¹⁶ Lásd például: BH 1980.115, BH 1983.178, BH 1999.433

¹⁷ az 1998. évi LXXXVII. törvény 40.§.-hoz fűzött miniszteri indokolás, illetve Berkes György (szerk.): i.m. 379.p.

tekintve, hogy a jelenlegi tényállási elemekből lényegileg ez következik¹⁸. A büntető törvény normaszövegének nem kell indokolást tartalmaznia, a törvényi tényállásnak ez nem feladata. A magyarázatok és indokolások “fórumai” a törvényhez fűzött miniszteri indokolások, illetve a különböző kommentárok lehetnek. Lehetséges, hogy a szerző a cselekmény motívumának vagy célzatának tényállásbeli szabályozásának hiányát kifogásolja, viszont ezek nem szükségképpen tényállási elemek és gyakorlatilag nem is lehetne kimerítő jellegű felsorolásukat adni.

Varga Zoltán azon aggodalmának is hangot ad, hogy a Btk.166/A.§. bevezetésével az újszülött – ellentétben a 14 éven aluli személyekkel - kikerült a fokozott büntetőjogi védelem alól. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy amennyiben az újszülöttet az anyán kívül más személy öli meg, akkor e cselekmény a lehető legsúlyosabban minősül. Ha viszont e tényállást hatályon kívül helyezi a jogalkotó¹⁹, akkor ez szükségképpen a Btk.166.§.(2).bek. i) pontjának kiiktatásával is jár, ezzel pedig megszűnik mind az újszülöttek, mind a 14 éven aluliak fokozott büntetőjogi védelme.

Végül indokoltnak tartom kiemelni az újszülött megölése törvényi tényállása hatályon kívül helyezésének várható következményeit, illetve hatásait. A Btk.166/A.§. eliminálása azt eredményezi, hogy amennyiben a szülő nő megöli újszülöttjét, cselekménye az emberölés alapesetébe fog ütközni, és a vele szemben alkalmazható büntetés 5 évtől 15 évig terjedő szabadságvesztés lesz. Ez természetesen csak arra az esetre vonatkozik, amikor a cselekmény megítélése csak az alaptényállás alá tartozik. Viszont figyelemmel a cselekmény tipikus motívumára, illetve elkövetési módjára, nem kizárt, hogy az elkövető cselekménye a Btk. 166.§. (2). bekezdésének c) illetve d) pontjában meghatározott aljas indokból, vagy különös kegyetlenséggel elkövetett emberölés büntettének minősüljön. Ezen esetekben a bűncselekményre kiszabható büntetés tételkerete 10 évtől 15 évig, vagy életfogytig terjed. E helyütt utalni kell arra, hogy a jogalkotó a Btk. 1998. évi LXXXVII. törvénnyel történő módosításával lehetővé tette a bíróság számára a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének a kizárását (47/A.§.), ezzel pedig a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását. Úgy gondolom, hogy jelen esetben ennek a lehetőségnek már az elvi felmerülése is súlyosan sérti az arányosságot, mint speciális büntetőjogi alapelv érvényesülését. Ugyanazon cselekményt, amit a hatályos szabályozás enyhébb elbírálás alá von, és legfeljebb 8 évig tartó szabadságvesztéssel

¹⁸ Más kérdés, hogy egyébként célszerűbb lenne és megszüntetne minden bizonytalanságot, ha a törvényi tényállás rendelkezne a szülő nő kivételes állapotáról, viszont ez véleményem szerint nem olyan körülmény, amely miatt kétséges lehet a privilegizált eset léte.

¹⁹ tvj. 88.§.(1).bek. e)

fenyeget, nem lehet egyik napról a másikra a legsúlyosabb megítélés alá vonni, és akár tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel is fenyegetni.

Amennyiben az újszülött megölése megszűnik az emberölés privilegizált esetének lenni, tekintettel arra, hogy a bírói gyakorlat az 1999. március 1. előtt elbírált esetekben is általában próbálta a büntetést különböző módszerekkel enyhíteni (a 87.§, illetve a 24.§.(2).bekezdés alkalmazásával), véleményem szerint a jövőben is ez várható. Úgy gondolom, nem valószínű, hogy szülő nő által az újszülött megölése erkölcsi és tárgyi súlyának a megítélése, és ezzel összhangban a kiszabott büntetések mértéke jelentősen megváltozna, viszont egy, az arányosság elvét tiszteletben tartó és áttekinthető szabályozás tűnne el a büntetőjog palettájáról.

3. A gyermeki élet büntetőjogi védelme

A Büntető Törvénykönyvbe az 1998. évi LXXXVII. törvény iktatta be minősített esetként a 14. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölést. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint ennek oka az a törekvés, hogy a büntetőjog fokozottabban üldözze a kiskorúak sérelmére elkövetett bűncselekményeket. Mint ahogy már utaltam rá, az újszülött megölésének hatályon kívül helyezésével nem lehet eltekinteni attól, hogy ezzel együtt szükségképpen a Btk.166.§.(2). bek. i) pontja is hatályon kívül kerül. Ezzel kapcsolatban viszont az alábbi alkotmányossági és nemzetközi jogi észrevételek tehetők.

3.1. Alkotmányos pillérek

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 54.§.(1). illetve 70/A.§.(1). bekezdéseinek összevetéséből és az Alkotmánybíróság ezirányú határozataiból kitűnően²⁰ minden embernek veleszületett és elidegeníthetetlen joga van az élethez, amelytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az élethez való jog tehát feltétlen, korlátozhatatlan és mindenkit egyformán megillető alapjog. Az Alkotmány 70.§.(1)-(2). bekezdése tiltja a személyek bármely hátrányos megkülönböztetését, beleértve az életkor szerinti különbségtételt is. Kiemelendő azonban, hogy nem mindenfajta, csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalmazott²¹.

Diszkriminációról az azonos helyzetben lévő személyek olyan hátrányos kezelése esetén beszélünk, amikor ennek nincs tényszerű, jogos, igazolható indoka, illetve amikor ugyan megállapítható ilyen alapon nyugvó érv, viszont az okozott hátrány aránytalan az elérni kívánt

²⁰ 23/1990.(X.31.)AB hat., 64/1991.(XII.17.) AB hat.

²¹ Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris. Budapest, 2001, 49.p.

célhoz képest. Az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a diszkrimináció alkotmányos tilalmából nem következik az, hogy az államnak ne lenne joga a jogalkotás során figyelembe venni az emberek közti, ténylegesen meglévő különbségeket²²; illetve hogy abban az esetben, ha valamely, az Alkotmányba nem ütköző társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni²³.

Mindezek alapján az életkor szerinti olyan különbségtétel, amely valamely csoport különleges, fokozott és indokolt védelmét szolgálja, nem tekinthető a diszkrimináció tilalmába ütközőnek, sőt inkább pozitív diszkriminációnak, amely nemhogy tilos, hanem egyenesen elvárható az államtól²⁴. Ennek megfelelően a Btk. mind általános részi, mind különös részi szinten, illetőleg mind az elkövetők, mind a passzív alanyok vonatkozásában tartalmaz olyan diszpozíciókat, amelyek alapja valamely személy életkor szerinti megkülönböztetése²⁵.

A két törvényi tényállás hatályon kívül helyezése nem indokolható azzal²⁶, hogy nem tehető különbség emberi élet és emberi élet közé (akár életkorra figyelemmel), mivel – úgy gondolom – testi épség-testi épség, személyi szabadság-személyi szabadság, mint alapjog között sem lehet különbséget tenni. Ezzel szemben más megítélés alá esik az elkövető cselekménye, ha például a 170.§.-ban szabályozott testi sértést, vagy a 175.§. alatt szabályozott személyi szabadság megsértését 12 illetve 18. életévét be nem töltött személy sérelmére követi el. Ezen rendelkezések indoka és elvi alapja azon tétel, hogy, bár az alapjogok minden személyt egyaránt és azonos tartalommal illetnek meg, mégis van egy bizonyos csoport, amely életkoránál fogva védekezésre képtelen, vagy legalábbis korlátozott abban, ezért fokozott védelemben kell, hogy részesüljön. A gyengék, elesettek javát szolgáló megkülönböztető rendelkezés jogállami keretek között nem minősülhet diszkriminatívnak.

Arról van tehát szó, hogy ezen esetekben az életkor szerinti különbségtétel csupán látszólagos, ugyanis az nem pusztán az életkor szerint történik, hanem az életkor közvetíti azt az állapotot, amely miatt valaki védekezésre képtelen lehet. Lényegében tehát a védekezésre képtelen állapot az a tényező, amely az eltérő elbánást indokolja, és nem az életkor önmagában, viszont normatíve meg kell határozni egy korhatárt, amely alatt vélelmezzük a védekezésre való

²² 10/1990.(IV.8.) AB hat.

²³ 238/B/1990. AB hat.

²⁴ Sári János: i.m., 49.p.

²⁵ lásd például Btk.23.§., 40.§.(3)., VII. fejezet, 175.§.(3)., 197.§.(1)-(2), stb.

²⁶ tvj. általános indokolás 9. pont

képtelenséget. Ezzel teszünk eleget a gyermekek alkotmányos alapokon nyugvó és nemzetközileg is megkövetelt fokozott védelmének.

3.2. Nemzetközi elvárások

A gyermekek különleges védelmét szolgáló intézkedések – az előzőekben kifejtetteken túl – azért sem tekinthetők diszkriminatívnak, mivel azokat különböző nemzetközi egyezmények is előírják. A Magyar Köztársaság az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdette a Gyermek jogairól szóló ENSZ egyezményt. Az egyezmény 6. cikk (2). bekezdése értelmében a részes államok a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítják a gyermek életben maradását és fejlődését. Megjegyzendő, hogy az egyezmény alkalmazásában gyermeknek a 18. életévét be nem töltött személy minősül.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának²⁷ 10. cikk (3). bekezdése szerint különleges intézkedéseket kell tenni minden gyermek és fiatalos védelmére és segítésére, származásukra és az egyéb körülményekre való tekintet nélkül.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. cikk (1). bekezdése értelmében minden gyermeknek joga van arra a védelemre, amely őt kiskorú állapota folytán a családja, a társadalom és az állam részéről megilleti.²⁸

Mindezen követelményeknek a jogalkotó az Alkotmány 67.§.(1). bekezdésével eleget tett. A Büntető Törvénykönyvvel kapcsolatban viszont ez nem állapítható meg teljeskörűen. A lényeg ugyanis az, hogy a Btk.-nak az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel történő módosításáig – ha szigorúan vesszük az Alkotmányban és a nemzetközi egyezményekben foglaltakat – mintegy jogellenes állapot állt fenn, mivel nemzetközi és alkotmányos kötelezettség terhelte a jogalkotót, hogy a gyermekek különleges védelméről a büntetőjog területén a legfontosabb alapjog, az élethez való jog vonatkozásában is gondoskodjon. Ha szorosán értelmezzük a Gyermek jogairól szóló egyezményt, akkor a jelenlegi szabályozás még mindig nem felel meg teljes mértékben a fennálló kötelezettségeknek. Az egyezmény alkalmazásában ugyanis gyermeknek a 18. életévét be nem töltött személy tekintendő, a Btk. 166.§.(2). bekezdés i). pontja viszont a 14. életév be nem töltését határozza meg minősítő körülményként. Amennyiben pedig a hivatkozott törvényhely kikerül a Btk. rendszeréből, ez ismételtelen olyan helyzetet teremt, amely nem egyeztethető össze sem a nemzetközi, sem az alkotmányos követelményekkel.

²⁷ kihirdetve: 1976.évi 9. tvr.

²⁸ kihirdetve: 1976.évi 8. tvr.

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával a probléma szintén felvetődik. Az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke a büntetőügyek terén folytatott rendőrségi és igazság-szolgáltatási együttműködés érdekében az általános célkitűzések megfogalmazásán túl a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények megelőzésére és üldözésére kötelezi a Tagállamokat. Amennyiben Magyarország az Európai Unió tagja lesz, a szerződésben foglaltak értelemszerűen kötelezőek lesznek hazánkra is. Úgy gondolom, hogy a gyermekek különleges védelmét célzó törvényhozási tendencia²⁹ nyomán kialakult jelenleg hatályos szabályozás összeegyeztethető az európai uniós elvárásokkal. A szóbanforgó két törvényhely hatályon kívül helyezésével viszont a magyar törvényhozás olyan irányba tesz lépést, amely nem áll összhangban az Európai Unió követelményeivel³⁰.

Mindezeket figyelembe véve úgy gondolom, hogy nem indokolt és jogállami keretek között nem is igen lehetséges a gyermekek fokozott büntetőjogi védelmét biztosító rendelkezésektől való eltérés.

Felmerülhet azonban a kérdés, hogy miért csak a 14. éven aluliakat illeti meg a fokozott védelem, amikor az idősek illetve a valamely kóros elmeállapotban szenvedők is képtelenek lehetnek akár a legcsekélyebb ellenállás, védekezés tanúsítására. Úgy gondolom, hogy e probléma mindenképpen figyelmet és átgondolást érdemel. Véleményem szerint az sem sértené a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, ha ezen csoportok is - azok elesettségére, gyámolatlanságára tekintettel -, fokozott védelemben részesülnének.

De lege ferenda a védekezésre vagy akaratnyilvánításra képtelen személy ellen elkövetett emberölést kellene minősített esetként szabályozni, meghatározva azt, hogy a 14. életévét be nem töltött személy védekezésre képtelennek tekintendő. Természetesen akár a 14 éven aluli gyermek is képes lehet hatékony védekezés kifejtésére, illetve az azt betöltött személy sem feltétlenül képes hatékony ellenállás tanúsítására, viszont objektív alapon, normatív meg kell állapítani egy korhatárt, amely alatti személy esetén vélelmezzük a védekezésre képtelen, illetve korlátozott állapotot. Kiemelendő azonban, hogy az objektív korhatár meghatározásán lehet és érdemes is vitatkozni, hiszen egyaránt szólhatnak érvek és ellenérvek mind a 12, a 14, s végül a 18. életév mellett is. Tökéletes döntés – figyelemmel a kifejtettekre – ez esetben nem hozható, viszont az elesettek védelméről mindenképpen szükséges gondoskodni valamilyen formában.

²⁹ 1993. évi XVII. , 1995. évi XLI., 1998. évi LXXXVII. törvény

³⁰ v.ö.: a tvj. általános indokolás 1. pontja értelmében a “Kormány fontosnak tartja a büntető jogszabályok stabilitását és arra törekszik, hogy csak akkor terjesszen elő módosító törvényjavaslatot, ha az elengedhetlenül szükséges, és ... ha nemzetközi szerződésből folyó vagy jogharmonizációs kötelezettség azt halaszthatatlanná teszi”.

Úgy gondolom, hogy a mai gyermekek test-lelki fejlettségére tekintettel indokolt a 14. életév meghatározása, mivel az esetek többségében e korosztály bizonyul a legvédtelenebbnek. A javasolt megoldás azonban lehetőséget teremt a 14. életévét betöltött gyermek fokozott védelmére is, amennyiben az védekezésre képtelen állapotú.

4. Összegzés

Véleményem szerint a Büntető Törvénykönyv a témát érintő módosításának indokoltságához és a Varga Zoltán által aggályosnak tartott körülmények helytállóságához mindenképpen kétség fér. Úgy gondolom, hogy figyelemmel a felvázolt alkotmányossági és elvi alapokra, nemzetközi kötelezettségekre és európai uniós elvárásokra, illetve a kialakult és megszilárdult ítélkezési gyakorlatra indokolt továbbra is privilegizált tényállásként szabályozni a Btk. 166/A.§. alatt szabályozott újszülött megölését, illetve indokolt rendelkezni a gyermekek, a védekezésre vagy akaratnyilvánításra képtelenek különleges védelméről. Álláspontom szerint főszabályként a gyermeki élet fokozott büntetőjogi védelmét kell kifejezésre juttatni a Büntető Törvénykönyvben (ezt egyébként a 166.§.(2).i). pontja meg is teszi), viszont abban a kivételes esetben, amikor a szülő nő a szülés hatása alatt, illetve amiatt kialakult különleges állapotban öli meg újszülöttjét, meg kell adni a lehetőséget az anya részére az enyhébb elbírálásra. Az újszülött megölésének privilegizált esetkénti megítélését tehát a szülő nőnek az előzőekben felvázolt kivételes testi és lelki állapota indokolja. Mivel pedig az újszülött a leges leggyámoltalanabb emberi teremtés, ezért a sérelmére más által elkövetett emberölést indokolt a lehető legszigorúbban büntetni. A gyermekek és az önmagukat megvédeni nem tudók különleges védelmét egy jogállamnak kötelessége biztosítani. Ezen követelményeknek a jelen hatályos szabályozás sok tekintetben eleget tesz, viszont úgy gondolom, hogy az esetekkel kapcsolatban a büntetőjogi védelem körét nem szűkíteni, sokkal inkább bővíteni és erősíteni kellene.

Fontosabb felhasznált irodalom:

Békés Imre - Földvári József - Gáspár Gyula - Tokaji Géza: Magyar Büntetőjog. Általános Rész.(szerk. Földvári József). BM. Budapest, 1980

Belovics Ervin - Molnár Gábor - Sinku Pál: Büntetőjog. Különös rész. 2. hatályosított kiadás. HVG-ORAC. Budapest. 2002, 81-95.pp.

Berkes György (szerk.): Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. 2. kiadás. HVG-ORAC. Budapest, 2002

Fehér Lenke - Horváth Tibor - Lévy Miklós: Magyar büntetőjog. Különös rész I. Bíbor. Miskolc, 2001, 66-97.pp

Horváth Tibor - Kereszty Béla - Maráz Vilmosné - Nagy Ferenc - Vida Mihály: A magyar büntetőjog különös része.(szerk. Nagy Ferenc). Korona. Budapest, 1999, 56-82.pp.

László Jenő (szerk.): A Büntető Törvénykönyv magyarázata. KJK. Budapest, 1986

Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. Korona. Budapest, 2001

Nagy Ferenc: Az újszülött megöléséről európai kitekintéssel. Kézirat. Szeged, 2002

Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris. Budapest, 2001

Varga Zoltán (felszólalás): in. Benisné Gyórfy Ilona (szerk.): Hatodik Magyar Jogászegylet. Magyar Jogász Egylet. Budapest. 2002, 230-235.pp.

Varga Zoltán: Gondolatok az újszülött megölésének büncselekményéről. In: Magyar Jog 2002/11., 659-661.pp.

Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV. Budapest, 2001

Nagy Zsolt - Tóth J. Zoltán

A jogi oktatás helyzete
(Felmérés a jogi oktatást befolyásoló tényezőkről)

A felmérés általános kérdései

Mindenekelőtt azt kell elmondanunk, hogy a jelenlegi felmérést kizárólag a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végeztük (ezt a későbbiekben ki szeretnénk terjeszteni a többi egyetemre is), ezért a felvetett problémák nemcsak általában a jogi oktatás helyzetét tükrözik, hanem a speciális szegedi problémákat is. Igaz, a kettő átfedésben lehet egymással, ugyanis nem tudható, hogy egy speciálisnak tűnő probléma mennyiben jelenik meg más egyetemeken is, így mennyiben közelít az általános problémák felé. Ennek megállapítására lesznek hivatottak a később végzett felmérések eredményei.

A másik dolog, amit előljáróban jelezni kell, az az, hogy a felmérést pontosan ötven hallgató megkérdezésével végeztük, akik átlagosan hat problémát vetettek fel. Minden hallgatót arra kértünk, hogy írják le azokat a dolgokat, melyekkel elégedetlenek, amik szerintük javításra szorulnak (illetve ha van, akkor esetleg a javaslatukat is a problémák megoldására), ahhoz ugyanis, hogy “gyógyítani lehessen, meg kell találni a betegség okát”. Arra számítottunk, hogy néhány perc alatt felsorolásszerűen leírják a gondjaikat az oktatással kapcsolatban, ehelyett átlagosan másfél-két oldalas irományok, szabályszerű dolgozatok, esszék születtek. Tehát nemcsak jelzésszerűen felvázolták, hanem részletesen ki is fejtették az egyes kérdéseket. A felvétel ideje és az informátorok által leírt anyagok hossza alapján előre lehetett következtetni, hogy több kérdést vetnek fel, mint az előzetesen meghatározott dimenziók, illetve az ezek mérésére szolgáló valószínűsíthető jelzőszámok, emellett az egyes dimenziók részletes kifejtése is lehetővé vált. Mivel strukturálatlan megfigyelést végeztünk, ezért nem volt kérdőív, ami irányította és egyben befolyásolta volna az informátorokat, így mindenki a saját véleményét közölte. Ennek előnye, hogy orientáció nélkül olyan kérdéskörökre is fókuszálhattunk, melyek különben homályban maradtak volna, hátránya pedig, hogy konkrét releváns mérési adatokat nem kaphattunk.

A kutatás módszertana

Minden szociológiai vizsgálat kutatási problémából indul ki. Ez lehet bizonyos ismeretek hiánya egy területen, de lehet már meglévő ismeretek oksági összefüggéseinek feltárása is. Az előbbi esetben csupán meghatározott társadalmi folyamatokra, illetve azok működésére vonatkozóan szerzünk információkat (leíró vizsgálatok). Az utóbbi kérdésben már meglévő információk közötti kapcsolatok meghatározása szerepel célként. A kétféle probléma vegytiszta formában ritkán jelentkezik. Sok kutatási kérdés az éppen folyó vizsgálódás során jelentkezik, egy kutatás gyakran átvezet egy másikba, olyan kérdéseket vethet fel, melyeket előzőleg nem vettek figyelembe. Jelen esetben ismeretek hiányáról van szó, mivel ebben a témában empirikus kutatást alig végeztek Magyarországon, így ez viszonylag új területnek számít, ezért már meglévő ismeretek összefüggéseiről nem beszélhetünk.¹ Még csupán előzetes tapasztalati információszerzésről lehet szó, melyet vagy melyeket felhasználva további kutatásokat végezhetünk. A kérdéskörben készült korábbi vizsgálat már némi orientációt adott

¹ A témában már készült strukturálatlan megfigyelés, melynek eredményeit részletesebben lásd.: Nagy Zsolt: Vélemények a jogi oktatásról. Jogelméleti Szemle 2002/1.

a munka végzése során, így körülbelül meghatározható volt a hallgatói vélemények iránya, ami segítette a kutatási probléma felvázolásában, illetve pontosításában. A kutatási problémát minden tudományos kísérletnél célszerű megfogalmazni. Esetünkben a kutatás alapján vázolt elvont konstrukció a jogi oktatást befolyásoló tényezők. A fogalmat pedig a következő dimenziók alapján lehet konkretizálni²: az oktatás légköre³, a hallgatók közérzete az egyetemen⁴, illetve a tanár-hallgató⁵ viszony^{6,7}. A korábbi információszerzés miatt várható volt, hogy a fenti dimenziók köré fognak csoportosulni a vélemények, azonban elképzelhető volt új dimenziók látókörebe kerülése is. (Mint azt később ismertetjük, az elképzelés meg is valósult, sőt ki kellett terjeszteni a konstrukciónkat meghatározó elemeket, illetve némelyek feleslegessé váltak és újakat kellett létrehozni.)

Jelen vizsgálat többé-kevésbé úttörő jellegű, ezért strukturált megfigyelés alkalmazása (például standardizált kérdőívekkel történő információgyűjtés) lehetetlen lett volna. Egyelőre igazából még azt sem lehet tudni, hogy mit mérünk, illetve a fent felsorolt fogalom dimenzióinak mérésére milyen indikátorokat alkalmazhatunk, egyáltalán érdemes lesz-e a vizsgálatot folytatni, vagy az előzetes adatgyűjtés eredményeképpen megállapítható, hogy a jogi oktatást befolyásoló tényezők optimális körülményeket biztosítanak a tudás átadásához.

Mindezen okok miatt a strukturálatlan megfigyelés módszerét alkalmaztuk, vagyis a megfigyelőnek egyáltalán nincs előre kidolgozott kategóriarendszere, pontosan nem lehet tudni, mit is kell megfigyelni.⁸ Bár az általunk felállított fogalom és annak dimenziói némileg orientálják az adatgyűjtést, mégis előfordulhat, hogy a megfigyelés szituációiban változás áll be, ahogy a kutatás előrehalad. Nyilván új információk kerülnek előtérbe, ezeknek új értelmet kell adni, és mindezek fényében megváltozik a további információszerzés tartalma.

A fent leírtak alapján és a korábban elvégzett vizsgálat miatt azt a kutatási módszert választottuk, hogy a vizsgált mintasokaságot – az egyetem jogi karának hallgatóit – megkértük, írjanak le a jogi oktatást befolyásoló tényezőkről, a jogi oktatás problematikájáról mindent, amit szükségesnek, fontosnak tartanak, illetve úgy gondolják, hogy pozitíve vagy negatíve hatással van az oktatásra. Azért is választottuk ezt a módszert, mert így a megfigyelés precizitását illetően nem merülhetett fel probléma, ugyanis a kapott információkat maguk az “informátorok”⁹ jegyzetelték le. Emellett a kapott adathalmaz feldolgozása során tovább pontosíthattuk, bővíthettük a már meglévő fogalmat konkretizáló dimenzióinkat, sőt az informátorok többé-kevésbé azok mérésére szolgáló indikátorokat is szolgáltatottak. Az indikátorokhoz kapcsolódó számadatokat természetesen nem tekinthetjük pontos mérési

² A fogalom képszerű reprezentációjáról részletesebben lásd: Raymond Boudon, Paul F. Lazarsfeld: *Le vocabulaire des sciences sociales*. Mouton et Co. Paris, 1965. 27-36. p.

³ Az oktatás légköre alatt a tanórák hangulatát, az órákon az annak résztvevői közötti kapcsolatok minőségét értjük. (Beszámoló definíció.)

⁴ A hallgatók közérzete alatt a diákoknak az oktatási környezetükhöz (mely az egyetemet jelenti) való viszonyát értjük. (Beszámoló definíció.)

⁵ Kizárólag a jogi karra járó, tanulmányi jogviszonnal rendelkező, illetve az őket oktató jogi (esetleg más felsőfokú) végzettséggel rendelkező személyekről és a hallgatói problémákat közvetlenül befolyásoló adminisztratív ügyintézőkről beszélhetünk. Nem tartozik ide az oktatói kisegítő személyzet, és más, a karon dolgozó, annak működését ellátó egyéb ügyintéző szerv vagy személy. Szakszociológiai (jogszociológiai) szempontból csak a szóban forgó szerepviseledésnek van hatása más nem specifikus tényezőre. Rivkina, R. V.: *Szociologicseskijje isszedovanyija voproszi metodologii i metodiki*. Novoszibirszk. 1966. 85-107.p.

⁶ A tanár-diák viszony alatt az oktatók és a hallgatók közötti kapcsolat minőségét, a kapcsolat személyes, illetve személytelen, formális, informális, szolgáltató vagy hatalmi jellegű voltát értjük. (Beszámoló definíció.)

⁷ A hallgató egyetemi közérzete, a tanár-diák viszony és az oktatás légköre egymással korreláló fogalmak (szindromatikus fogalmak). Természetes, hogy egyik fogalom függ a másiktól, egyik fogalom jelzőszámának változása a többi fogalom jelzőszámainak egyirányú változását hozhatja magával. Lásd.: Stefan, Nowak: *A szociológiai kutatás módszertana*. Általános problémák. KJK. Bp. 1981. 101.p.

⁸ Claire Selltiz, Marie Jahoda, Morton Deutsch, Stuart W. Cook: *Research Methods in Social Relations*. Revised One-Volume Edition. – Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York, 1963. 200-215., 221-233. P.

⁹ A szociológiai speciális szaknyelv szerint megfigyelt objektum.

eredményeknek, csupán egyfajta előzetes, irányadó értékeknek, hiszen bizonyos vélemények egyes kategóriákba történő csoportosításánál való tévedés lehetősége ilyen esetekben erősen torzíthatja a számadatok pontosságát. Ebből következően előfordulhatna a hibás következtetésekkel történő értékelés. (Mellesleg a lokalizált mintasokaság sem teszi lehetővé a számadatok ilyen célú, messzemenő következtetésekre alapot adó feldolgozását.)

A vizsgált mintasokaság kiválasztásánál elsősorban az volt meghatározó, hogy ez egy strukturálatlan megfigyelés, viszonylag még mindig úttörő jellegű munka. Elsősorban csak irányadó jellemzőket, konkrétabb fogalmakat és jelzőket szeretünk volna kapni. Ezért elegendőnek tartottuk egy viszonylag kisebb mintasokaság megfigyelését, melyről valószínűsíthető, hogy minden jelzőszám tekintetében körülbelül az átlagot produkálja. Ha a jogi egyetem átlagos képzési idejét figyelembe vesszük, ami öt év, akkor kézenfekvőnek látszott a harmadik évfolyam hallgatóit tekinteni a megfigyelés tárgyának. Ugyanis az általuk adott problémakörök jelentkeznek mind alsóbb, mind felsőbb évfolyamokban, azok jelzőszámai ugyan valószínűleg évfolyamonként mások és mások, mégis feltételezhető, hogy az évfolyamokban kapott eredmények átlagai a középső évfolyam eredményeihez közelednének. Egy adott probléma minél kevésbé jelentkezik felsőbb évfolyamban, annál erősebb a kezdő évfolyamoknál és fordítva. Mivel pontos adatokra még nem volt szükségünk, ezért elegendőnek tartottuk a vizsgálatnak ezt a módját.¹⁰ (Egyébként ezt a hipotézisünket az összes évfolyamra kiterjedő mélyinterjúk is alátámasztották.) Ennek elegendőségét támasztotta alá továbbá az a tény is, hogy a kutatást folytatjuk, és a későbbiekben kiterjesztjük az összes évfolyamra. A vizsgálatot véletlenszerű reprezentatív mintából végeztük. Egyetlen évfolyam hallgatóit tekintve nehéz olyan ismérveket találni, melyek komolyan befolyásolhatják az informátorok véleményeit¹¹, ezért az egyszerű véletlen kiválasztás módszerét alkalmaztuk.¹² A véletlenszerű kiválasztáshoz pedig véletlen számtáblázatot alkalmaztunk, mivel a hallgatói névsor ennek használatát könnyedén lehetővé tette. Annál is inkább helyesnek látszik ez a módszer, mivel a véletlen kiválasztásnál minden ismérvel rendelkező informátor valószínűleg belekerül a mintasokaságba, így például a valós arányoknak megfelel a mintasokaságban a nemek aránya is. A mintavétel nagyságát illetően igyekeztünk minél nagyobb mintasokaságot választani, hiszen a standard hiba képletéből is következik, hogy minél nagyobb az alapsokasághoz viszonyítva a minta, annál kisebb a standard hiba.¹³

Végül szót kell ejteni az adatfeldolgozás módszeréről. A befolyt adatokat természetesen tabulálni kellett. A hallgatók által felvetett különböző problémákat – melyeket minden egyes személy egyedileg fogalmazott meg – különböző egységes ismérvek szerint csoportosítottuk azok tartalmi hasonlósága-különbözősége szerint. Mivel a mintaelemek száma csekély, ezért a gépi táblázás szükségtelen volt, ez csak többletmunkával járt volna, így kézi feldolgozást alkalmaztunk.¹⁴ Kutatásunk felderítő jellegű, ezért bizonyos esetekben egészen konkrét kategóriákat fogalmaztunk meg, hiszen sokszor szembetaláltuk magunkat egy adathalmazzal, amit fel kellett dolgozni. Természetesen azért a logikai szabályokat betartottuk és a kategóriákat kimerítően és kölcsönösen kizáróan fogalmaztuk meg, illetve figyelemmel voltunk a későbbi

¹⁰ A vizsgált csoport lokalizálásának módszertani kérdéseit részletesebben lásd.: C. A. Moser: Survey Methods in Social Investigation. In: William Heinemann Ltd. London. 1958. 39.

¹¹ A mintasokaság kiválasztásánál figyelembe kell venni, hogy a vizsgált minta tagjai összességükben, lehetőség szerint ugyanolyan arányban, minden olyan tulajdonság birtokában legyenek, amilyen jellemzőkkel az alapsokaság egyedei is rendelkeznek. Ezeknek az ismérveknek azonban a vizsgálat szempontjából relevánsnak kell lenni. Más szavakkal megfogalmazva nyilvánvaló hatással kell lenni az ismérveknek a megfigyelési objektum vizsgált tulajdonságára (aira). Ebben az esetben nem találtunk olyan ismérvet, mely releváns lett volna az egyébként az objektumok számára többnyire külső körülményektől függő véleményeire.

¹² Az egyszerű véletlen kiválasztás módszere azért is alkalmas jelen kutatás elvégzésére, mert így a legvalószínűbb, hogy a mintasokaság az alapsokaság minden ismérvével bír, még akkor is, ha ezek a már kifejtettek miatt nem igazán releváns ismérvek. Köves-Pármiczky: Általános statisztika. Tankönyvkiadó. Budapest. 1964.

¹³ Mintegy 50 főre terjedt ki a megfigyelés, ami az alapsokaság 16,6 %-a.

¹⁴ Részletesebben lásd.: C.A. Moser i.m.

megértés megkönnyítésére és a válaszolónak a szituációra vonatkozó saját definíciójára.¹⁵ Bizonyos esetekben így a külön felállított kisebb kategóriákat gyűjtöttük össze és egy nagyobb csoport tagjaként kezeltük, más esetekben pedig a már előre kidolgozott kategóriákat választottuk szét és több kisebb csoportra tagoltuk, úgy, hogy a nagyobb kategória gyűjtőfunkciója fennmaradt.

A hallgatók által felvetett problémák

Az informátorok által felvetett kérdéseket tartalmilag csoportosítottuk és rendszereztük. A hipotézisekben felállított dimenziós keretek szűknek bizonyultak a feldolgozás során, így azokat részben kibővítettük, részben átdolgoztuk. Tizenkét dimenziót (problémacsoportot) állítottunk fel, melyben összesen 37, konkrét jelzőszámként felhasználható kérdés van. Az egyes állítások tartalmi csoportosítása során kiemelkedő jelzőszámok után megállapíthatóvá vált, hogy a tizenkét dimenzió között nyolc jelentős, ezen belül három kiemelkedő fontosságú, négy kevésbé jelentős problémacsoport van.

Az egyik legfontosabb probléma a hallgatói létszámmal kapcsolatos: maguk a hallgatók mondják azt, hogy túl sokan vannak, túlságosan sok embert vesznek fel az egyetemre. Ez ugyanis egyrészt a minőség rovására megy, hiszen minél több diák nyer felvételt, annál több az alacsonyabb tanulmányi eredménnyel rendelkező hallgató, végső soron tehát a végzősök tudásának átlagos szintje is alacsonyabb. Mikor pedig a hallgatók jogi pályára lépnek, ez az alacsonyabb tudásszint ott is megmutatkozhat, ami hosszabb távon ronthatja az oktatási intézmény hírnevét, a későbbiekben a jelentkezők számának csökkenését okozva.

A hallgatói létszámmal kapcsolatos másik probléma pedig az, hogy a legnagyobb egyetemi előadóterem is legfeljebb körülbelül 150 fős, ezért egy 300-400 fős évfolyam nagy része be sem fér egy-egy “népszerűbb”, látogatottabb előadásra. Ennek következtében “elháríthatatlan akadály” miatt nem tud jegyzetelni a terembe be nem jutott hallgató, illetve ahol jelenléti ív van, arra önhibáján kívül nem tud feliratkozni, és így kénytelen viselni ennek következményeit.¹⁶ Meglepő módon ezt a problémát nemcsak azok a hallgatók vetették fel, akiket államilag finanszírozott képzésre vettek fel, hanem azok a költségtérítések is, akik – csökkentett létszám mellett – nem kerültek volna be az egyetemre. Ezen dimenzió egyetlen indikátora az épület nagyságához mért nagy hallgatói létszám, amelyet a hallgatók 58 %-a jelölt meg.

Ugyanilyen arányban (58%) nehezményezik a diákok a következő, számonkéréssel kapcsolatos kérdések legtöbbször felhozott problémáját, a “szubjektívnek tűnő vizsgáztatást”. Sokan úgy érzik a vizsgák során, hogy nem a tudásuknak megfelelő érdemjegyben részesülnek. Itt nem vizsgáztatási szigorról beszéltek, hanem a kiszámíthatatlanságról. Ehhez kapcsolódik az is, amit a hallgatók 6 %-a említett meg, hogy nem lehet tudni, mennyi tudás elég a kettes és mennyi kell az ötös érdemjegyhez; néha egy rész kérdés nem tudása is elégtelent vonhat magával, ha viszont ugyanarra a kérdésre tudják a választ, akkor akár jelest is kaphatnak. Megjegyzendő, hogy ez elsősorban a tananyag súlyozásának kérdéskörébe tartozik, melynek részletesebb elemzése meghaladja jelen felmérés kereteit. Ehhez kapcsolódóan még egy kérdés felmerült, mégpedig a hallgatók kiszolgáltatottsága. Néhányan felvetették, hogy ha úgy

¹⁵ Paul F. Lazarsfeld and Morris Rosenberg: *The Language of Social Research. A Reader in the Methodology of Social Research* – The Free Press, Glencoe, 1955.

¹⁶ A diákok legtöbbször a mélyinterjúk során azt a megoldást javasolja, hogy egy-egy népszerűbb órát két-háromszor is hirdessenek meg, hogy mindenki meg tudja azt hallgatni. További javaslataik szerint egy akkora előadóra lenne szükség, ahova befér a teljes évfolyam, vagy pedig – ha ezt anyagi vagy egyéb okok miatt nem tudják kivitelezni –, kevesebb diák felvétele megfelelőbb lenne.

panaszaikkal nem tudnak olyan felettes szervhez vagy szervekhez fordulni, melynek joga lenne kivizsgálni azokat, és ez növeli bennük a bizonytalanság érzetét.

Ezen dimenzióon belül továbbá a hallgatók 8 %-a hozta fel gondként a vizsgaidőszak rövidegét,¹⁷ ugyanennyien a kevés vizsgaidőpontot (illetve ehhez kapcsolódóan az egyes vizsganapokra megadott alacsony létszámkeretet), összességében tehát azt, hogy vizsgafeliratkozásnál kicsi mozgástérrel rendelkeznek, és nem akkor mehet valaki vizsgázni, amikor szeretne, hanem amikor sikerül feliratkozni, ami nagyban csökkenti a sikeres vizsgaidőszak esélyeit.

Végül a harmadik kiemelkedő problémacsoport az oktatási módszerekkel kapcsolatos, ezen belül is kiemelt figyelmet érdemel az a felvetés, miszerint az egyetem nem fordít kellő figyelmet a gyakorlati képzésre. Ezt a problémát a hallgatók 54 %-a vetette fel; szerintük túlságosan sok az elméleti óra, elvont fogalmakat oktatnak, ahelyett hogy a jogi kérdések gyakorlati megvalósulását tanítanák. Hozzá kell tenni, hogy ez egy összetett kérdés, mely visszamegy arra a problémára, hogy mennyire legyen elméleti az oktatás: a gyakorlati megoldásokat már az egyetem keretében tanítsuk-e, eleve olyan jogászt neveljünk-e, aki már rögtön az egyetem elvégzése után "bevethető", vagy inkább hagyjuk meg a gyakorlati jogi szférának, hogy ezt a feladatot elvégezze.¹⁸ A diákok véleménye szerint a szemináriumok egy igen jelentős részén nincsenek jogesetmegoldások, azok nagy része egy kicsinyített előadás, illetve hogy harmadévesen még nem tudnak egy adásvételi szerződést megírni, vagy hogy egy átlagos joghallgató úgy végzi el az egyetemet, hogy nem látott egy közigazgatási jegyzőkönyvet vagy egy bírósági ítéletet.¹⁹

A gyakorlati képzés hiányához kapcsolódik a verbális kommunikáció másodlagos szerepe is. 8% szerint rettentően keveset beszélnek a hallgatók, noha a jogász szakma hatékony gyakorlásának feltétele a jó beszéd, illetve a határozott fellépés és a magabiztosság. Az egyetemi vizsgák nagy része ugyanakkor írásban zajlik, pedig a szóbeli vizsga megfelelő felkészítés lenne az éles helyzetben történő határozott fellépésre. Szemináriumokon is a hallgatók csupán passzív befogadók, leírják, amit a tanár mond, pedig ott lenne idő és lehetőség, hogy a hallgatók különböző jogesetek kapcsán vitatkozzanak egymással, megtanuljanak érvelni, logikusan és meggyőzően előadni a gondolataikat, ahogy azt majd a gyakorlatban is el fogják várni tőlük.

A következő öt problémacsoport szintén nagy hangsúlyt kapott a dolgozatokban. Ezek közül az első az adminisztrációs problémákat öleli fel. Az itt felvázolt négy indikátor egymással szorosan összefügg, és akár kumulálhatók is, hiszen az ezen gondokat felvázoló hallgatók szinte mindegyike említette az egyik kapcsán majdnem valamennyit (összesen: 58%). A hallgatók mindenképp azt nehezményezik (14 %), hogy rövid a Tanulmányi Osztály nyitvatartási ideje, naponként egy óra. Azt is sokan felvetették (18 %), hogy az adminisztrációs munkatársak gyakran nem tudnak érdemi választ adni, vagy sok feltett kérdésre egyáltalán nem tudnak válaszolni (18 %). Az előbbiek persze következményei a viszonylag hirtelen megnőtt hallgatói létszámnak. A velük kapcsolatos ügyintézés pedig a régi keretek között folyik. Ezt alátámasztja, hogy a hallgatók 8 %-a azt is nehezményezi, hogy nincs elég munkaerő, így lehetetlen minden adminisztrációs és hallgatói problémát megoldani.

Az ötödik dimenzió a tananyaggal kapcsolatos problémákat foglalja össze. A hallgatók 26 %-a vetette fel, hogy túl sok jogszabályt oktatnak. Álláspontjuk szerint könnyebb lenne a tananyagot nagyobb összefüggésekben és nem részletes jogszabály formájában megtanulni. 22 % említette a gyakran változó tananyagot, vagyis hogy az előadásokon leadott anyag egy része elavul, mire a számonkérésre sor kerülne. Persze ez nem az oktatási rendszer hibája, hanem a

¹⁷ Javaslatuk egyöntetűen az, hogy legyen lehetőség egyes tantárgyakból elővizsgára.

¹⁸ A kérdést részletesebben lásd: Pokol Béla: A jog elmélete, 74-80. o.!

¹⁹ A diákok javaslata ezekre a problémákra az, hogy legyenek egyetemi szervezésű tárgyaláslátogatások, a szemináriumokon szituációs gyakorlatok, tárgyalások szimulálása stb.

folyton változó, ezért folyamatos újraszabályozást igénylő társadalmi viszonyok következménye, amit egyszerűen tudomásul kell venni. Azt azonban el kell ismerni, hogy a jogszabályváltozások következménye sok problémát okoz a hallgatóknak. Ehhez kapcsolódik az is, hogy az év elején megvett tankönyvek év végére elavulnak. Mindezek összességükben a diákok számára felesleges időráfordítást és anyagi befektetéseket eredményeznek. Végül a hallgatók 12 %-a úgy gondolja, hogy túlságosan sok az ún. “általánosan művelő tantárgy” (etika, filozófia, pszichológia stb.), aminek az oktatására szerintük a jogi egyetemen nincs szükség, bár volt olyan hallgató is, aki kevesellte az értelmiségi képzést nyújtó tárgyakat, és a logika oktatásának hiányát vetette fel.

Az előzőekben elmondottakkal összefüggésben áll a hatodik dimenzió is, amely a követelményszinttel kapcsolatos problémákat tartalmazza. A diákok 20 %-a vetette fel, hogy egyes tárgyakból irreális mennyiségű a tananyag. Van olyan tárgy, ahol kétezer oldalt kell megtanulni egyetlen vizsgára, más tárgyak tematikája pedig jogszabályok tucatjait tartalmazza. Nyilvánvaló, hogy ekkora mértékű tananyag megfelelő szinten történő elsajátítása fél vagy egy év alatt lehetetlen. A hallgatók szerint ennek az a következménye, hogy ugyan a számonkérés időpontjára többé-kevésbé elsajátítják a kért tananyagot, azonban ezáltal nem kaphatnak maradandó tudást, hiszen ekkora mennyiségű információ rövid idő alatt elvész, és sajnálatosan még a kiemelt fontosságú részei sem maradhatnak meg. Mellesleg a tananyag nagyságának problémája felerősíti a vizsgákon a szerencseelemet: ha valaki “belehúz” abba a tételbe, amit megtanult, átmegy, ha nem, akkor megbukik, ugyanazzal a tudással.

Ugyanitt a hallgatók 6 %-a azt is megemlítette, hogy maga a követelmény sem egységes, hanem oktatóként változik. Előfordul, hogy ugyanazon a tanszéken ugyanarra a fogalomra három-négy különféle definíciót is meg kell tanulni, mert az egyes tanárok más-más meghatározást tartanak jónak, és csak a “saját” definíciójukat fogadják el. Végül ugyanide (az egységes követelmény hiányához) tartozik az is, hogy ugyanaz a tudás, illetve ugyanaz a felelet különböző tanároknál gyökeresen eltérő osztályzatot eredményezhet (például ami az egyiknél még kettest sem ér, az a másikonál akár négyes-ötös is lehet), ami merőben igazságtalan.

A hetedik problémakör a tanár-diák viszonyt öleli fel. A hallgatók 22 %-a említette a személytelenséget, illetve 20 %-uk az egyirányú kapcsolatot. Megítélésük szerint nincs közvetlen kontaktus oktató és hallgató között, “a tanár bejön órára, leadja az anyagot”²⁰, nincs meg a visszakerdezés lehetősége. A hallgatók 22 %-a szerint a tanár-diák viszonyban rendkívül nagy a passzivitás a különböző felmerülő kérdések iránt.

Végül a gyakran felvetett problémák közé tartoznak a kreditrendszerrel kapcsolatos anomáliák. Ebben a témakörben a legtöbben (20 %) a vizsgák megkettőződését kritizálták, ugyanis most már a “rendes” vizsgákon kívül dolgozatokat kell írni az éves tárgyak első félévének végén is, azért, hogy az előadásért járó kreditpontokat megkaphassák. Így a vizsgaidőszak előtt öt-hat egyéb számonkérés is van, ami pont a legfontosabb hetekben veszi el az időt és az energiát a vizsgákra való felkészüléstől. A hallgatók 12 %-a vetette fel a kreditrendszerrel kapcsolatban a képzési idő megnyúlását, 4 % pedig azt, hogy a kreditrendszer igazi “értelme”, ami miatt ezt az egészet kitalálták, még nem működik a jogi egyetemek relációjában, vagyis az egyes tantárgyak egyetemek közötti áthallgatása, illetve az egyik egyetem vizsgáinak egy másik egyetemen való elismerése még nem él a gyakorlatban. Ezenkívül egy-egy felvetés érkezett a szabad oktatóválasztás hiányára, valamint arra, hogy az egyes tárgyak más tárgyakra épülnek, az egyik tárgy sikeres teljesítése a másik tárgy felvételének előfeltétele, így a szabad kurzusválasztás nagy mértékben behatárolt.

Ezek voltak tehát a főbb problémakörök, de van négy egyéb dimenzió is, amelyeket érintettek a hallgatók, ezek közül az első az internetes hallgatói ügyintézással, az ún. ETR-rel²¹ kapcsolatos problémakör. Itt a legtöbben (22 %) az infrastrukturális gondokat jelölték meg

²⁰ A kiemelt idézet az egyik felmért hallgató leírásából való.

²¹ ETR: Egységes Tanulmányi Rendszer

(kevés az egyetemen a számítógép, illetve csekély az Internet-hozzáférési lehetősége), 4 % pedig a rendszer lassúságát kritizálta.²² Ugyanennyien említették azt, hogy a számítógépes tudással egyáltalán nem rendelkezők mind kurzusfelvételnél, mind vizsgafeliratkozásnál hátrányban vannak, illetve hogy a folyamatos változtatások miatt (és hogy a tudnivalók nagy részét itt teszik közzé) a rendszer állandó, naponta történő figyelése szükséges. Ez pedig azoknak még külön is problematikus, akik nem tudnak otthonról hozzáférni az Internethez.

A következő (összességében tizedik) dimenzió a hallgatók pénzügyekkel összefüggő problémáit foglalja össze. Két indikátorról kell említést tenni: egyrészt a diákok 18 %-a a magas könyvárakról panaszkodik, másrészt 4 %-uk említi a különböző pénzügyi támogatások (lakhatási támogatás, szociális támogatás) körüli anomáliákat, vagyis hogy nem mindig azok kapják ezeket, akik tényleg rászorulnak. A tanulási lehetőségek problémakörében a hallgatók 8 %-a hozza fel azt, hogy rövid az oktatásra szánt idő (nem jut elég idő a tananyag átvételére), 6 %-a szerint pedig nincs lehetőség az érdeklődésüknek megfelelő témakörökben való elmélyülésre, a specializációra. Végül, de nem utolsósorban a diákok nehezményezik azt is, hogy az egyes jogi karok között mind képzési színvonalukat, mind a követelményszinteket tekintve lényeges különbségek vannak. Vagyis minden végzett joghallgató ugyanazt a diplomát kapja, ám az e mögötti tudás és teljesítmény nagy mértékben eltérő lehet.

A felvetett kérdések csoportosítása során kialakított dimenziók és jelzőszámok alapján eredeti hipotézisünk módosításra szorult. A tanár-diák viszonyt tovább tudtuk pontosítani, és "a személytelen viszony", "az egyirányú kapcsolat" és "a passzivitás" fogalmakat rendeltük hozzá, melyhez számokat is lehetett kapcsolni, amik a kérdések fontosságára is utalnak. A módszertani kérdéseknél tárgyalt "oktatás légköre" dimenziót el kellett vetni, mert a vizsgálat kimutatta, hogy ez a dimenzió a hallgatók vonatkozásában nem tartozik elvont fogalmunkhoz. A "hallgatók közérzete" dimenzió komoly pontosításra szorult, mivel az informátorok "a hallgatói létszámot" és "az egyetem befogadóképességét" említették fő problémaként. Ezért úgy gondoltuk, hogy az "épület befogadóképessége a hallgatói létszámhoz viszonyítva" konkrétabban kifejezi ezt a kérdést. Ezekon kívül pedig további tíz dimenziót kellett felállítani, hogy konkretizáljuk eredeti elvont fogalmunkat.

Összefoglalva a főbb problémákat azt lehet mondani, hogy a hallgatók nagy része mindenekelőtt az egyetem túlszűfoaltságával elégedetlen; szerintük az infrastrukturális feltételekhez képest túl sok embert vesznek fel. Ugyanilyen kritikával illették a diákok az oktatási módszereket, illetve az elméletközpontú oktatást, azaz a gyakorlati képzés hiányát is. Hasonló arányban érzik problematikusnak a számonkéréssel kapcsolatos problémakört. Ugyancsak sokan említették a teljesíthetetlennek tűnő követelményeket, a tananyag gyors változását, a kreditrendszerrel kapcsolatos különböző nehézségeket, az adminisztrációs problémákat és a személytelen tanár-diák viszonyt. Emellett külön problémacsoportot alakítottunk ki az internetes ügyintézésrel kapcsolatos kérdésekre, a hallgatói pénzügyi anomáliákra, a tanulási lehetőségekre és az iskolák közötti eltérő színvonal kérdésére.

A felvetett problémák számából (diákonként átlagosan hat), illetve a csoportosított kérdéskörökhöz rendelt jelzőszámokból arra lehet következtetni, hogy a jogi oktatást rendkívül sok, a hipotézis felvetésénél előre nem látott tényező befolyásolja, melyek okaira külön választ kell találnunk. A felvetett dimenziókat szükséges strukturált megfigyeléssel tovább pontosítani és megértő vizsgálatokkal megkísérelni az okokat megállapítani. Ha ezeknek az információknak birtokában volnánk, képesek lennénk jelentősen módosítani a jogi oktatást befolyásoló tényezőket, ezáltal végső soron a jogi oktatás hatékonyságát is.

²² Ez összefüggésben van az infrastrukturális hiánnyal, hiszen a lassú rendszer a rosszabb teljesítményű számítógépek eredménye, emellett korrelál a hallgatói létszámmal is, mivel a rendszer gyorsasága függvénye a rákapcsolódó terminálok számának is.

Irodalomjegyzék

Boudon, Raymond - Lazarsfeld, Paul F.: Le vocabulaire des sciences sociales. Mouton et Co. Paris.

Köves-Párniczky: Általános statisztika. Tankönyvkiadó. Budapest. 1964.

Lazarsfeld, Paul F. and Rosenberg, Morris: The Language of Social Research. A Reader in the Methodology of Social Research – The Free Press, Glencoe, 1955.

Moser, C. A.: Survey Methods in Social Investigation. In: William Heinemann Ltd. London. 1958. 39.

Nagy Zsolt: Vélemények a jogi oktatásról. Jogelméleti Szemle 2002/1.

Rivkina, R. V.: Szociologicseszkije isszeledovanyija voproszi metodologii i metodiki. Novoszibirszk. 1966.

Stefan, Nowak: A szociológiai kutatás módszertana. Általános problémák. KJK. Bp. 1981. 101.p.

Selltiz, Claire – Jahoda, Marie – Deutsch, Morton – Cook, Stuart W.: Research Methods in Social Relations. Revised One-Volume Edition. – Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York, 1963.

Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó. Budapest. 2001.

Nótári Tamás
Adalékok a Ligariana és a Deiotariana jogtörténeti háttéréhez

I.e. 46-ban hangzott el a dictator Caesar előtt a pro Ligario¹, 45-ben pedig a Deiotariana, azaz Marcus Tullius Cicerónak Quintus Ligarius és Deiotarus király érdekében mondott beszéde. Jelen írás az eljárás történeti háttérének rövid vázolója után a következő kérdésre kíván választ keresni: Mennyiben volt a □perek□ kimenetele előre meghatározva, és mennyiben tekinthető a Ligarius- és a Deiotarus-ügyben lefolytatott eljárás valódi büntetőeljárásnak?

1. Quintus Ligarius 50-ben Considius Longus propraetor mellett legatusi tisztséget töltött be Africa provinciában.² Miután Considius az 50-es esztendő végén Rómába ment, hogy ott a consulatusra pályázzék, Ligariusra maradt a tartomány igazgatása, aki ezt – Cicero állítása szerint – nem szívesen vállalta.³ A polgárháború kitörése után a Caesartól elszenvedett auximumi vereség után megérkezett Uticába P. Attius Varus, Africa egykori helytartója⁴, aki önhatalmúlag átvette a provincia irányítását, és elrendelte két legio felállítását⁵. Ligarius kénytelen volt magát Varus főhatalmának alárendelni, mivel azonban Varus eljárása minden törvényes alapot nélkülözött, mind Cicero, mind Caesar kétségbe vonta annak érvényességét.⁶ 49-ben fiával együtt megjelent Uticánál Africának a senatus által sorsolás útján kijelölt helytartója, Q. Aelius Tubero⁷, akinek az afrikai parton igazgatást gyakorló Ligarius megtiltotta egyrészt, hogy partra szálljanak, s átvegyék a senatus által nekik juttatott provinciát, másrészt még azt is, hogy vizet vegyenek fel, s hogy Tubero beteg fia belépjen a tartományba⁸. – Cicero ezen tettet a védelem során Varusra hárította⁹. Ezen események kapcsán Caesar sem említi Ligarius nevét, csupán Varusét¹⁰.

46-ban Ligarius a thapsusi csata után Hadrimentumban fogságba esett, ám Caesar megkegyelmezett neki, miként Considius fiának is¹¹. A hadriamentumi fogság tényéből arra lehet következtetni, hogy Ligarius az afrikai háború egész ideje alatt ott tartózkodott, s a hadi cselekményekben nem vállalt szerepet; ugyanakkor nem is lehetett igazán jelentős személyiség, hiszen a Bellum Africum szerzője nem tesz róla név szerint említést. A caesari kegyelem egyáltalában nem volt ritkaság, ugyanis a dictator amnesziát adott mindazoknak, akik az afrikai háborúban harc nélkül megadták magukat; a vezérek közül is csak néhányat, így pl. a harc közben fogságba ejtett Afraniust és Faustus Sullát ölték meg – hogy ez Caesar közvetlen parancsára¹², vagy tudta nélkül történt-e, vitatott¹³. Ennek pontosan megfelel Cicero kijelentése, aki oly győzelemről beszél, □ amely során csak fegyverben állók estek el □¹⁴.

¹ A pro Ligariót a következő kiadás alapján idézzük: *M. Tulli Ciceronis scripta quae manserunt omnia*. Recognovit C. F. W. Mueller Lipsiae, In Aedibus B. G. Teubneri. MCMIV. A beszéd magyar fordítása: *Marcus Tullius Cicero Q. Ligarius érdekében mondott beszéde*. Fordította, sajtó alá rendezte és a bevezetést írta: Nótári Tamás, Documenta Historica (51. SZTE Történelem Diákkör kiadványa), Szeged 2001 (27).

² Cic. Lig. 2.

³ Cic. Lig. 2.

⁴ Cic. Lig. 3. Caes. civ. 1.31.2.

⁵ Caes. civ. 1. 31. 2.

⁶ Cic. Lig. 3., Caes. civ. 1.31.2.

⁷ Cic. Lig. 27.

⁸ Pomp. D. 1.2.2.46.

⁹ Cic. Lig. 22.

¹⁰ Caes. civ. 1.31.3.

¹¹ Bell. Afr. 89.

¹² Dio Cass. 43. 12. 3.

¹³ Bell. Afr. 95.

¹⁴ Cic. Lig. 19.

A megadott kegyelem azonban nem adott engedélyt az Itáliába történő visszatérésre. Ligarius már 46 nyarán Ciceróhoz fordult, hogy járjon közben Caesarnál az érdekében; Cicerónak ugyanakkor jó ideig nem volt közvetlen kapcsolata a dictatorral, csak annak környezetével – így pl. Pansával, Hirtiusszal, Postumusszal¹⁵ stb. Barátjának¹⁶, Ligariusnak az ügyében annak fivéreivel közösen tett erőfeszítéseket arra, hogy közvetítők révén Caesar közelébe jutván azt elébe tárhassa¹⁷. E feladat már azért sem mutatkozott könnyűnek, mert Caesar meglehetősen ellenszenvvel viseltetett azok iránt, akik az afrikai háborúban részt vettek, visszatérésüket késleltetvén bizonytalanságban kívánta őket tartani¹⁸. Cicero azzal biztatta Ligariust, hogy gondjai hamarosan megoldódnak, hiszen Caesar haragja napról-napra enyhül¹⁹. Következő leveléből²⁰ még határozottabban kicsendül a hamarosan bekövetkező visszatérés lehetőségébe vetett remény, Cicero ugyanis személyes kihallgatást nyert Caesartól, amelyen Ligarius fivéreivel együtt meg is jelent, akik a dictator lábai elé vetették magukat, ő pedig beszédet mondott; ezekre Caesar nagylelkűen felelt, ami Cicero szemében az amnesztia megadását kétségtelenné tette²¹.

Ligarius ügye tehát a lehető legjobb úton haladt a mindenki számára kielégítő megoldás felé, amikor Lucius Tuberónak, a hajdani helytartónak a fia, Q. Aelius Tubero vádat emelt Ligarius ellen, amit elsősorban azzal kívánt alátámasztani, hogy Ligarius nem engedte őket Africában, a senatus által számukra kijelölt provinciában partra szállni, miként ezt korábban Varus sem tette számukra lehetővé. A védelmet Pansa, Caesar egyik legközelebbi embere és Cicero látta el. A per alakulását illetően érdemes idézni Plutarchos beszámolóját: □ Mondják, hogy mikor Q. Ligariust, Caesar egyik ellenségét perbe fogták, Cicero vállalkozott védelmére. Caesar így szólt barátaihoz: □ Mi értelme, hogy ennyi ideig hallgassuk Cicero beszédét? Régóta tudja mindenki, hogy Ligarius gazember és nekem ellenségem. □ Mégis, amikor Cicero belekezdett beszédébe, nagy hatást váltott ki, majd folytatta, és szavaiból valósággal áradt a lenyűgöző báj és erő, Caesar arcszíne egyszerre megváltozott és arcvonásai elárulták, hogy lelkében a legkülönbözőbb érzelmek kavarnak; majd amikor a beszéd végén a szónok a pharszaloszi ütközetet említette, Caesar úgy meghatódott, hogy egész testében reszketni kezdett, és kiejtette kezéből az iratokat. Az eredmény pedig az lett, hogy a védőbeszéd hatása alatt felmentette Ligariust. □²² Plutarchos tehát feltételezte, hogy az eljárás kimenetele már kezdettől fogva meghatározott, nevezetesen Ligarius bűnössége és elítéltetése Caesar számára eldöntött tény volt, s csak a cicerói ékesszólás hatalma fordította meg az események folyását.

Tény ugyan, hogy Caesar megkegyelmezett Ligariusnak, és megengedte, hogy visszatérjen Itáliába, azonban a plutarchosi verzió kapcsán a következő kételyek merülnek fel:²³ Ha Caesar – Cicero levelének tanúsága szerint – Ligarius iránt nem viseltetett ellenséges érzülettel, miért engedte meg, hogy az eljárásra sor kerüljön? Ennek két oka lehetett, nevezetesen vagy mégis büntetéssel kívánta sújtani Tuberót, vagy pedig a kegyelem által saját clementiájának akart hathatós propagandát biztosítani. Ligarius elítélésének szándéka felettébb valószínűtlen, hiszen Cicero nem hozott fel olyan új vádpontot, ami már Caesar szándékairól hírt adó, november végén kelt levél²⁴ megírása idején ne lett volna ismeretes előtte. Ezen kívül Pansa Caesar bizalmasa lévén nem vállalta volna Ligarius védelmét, ha annak bűnössége kezdettől fogva

¹⁵ Cic. ad fam. 6.12.2.

¹⁶ Cic. ad fam. 6. 13.1., 6. 14. 1.

¹⁷ Cic. ad fam. 6.13.2.

¹⁸ Cic. ad fam. 6.13.3.

¹⁹ Cic. ad fam. 6. 13 4.

²⁰ Cic. ad fam. 6.14.

²¹ Cic. ad fam. 6 14. 2.

²² Plut. Cic. 39. 5-6. Muraközy Gy. ford.

²³ K. Kumaniecki: Der Prozess des Ligarius. Hermes 95 (1967) 440. sqq.

²⁴ Cic. ad fam. 6.14.

elvégzett dolog lett volna. Valószínűbbnek tűnik tehát, hogy Caesar Ligarius felmentését határozta el magában, hogy újabb ékes bizonyítást adjon közmondásossá vált nagylelkűségének. Épp ennek a látszatát azonban mindenképpen el kellett kerülni, azaz miszerint Caesarnak egyéb célja sem volt az eljárással, minthogy Ligarius felmentése által saját clementiáját ünnepelessé; ezért öltötte hát magára a Ligarius elvetemültségéről már korábban meggyőződött, haragos bíró álarcát, akit csak Cicero ékesszólása lágyíthatott meg²⁵.

Caesar eljárását tekintve bizonyos párhuzamok mutatkoznak a Marcellus felmentésével végződő perben tanúsított magatartásával. Marcellusnak a száműzetésből való visszahívásában maga Caesar is érdekelt volt, egyrészt nagylelkűségét kívánta ismételten demonstrálni, másrészt a diktatúra legitimálását akarta elősegíteni azon ténnyel, hogy a köztársaságnak oly rendíthetetlen híve mint Marcellus is hazatért, és belenyugodott a politikai viszonyok megváltozásába, a neki nyújtott kegyelem elfogadásával pedig mintegy elismerte azt. Annak ellenére azonban, hogy Marcellus hazatérése előre elhatározott tény volt, a dictatori propaganda azt a benyomást kívánta kelteni, hogy Caesar csupán a senatus kérése előtt hajolt meg, és hívta vissza a száműzetésből a republikánus Marcellust. Caesar apósa, Piso látszólag véletlenül említette Marcellus nevét egy a senatusban tartott beszédében²⁶, mire Marcellus azonos nevű unokaöccsére²⁷ Caesar lába elé vetette magát, hogy kegyelemért könyörögjön rokona számára, majd a senatorok is felemelkedtek helyükről, és arra kérték Caesart, hogy gyakoroljon irgalmat. A dictator, miután hosszan felpanaszolta Marcellus hibáit, "teljesen váratlanul" kijelentette, hogy nem fog elzárkózni a senatus kívánsága elől. Erre a senatus zajos tetszésnyilvánítása és Cicero beszéde következett, amelyben Caesar emberi kiválóságait magasztalta.

Feltehetően hasonló rendezéssel van dolgunk Ligarius ügyében is. Ha Caesar külön eljárás nélkül engedte volna Ligariust hazatérni, fontos alkalmat mulasztott volna el, hogy kiengesztelést hirdető politikáját propagálja. Arra természetesen nem lehet választ adni, hogy Tubero Caesar utasítására lépett-e fel Ligarius ellen, vagy a dictator csupán kihasználta a kínálkozó alkalmat. A Marcellus és Ligarius iránt tanúsított clementia nem csak az Afrikában Caesar ellen harcolt, hanem a Hispaniában újabb háborúra készülődő pompeianusoknak is szólt²⁸.

2. A Ligarius-ügy kapcsán további kérdésként merül fel a következő: tényleges bírósági eljárással, s így valódi törvényszéki beszéddel van-e dolgunk, valamint Caesar bíróként ítélte-e Ligarius, a "vádolt" felett, vagy nem? A *communis opinio* mindezen kérdésekre igennel felel; és valóban szólnak is bizonyos érvek e feltevések mellett.

Tuberót Cicero vádlónak, Ligariust pedig vádlottnak nevezi, s mindkét esetben a megfelelő *terminus technicus* használja: "Habes igitur, Tubero, quod est accusatori maxime optandum, confitentem reum..."²⁹, azaz: Olyan előnyre tettél szert, Tubero, ami a vádló számára a legkívánatosabb: egy vádlottra, aki beismeri tettét... "Arguis fatentem. Non est satis: accusas eum, qui causam habet aut, ut ego dico, meliorem quam tu, aut, ut vis, parem."³⁰ azaz: Olyan embert vádolsz ugyanis, aki bevallja tettét. S ez nem elég: azt vádoló, akinek az ügye – miként én állítom – jobban áll, mint a tiéd, vagy – ha így kívánod – ugyanúgy.

A vádat *Bauman maiestas imminuta-/crimen maiestatis imminutae*-ként határozza meg. Az ismertetett történeti szituációból leszűrhető tényállás a későbbiekben a *Lex Iulia maiestatis* alá

²⁵ Kumaniecki 442.

²⁶ Cic. ad fam. 4.4.3

²⁷ Caesar unokájának, Octaviának a férje

²⁸ Kumaniecki 443.

²⁹ Cic. Lig.2.

³⁰ Cic. Lig. 10.

tartozott volna,³¹ s minthogy Augustus ezen törvénye a korábbi törvényhozás elemeit ismétli meg³², valószínűsíthető, hogy Ligarius tettét államellenes bűncselekménynek minősíthetjük. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az egész pro Ligarióban a "maiestas" kifejezés egyetlen egyszer sem fordul elő, sem pedig a vádpontok jogi természetét nem határozza meg Cicero³³. A szabályos büntetőper koncepciója ellen szól azon tény is, hogy az eljárás a "vádlott", azaz Ligarius távollétében zajlott le. A római joggyakorlat ugyan nem zárta ki az elítélést in absentia, a vádлотта azonban a per megkezdése előtt a törvény előtti megjelenésre fel kellett szólítani³⁴. Ligarius nem kapott ilyen idézést, sőt, ügyének sarkalatos pontja, miszerint Caesar eltiltotta attól, hogy Itália területére lépjen. Ezen kívül a maiestas imminuta miatt folyó per a Sulla által létrehozott quaestio perpetua de maiestate elé tartozott volna, hiszen a sullai törvényszéki reformokat Caesar nem helyezte hatályon kívül, csupán az esküdtek körének alapjául szolgáló listákat, ill. az esküdtek személyi körét változtatta meg³⁵, amely intézkedés feltehetően a 46-os esztendő reformjainak képezte részét. Az eljárás azonban nem a quaestio de maiestate előtt folyt, amint az várható lett volna, hanem személyesen Caesar mint "törvénykező fórum" előtt, akinek a kezébe Ligarius sorsa letéetett³⁶.

E nehézségek áthidalására egy lehetséges megoldást kínált a Mommsen által adott értelmezés, amely szerint a magistratusok imperiuma magába foglalja a büntető eljárásokban való bírói ítékezés jogát is³⁷. A magistratusi jogszolgáltatási hatalmat ugyan korlátozta a provocatio ad populum jogintézménye, ez alól azonban kivételt képeznek a rendkívüli imperiumok, azaz az V. század decemviratusa, a második triumviratus és a dictatura rei publicae constituendae (ezen utóbbihoz sorolja mind Sulla, mind Caesar diktatúráját)³⁸. Ezen nézetet alapjaiban ingatja meg Bleicken³⁹ és Kunkel⁴⁰ azon megállapítása, miszerint a provocatio a római polgárt a magistratus jogsértő coercitójától (fenyítő hatalmától) védte, a iurisdictiós (jogszolgáltatói) tevékenységre azonban semmilyen befolyással nem bírt.

Caesar diktatúrája nem jelent a Mommseni értelemben rendkívüli imperiumot, hiszen soha nem vette fel a dictator rei publicae constituendae (legibus scribundis) titulust⁴¹.

E rendkívüli büntetőhatalom alkalmazására Mommsen is csak egy példát említ: Ligarius esetét⁴². Állítását a pro Ligario következőképp idézett soraival támasztja alá: "habet eam vim ista accusatio, ut Q. Ligarius necetur... at istud ne apud quidem dictatorem qui omnes quos oderat morte multabat quiquam egit isto modo: ipse iubebat occidi nullo postulante."⁴³ azaz: ezen vádnak nem az a célja, hogy Q. Ligariust elítéljék, hanem, hogy megöljék/kivégezzék... ám ezt még azon dictatornál, aki mindazokat, akiket gyűlölt, halállal büntetett, sem vihette így senki keresztül: ő maga adott parancsot az illető meg ölésére, anélkül, hogy ezt bárki is követelte volna. Ehhez Mommsen ezt az értelmezést fűzi: a szöveghely világosan bizonyítja, hogy dictatorként Caesar mint bíró ítélezett Ligarius felett, és kompetenciája Sulláéval azonos

³¹ R.A. Baumann: *The Crimen Maiestatis in the Roman Republic and Augustan Principate*. Johannesburg, 1967, 142 sqq.

³² W. Kunkel: *Questio*. In *Kleine Schriften*, Weimar 1974. 94. sq.

³³ K. Bringmann: *Der Diktator Caesar als Richter?* *Hermes* 114 (1986) 73.

³⁴ Th. Mommsen: *Römisches Strafrecht*. Leipzig 1899. 332. sqq.

³⁵ Cic. Phil. 2.3., Dio Cass. 43. 25. 1. sq.

³⁶ Bringmann 75.

³⁷ Mommsen, *Strafrecht* 35. sqq. uő. *Römisches Staatsrecht I-III*, Berlin 1887-88. I. 126., II. 735.

³⁸ Mommsen, *Strafrecht* 35.

³⁹ J. Bleicken: *Ursprung und Bedeutung der Provokation*. *Sz* 76 (1959) 324. sq.

⁴⁰ W. Kunkel: *Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit*. München 1962.

⁴¹ Bővebb irodalmat lásd Bringmann 75.

⁴² Mommsen, *Staatsrecht* II. 735.

⁴³ Cic. Lig. 11-12.

volt⁴⁴. A szöveghelyből azonban épp a punctum saliens nem lesz világos, nevezetesen, hogy Caesar büntetőügyben magistratusként gyakorolt jogszolgáltatói tevékenységet; a cicerói utalás ugyanis a Sulla által végrehajtott poscriptiókra vonatkozik, nem pedig azt kívánja állítani, hogy Sulla ellenségeit törvényes vizsgálat és bűnösségük megállapítása után végeztette volna. Köztudott, hogy Sullát a Lex Valeria felhatalmazta arra, hogy római polgárokat önkényesen, törvényes ítélet nélkül kivégeztessen⁴⁵. Ha tehát Caesar hatásköre, amely alapján Ligarius sorsa felől döntött, Sulláéval azonos volt, úgy arra következtetésre kell jutnunk, hogy a polgárháború vesztesei felett korlátlan hatalomra tett szert – ezt Cassius Dio közlése⁴⁶ is alátámasztani látszik..

Idézzük azonban ismételtén a pro Ligarióból a Mommsen által kulcsfontosságúnak ítélt mondatot, amellyel a Ligarius-ügy tényleges bírósági per voltát akarja igazolni: "Non habet eam vim ista accusatio, ut Q. Ligarius condemnetur, sed necetur."! Tény, hogy minden vádemelésnek az a célja, hogy a vádlott elítéltesék, jelen esetben azonban az ellenfél nem ezt, hanem sokkal inkább Ligerius ítélet nélkül történő megölését, kivégzését követeli. Miként tehát Sulla, úgy Caesar is tetszése szerint járhat el ellenségeivel szemben, őt azonban nem a kegyetlenség, hanem a clementia jellemzi, s épp ennek gyakorlásában kívánja őt Tubero meggátolni.

A fentieket támasztja alá a beszéd formája is: a pro Ligario ún. deprecatio⁴⁷, amely nem a törvényszéki védelemnek, hanem a hatalmat gyakorlók önkényes döntéseinek befolyásolásának az eszköze, miként az Auctor ad Herennium szerzője is megjegyzi: "Ergo in iudicium non venit (sc. deprecatio), at in senatum, ad imperatorem et in consilium talis causa potest venire."⁴⁸ Ha tehát Cicero beszéde számára olyan formát választott, amely a bírósági eljárásban nem alkalmazható⁴⁹, úgy ez is valószínűsíti, hogy Ligarius ügyében a dictator nem bíraskodó magistratusként döntött. A szónok maga is kijelenti, hogy nem mint bíróhoz fordul Caesarhoz: "Causas, Caesar, egi multas equidem tecum, dum in foro tenuit ratio honorum tuorum, certe numquam hoc modo: "ignoscite, iudices; erravit, lapsus est, non putavit; si umquam posthac." ad parentem sic agi solet..."⁵⁰ azaz: Sok perben vetten részt még veled is, Caesar, amíg hivatalaid jellege a fórumon tartott, ám soha nem így módon érveltem: "Bocsássatok meg, bírák; megtévedt, elbukott, nem szándékosan tette; ha a későbbiekben valaha..." így a szülőhöz szoktunk beszélni. "...sed ego ad parentem loquor: "erravit, temere fecit, paenitet; ad clementiam tuam confugio, delicti veniam peto, ut ignoscatur, oro"⁵¹ azaz ...most az atyához szólok: "megtévedt, megfontolatlanul cselekedett, megbánta; irgalmadhoz menekülök, bűnéért kérek kegyelmet, s azért könyörgöm, hogy bocsánatot nyerjen."

Az ügy kimenetele valószínűleg egy Caesar által előre kidolgozott, a Marcellus-üggyel némi hasonlóságot mutató forgatókönyv alapján meg volt határozva, nevezetesen – a Plutarchostól származó leírás ellenére – Ligarius javára. A pro Ligarióból megismert eljárás nem tekinthető valódi büntetőpernek, ugyanis a döntés nem a quaestio de maiestate, hanem a dictator Caesar kezében volt, aki viszont nem rendelkezett azon kivételes imperiummal, amely feljogosította volna arra, hogy római polgárokat érintő büntetőügyekben magistratusként ítélkezzen.

⁴⁴ Mommsen, Staatsrecht II. 735.

⁴⁵ Cic. leg. 1.42., Cic. leg. agr. 3. 5.

⁴⁶ Dio Cass. 42. 10. 1.

⁴⁷ J. Martin: *Antike Rhetorik*. München, 1974. 28.

⁴⁸ Auch. ad Her. 1. 14. 24.

⁴⁹ vö. Cic. inv. 2. 104. sqq.

⁵⁰ Cic. Lig. 30.

⁵¹ Cic. Lig. 30.

3. I.e. 45 novemberében mondta el M. T. Cicero Caesar előtt Deiotarus király érdekében mondott védőbeszéde,⁵² aki – akárcsak Q. Ligarius⁵³ - a polgárháborúban Pompeius oldalán állott. Deiotarus király vádlójaként unokája, Castor és az általa felbérelt volt királyi orvos, a rabszolga Pheidippos léptek fel, akik a királyt főbenjáró büntett,⁵⁴ Caesar elleni – általuk 47-re datált - gyilkosság kísérletével vádolták. Deiotarus helyzete a pharsalosi csata után azért lett Caesarral szemben felette kínos, amit a vádlók nem mulasztottak el a maguk javára kihasználni, mert az 48-ban felkereste táborában Pompeiust. E gesztust Caesar, aki a senatusban consulként keresztülvitte Deiotarus királyi címének és birodalmának integritását, a hálátlanság aktusaként értelmezett.⁵⁵ 47-ben Deiotarus ugyan kért Caesartól egy találkozási lehetőséget, hogy Caesar által sérelmesnek érzett magatartása miatt kimenthesse magát, azonban Caesar megtagadta a találkozás kezét a király tudomására hozván, hogy 48-ban már ő volt a legitimitás letéteményese, ezért Deiotarus pusztán a római közjog alapján is lojalitással tartozott volna neki.⁵⁶ Mindezek alapján Caesar úgy döntött, hogy Deiotarus megtarthatja ugyan királyi méltóságát, ám birodalmának jelentős részéről le kell mondania.⁵⁷ E megcsonkítás, amelyre a zelai csata után Nikaiában került sor,⁵⁸ a következőkben állott: Deiotarus birodalmának egy armeniai részét Arzobazanes, Cappadocia uralkodója kapta, valamint egy galata terület Mithridatesnek, Pergamon uralkodójának jutott. Mithridates hamarosan bekövetkezett halála után Deiotarus megkísérelte Caesarnál elérni, hogy visszakaphassa a galata tetrarchia feletti uralmat, amit azonban Castor Saocondaros, tetrarcha és Deiotarus veje mindenképpen meg akart akadályozni.⁵⁹ A 45 márciusában lezajlott mundai csata után Caesar Taraccóban fogadta Deiotarus küldöttségét, és egy a királyhoz intézett levelében az ügy kedvező elbírálását helyezte kilátásba.⁶⁰ E döntés meghozatalának elébe vágva Castor Saocondaros fia, Castor, Deiotarus unokája a szökött rabszolga, Pheidippos, a király volt orvosának vallomására alapozva kettős váddal állott elő nagyapja ellen, miszerint az gyilkossági kísérletet készített elő Caesar ellen – annak 47-ben Galatiában tett látogatása alkalmával -, valamint Caesar elleni titkos összeesküvést szőtt C. Caesilius Bassusszal.⁶¹

E fordulattal az ügy egy addig precedens nélküli politikai ill. jogi helyzetet konstruált, ugyanis ezt megelőzően sohasem került sor arra, hogy egy rex iussust főbenjáró büntett vádjával római bíróság elé idézzenek, nem is beszélve arról, hogy semmilyen, Deiotarusszal kötött foedus iniquum⁶² nem vetette alá a királyt a római joghatóságnak. A Deiotarus elleni vád rabszolgája, Pheidippos vallomásán alapult, ami a dolog morálisan visszatetsző volta mellett jogilag is lehetetlen szituációt teremtett, hiszen Rómában a rabszolga nem vallhatottura ellen a büntetőperben.⁶³ Ezen súlyos visszasságokhoz járult az is, hogy Deiotarus ekkortájt nem

⁵²A beszéd fordítását l. Marcus Tullius Cicero Deiotarus király érdekében mondott beszéde. Sajtó alá rendezte, fordította és a magyarázatokat írta Nótári Tamás. *Belvedere Meridionale* 2001/XIII. 3-4. 75-84.

A pro Ligarióhoz bővebben l. Nótári T.: *Quaestio Ligariana*. *Belvedere Meridionale* 2000/XII. 1-2. 100-105., a beszéd fordítását l. Marcus Tullius Cicero Q. Ligarius érdekében mondott beszéde. Fordította, sajtó alá rendezte és a bevezetést írta: Nótári Tamás. *Documenta Historica* 51. A SZTE BTK Történeisz Diákkör kiadványa. Szeged 2001.

⁵⁴Cic. Deiot. 1. reum capitis

⁵⁵A gratia kérdésköréhez l. H. Drexler: *Die politischen Grundbegriffe der Römer*. Darmstadt 1988.

⁵⁶K. Bringmann: *Der Diktator Caesar als Richter? Zu Ciceros Reden "pro Ligario" und "pro Deiotaro"*. *Hermes* 1986/114. 81.

⁵⁷H. W. Ritter: *Caesars erstes Zusammentreffen mit Deiotarus*. *Historia* 1969/18. 255. skk.

⁵⁸Caes. B. A. 78., Cic. div. 2.79., Phil. 2.94.

⁵⁹H. W. Ritter: *Caesars Verfügung über Kleinarmenien im Jahre 47*. *Historia* 1970/19. 124. skk.

⁶⁰Bringmann 82.

⁶¹Cic. Deiot. 38.

⁶²Róma külkapcsolatainak jogi rendezéséhez l. Földi A. - Hamza G.: *A római jog története és intézményei*. Budapest 2001. 64.sk., A. Guarino: *Storia del diritto Romano*. Napoli 1975. 116. skk.

⁶³Vö. a pro Roscio Amerino tényállásával.

tartózkodott Rómában, és a római büntetőeljárás rendje szerint a vádlott távollétében nem lehetett ellene eljárást lefolytatni.⁶⁴ Az ügy kényes voltát tovább növelte azon tény, hogy a Caesar ellen tervezett és megkísérelt gyilkosság miatt maga a dictator előtt emeltek vádat, aki a “*nemo iudex in causa sua*” elv⁶⁵ értelmében semmiképpen sem lett volna jogosult bíróként fungálni az eljárásban – még abban az esetben sem, ha mint Sullát megillette volna a dictator rei publicae constituendae (legibus scribundis) titulus, ami elvileg korlátlan büntetőhatalommal ruházta volna fel.⁶⁶ Ámde Caesar mindezen fenntartásokon könnyedén felülemelkedvén önmaga kívánt “bíróként” eljárni Deiotarus király ügyében.

Cicero⁶⁷ természetesen nem mulasztotta el ezen visszasságokat szóvá tenni,⁶⁸ ám kénytelen lévén a jogi visszaéléseket Caesar érdemeiként feltüntetni,⁶⁹ erényt kovácsolt a szükségből, kijelentvén, hogy a dictator személyében látja annak biztosítékát, hogy az ügyben nem kell méltánytalanságtól tartania.⁷⁰ Cicero szavaiból az is kitűnik, hogy Caesar még a consiliumban történő ítékezés alapelvét⁷¹ sem vette figyelembe, s a szónok kénytelen volt a dictator clementiájának hangsúlyozása mellett a képtelen vádat nyomós ellenérvekkel hitelteenné tenni.⁷² Suetonis Caesarról írott életrajza ugyan azt állítja, hogy jogszolgáltatása során igen szigorúan és igazságosan járt el (*ius laborosissime ac severissime dixit*),⁷³ ezen kitévelt azonban semmiképpen sem vonatkoztathatjuk Deiotarus ügyére, legfeljebb egyrészt Caesar proconsulatusa, másrészt a polgárháború után a veteránjainak kiosztott *ager publicus* körül kialakult vitákban⁷⁴ hozott ítéleteire.⁷⁵

A Deiotarus király elleni eljárás tehát semmilyen körülmények között nem minősíthető büntetőpernek, ezzel szemben kirívó példáját adja Caesar a köztársasági jogrendet semmibe vevő és személyes hatalmát tüntetve fitogtató arroganciájának.

⁶⁴ W. Kunkel: Prinzipien des römischen Strafverfahrens. In: Kleine Schriften. Weimar 1974. 23. skk.

⁶⁵ Codex Iustinianus 3.5.

⁶⁶ Mommsen téziséét (Th. Mommsen: Römisches Strafrecht. Leipzig 1899. 35. skk.) meggyőzően cáfolja W. Kunkel: Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit. München 1962. 21. skk.

⁶⁷ Cicero és Caesar politikai és személyes kapcsolatához I. M. Gelzer. Cicero und Caesar. Wiesbaden 1968.

⁶⁸ A pro Deiotaro filológiai elemzését I. H. C. Gotoff: Cicero's Caesarian Speeches: A Stylistic Commentary. Chapel Hill – London 1993.

⁶⁹ Caesar békepolitikájához I. H. Dahmann: Clementia Caesaris. In: Caesar. Hrsg. Von D. Rasmussen. Darmstadt 1967. 32. skk.

⁷⁰ Cic. Deiot. 4.

⁷¹ W. Kunkel: Die Funktion des Konsiliums in der magistratischen Strafjustiz und im Kaisergericht I-II. In: Kleine Schriften 153. skk.

⁷² Cic. Deiot. 15. skk.

⁷³ Suet. Iul. 43. 1.

⁷⁴ Val. Max. 6.2.11.

⁷⁵ Bringmann 85.

Pekár Tamás

A jogi asszisztens – egy új jogász professzió?

1. Kik azok a jogi asszisztensek? Miben különböznek a jogászoktól?
2. A szakma kialakulása és története
3. Hol foglalkoztatnak jogi asszisztenseket?
4. Mely területeken tevékenykedhetnek jogi asszisztensek?
5. Más országok hasonló professziói

Bevezetés

Az utóbbi években Magyarországon is felmerült az igény egy olyan munkavállalói réteg kialakítására, amely nagyban megkönnyítené az igazságszolgáltatási és a közigazgatási szervek működését, másrészt a magánszférában is könnyen hasznosíthatná tudását. A jogi asszisztensek, aki képzettségüket tekintve nem jogászok, olyan feladatokat is képesek hatékonyan ellátni, amelyeket eddig az ügyvédek vagy más jogászok végeztek el. Ezáltal a jogászok sokkal inkább arra tudnak koncentrálni, amihez valóban jogi végzettség szükséges, így az egész szervezet hatékonyabban és gyorsabban képes működni.

Magyarországon a jogi asszisztensek képzése még csak pár éve indult el, jelenleg különböző alapítványi iskolák, kamarák által működtetett szakiskolák látják el ezt a feladatot, egyetemek jogi karaival együttműködésben, amelyek a megfelelő oktatói gárdát biztosítják. Ugyanakkor az Egyesült Államokban már mintegy harminc- negyven éves múltra tekint vissza ez a szakma, ezért érdemes áttekinteni, ott miképpen alakult eme professzió fejlődése.

Ebben a munkában megkísérlem felvázolni, milyen okok "kényszerítették ki" a jogi asszisztens, mint önálló szakma létrejöttét, hogyan vált ez az amerikai munkaerőpiac szerves részévé, illetve milyen gyakorlati tapasztalatok mutatkoztak meg az elmúlt pár évtizedben. Az elemzés során nagymértékben támaszkodtam *Barbara Bernardo: Paralegal- An Insider's Guide to One of the Fastest Growing Occupations of the 1990's* című könyvére. Mivel szerzője is jogi asszisztensként dolgozik, így első kézből származó információkkal tud szolgálni a témáról.

1. Kik azok a jogi asszisztensek?

Általánosságban megfogalmazva, a jogi asszisztensek olyan, jogi végzettséggel nem rendelkező szakemberek, akik a jogász helyett bizonyos jogi jellegű feladatokat látnak el. Célszerűségi szempontok indokolják az alkalmazásukat: a jogász helyett az asszisztensek is el tudnak végezni bizonyos tevékenységeket, egyrészt megkönnyítik ezzel a jogász munkáját, másrészt ily módon olcsóbbá és hatékonyabbá tehető az ügymenet.

A könyv három hivatalos definíciót is felhoz, amelyek az amerikai gyakorlatban fogalmazódtak meg. Az elsőt az *American Bar Association* fogalmazta meg, eszerint a jogi asszisztensek olyan személyek, akik

- nem jogászok,
- képesítésüket tanulás vagy gyakorlati munka útján szerezték,
- ügyvéd, ügyvédi iroda, gazdasági társaság vagy állami szerv foglalkoztatja őket,
- jogi jellegű munkájukat jogász felügyelete mellett végzik, amely munkát egyébként jogász látná el.

A két amerikai egyesület, amely a jogi asszisztenseket fogja össze, is hasonló meghatározásokat állított fel, így az előző definíció is átfogja a szakma fő ismérveit.

Ehhez sokban hasonló eredményre jutunk, ha magyar nyelven próbálunk ilyen definíciót találni. A Pécsi Tudományegyetem Jogi Kara a jogi asszisztens- képzés célját a következőképpen határozza meg:

- jogi alapismeretekkel rendelkező és azokat munkájuk során alkalmazó (ám erre a munkára korábban intézményesen sem elméleti, sem gyakorlati képzéssel fel nem készített), a jogász munkáját segítő szakalkalmazottak képzése.

A Miskolci Egyetem erre vonatkozó Tájékoztatójában emellett a következőket is megtalálhatjuk:

- A jogi asszisztens tevékenységének arra kell irányulnia, hogy- a jogászok és a jogi szakismeretekkel nem rendelkező alkalmazottak közötti űrt kitöltve- előkészítse és elősegítse a szakszerű jogászi munkavégzést.

Emellett arra is találunk meghatározást, hogy a jogi asszisztensre milyen feladatok várnak az alkalmazása során:

"A jogi asszisztens bírósági alkalmazásban tehermentesíti a bírákat az ítélező munkán kívüli tevékenység alól, ügyészségi alkalmazásban ellátja az ügyintézői és ügykezelői feladatokat, ügyvédi irodákban titkársági alkalmazottként jogi előkészítő munkát végez, közigazgatási szakterületen az önkormányzati igazgatásban, illetve az államigazgatás egyes területein ügyviteli (iratkezelési és ügyintézési) feladatokat lát el. Közjegyzői alkalmazásban ellátja mindazokat a feladatokat, melyekhez közjegyző jelenlétét jogszabály nem írja elő, földhivatali alkalmazásban ingatlan-nyilvántartási feladatokat lát el. Egyéb (vám- és pénzügyőrség, minisztériumi irodai alkalmazás, választottbírói alkalmazás, kamarai alkalmazás, önálló bírósági végrehajtók) speciális jogi szakismeretet igénylő munkakörökben szakszerűen előkészíti a jogi szakmunkát."

Ebből a két definícióból kitűnik, hogy Magyarországon is hasonló feladatok várnak a végzett jogi asszisztensekre, mint a szakma szülőhelyén, az Egyesült Államokban. Azonban a magyar meghatározás nem tartalmazza a tanulás vagy gyakorlat útján szerzett képesítés követelményét, valószínű azért, mert a megfelelő felkészítést teljes egészében az iskolai rendszerű oktatásra bízta. Közös azonban a két definícióban, hogy az asszisztens a munkáját jogász felügyelete alatt végzi.

Más azonban a két definíció megközelítése a tekintetben, hogy mi is a jogi asszisztens feladata, illetve melyek az alkalmazásuk elsődleges területei. Az amerikai felfogás szerint leginkább az ügyvédi irodák profitálhatnak az asszisztensek foglalkoztatásából, az állami szervek nem számítanak tipikus munkahelynek, még a magáncégek is megelőzik az állami szerveket létszám tekintetében. Csak röviden előre utalva: a jogi asszisztenseknek mintegy 5 %- a dolgozik valamilyen állami szervnél, 75 %-ukat ügyvédi iroda alkalmazza. Ezzel szemben a magyar meghatározás elsődlegesnek az állami, közszolgálati alkalmazást tekinti. Igyekszik taxatívén meghatározni, mely területen milyen munkát képes a jogi asszisztens elvégezni, de a magánszféráról csak röviden és általánosan szól: "jogi előkészítő munkát végez". Tehát a magyar megközelítés az állami szerveknél lát olyan problémákat, amelyeket ilyen szakszemélyzet kiképzésével lát megoldhatónak.

Nyilvánvalóan a primer cél ennek a szakmának a létrehozásánál a következő volt: a bíróságok, bírák tehermentesítése azért, hogy a perek rövidebbek legyenek, hamarabb elintézését nyerjenek az államigazgatási ügyek. Ennek érdekében viszont a közeljövőben módosítani kell a polgári és büntető eljárási szabályokat is, melynek keretében meg lehetne pontosan határozni a jogi asszisztensek feladatait, jogosítványait. Ez azonban egy későbbi kutatás tárgyát képezi.

Miben különböznek a jogászoktól?

A szakma tartalmának megértéséhez hozzásegíthet minket, ha megnézzük, milyen tevékenységeket nem folytathatnak a jogi asszisztensek, milyen feladatokat láthatnak el csak a jogászok. Röviden megfogalmazva: az asszisztensek nem gyakorolhatják a jogot. Tehát nem adhatnak jogi tanácsot, nem képviselhetik az ügyfelet bíróság előtt és nem tarthatnak igényt tiszteletdíjra. Az amerikai szerző, Barbara Bernardo találó megfogalmazása szerint az ügyvéd tudja, mit kell tenni, az asszisztens tudja, hogyan kell azt végrehajtani. Tehát az ügyvéd a stratégia, az asszisztens, aki végrehajtja a feladatot, pedig a szakember. Ezen kívül fontos leszögezni: az ügy ellátásáért az ügyvéd viseli a teljes felelősséget. Viszont az asszisztensek nagy segítségnek számítanak a következő területeken (legalábbis az Egyesült Államokban):

- segítenek az ügyvédnek felkészülni bírósági tárgyalásokra, tanúmeghallgatásokra, megbeszélésekre,
- jogszabályokat, bírói döntéseket, jogtudományi műveket keresnek ki,
- írásos összefoglalót készítenek az ügy addigi menetéről, a keletkezett iratokról,
- rendszerezik az iratokat, az ügygel kapcsolatos fontos dokumentumokat,
- előkészítik a szerződéseket, végrendeleteket, alapító okiratokat.

Sok előny származik abból, ha egy ügyvéd jogi asszisztens segítségét veszi igénybe. Ha az ügyvéd a papírmunka egy részét átadja, amit hagyományosan ő végez el, jelentősen csökkenhetnek az eljárás költségei, mivel az asszisztens nem magas tiszteletdíjért, hanem a fizetéséért teljesíti a feladatot, ami sok esetben meg sem közelíti az ügyvéd díját. Ez értelemszerűen jó az ügyfélnek, az elégedett kliens pedig csak jól jöhet minden cégnek. A rutinfeladatok átruházásával az ügyvéd jóval bonyolultabb és nagyobb horderejű ügyekkel is foglalkozni tud, mert több ideje marad azok átgondolására és a megfelelő stratégia kiválasztására. A jogi asszisztens alkalmazása tehát mindkét félnek csak előnyére válhat.

2. A szakma kialakulása és története

A jogi asszisztens, mint professzió az 1960-as években jött létre az Egyesült Államokban, lassan átvéve a jogi titkár feladatköreinek egy részét. A 60-as évek társadalmi változásai egy sor új feladatot róttak a bíróságokra, az ügyvédekre és az egész jogrendszerre. (Elég, ha csak a faji megkülönböztetésre, a nők jogaira, a kisebbségek helyzetére gondolunk). A tipikus ügyvédi irodában ekkoriban az ügyvéd és az ún. jogi titkár dolgozott, a rájuk zúduló munkateherrel azonban már nem tudtak megbirkózni. A jogi titkárnak gyakran kellett a hivatalos iratokat nem csak legépelni, de meg is kellett azokat fogalmaznia. Amikor a titkári- ügykezelői feladatok mellett túlsúlyba kerültek az ilyen jogi jellegű munkák, onnantól beszélhetünk a jogi asszisztensi professzió létrejöttéről.

A szakma fejlődésében a következő mérföldkövet a hivatalos elismerés jelentette. 1968-ban az *American Bar Association* felállított egy bizottságot, hogy vizsgálja meg, miként tudnának az ügyvédek hatékonyan együttműködni a nem jogász asszisztensekkel, másrészt hogy dolgozzák ki a rájuk vonatkozó képzési standardokat. A bizottság más szakmákat, például az orvoslást, az építészetet, megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a jog nagyszerűen profitálhat az asszisztensek alkalmazásából. 1975-ben megindult a képzés a szövetségi kormányzat intézetében (*National Paralegal Institute*), amely arra a célra képezte ki szakembereket, hogy a szegényebb és idősebb néprétegek joghoz jutását elősegítsék. A 70-es években aztán tömegével jöttek létre iskolák, melyben jogi asszisztenseket képeznek ki, a 90-es évek elejére számuk megközelítette a hatszázat (bár ezek közül csak mintegy százharmincat ismer el az *ABA*). Ezzel párhuzamosan a jogi asszisztensek is megalakították saját szervezeteiket, létrejött a *National Federation of Paralegal Associations* (NFPA), valamint a *National Association of Legal Assistants* (NALA). Tehát a professzió kialakulásának kezdeti szakaszában már megalakultak saját érdekképviselői szerveik, mely minden kétséget kizáróan megmutatta: valóban létrejött ez az új szakma.

Azonban a 80-as évek végéig a jogászok nem nagyon tudták, milyen feladatokat bízhatnak az asszisztenseikre, milyen nehézsgű munkákat adhatnak nekik. Ezért sokan egyszerű titkár(nő)ként kezelték őket, nem használták ki a tudásukat, így rá sem ébredhettek, mennyire meg tudják könnyíteni az asszisztensek a jogi munkát. Amint azonban egy nagy tömegű, jól képzett szakembergárda került ki az iskolákból, az ügyvédek elkezdték felfedezni a bennük rejlő lehetőségeket. A 90-es évekre az amerikai jogélet szerves részévé váltak a jogi asszisztensek, akiket egyre bonyolultabb és fontosabb feladatokkal bíznak meg az őket alkalmazó jogászok.

Magyarországon még nincs a jogi asszisztenseknek ilyen hosszú története, az egri főiskola 1996-ban próbálkozott a képzés beindításával 18 hallgató részvételével, de a későbbiekben ez a kezdeményezés leállt. Az első képzés Pécsen indult a 2000/2001-es tanévben, az oktatás négy féléven keresztül folyt 2002-ben 77 hallgató kapott jogi asszisztensi bizonyítványt. Mivel a pécsi jogi karnak sikerült akkreditáltatnia ezt a képzést, itteni szakértői csapat dolgozta ki a szakmai követelményrendszert, ezért a más városokban működő iskolák mind a Pécsi Tudományegyetemmel működnek együtt. A 2001/2002-es tanévben Pécs mellett már Budapesten, Miskolcon, Debrecenben, Zalaegerszegen, Kecskeméten, Gyöngyösön és Komlón is folyt jogi asszisztens-képzés. Miskolcon az első évben 42 hallgató iratkozott be, az idei tanévben tájékoztatásuk szerint mintegy 170- 180 hallgató jelentkezett.

Megvizsgálva, hogy milyen jogterületekkel kerülnek kapcsolatba a hallgatók a képzés során, a következők állapíthatók meg: először az elméleti, alapozó jellegű tantárgyakkal ismerkedhetnek meg, ebbe a körbe a jogi alaptan, a szociológiai, közgazdaságtani alapok, a közigazgatási alapfogalmak, az állam- és jogtörténet, valamint a kommunikáció tartoznak. A későbbi képzéssel kapcsolatban megfigyelhető, hogy gyakorlatilag minden olyan tantárgy oktatására sor kerül, amivel az egyetemi képzés során is találkozhatunk. Így a jogi asszisztensek tanrendjének részét képezi a büntető-, és büntető eljárásjog, a polgári jog, családi jog, a munkajog, a pénzügy-, adó- és illetékjog, továbbá a kereskedelmi jog. Emellett az ügyviteli és ügyintézési feladatokra is felkészítik őket, különböző tárgyak keretében, valamint általános menedzsment tárgyakkal is megismerkedhetnek.

3. Hol foglalkoztatnak jogi asszisztenseket?

A következő fontos kérdés, amit tisztázni kell: az iskola elvégzése után hol tudnak elhelyezkedni a jogi asszisztensek? Itt az amerikai adatokra kell támaszkodnunk, mert a magyar képzés még olyan új keletű, hogy hazai adatok erre vonatkozóan még nem állnak rendelkezésre.

Az Egyesült Államokban a jogi asszisztensek 75 %-a ügyvédi irodában dolgozik, ez tehát a legnagyobb felvevő piac. 1988-ban több mint 42 ezer ún. jogi cég működött az USA-ban, az egyéni ügyvédektől kezdve egészen a 900 főt foglalkoztató óriáscégekig. A jogi asszisztensek ennek megfelelően a legkülönbözőbb munkákat végezhetik az ügyvédek mellett, ugyanis egy "magányos" ügyvéd mellett nyilván egész más feladataik lesznek, mint egy olyan cégnél, ahol összesen akár több ezren is dolgozhatnak. Talán érdekesebb a munka egy jogi asszisztens számára egy óriáscégen belül, mivel az ügyfélkör jóval változatosabb, nagy megbízásokhoz, ehhez tartozóan komplex feladatokhoz lehet jutni, míg egy egyéni ügyvéd mellett valószínűleg a titkárnői feladatok egy része is az asszisztensre fog hárulni.

Bár a társaságok a másodikak a foglalkoztatási rangsorban, mégis a jogi asszisztenseknek csak 15 %- a helyezkedik el ezen a területen. A társaságok közt szerepelhetnek bankok, biztosítótársaságok, brókercégek, kereskedelmi cégek. A jogi asszisztenseket általában a jogi osztályon, vagy jogi részlegben alkalmazzák, ahol gyakran több adminisztratív feladatot kell ellátniuk, mint egy nagy ügyvédi irodában. Emellett inkább üzleti ügyekkel kell foglalkozniuk, mint bonyolult jogi fejtegetésekkel, ez viszont előnyükre is válhat, mert ilyen módon üzleti ismereteket is szerezhetnek.

A jogi cégekkel ellentétben csak egy ügyfélre kell koncentrálniuk- a saját munkaadójukra, nem pedig a különböző ügyfelek sokaságára.

Az amerikai jogi asszisztenseknek mindössze 5 %- a dolgozik valamilyen kormányzati szervnél, állami vagy kerületi ügyésznél. Ezen a területen a feladataik közé tartozhat a nyomozás segítése, iratok készítése vagy a perelőkészítés. Talán azért nem annyira népszerű az asszisztensek körében ez a terület, mert itt nem olyan magasak a fizetések, mint egy ügyvédi irodában, nem kapnak annyi juttatást, mint egy gazdasági társaságnál, és a munka is egységesebb egy állami hivatalban. Ezen kívül találkozhatunk jogi asszisztensekkel a nonprofit- szektorban, jogi klinikákon, jogsegély- egyesületeknél is, de számuk itt nagyon csekély, kb. a létszámuk 5 %- a látja el az ide tartozó feladatokat.

Magyarországon még nem állapítható meg, hogy a végzett jogi asszisztensek hol találnak legkönnyebben munkát, mivel nagyon kicsi a képesítettek száma. Sok tanuló emellett azért iratkozik be ilyen képzésre, hogy az egyetemeken jogi karaira való bejutást ezzel megkönnyítse, mivel az alapvető jogi ismereteket az asszisztensképzés során megszerzi, néhány tárgyból a teljesített vizsgát pedig az egyetemeken elismerik. Emellett több jogi karon a jogi asszisztensi bizonyítvány felvételi-mentességet biztosít.

Egyetlen meghatározást találunk arra nézve, hogy mi a képzés célja, illetve milyen területeken való elhelyezkedésre készít fel az iskolai oktatás, ez azonban arra korlátozódik, hogy felsorolja, milyen állami szerveknél végezhet munkát a jogi asszisztens, illetve hogy milyen feladatai lehetnek bírósági, ügyészségi, közjegyzői, önkormányzati, stb. alkalmazásban. Itt csak visszautalnék a tanulmány első fejezetében tárgyaltakra, ahol részletesen megvilágítottam ezt a témakört.

4. Mely területeken tevékenykedhetnek jogi asszisztensek?

Az amerikai jogéletben négy nagy terület van, ahol a jogi asszisztensek döntő hányada dolgozik. Mintegy 50 %-uk polgári peres ügyekkel foglalkozik, 15 %-uk társaságok ügyeit intézi, 10- 10 % pedig ingatlan- és örökösödési ügyeket visz. A polgári peres ügyek legtöbbször szerződésekkel és kártérítésekkel kapcsolatos, ezek megfelelő elintézése keretében a jogi asszisztens közreműködik a tények feltárásában, megvizsgálja az ügyvel kapcsolatban keletkezett iratokat, jogi vagy ténybeli kutatómunkát végez. A peres eljárás során iratokat, beadványokat készít, az ügyvéd felügyelete mellett megfogalmazza a legfontosabb dokumentumokat.

A gazdasági társaságokkal kapcsolatos ügyekben a jogi asszisztens nélkülözhetetlen segítséget nyújt az ügyvédnek már a társaság létrehozásától kezdve. Megírja a bejegyzéshez szükséges alapító okiratokat, beszerzi a megfelelő adatlapokat, nyilatkozatokat; működő társaságok esetén pedig ellátja a legkülönbözőbb feladatokat az adóügyi tanácsadástól kezdve egészen a finanszírozási kérdésekig. Hasonlóképpen az ingatlanügyekben is egészen eltérő feladatai lehetnek egy jogi asszisztensnek. Képviselheti (természetesen nem a bíróság előtt) az eladót, a vevőt, a bérbeadót és a bérbevevőt is, eligazítást nyújthat a lerovandó adók és illetékek kérdésében. Örökösödési ügyekkel az amerikai jogi asszisztenseknek csak mintegy 10 %- a foglalkozik. Ők vizsgálhatják meg, hogy egy végrendelet érvényes-e, illetve hogy az örökösödési eljárás lefolytatásának nincs-e akadálya, közreműködhet az örökösök felkutatásában. Természetesen mindezt csak ügyvéd

felügyelete mellett végezhetik, de jól látható, hogy minden területen a legváltozatosabb feladatok várnak egy jogi asszisztensre.

Röviden tehát ennyiben foglalható össze ennek a Magyarországon újnak számító professzióknak a belső működése, bár előfordulhat, hogy nálunk, az eltérő társadalmi és politikai környezet miatt, egész máshogy fog alakulni a szakma fejlődése. Azonban mindenképpen hasznos, ha már előre tudjuk, milyen jelenségek várhatók, így talán sok olyan hibát ki lehet védeni, ami a nemzetközi kitekintés nélkül meglepetésként érhetné a professzió képviselőit. A továbbiakban érdemes áttekinteni, más országokban milyen szakmák léteznek, amelyek többé-kevésbé hasonlítanak a magyar jogi asszisztensi professzióra; az elemzés is sok hasznos tanulsággal szolgálhat.

5. Más országok hasonló professziói

Természetesen nemcsak az Egyesült Államokban és Magyarországon találkozhatunk a jogi asszisztensekkel, Európa egy sor más országában is szükség mutatkozott erre a szakmára. Ebben a fejezetben Németország, Ausztria és Franciaország hasonló professzióit kívánom megvizsgálni. Több helyen az eredeti elnevezést tartottam meg, mivel gyakran a jogi asszisztentstől eltérő kifejezést használ az adott ország szakmai nyelve, így a magyar fordítás nem biztos, hogy a legmegfelelőbb lenne.

Németországban már az 1970-es évek elején ismert volt a *Rechtspfleger*, mint olyan hivatalnok, aki a különböző jogszolgáltató szerveknél, túlnyomórészt a bíróságokon és az ügyészségeken tevékenykedik. Ezért ott napjainkban már részletesen kidolgozott szabályokkal, állandósult képzési formákkal és fontos érdekvédelmi szervekkel, egyesületekkel találkozhatunk.

A német felfogás különbözőségére már az elemzés elején ki kell térni: az egyik érdekvédelmi-tanácsadó egyesület megfogalmazása szerint a *Rechtspfleger* jogász, nem pedig egyszerű adminisztratív alkalmazott. Olyan szakjogász, specialista, akinek a tudása inkább mélységében, mint terjedelmében nagy, tehát inkább csak egy- két jogterületet ismer, de azt igen behatóan, nem pedig az adott jogrendszer egészét. Azon a szakterületen, amelyen tevékenykedik, és amivel kapcsolatban képesítést szerzett, önálló döntéshozatali jogosultsága van; ez a döntése sokszor megalapozottabb, kidolgozottabb, mint amelyet egy ún. *Volljurist* (teljes értékű jogász) meghozna.

A *Rechtspflegerek* eljárásuk során szabadon és függetlenül dönthetnek, a bírákhoz hasonlóan csak a törvényeknek és saját lelkiismeretüknek vannak alávetve. Mivel a döntési szabadságuk ilyen nagy, ezért az általuk kiadott határozatok is a bírói határozathoz hasonló jogerővel bírnak: döntésük megtámadható. A jogszolgáltatás önálló orgánumai, gyakorlatilag bírói feladatokat látnak el, de már azelőtt, hogy az ügy bírói szakaszba kerülne. Németországban minden bíróságon és ügyészségen alkalmaznak *Rechtspflegereket*, ahol önálló és felelősségteljes feladataik vannak.

A képzés némiképp hasonló a magyarországihoz, szintén három éves, és különböző főiskolákon, szakiskolákban lehet elsajátítani a szakma ellátásához szükséges ismereteket. Az elméleti oktatás 21- 24 hónapig tart, míg a gyakorlati képzés 12- 15 hónapot vesz igénybe, amit már a bíróságokon, ügyészségeken kell letölteni. Az egyes részek időtartama, aránya, illetve az oktatott tárgyak listája

mindig az adott tartomány jogszabályaitól függ, de összességében a képzés a három iskolai évet nem haladja meg. A sikeres *Rechtspfleger*-vizsga után, diplomával a kezükben, jelentkezhetnek valamely felsőbb jogszolgáltató szervhez. A felvételnek különböző feltételei vannak, pl.:

- német állampolgárság,
- főiskolai oklevél, vagy államilag elismert, egyenrangú végzettséget bizonyító oklevél,
- büntetlen előélet,
- sikeres pályázati anyag,
- eltérő életkori feltételek (25. életév betöltése vagy legfeljebb 35 éves kor, stb.)

Viszont létezik egy érdekes kötelezettsége is a sikeresen pályázó, kezdő *Rechtspflegerek*: a felvételét követően öt éven át állami szolgálatban kell maradnia, ellenkező esetben az –egyébként ingyenes- képzés díjának egy arányos részét meg kell térítenie.

Tevékenységi körük, az amerikai példához hasonlóan, rendkívül kiterjedt. Vannak olyan feladatok, ügycsoportok, melyekben önállóan dönthet, teljes egészében az ő kezében van az eljárás, felügyeli és irányítja az alá beosztott dolgozókat, míg más ügyekben csak előkészítő, kiegészítő jellegű a munkájuk.

Önállóan járhatnak el és dönthetnek gyámsági és gondnoksági ügyekben, különösen, ha a gyámolt és a gyám között érdekellentét van. Ekkor, mintegy a bíró helyett eljárva, őt tehermentesítve, megkísérli megszüntetni az érdekellentétet, vagy megteszi a szükséges intézkedéseket, cselekményeit és döntéseit határozatba foglalja, amivel szemben jogorvoslatnak van helye. Hagyatéki ügyekben részt vesz a hagyatéki eljárásban, megállapítja, hogy az öröklés feltételei fennállnak-e, örökösöket kutathat fel, és megtehet más hasonló eljárási cselekményeket a hagyaték átadása és felosztása érdekében. Ingatlanra vonatkozó bírósági végrehajtási eljárás esetén elnököl az árverésen; más esetekben, megbízás alapján bizonyos ellenőrzési, vizsgálati feladatokat is elláthat.

Ezen tevékenységi körökön túl rendes- és választott bírósági alkalmazásban előkészítő feladatokat lát el, igyekszik a bírót tehermentesíteni az adminisztratív, ítélezéshez szorosan nem kötődő tevékenységek alól. Ügyészségeken a végrehajtási eljárásoknál jut szerephez a *Rechtspfleger*. E körben megtehet bizonyos intézkedéseket a követelésből eredő igények érvényesítése, a pénzbírságok, pénzfő- és mellékbüntetések, eljárási költségek, közlekedési bírságok beszedése területén. Ezek a feladatok mintegy átmenetet képeznek az önálló és az “alárendelt” tevékenységek közt.

Ausztriában a *Rechtspflegerek* a bírósági szervezet alkotmányjogilag is elismert tagjai. A szövetségi alkotmány és *Rechtspflegerekről* szóló 1985-ös törvény rendelkezései szerint a bíróság elé került ügyek meghatározott fajtái első fokon a szakképzett asszisztensekhez utalhatók. Ezen ügyek elintézésénél csak az ügyelosztásnál illetékes bíró utasításainak vannak alávetve. Itt látható a német és az osztrák szabályozás egy lényeges különbsége: míg a német *Rechtspfleger* csak a törvényeknek és saját lelkiismeretének van alávetve, addig osztrák társa a felettes bíró utasításait is köteles betartani. Ez sokkal inkább megköti a kezét, nincs akkora döntési szabadsága.

Ausztriában évente mintegy 3,2 millió ügy kerül bíróság elé, ennek 19 %-át a bírák, 81 %-át pedig a *Rechtspflegerek* intézik el! Látható, hogy egy jogrendszerben mekkora szerepe lehet a konkrét

ítélkezési tevékenységet nem folytató, ún. kiséítő személyzetnek. Jelentős munkaterhet képesek a bíró hátáról levenni, ezzel is gyorsítva az eljárásokat, és biztosítva szakszerű, ügyfélbarát ügyintézést. A 695 osztrák *Rechtspfleger* egy harmada a nő, ez is érdekes adat, összehasonlítva az amerikai számokkal. Ott a jogi asszisztens tipikusan női foglalkozás, 94 %-uk nő, addig Ausztriában ez az arány csak egy harmad. Ennyire eltérően alakulhat egy szakma sorsa, az adott társadalmi viszonyok tükrében.

Franciaországban az ún. *greffier*-k látnak el hasonló feladatokat, akik tipikusan a kereskedelmi bíróságokon tevékenykednek. Részt vesznek a tárgyalásokon törvény által meghatározott esetekben, de ítélező tevékenységet nem folytathatnak, csak a bíró munkáját segíthetik. Jelenleg 191 kereskedelmi bíróságon 250 *greffier* dolgozik, 168 férfi, 82 nő, tehát itt is jóval nagyobb a férfiak aránya, Ausztriához hasonlóan. 2000. január 1.-ig több kereskedelmi bíróság létezett, de egy reformprogram keretében 36-ot megszüntettek. Az igazságügyi miniszter nevezi ki a *greffier*-ket, munkájukat egyénileg vagy társaságban végzik.

Ahhoz, hogy valaki ilyen munkakört tölthessen be, a jogi egyetem elvégzése után egy éves gyakorlaton kell részt vennie egy kereskedelmi bíróságon, amely szakvizsgával zárul. Ennek sikeres letétele után nevezi ki az igazságügyi miniszter *greffier*-vé, és beosztja valamelyik bírósághoz. Itt azután két fontos funkciót tölt be: egyrészt biztosítja az általa őrzött bírósági iratok eredetiségét, másrészt a tárgyalás során a bíró asszisztenseként ő állítja ki és őrzi a határozatokat. Ezen túlmenően bíróságon kívüli feladatai is vannak egy *greffier*-nek. Vezeti a kereskedelmi cégek jegyzékét, figyelemmel kíséri gazdasági és pénzügyi helyzetüket, állapotukat. Hatáskörének egy részét átruházhatja az ún. jegyzőre, aki helyettesítheti őt a tárgyalásokon, az őrzött iratokról pedig másolatot adhatnak ki. A *greffier* minden évben összefoglalót, értékelést készít az adott kereskedelmi bíróság tevékenységéről.

Az iménti rövid összefoglaló jó példát mutathat akár a magyar jogalkotás irányába is. A szakma magyarországi megjelenésével és elterjedésével időszerűvé fog válni a részletes jogi szabályozás is. Ha pontosan meghatározná a jogalkotó, hogy mely területeken milyen feladatokat láthat el a jogi asszisztens, megvalósulna az egyik legtöbbet emlegetett cél: a bíró tehermentesítése. Mind az asszisztens, mind a bíró pontosan tudná, melyikükre tartozik az adott ügy, a hatáskörök is teljesen el lennének választva, ez pedig elősegítené a gyors és hatékony ügymenetet. Ehhez természetesen mind a polgári, mind a büntető eljárási szabályokat meg kellene változtatni, sőt a közigazgatás területén is át lehetne gondolni az egyes beosztások feladatköreit. Ráadásként még egy pozitívuma lenne az ilyen változtatásoknak: maga a szakma is vonzóbbá válna a jövő munkaerői számára, többen választanák ezt a professziót hivatásnak, nem pedig csak ugródeszkának tekintenék az egyetemek jogi karaira.

Források:

Barbara Bernardo: Paralegal- An Insider's Guide to One of the Fastest- Growing Occupations of the 1990's, Peterson's Guides, Princeton, New Jersey, 1993

<http://silver.uni-miskolc.hu/univ/jogasz/jogiassz.htm>

<http://schola.esa.hu/ja.htm>

<http://www.om.hu/j447b02.html>

<http://www.law.pte.hu/oktatas/jogi-asszisztens.html>

<http://www.staatsanwaltschaft-braunschweig.niedersachsen.de/rechtspfleger.htm>

<http://www.tic.de/mkrauel/rechtspfleger.htm>

<http://www.rechtspfleger.net>

<http://www.rechtspfleger.at>

<http://www.justiz.bayern.de/olgn/personal/berufe/rechtspfleger.htm>

<http://www.greffe-tc-paris.fr/generalites/greffier.htm>

Köszönetet szeretnék mondani továbbá Dr. Szabó Miklós egyetemi tanárnak (ME ÁJK Jogelméleti és Jogsociológiai Tanszék) az általa rendelkezésemre bocsátott adatokért.

Pokol Béla

A bírói döntési folyamat elemzése

A bírói döntési folyamatot több oldalról elemezni lehet. Itt három, különböző oldalról kerül vizsgálat alá ez a folyamat. Az első részben a bírói döntési folyamat tényfeltárási és ténymegállapítási oldala jelenti a vizsgálódás középpontját; a második részben egy belső megfigyelő megállapításait összegezzük a német bírói döntések vonatkozásában, majd a harmadik, legterjedelmesebb rész az általunk a magyar bírói döntések vonatkozásában lefolytatott vizsgálat anyagaiból emel ki néhány részletet.

1. A bírói döntés tényoldala

Az utóbbi évtizedekben domináns jogelméleti irányzatok már naivnak tekintik azt az álláspontot, miszerint a jogi normáktól függetlenül léteznek az életbeli tényállások, és a bírák az egyedi esetekben egyszerűen csak kikeresik az életbeli tényállásokra illő jogi normákat, és ezek alapján vonják le az ítéleti következményeket. A bírakat ez a felfogás egyszerű "szubszumáló automatáknak" tekinti, akik az általános jogi rendelkezésekből a tiszta életbeli tényállásokra egyszerűen csak levonják következtetéseiket (lásd Ogorek 1986). A tényleges bírói döntési folyamatban - ezzel az állítással szemben - nem különül el a tényállás feltárása és utólag a jogi normák kikeresése – mutatta ki Karl Engisch már az 1940-es években – hanem a "pillantás ide-oda vándorlása" révén néhány tényből különböző jogi rendelkezéseket mint döntési alapot keresnek meg a bírák, majd a kiválasztott jogi rendelkezés fényében kezdenek további tények után kutatni, majd az így feltárt tények fényében ismét a jogi normákat veszik elemzés alá (Engisch 1951). Vagyis a tényekből még egy sor jogi irányba el lehet indulni, és az egyik kiválasztott jogi döntési irány teszi relevánssá a tények további csoportját, és hagyja sötétben a tények szintén létező más csoportjait, és így ide-oda pillantva konstruál a bíró egy döntési verziót a több lehetséges közül.

Egy másik irányból tagadja az életbeli tények és a jogi normák egymástól való függetlenségét egy Kelsen-től induló gondolati vonal: "Tények csak a jogi eljáráson keresztül történő előzetes megállapítások révén kerülnek be a jog birodalmába - írja Kelsen - ugyanis, mondatnánk, e révén léteznek a jogban. Paradoxikusan azt mondhatnánk jogilag a feltételező tényeket megállapító kompetens szerv 'alkotja' a tényeket (idézi : Varga 1989:515). Ugyanez a gondolat később az 1980-as években így bukkan fel: "A tényeknek a szabály alkalmazását lehetővé tevő megszervezése olyan előzetes értelmezésre támaszkodik, amely nélkül e tényeknek abszolút semmiféle értelmük nincs. Ezt az előzetes értelmezést számunkra maga a jogszabály nyújtja, és semmiképp sem fogható fel ez valamiféle objektív, a valóságot tisztán visszatükröző adottságként... a jog egyáltalán nem az általa figyelembe vett különféle tények, cselekedetek, vagy események valamiféle 'materialitásához' kapcsolódik, hanem ahhoz a jelentéshez, amit e tények, cselekedetek, vagy események a jogi rendszer körén belül felmutatnak (Patrick Nerhot - idézi Varga 1992:133). Ugyanez Lagneau-Deville-től: "...a bíró által megragadott ténybeli helyzet már eleve egy 'jogilag irányított' helyzet, melyből, körvonalait tekintve, már az alkalmazandó szabályok is kiolvashatók" (idézi: Varga 1992:133).

Ezek a jogelméleti meglátások közelebb hoznak bennünket a jog tényoldala és normatív oldala közötti kapcsolatok megértéséhez. Azonban, ha nem általában “a” jogról beszélünk, hanem az egyes jogrendszereket közelebről vesszük vizsgálat alá, akkor látható lesz, hogy nagy különbségek vannak az eltérő jogrendszerekben a jogilag releváns tényoldal terjedelmében, a tények előzetes jogi “preparációjának” fokában. Így a fenti jogelméleti megállapítások eltérő fokban érvényesek az egyes jogrendszerek esetében. Két aspektust emelünk ki az itt felbukkanó összefüggésekből. Az egyik a tények eltérő arányú beemelésére vonatkozik az egyes jogrendszerekben, a másik vizsgálati aspektusunk a tényekről való döntésben a hivatásos bíró illetve a laikus esküdtek szerepét emeli a középpontba.

1.1. A tényoldal terjedelme.

Minél inkább az életbeli szituációkra esetileg megállapított, korábbi bírói döntések hozzák létre a jogi normákat egy jogrendszerben, annál kevésbé tudnak itt leszakadni a jog belső konstrukciói a számukra “külső” tényektől. Ezzel szemben minél absztraktabb normákat tartalmaz egy jogrendszer, és minél inkább saját maga kreálja meg a társadalom tagjainak cselekedeteihez az intézményeket, melyeken keresztül történik meg ezek együttműködése, annál inkább értékelődik le a jogtól független tények szerepe a jogban, és válik érvényessé az, amit a Kelsentől induló gondolati szál jogelméleti megállapításai tettek a jog tényoldala tekintetében. E tétel igazságát jól mutatja, hogy a bírói precedenseken nyugvó angol-amerikai common law-ban a jog tényoldala nagyon széles terjedelemben van jelen, ezzel szemben a kontinentális Európa kódex-jogában sokkal szűkebben jelennek meg a tények és az e feletti viták a bírói eljárásban, illetve e mellett a szűkebb tényoldalt is sokkal inkább jogilag “preparált” tények építik fel. A kontinentális jogok közül különösen a francia jogrendszer jelenti a “tények elkerülésében” a common law ellenpólusát, míg a német jogi kultúra befolyása alatt levő jogrendszerekben egy köztes pozíció állapítható meg e téren. Nézzük meg először a francia bírói eljárás “tény-kerülő” jellemzőit, majd az ennél mérsékeltebb német és az ehhez hasonló magyar megoldásokat vizsgáljuk meg. Az összehasonlításban jobban kidomborodnak az eltérő jogrendszerek közötti különbségek a magánjogi jellegű bírói eljárásokban, így a következőkben ezt tartjuk szem előtt az elemzés során.

Az amerikai James Beardsley - empirikus leírások híján - közvetlen megfigyeléssel igyekezett feltárni a francia magánjogi bírói perek lefolyásának szabályszerűségeit, és a következő főbb megállapításokra jutott (lásd Beardsley 1986:459-486). A francia magánjogi peres eljárást az írásos bizonyítás uralja, és e mellett van egy tendencia a francia bírónál, hogy a ténybeli meghatározásoktól jórészt eltekintsenek, mivel ekkor az ehhez szolgáló bizonyítékok értékelésének nehéz munkáját magukra kellene vállalni. Ezt a beállítódásukat érvényesíteni tudják a perben a bírák az ügyvédek szűk perbeli jogosítványai miatt, melyek csak az új tények bizonyítására irányuló javaslatot tesznek lehetővé, de ennek engedélyezéséről a bírák döntenek. A kialakult francia jogi kultúrában azonban nem jellemző az ügyvédekre sem a bírácson túlmenő ténybeli és bizonyítási aktivitás. “Mivel az ügyvédek nem csak nem hajlamosak, de nincs is joguk a tények vizsgálatára, a bírák pedig vonakodnak e jogosítványaikat használni, a tények bíróság általi megítélése abban áll, hogy a felek által beterjesztett dokumentumokat vizsgálják” (Beardsley 1986:467).

Az 1972-ben létrehozott új francia polgári perrendtartás ugyan szándékai szerint az írásosságon alapuló eljárás helyett a szóbeliségre igyekezett alapozni az eljárás lefolyását, de ténylegesen

nem sok változott az írásos dokumentumok megvitatására korlátozódó eljárási jellegén, és azon, hogy a bírák, az ügyész és az ügyvédek tevékenysége jórészt a dokumentumok értelmezéséből áll. A tanúkkal történő bizonyítás csak kivételesen fordul elő a francia magánjogi perekben, ez is inkább csak a családjogi perekre jellemző. Ám ez úgy megy végbe, hogy a bírói tanács egyik bírója egyedül hajtja végre a tanúkihallgatást, majd maga összegzi ezt, és a bíróság már csak ezt az összegzésről készült dokumentumot kapja meg. De hogy mennyire az írásosságon és az jogi dokumentumokon nyugszik a francia perlés, azt jól mutatja a francia Code Civil azon rendelkezése is, amely a 150 frank feletti értékre irányuló szerződésnél megköveteli az írásos formát, és az ebben foglalt kötelezettséggel szemben megtiltja a tanúkkal történő ellenbizonyítás lehetőségét (Beardsley 1986:473). Az érintkezések írásos formához kötöttsége és a vita esetén az írásos dokumentumokra korlátozódó bírói igazságszolgáltatás, így nagymértékben felértékeli a dokumentumok hitelességét garantáló intézmények szerepét, közöttük a közjegyző tevékenységét. Ez ad magyarázatot ahhoz az óriási közjegyzői gárdához, mely a franciáknál található, szemben a többi európai ország kis létszámú közjegyzői csoportjával szemben. (Például Magyarországon a kilencezer felé közelítő ügyvédi réteggel szemben alig 300 a közjegyzők száma).

De nemcsak a szerződési ügyek bíróság előtti vitáiban szorul vissza az írásos dokumentumok mellett a tanúk és a bíróság általi közvetlen bizonyítás szerepe, hanem a kártérítési ügyekben is. A bíróságok ugyanis itt is elsősorban azokat a dokumentumokból indulnak ki, melyeket például egy balesetnél a rendőr kiállított, vagy amit a balesetnél helyszínelő szakértő írásban közölt vele. Teljesen valószínűtlen és idegen a francia kártérítési peres gyakorlattól, hogy a baleset szemtanúit meghallgassák. Ha nagyon nélkülözhetetlen, akkor legfeljebb egy szakértőt kirendelnek, aki a baleset körülményeit vizsgálva még tanúkat is meghallgat, de a bíróság már csak a szakértő írásos dokumentumaival foglalkozik (Beardsley 1986:477).

A francia bírák "ténykerülő" beállítódását segíti elő továbbá az a sok törvényi vélelem, ami be van építve itt a magánjogi szabályokba, és ezzel a tények "elő-bizonyítottságát" erősítik. Például a Code Civil 1282. cikkelye rögzíti: "A hitelező által az adósnak önkéntesen átadott, adósságról szolgáló kötelezvény azt bizonyítja, hogy a hitelező felé ez az adósság megszűnt. Ennek megdöntésére ellenbizonyításnak nincs helye".

A francia magánjognak és a polgári eljárás szabályainak ez a jellege teljes mértékben megfelel annak a képnek, amit az idézett jogelméleti állítások a jog által "preparált" tényekre, tényállásokra kifejtettek. Azonban némileg már erősebb a jogon túli tények szerepe és az ezek bizonyítására irányuló törekvés a magánjogi perekben a német és a befolyása alatt fejlődő többi jogrendszerben. Így a magyar polgári eljárásban is a tanúk kiemeltebb szerepe, de a bírósági tárgyaláson a közvetlenebb ténybizonyítás és szóbeliség szerepe említendő itt, de ugyanígy a bírói döntések indokolásainál a kötelező tartalmakra utalva a hazai szabályozásban a jog tényoldalának szélesebb terjedelme körvonalazódik, mint azt a francia esetében láttuk. "A bírói indoklásnak elő kell adni a bíróság által megállapított tényállást, az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével (...). Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadóként vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a bizonyítást mellőzte (Pp. 221§. (1); lásd ehhez Novák 1997).

Igazán széles tényoldal azonban az angol-amerikai jogrendszerek bírósági pereiben található, ahol a szembenálló felek ügyvédei határozzák meg a perben felhozott tények körét, és ennek bizonyítását is ők végzik. Itt minden tényállítás és bizonyítás a legszélesebben közvetlenül a bírósági tárgyaláson játszódik le, a legteljesebb szóbeliség mellett. Itt nem előzetesen

vizsgálóbírák és más állami hatósági emberek által fogantatosított tanúvallomások és ezek írásos preparátumai jelennek meg a tárgyalásokon, hanem a tanukat közvetlenül kétszer vagy akár háromszor is meghallgatják a tárgyalás folyamán (lásd Reitz 1991:386). A sikeres tényállítás és ezek bizonyítása, illetve a szembenálló fél bizonyításának sikeres megkérdőjelezése (és kevésbé a jogkérdések feletti vita!) jelenti itt a főútvonalat a sikeres perléshez (lásd Markesinis 1986:354). A pervezetési jogosítványokban korlátozott angol-amerikai bíró helyett az ügyvédek alakítják a per tényállását, akik, noha professzionális jogászok, mint a bírák, de ők az ügyfelek életbeli helyzetéből kiindulva inkább kinyitják a jogot a külvilág “nyers tényei” felé, mint a jog belsejéből szemlélődő bíró pozíciójából az lehetséges lenne.

1.2. Az esküdtszékek ténymegállapító szerepe

A bírói döntési folyamat másik összetevőjét jelenti a hivatásos bírakon kívüli laikusok bevonása a döntésbe, amely különösen a tényállás és az egyes tények megállapítása szempontjából fontos. E bevonás két eltérő formáját adja egyrészt az esküdtszéki rendszer, ahol a laikusok külön testületben (az esküdtszékekben) elkülönülnek a hivatásos bírótól, és a ténykérdésekben tőle függetlenül döntenek, másrészt az ülnökrendszer jelenti a másik formát, ahol a laikus ülnökök a hivatásos bíróval (bírákkal) egy közös tanácsot alkotva döntenek, elvileg minden felmerülő kérdésben. Ez utóbbi esetben azonban a hivatásos bírókkal összezártan, azok szakértelme folytán alárendelt helyzetbe kerülnek, és inkább csak díszletként vesznek részt a perben a ténylegesen a nevükben is döntő hivatásos bíró (bírák) mellett. A kontinensen rendszerint ez utóbbi a helyzet – nálunk is – és ezen túl még ez az alárendelt szerepben való laikus-bevonás is csökkent az elmúlt évtizedekben az európai kontinensen mindenhol, még a büntető ügyekben is csak a súlyosabb esetekre korlátozódva. Ebből a szempontból még az angol jogrendszer is inkább a kontinentális jogokhoz áll közelebb, mert az esküdtszékek alkalmazását a perekben itt is nagymértékben visszafogták a XX. század első évtizedei óta (lásd Dannemann 1996:285, Bunge 1995:98). Ezzel szemben az Egyesült Államokban még csak fokozódott az esküdtszékek szerepe, a büntető ügyeken túl a magánjogi jellegű perekben is. A fontosabb ügyekben itt minden jogterületen esküdtek vesznek részt a perben, a büntető perben általában 12 főből, a polgári perben hat főből álló esküdtszékek keretében (Greenaway 1998).

Az esküdtek a felek által eléjük tárt tények valóságáról, fennállásáról vagy ennek hiányáról döntenek, az ügyvédek az ő meggyőzésükre vonultatnak fel bizonyítékokat. Ezzel szemben, ha a hivatásos bíró dönt ezekben a ténykérdésekben is, az ügyvédek tényfeltárása és bizonyító munkája egy professzionális jogász gondolkodásán keresztül válik az eljárás részévé. E különbség fontos - pro és kontra - a jog tényoldalának “nyers ténybeli” mivoltát, vagy ezzel szemben ezek “jogi preparáltságát” illetően. A laikus esküdtek felé való tényprezentálás sok szempontból eltér a hivatásos bíró felé való ténybemutatástól. Ha pedig együtt szemléljük ezt az eljárás előbbi aspektusában jelzettekkel - a jog tényoldalának eltéréseivel a kontinentális jogrendszerek és az angol-amerikai jogrendszerek között - akkor láthatjuk, hogy az esküdtekkel “súlyosbított” széles tényállási terjedelem az amerikai jogban áll szemben a szűk és jogilag preparált tényekkel dolgozó kontinentális jogokkal, mely utóbbiakban hivatásos jogász-bírák döntenek a jogászképzésben és a joggyakorlatban beléjük ivódott jogi konstrukciók alapján.

Összegzésként meg lehet tehát állapítani, hogy, miként minden jogelméleti állítást, úgy a tényoldalra vonatkozó általános megállapításokat is csak a konkrét-összehasonlító elemzés fényében lehet érdemlegesen vitatni, és elfogadni vagy – akár részlegesen – elvetni.

2. A német bírói tevékenység megfigyelése

A jogi diploma megszerzése után a német Rüdiger Lautmann a szociológia taulmányozásába kezdett, és a bírói döntéseket meghatározó tényekről, befolyásolókról szeretett volna készíteni egy szociológiai tanulmányt. Erre a legkézenfekvőbb módszernek kínálkozott, hogy – élve jogi diplomájából fakadó lehetőséggel – jelentkezett egy alsóbírósági álláshirdetésre, és itt mint beosztott bíró (Gerichtssassessor) tevékenykedett egy éven keresztül. A kollégák, a többi bíró – nem tudván a tényleges kutatómunkáról - mint kezdő bírót kezelte Lautmann, aki a bírói karon belüli karriert futja majd be élete során, így ő a legteljesebben megfigyelhette belülről, mint résztvevő, a bírói döntéseket és az ennél rendszeresen felbukkanó meghatározó tényeket, összefüggéseket. Az egy év alatt sokszáz bírói döntéshozatalban vett részt, mint a bírói tanács tagja, ezek közül sok esetben az előadói bíró szerepet is betöltötte. A legtöbb eset magánjogi jellegű volt, de néha büntető bírói tanácsba is beosztották, ha itt volt rá szükség.

A főbb megállapításai a következőkben foglalhatók össze.

1. *Formális és informális döntési program.* A bírakat a döntéseik meghozatalában a formális döntési program és e mellett az informális döntési program vezeti, mind anyagi jogi téren, mind eljárási aspektusban. A formális döntési programhoz tartozik a vonatkozó törvényi és más jogszabályi pozitív jogi anyag, a felsőbbbírósági döntések (mind a BHG mind a felettes OLG, az Oberlandsgericht vonatkozó döntései) és a jogirodalmi álláspontok, különösen a kommentárok álláspontjai. Lautmann erősen kiemeli, hogy tapasztalatai alapján a felettes Oberlandsgericht releváns döntéseinek nagy szerepe van a bírói döntések kialakításában. Úgy tűnik, hogy még a BHG döntéseit is csak akkor követik teljes mértékben az alsóbb bíróságok, ha már a felettes OLG is átállt erre. Tehát ez így árnyalja a felsőbbbírósági döntések “hierarchiáját”, és a közeli-lenti felsőbbbíróság a fontosabb sokszor. (Közbevetve: egy hazai, polgári jogi ügyekben döntő bíró környezetéből hasonló információk merültek fel, és e szerint a bírák itthon is nagyon erősen figyelnek arra, hogy a tőlük fellebbezett ügyekben döntő közvetlen felettes bíróság bírāja, hogyan döntött korábban a hasonló ügyekben...) Ok: az ítéleteik elleni fellebbezéstől és a döntésük megváltoztatásától való erős “viszolygás” a bírák részéről.

Az informális program ezzel szemben a bírák értékpreferenciáiból áll, amely az igazi kiindulópontot jelent a bírói döntések kialakításában. Ez határozza meg, hogy milyen irányban kutat a bíró az ehhez az értékpreferenciához leginkább illeszkedő normák után. De Lautmann többször jelzi, hogy ha a formális program nem engedi meg az értékek szerinti irányba mutató döntést, akkor hűségesek maradnak a bírák a formális program iránymutatásaihoz. Tehát a végső törvény-hűség elismerése minduntalan felbukkan az elemzés megállapításai között, noha Lautmann többször sejteti, hogy ő baloldali-liberális értékeket vall, és az elfogult osztálybírásokról (Klassenjustiz) szóló elméletet kiválóan ismeri. Ám az is jól kijön a leírásaiból, hogy a jogi rendelkezések tág teret adnak rendszerint az értékpreferenciák szerinti informális program meghatározó erejének.

“A bírói ítélet számára a formális program mindenekelőtt a pozitív jog, amelyet a törvényi normák, a szokásjogi normák és a bírói jog jelent. Továbbá ide sorolhatók azok a precedensek, melyek nem kristályosodtak még ki bírói joggá, továbbá a jogtudósok irodalmi véleményei. A

bírák éppúgy hivatkoznak az ítéleteikben a precedensekre és az irodalomra, mint a pozitív jogra” (Lautmann 1972:18).

“Az informális program nem formalizált, azaz nem hivatalos normákból és értékekből áll (...) ezek jogon túli döntési alapok, amelyeket a jogász alkotmányjogilag nem legitimált forrásokból szerez, és amelyeket az érvelésben nem jelentet meg. E normák hordozói a lakosság felső-közép rétegei, a család, az ismerősök, kollégák, a politikai pártok, egyházak, érdekképviselői szervek, tömegmédiák” (Lautmann 1972:18).

2. *A jogász ténygyűjtés primitivitása* - mondja Lautmann (49.o.) Csak a normatív oldalra készítik fel a jogásképzésben a jogászt, a tényoldal csak úgy ott lebeg, és ő csak átlagember módjára jár el komplex kérdések feltárása közben is.

Van egy sor vélelemmé sűrűsödött tényállítás a visszatérő esetekben. Pl. a válásoknál - legalábbis a Landgericht-eknél – a “Zerrüttlung des Ehe” kérdésében, ha a válni akarók egyszer még együtt aludtak, nemi kapcsolatot folytattak egy alkalommal még, akkor úgy veszik, hogy az összes ez előtti, a házasság szétrombolásához vezető cselekményt megbocsátották egymásnak. (A BHG ezzel szemben nem vallja ezt – írja Fritz Jost a “Soziologische Festsstellungen in der Rechtsprechung der Bundesgerichtshof” c. munkájában.) Tehát egy sztereotip tényállítás létezik, melyek a részletektől már absztrahálva vannak, és eleve az alkalmazandó normára tekintettel vannak már kialakítva. Vagyis a reális életbeli tények “helyi értéken” való felfogása helyett, a már kipreparált, absztrakt, normákhoz idomított ténygyűjtés folyik.

Később írja általánosabb jelleggel a ténygyűjtésről, hogy a kiválasztott normára orientáltan folyó ténygyűjtés egy általános torzítást eredményez a reális tények teljességéhez képest: ”A ténygyűjtésnél a normán való orientálódás azt hozza mindig magával, hogy a bíró meghatározott eljárási eredményhez képest keresi a tényeket”(Lautmann 1972:146). E mellett még fontos, hogy a bíró a reális tények helyett a már normára tekintettel interpretált tényeket veszi igazán fontosnak. Ezek a “kulcsmegállapítások” (schlüssige Behauptungen), vagyis a közvetlenül norma-releváns megállapítások. Az puhítja meg igazán a bírót, ha ilyen tényekkel találkozunk a keresetlevelekben, és kisebb súlyt ad annak, hogy ezeknek milyen a valóságtartalma. A tényeknek tehát inkább csak legitimáló szerepe van, és sokszor még belép helyettük is a bírói körökben általánosan elfogadott fikció. (Lásd a válásnál a házaspár egyetemes nemi kapcsolatából levont fikciót, a megbocsátásról.)

3. *A ténygyűjtésnél az információ forrásának formalizált jellege*: “A valóság-konstruálásnál az a fontos, hogy aki az információt adja, az milyen szerepet tölt be az eljárásban. Hogy az peres fél, tanú, szakértő vagy más. Amit például a felperes saját javára mond, az irreleváns, amit azonban az alperes javára mond, az úgy érvényes, mint az igazság. Egy peres fél fel tud lépni bizonyító személyként (Beweisperson) saját állítása érdekében, de csak, ha az ellenfél beleegyezik ebbe. Tehát a peres félnek először át kell menni ebbe a Beweisperson szerepbe” (Lautmann 1972:52).

4. *Informális ténygyűjtés*: Pl. ha a peres fél egy előző esetben volt a bíróság előtt, akkor onnan ismert jellemzőit, esetleg annak a pernek a tényeit felhasználják ebben a perben is most a bírác, de nem hivatkoznak rá. Pl. hogy milyen jövedelmi viszonyai vannak egy peres félnek, az egy régebbi perében kiderült, melyet a mostani bíróság döntött el, és ezt most onnan emelik át - idéz erre egy példát Lautmann.

5. *A tényektől való túlzott absztrahálás:* Noha egy perben csak a jogi rendelkezések által relevánsá tett tények számítanak, de szélesebb nézőponttal és egy sor tény alapos megvizsgálásával e rendelkezéseket is jobban lehet alkalmazni. Ezzel szemben a tényleges bírói döntésekben a lehető legkevesebb releváns tényt igyekeznek figyelembe venni a bírák. Ti. ha több van, akkor csak zavarja a döntés egyszerűségét. A kezdő bíró hamar rájön erre, ahogy idősebb kollégái állandó elhárítását érzékeli a túl széles ténygyűjtésével szemben. És e mellett van egy nyomás a gyors döntésalternatíva-kiválasztásra is: “A bírói tanács elnöke mondja nekem: “Találjon először egy irányító fonalat az eset feldolgozásához, ha Ön döntené akar, máskülönben soha nem jut tovább. Az nem használ, ha itt valamit felkap, majd ott más bizonyítékot kezd mérlegelni (Lautmann 1972:61). Tehát lehetőleg az elején egy gyors össz-*verzió elképzelés kialakítása, és ezután csak az ehhez illeszkedő tények kutatása a lényeg a bírói döntési folyamatban, és nem a habozó-kereső, több verziót párhuzamosan mérlegelő kutatás és ehhez elfogulatlan-széles ténykeresés* - így lehet összefoglalni a reális bírói ténymegállapítási folyamatot Lautmann megfigyelései szerint. Már néhány tényből levonja a bíró az első benyomást, hogy mi is itt a tényállási keret, és ez a legfontosabb, a legmélyebb lenyomatot hagyó “elődöntése”.

7. *Az idegen ténytények elfogadása:* Nemcsak a bíró szelektál a tényekből, hanem a per résztvevői is csak redukált módon informálják a bírót. A bíró pedig rendszerint elfogadja ezeket a redukált tényállási prezentálásokat. Noha az eljárási szabályok lehetővé teszik azt is a bíró számára, hogy kiegészítse a felek által elétárt tényállást, de ténylegesen csak a felek által elétárt tényekre folyik a legtöbbször a bizonyítás: “A legtöbb bizonyítási eljárásban - magánjogi perekben – csak azokra a tényekre folyik a rákérdezés, amelyet a felek kifejezetten előhozta. A bíró kevés fantáziát enged meg rendszerint itt magának, hogy az alternatív és kiegészítő tények után kérdezzen, noha a formális eljárási program ezt éppenséggel lehetővé teszi (lásd 139, 142-144, 272b ZPO)” (Lautmann 1972:63). Később is írja Lautmann, hogy a bírák az őket illető eljárási kérdésekben való mérlegelést nagyon visszafogottan gyakorolják.

Jellemző még, hogy a bírák kevésbé a felek “nyers tényközléseire” figyelnek, inkább az ügyvédek már jogilag redukált tényközléseire. Pl. az egyik esetben a jelent lévő fél akarta elmondani, hogy mi történt, de a bíró félbeszakította: “Csak hagyja az ügyvédjét beszélni!” (65.o.). És különösen az alsóbb néposztályokból származó peres feleket mellőzi ilyenkor a bíró.

8. *Érvelési szlogenek, érvelési figurák a tényektől való absztrakciónál:* Ha valamilyen tény nem akarnak figyelembe venni a tényállás megállapításánál, akkor csak azt mondják rá a bírák, hogy az “unsubstantiirt”, vagyis nem eléggé részletesen kifejtett. (Substantiieren = részletesen kifejtteni.) És ezzel figyelmen kívül hagyják az ilyen tényt. Ugyanígy egy ellenigény érvényesítése elleni kifogást elutasított a bíróság egy esetben, azzal, hogy azt csak deklarálta, de nem fejtette ki részletesen. Így mintha nem is hangzott volna el. Ám az, hogy mi a mérték a részletes kifejtéshez, mi elég ehhez, azt a bíró dönti el. Így ez egy önkényt tesz lehetővé burkoltan, és a “bűvös szó” (unsubstantiirt) ezt elfedi.

Egy másik lehetőség egy tény figyelmen kívül hagyására, ha a bizonyítottságot kevésnek minősítik. “Az állítás vitatott maradt - hangzik a verdikt, és ezzel kizárják a tényállás megállapításából (69.o.).

9. További megállapítások

- A bírák és az ügyvédek között van egy kollegiális kapcsolat, és ebből sok minden következik. Pl. az egyik ügyvéd bíró-visszautasítást kért egy perben, és később alkotmányjogi panaszt is benyújtott, és a bírósági tanácselnök megjegyezte a belső szobában a bírói tanácskozás alatt,

hogy “majd jön még ez az ügyvéd az ő utcájukba” (kissé magyarosan fordítva), ti. majd később még olyan dolgot, ami a bírói mérlegelés körébe tartozik, és akkor majd megnézheti magát. De rendszerint mind a két oldal tudja, hogy a folyamatos jó kapcsolat miatt vissza kell fognia magát.

- Sok bírói döntést, ahol mérlegelési lehetőség van, a munka-takarékossági szempont vezet. Pl. ha egy aláírással elintézhető egy javaslat, és ezzel nagy munkától szabadul meg a bíró, esetleg az egész ügy lezárható ezzel, akkor ez ténylegesen döntő lehet a javaslat teljesítésében. “Munkatakarékossági szempont, jutalmazó kontaktus az ügyvédekkel, az ügyésszel és a passzivitás az a három fontos szempont, ami az informális döntési programot erősen befolyásolja” Lautmann 1972:141). Tehát a értékpreferenciák mellett a informális programokat ilyen “földhözragadt” szempontok is erősen befolyásolják.

- A bírakat nagyon foglalkoztatja, hogy várható-e fellebbezés az ítéletük ellen, ugyanis ez két irányban is konfliktust eredményezhet: a felső bírósággal, amennyiben az megváltoztatja a döntésüket, másrészt a peres féllel. Ezért sokszor azért döntenek meghatározott irányban egy részletkérdésben, hogy a fellebbezésre ingerlést csökkentsék. Ha nagyon keményen vitatkozik egy peres fél ügyvédje, és tartani lehet, hogy fellebbezni fog, és mindenféle jogi és eljárási lehetőséget kihasznál a fellebbezés során, akkor a bírák sokszor akkor is engednek neki, ha a másik fél így rosszabbul jár, mint a jogi helyzete engedné, mert a jogi bonyodalmaktól szeretnének távol kerülni a bírák. Az ügyvédi agresszivitásnak, minden jogi utat, felülvizsgálati lehetőséget kihasználásnak tehát van hatása.

“Egy ember orgazdaság miatt áll a bíróság előtt, és még közokirat-hamisítás is felmerül. Ehhez azonban féltő, hogy a főtárgyaláson kevésnek találják a bizonyítékokat. A bírói tanács elnöke erre így szól: “Az orgazdaság elég.” Vagyis a hamisítást félre tolja inkább. “Nekünk mindig megváltoztatás-rezisztensen kell alátámasztani az ítéletünket. A közokirat-hamisításnál az nehéz. Akkor fogjunk inkább kevesebbet, és ennek adjunk egy megfelelő büntetési mértéket” (Lautmann 1972:167). Vagyis ez azt jelenti, hogy bár a nehezen bizonyíthatót kihagyják a ítéletből, de a megmaradóért jobban büntetik, hogy kompenzálják magukat a kihagyott bűncselekményért is...

A fellebbezéstől és a döntésük megváltoztatásától való félelemhez kapcsolódik a következő eset is. Egy bíróval beszélgetett Lautman, és az mondta neki: “Az a mi egyik büszkeségünk, hogy csak nagyon ritkán változtatják meg a fellebbezések során a döntéseinket, talán évente ha egyszer van ilyen” (Lautmann 1972:167).

10. *A döntés létrehozatala és indokolásban való ábrázolása közötti eltérés* (Ausführen und Darstellen). Azt is lehet mondani, hogy a bíró az informális programmal megtalálja a döntést, és azután a teljes munka arra megy rá, hogy ezt legalitásnak megfelelő döntési alappal lássa el. De a tényleges megtalálás és az ábrázolás két külön munka. Ezért sokkal több az ábrázolási munka, az ítélet megfogalmazása, mint gondolni lehetne. Pl. egy felmérés mutatta, hogy a bírák a munkaidejük majd egyharmadát fordítják az ítéleteik megindokolására. Persze, amit nem lehet megindokolni, azt már eleve nem is választja a bíró, így a döntésnél is ott van a lehetséges későbbi megindokolhatóság, de a két tevékenység sokszor teljesen elválhat. Sokkal intuitívabb a döntési alternatíva kialakítása, és ezután a legalitásnak megfelelő döntési alapok oda hozatala, törvényi rendelkezések, precedensek, irodalmi vélemények precíz felvonultatása következik. És a jogász tulajdonképpen azt tanulja, hogyan kell ábrázolni a döntését, mint a legalitásnak megfelelőt, és a tényleges döntési motivációkat máshonnan veszi a bíró. Ezért van sokszor az, hogy a bírák már egyetértenek a döntésben, de a vita azon folyik, hogy miképpen lehet azt a leghihetőbben, a törvényességnek megfelelően megindokolni, normatív támpontokkal alátámasztani.

A bírák sokszor azért hoznak fel egy sor precedenst a döntésük alátámasztására, hogy a semlegességüket és a korrektségüket bizonyítsák, noha nem is lenne szükség már erre a döntési alapra már az ítéletben. Miközben a tényleges döntésben esetleg semmilyen szerepe nem volt e precedenseknek.

3. A magyar bírói tevékenység megfigyelése

Lautmann példája által ösztönözve magam is közelebről igyekeztem megvizsgálni a bírói döntési folyamatok tényleges lefolyását, és ha már az itthoni szabályozás folytán nem vállalhattam olyan egyszerűen bírói munkát, ahogy ő Németországban, legalább a bírósági irattárakból igyekeztem a bírói eljárások lefolyását tanulmányozni. Erre 2002 nyarán a Fővárosi Bíróság elnökétől kaptam engedélyt - amit itt is szeretnék megköszönni neki - és kérésemre 25 polgári illetve ugyanennyi büntető eljárás teljes anyagát bocsátották rendelkezésemre. Ezeket a bíróság épületében jó körülményeket biztosítva tanulmányozhattam, és az adatvédelmi szempontok tiszteletbetartása mellett módot kaptam tudományos anyagaimban való felhasználásra. Az 50 perirat eltérő hosszúságú és bonyolultságú pereket takart, és ebből következően is különböző terjedelmű áttanulmányozandó anyagokat jelentett. Volt ezer oldalt is meghaladó ügy, de néhánynál csak egy-kétszáz oldalt tett ki ez, ám összességében így is több ezer oldal elemzését kellett elvégezni. Rekonstruálva azonban egy-egy per jogilag közvetlenül releváns részeit (és az ehhez tartozó tényállásalemekhez a bizonyítékokat) az ezer oldalt meghaladó periratokat sikerült néhány száz oldalra szűkíteni egy-egy eset vonatkozásában, és a tüzetes elemzés így már lehetségessé vált. Mivel fénymásolni nem tudtam a periratokból, csak részletes jegyzetelés révén volt lehetőség csak kimenteni ezekből a döntési folyamat főbb adatait, ez pedig rákényszerített a pontos rekonstruálásra, és a fontosabb mozzanatok elkülönítéséhez a jelentéktelenebb részekről. Így is csak sok száz oldalas jegyzetelésben tudtam az 50 per lefolyásának főbb mozzanatait megtartani. Ebből szeretnék a következőkben néhányat felvillantani. Fontos jelezni még, hogy az itt közreadottaknak pusztán annyiban van értéke, hogy ezek ténylegesen lefolyt bírói döntési folyamatok részét képezték egy magyar bíróságnál az 1990-es években. De arra, hogy ezek milyen gyakorisággal jelennek meg az évente folyó többszázezer magyar bírósági perben, nem adnak választ. Inkább csak abból ehet kiindulni, hogy egy egységes bírói hierarchiában összefutó bírósági rendszerben túlságosan nagy eltérések nem valószínűek, így az egyes pereknél az itt tapasztaltak nagy valószínűséggel hasonlóan fordulnak elő más perekben is. Jelezni szeretném még, hogy az ötven áttanulmányozott per irataiból azokat a pereket emelem ki, melyek valamilyen szempontból eltérnek az ideális bírói döntéstől elvártaktól, illetve a törvényi tényállások alá az egyszerűen beilleszthetőségtől, és jobban a nyitott - akár szembenálló döntési opciókra lehetőséget adó - helyzeteket adták a bírának.

A P. 26793/1998 sz. polgári ügy kapcsán címként “egy bírói döntés zsákutcába futása” szerepelhetne, ha a legfontosabb tanulságokat szeretnénk kiemelni. A per két gyógyszerészeti jellegű havi lap kiadója között folyt 1996 őszétől, mivel a felperes kiadó által megjelentetett korábbi laptól az eltávozott szerkesztői gárda egy hasonló néven és hasonló formátumban előállított másik lapot is piacra dobott, és ezért a felperes a tisztességtelen piaci magatartás megállapítását és a további kiadástól való eltiltást kérte a másik kiadóval, mint alperessel szemben az 1990. évi LXXXVI. törvény 7.§-a alapján: “Tilos árút a versenytárs hozzájárulása

nélkül olyan jellegzetes külsővel, megjelöléssel vagy elnevezéssel előállítani, vagy forgalomba hozni, amelyről a versenytársat, illetőleg annak jellegzetes árúját szokták felismerni”. A nyilvánvalóan perelhúzó taktikát folytató alperest az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság egyesbíróként eljáró bírója a felperes kérésének megfelelően elmarasztalta, ami ellen az a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezett. Itt a másodfok egy végzésben hatályon kívül helyezte a az elsőfokú ítéletet eljárás szabálysértés miatt, és új eljárás lefolytatását rendelte el. Ugyanis a perben két ülnök részvétele mellett kellett volna lefolytatni az eljárást. Ezután ugyanaz a bíró, most már két ülnök bevonásával, egyetlen tárgyaláson ismét lefuttatta az eljárást 1998 decemberében, miután a per kezdete óta már több mint két év telt el. A jegyzőkönyv tanúsága szerint itt már csak az előző elsőfokú eljárásban megállapított tények és jogi kérdések formális újra-deklarálása történt meg, most már az ülnökök jelenlétében. Pedig a helyzetet illetően egy döntő változást jelzett az alperes, miszerint 1997 márciusától nem ő a kiadója a jogsértéssel vádolt lapnak, hanem a gyógyszerész szakma országos kamarája, és ezt a lap bemutatásával - melynek impresszumában ez a kamara egyedüli kiadóként szerepelt - bizonyította is. Mivel itt a fő kérelem a lap további kiadásától való eltiltásra vonatkozott, az új kiadó perbevonása nélkül nyilvánvalóan nem lehetett megnyugtatóan lezárni az ügyet. A felperes előadása szerint azonban “a lapengedély az alperes nevére szól, így állítom, hogy az alperes a lap kiadója”. Ezzel ugyan szemben állt a felmutatott lap impresszuma, de a bíró már nem foglalkozott ezzel. Nem kérte a felperest állítása bizonyítására, például a lapengedély másolatának bemutatásával, hanem lezárta a tárgyalást és rögtön ítéletet is hirdetett. Ebben szó szerint ugyanúgy elmarasztalta az alperest, mint az előző ítéletében, és eltiltotta a lap további kiadásától. Az elmarasztalt alperes ismét fellebbezett, és a Legfelsőbb Bíróság 2001 márciusa végén hozott ismét másodfokú határozatot. Ebben hallgatólagosan elismerve az alperes állítását a kiadó személyének változásában 1997 márciusától, mivel - megváltoztatva az ítéletet - csak az addigi jogsértést állapítja meg vele szemben. Mivel azonban a lapot azóta kiadó gyógyszerészeti kamarát az elsőfokú eljárás alatt nem vonták perbe a bíró passzivitása miatt, így a lap további kiadására lehetőség maradt. Ennek a pernek így ugyan vége lett - és a jogsértés bírói megállapítását a konkurens lapban illetve egy országos napilapban közölni kellett - de a leglényegesebb felperesi kérelem, a konkurens lap további kiadásának eltiltása, elmaradt. A megismételt elsőfokú eljárásba “belefáradt” bíró passzivitása miatt így lényegében zsákutcába futott a négy és fél évig tartó per, és a felperes most már új alperes felé, új per indításával kezdhetne előlről a jogi harcát, de lényegében a pernyertessége ellenére ugyanott volt, ahol évekkal azelőtt.

A P. 23238/1991. sz. polgári per csak az ítéleti indokolásában található sajátosság miatt érdemel kiemelés. Egy villamos ipari intézet szolgálati találmányának feltalálója és az intézet részvénytársasággá átalakulása utáni intézeti-jogutód között a találoi díj megfizetése tárgyában indult a per 1991 szeptemberében. Az intézet apportként bevitte a részvénytársaságba azt a négy találmányt is, melyben a felperes-feltaláló negyedrészen tulajdonos volt - a többi feltaláló társa mellett - mint szolgálati találmány tulajdonosa. Az alperes képviselője elismerte, hogy az apportként bevitel tulajdon-átruházást jelent, és így a negyedrészen tulajdonos feltaláló jogosult díjazásra, de tagadta, hogy köztük díjazási szerződés létrejött volna e találmányok tekintetében. A felperes négy másik találmányra létrejött díjazási szerződést csatolt be, elismerve, hogy a vita tárgyát képező találmányok nincsenek ugyan ezek között, de kérte, hogy a bíróság analóg módon állapítsa meg ezek alapján a vita tárgyát képezőkre is a díjazás mértékét. Kiemelés érdemel, hogy a felperes-feltaláló ügyvédje az egyik legmagasabb rangú kamarai vezető tisztséget betöltő ügyvéd volt, és ebben az ügyben az IM Gazdasági és Jogi Főosztályától (!) egy átiratot és jogértelmezést tudott beszerezni igénye alátámasztására (1992 októberében!). Becsatoltak ezután a villamos ipari intézet jogutódja ellen folyó, egy másik hasonló perben hozott ítéletet is, melyben egy másik bírói tanács a találmány értékének 50%-

át ítélte meg, és ez alapján a felperes ügyvédje kérte itt is ennek megítélését. A perben eljáró egyesbíró meghozta az ítéletét, mindenben helyt adott a felperes-feltalálónak, és indokolása pusztán annyi volt, hogy megidézte a másik tanács 50%-ot kimondó ítéletének megállapításait, és kijelentette, hogy “a felperesnek ennek megfelelően módosított kérelme jogos”: De hogy ő ebben a perben felhozott ellenérvekkel szemben miért így döntött, és miért nem az alperes által kért más százalékot állapította meg, nincs indokolás. E perben a döntést tehát formáljogilag is egy párhuzamosan folyó másik per ítéletét alapul véve mondta ki a bíró...

A P. 20229/91. számú polgári per életközösségi vagyongegosztás ügyében indult, és mint a jogi szabályozás szerint végtelenen nyitott ügy iskolapéldáját lehet tekinteni, melyet a bíró csak a tények egy, meghatározott irányú csoportosításával döntött el, de legalább ennyire jogos lett volna az ellenkező irányú csoportosítás és ezután polárisan szembenálló döntése meghozatala is. Ha ilyen ügyek nagy gyakorisággal fordulnának elő egy jogrendszerben, akkor messzemenően igaz lenne a “critical legal studies” irányzat tézise, miszerint mindig két ellentétes jogi megoldás létezik egy ügyre, és az így nyitottan maradó esetet mindig a felek konkrét személye, a bíró jogon túli politikai és ideológiai értékei alapján döntenek el ténylegesen. Jelezni kell persze, hogy ennyire nyitott ügy nem volt több a vizsgált, polgári peres ügy között, így nem támasztja alá a vizsgálatunk a CLR-nek ezt a tézisének.

A felperes férfi budapesti házába 1977 végén költözött be egy főváros környéki faluból gyerekeivel az elvált asszony-alperes, és 1988-ig éltek közös háztartásban, élettársi kapcsolatban. Közben az asszony a falubeli házából kiköltözésért a korábbi férje által fizetett 220 ezer forintért egy másik házat vett, majd azt eladta 350 ezer forintért 1982-ben, és az új élettársa háza melletti üres telket megvéve egy ház építésébe kezdett. Közben együtt éltek a felperes férjével, az asszony főzött, mosott, takarított a lakásban - közösen összeadva a háztartás pénzügyi fedezetét - a férfi pedig dolgozott a készülő új ház építkezésén is, noha itt nagyrészt kőműves mesterek és alkalmi segéd munkások dolgoztak. Egy közös ingatlant is vettek ez idő alatt, negyed-negyed részben a felperes, ennek anyja, az alperes illetve ennek lánya nevére íratva. Az életközösség 1988 nyarán ért véget, és miután az alperes asszony átköltözött véglegesen az elkészült házba, a férfi kérte az új ház felének értékét, mint az életközösség megszűnése után a vagyongözösség rá eső részét. Ennek megtagadása után 1991 elején keresetet nyújtott be a Fővárosi Bíróságra.

Az életközösséget szükségszerűen a Ptk 578/G. §-a szabályozza: “Az élettársak - házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben élő nő és férfi - együttműködésük alatt a szerzésben való közreműködésük arányában szereznek közös tulajdont. Ha közreműködésük aránya nem állapítható meg, azt azonos mértékűnek kell tekinteni”. A bírói gyakorlat hangsúlyosan kiemeli, hogy az életközösség megállapításához az érzelmi kapcsolat mellett a vagyongözösség elismeréséhez az is kell, hogy gazdasági összefonódás jöjjön létre az együtt élők között. A jelen perben a felperes azt állította, hogy a közös gazdálkodás létrejött, és folyamatosan, kölcsönösen egymás javára végzett munka keretében ő egy sor munkát végzett a készülő új házon is, ezért kéri a vagyongözösség megosztása kapcsán az új ház értékének felét. Az alperes asszony ezzel szemben azt állította, hogy noha közös háztartást vittek több éven át, ennek során egymás között pontosan megegyeztek a költségek megosztásában, és a férfinak illetve neki is külön takarékbetétkönyve volt. Ezen túl az új ház építkezésében csak egy igen kis részben vett részt a férfi, pontosan: a ház alapjainak ásásánál három napot segített ő is, és ő készítette el a kész ház körül a járdát. Ezután a felek által megjelölt tanúk meghallgatása következett, és jórészt az derült ki, hogy a férfi többet dolgozott a ház építkezésén, mint amit az alperes asszony elismert. Az egyik tanú szerint, ha az alperes hölgy nem volt ott az építkezésen a férfi irányította a munkásokat. Munkások állították

tanúvallomásaikban, hogy a férfi által a Bosnyák téren nagybani áron vett zöldséget a pincében ők kötegeltek az asszonnyal együtt - amit a férfi különböző közértekben előzetes megállapodás alapján értékesített - és aztán a munkásokat a férfi és az asszony közösen fizette ki. A tanúvallomások többsége tehát inkább a közös gazdálkodás léte felé mutatott. Igaz a szomszédasszony tanúvallomása szerint egyszer hozzá menekült az alperes, mert a férfi meg akarta verni, és utána jöve nála is durván szidalmazta, majd ezután az alperes nála lakott egy hétig a durva férfi miatt. Jelezte azt is a tanú, hogy azóta haragos viszonyban vannak a felperessel.

A négy évig tartó első fokú eljárásban 13 tárgyalás megtartása után 1995 januárjában született ítélet, és a felperes kérelmét az új ház értékének felének megítélésére a vagyonmegosztás kerete között a bíróság elutasította. Az ítélet szerint nem jött létre az érzelmi-nemi kapcsolaton túl közös gazdálkodás, pedig az állandó bírói gyakorlat szerint ennek hiányában élettársi kapcsolat léte és vagyonközösség nem állapítható meg. Az indokolás kiemeli, hogy külön takarékbetétkönyve volt a férfinak és az asszonynak is, és azt is hogy a per kezdeti szakaszában a férfi tagadta a külön takarékbetét létét, és csak később egyezett bele abba, hogy az OTP-t a bíróság megkeresse a takarékbetét adatait illetően. Közbevetően jelezni kell, hogy a tárgyalási jegyzőkönyvekben ez a tény nem volt benne, és a felperes ügyvédje jelezte is fellebbezésében, hogy ezt csak az alperes állította egy észrevételi nyilatkozatában, de ez nem került megvitatásra a tárgyaláson, így a bírói iratellenesen hozta fel ezt érvként indokolásában. Vitatta a felperes ügyvédje azt is fellebbezésében, hogy a külön takarékbetétkönyvek léte kizárná a közös gazdálkodás fennállását, mint ahogy a házastársak sokaságánál ma már ez bevett gyakorlat.

A fellebbezést elbíró Legfelsőbb Bíróság ennek ellenére helybenhagyta az elsőfokú ítéletet, és ugyanezt tette felülvizsgálati eljárásban az LB felülvizsgálati tanácsa is. A felülvizsgálati eljárás indításakor jelzi is a pervesztes felperes ügyvédje, hogy az alsó fokú bíróság döntése teljes mértékben az alperes előadását fogadta el, és a szembenálló tanúvallomásokat mellőzve nem indokolta a mellőzés indokait. A felülvizsgálati ítélet elismeri ezt, de ezt nem tekintette jogszabálysértésnek, így helybenhagyta az ítéletet.

Hogy mennyire az ellenkező irányú döntés is születhetett volna ebben a perben, azt mutatja egy alig korábban lezárult másik hasonló ügyben született döntés, amit BH 1994/6. sz. 252. számon tettek közzé. Itt annyiban volt fordított a helyzet, hogy a felperes asszony kérte az élettársi vagyonközösség megállapítását hosszú évek együttélése után, és ennek megszűnése miatt a vagyonmegosztást, míg az alperes férfi tagadta, hogy az érzelmi-nemi kapcsolaton túl közös gazdálkodás is megvalósult volna. Az elsőfokú bíróság megállapította a közös gazdálkodás megvalósulását, és elrendelte az vagyonmegosztást. Az alperes fellebbezett, és mivel a közös háztartásban dolgozó asszony egy idő után csak rokkantnyugdíjat kapott, és nagyobb keresettel az alperes férfi rendelkezett, ő is kezelte a pénzt kizárólagosan, a másodfokú bíróság "korlátozott élettársi vagyonközösséget" állapított meg. A felperes felülvizsgálattal élt ez ellen, azzal érvelve, hogy a Ptk nem ismeri a "korlátozott élettársi vagyonközösség" fogalmát, és ha az valamilyen fokban megállapítható, csak a szerzés arányai nem, akkor vélelmezni kell az azonos mértékű szerzést. A Legfelsőbb bíróság jogosnak ismerte el ezt az érvet, és az ítéletet "a Ptk 578/G. § (1) bekezdésének helytelen alkalmazása miatt tévesnek" minősítette (lásd Horeczky/Szilágyi 1997:674). Az általunk vizsgált esetben nehéz volt épp ellenkezőleg dönteni, és csak találgatni lehet, hogy mi volt a bíró tényleges motivációja ennél.

A P. 26818/93. sz. polgári per egy fordító szerzői jogi vitájáról szólt egy kiadóval szemben, és az ügyében eljáró ügyvéd teljes felkészületlensége és ennek következményei miatt érdemel kiemelés. A per végig arról szólt majd két éven át, hogy a teljesen felkészületlen ügyvédet a

szabadalmi és szerzői jogi ügyekre specializálódott bíró szelíden okította-irányította a vonatkozó tények és jogi rendelkezések felkutatásában, és mikor végre képbe került az ügyvéd, és meg tudta fogalmazni jogilag alátámasztottan az igényét, akkor rögtön meg is egyeztek az alperessel, és a per egyezséggel zárult.

A fordító angol nyelvből fordított egy krimi az 1980-as években, amit akkor egy kiadó meg is jelentetett, és az 1990-es évek elején létrejövő sok új kiadó egyike engedélye nélkül - az ő nevének fordítóként feltüntetése mellett - ismételt kiadott. A fordító felperesként a fordítói díj megfizetése miatt indított pert a kiadóval, mint alperessel szemben, egy ügyvédet meghatalmazva a per vitelével. Az ügyvéd azzal kezdte, hogy 1993 szeptemberében a PKKB-re adta be a keresetet, de egy hónap múlva a bíróság jelezte felé, hogy a Pp. 28.§-ának tiszta szabályozása szerint a szabadalmi és szerzői jogi ügyek a Fővárosi Bíróság hatáskörébe tartoznak, így átteszik oda a rossz helyre küldött keresetlevelet. A Fővárosi Bíróságon az ügyvel foglalkozó bíró egy végzésben arra kérte 1994 februárjában a felperest képviselő ügyvédet, hogy az általánosságban kért fordítói díj megítéléséhez adná meg a hiánypótlásként, hogy hány oldalt is teszi ki ez a fordítás. Az ügyvéd válasza szerint 339 A5-ös oldalnyi a fordítás terjedelme, és 300 ezer forintban jelölte meg a megítélni kért összeget, mert 800Ft/oldal összeget látott erre indokoltnak. Fél év elteltével 1994 júniusban került sor az első tárgyalásra, és noha az alperes vagy képviselője nem jelent meg a tárgyaláson, így halasztani kellett azt, de előtte még a bíró - beletekintve a vitatott mű tárgyaláson felmutatott példányába - jelezte a felperesi ügyvédnek, hogy a könyv impresszumában más is fel van tüntetve kiadóként, mint akit az ügyvéd korábban alperesként megnevezett. Az ügyvéd, beletekintve az általa magával hozott könyvbe igazat, adott a bírónak, és jelezte, hogy akkor most már kéri a bíróságtól e kiadó alperesként perbevonását is. A szerzői jogi ügyekre specializálódott bíró kérte még a felperesi ügyvédet, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján összességében talán pontosíthatná a követelését. A jegyzőkönyvből ugyan nem derül ki, hogy e felhívásnál adott e pontosabb tippet a bíró az ügyvédnek, de tény, hogy ezután az ügyvéd már megtalálta az 1/1970 (III. 20.) MM. rendeletet, amely egészen pontosan a fordítói díjak összegét állapítja meg. Így már pontosította a felperesi ügyvéd a kereseti kérelmét, és 9,66 ívnyi fordításra 29 ezer forintra mérsékelte a kérelmét, az eredetileg kért 300 ezer helyett. Végül megtalálták az impresszumban feltüntetett másik kiadót is, és miután ezt az összeget már mindkét alperes ügyvédje elfogadhatónak találta a tárgyaláson, rögtön egyezséget is kötöttek ez alapján az 1995 márciusában tartott tárgyaláson. Az egyezségben 25 ezer forint fordítói díj kifizetésében állapodtak meg peren kívül, és ezzel a bíró az eljárást megszüntette. A vonatkozó jogszabályok és a megfelelő szintű bíróság ismerete mellett erre nagyon hamar mód nyílt volna, e per tulajdonképpen az ügyvéd teljes felkészületlensége miatt kezdődött el egyáltalán, és tartott majd két éven át.

A vizsgált büntető perekre áttérve három eset kiemelése látszik célszerűnek, ha tartjuk magunkat ahhoz a szelektálási szemponthoz, hogy az átlagosan elvárható jogalkalmazástól eltérést adjuk itt közre. Ez azt is jelenti, hogy a 25 megvizsgált büntető ügy közül a többinél nem merültek fel a jogi megítéléstől eltérő, torzító szempontok, és mind a tényálláselemek összeállítása, mind a jogi kérdések korrekt megoldása az elvárható kereten belül maradt.

A 41/95. sz. büntető ügy dokumentumainak áttanulmányozása után az elemző nehezen tud elszakadni attól a konklúziótól, hogy itt a vádlottak elítélésére inkább a Magyar Köztársaság érdeke miatt volt szükség - legalábbis ahogy az ügyészi oldalról ezt az érdeket felfogták - mintsem a tényleges cselekmények és ezek bizonyítékai miatt. Nézzük meg az eset lefolyását.

- 1994 november 3.-án este nyolc óra körül egy fővárosi útkereszteződősnél, az egyik Metró-megállónál két megtermett - magas és izmos - fekete, 35 év körüli férfi és három 17-20 év közötti, közepes termetű fiatal (vitatott egy negyedik, hasonló korú fiatal jelenléte is, az előbbieket mellett) bomberdzsekiben, rövidre nyírt hajjal szembement egymással a széles úttesten, át a gyalogátkelőhelyen. A fehér fiatalok állítása szerint az egyik fekete férfi karjával összeütközött egyikük vállával, mire az felelősségre vonólag megfordult, de a fekete férfi pofon ütötte, erre ő is visszaütött. A szóban forgó fekete férfi ezzel szemben azt állította, hogy ő már akkor látta, hogy a szembenálló "bőrfejűek" közül a középső neki fog menni, amikor elindultak az úttest átszelésére, és így is lett, majd amikor ő megfordult, egy másik megrúgta, amitől ő elesett, de rögtön felállt, ám akkor a harmadik társuk is megrúgta őt a térdénél.
- Az úttesten lökdösődés, pofozkodás volt, még ha ennek lefolyását másként is írták le a szembenálló felek, és mivel időközben pirosra váltott a lámpa és a kocsik megindultak, vitatkozva visszamentek a Metró-megálló felőli járdára. Itt egy járókelő férfi lépett hozzájuk, és megkísérelte szétválasztani a vitatkozó feleket, jelezve a fekete férfiak felszólítására, - "Te is közéjük tartozol?!" hogy ő civil ruhája ellenére rendőr, és felmutatta igazolványát. Valaki - aki ezután nem került elő, és tanúnak sem jelentkezett - időközben kihívta a rendőrszolgát, azzal, hogy "bőrfejűek verik a feketéket!", és mivel a XIV. kerületi rendőrkapitányság alig néhány száz méterre volt, néhány perc múlva megérkezett a rendőrkocsi. Ezután a következő események történtek, illetve a következő tanúvallomások kerültek jegyzőkönyvbe:
 - A rendőrszolgát három bomberdzsekis fiatalel talált a helyszínen a feketékkel szemben, és rögtön megbilincselte a fiatalokat. A fiataloknak arra a méltatlankodó kifogására, hogy "a nagydarab fekete férfi kezdett el pofozkodni, és itt igazán ők a sértettek", a rendőrök - a fiúk későbbi tanúvallomása szerint - csak harsányan nevettek.
 - A civilruhás rendőr azt mondta a jegyzőkönyvbe, hogy ő nem látott pofozkodást az úttesten, csak valamilyen tumultust, és amikor a járdára visszatértek a fiatalok, a feketékkel vitatkozva, ő a verekedés megakadályozása végett lépett oda hozzájuk. A vitatkozás közben ő nem hallott borszínük miatti gyalázkodást, ahogy a feketék állították. "Azért, hogy elhárítsam a verekedés kialakulását, megpróbáltam a gyerek kezéről lefejtetni a kétméteres fekete kezének a szorítását, de nem sikerült"- mondta ekkor a jegyzőkönyvbe.
 - Az egyik fekete férfi, akit ekkori jegyzőkönyvbe mondott állítása szerint megpofoztak, majd többen megrúgtak, azt mondta, hogy a járdára visszatérve a fiatalok már látták, hogy botrány kezd kialakulni, ezért el akartak menni, de ő nem hagyta, mert valaki odasúgta neki, hogy már kihívta a rendőröket. Akkor jött oda a civilruhás rendőr, és miután igazolta magát, akkor azt mondta - állította - hogy "most már senki nem mehet el innen, mert már itt van a hatóság". (Ennek ellentmond, hogy a civilruhás rendőr szerint ő épp azért ment oda, hogy lefejtse a fekete férfi kezét a "gyerekről"). A civilruhás rendőr elmondta még, hogy nem ő hívta ki a járőrt, és meg is lepődött, amikor hirtelen megjelentek.
 - A megbilincselte fiatalokat beszállították a rendőrkapitányságra, éjszaka kihallgatták őket és a fekete férfiakat is, és az egyik fekete férfi meg is tette a feljelentést. Ebben öt-hat fiúról és lányról beszél, akik rájuk rontottak és ütötték-rúgták őket, ahol érték.
 - A helyszíni intézkedést a járőrök a fekete sértettek vallomásai alapján úgy rögzítették, hogy "5-6 fős skinhead társaság közrefogta őket, majd szidalmazni kezdték őket, ezt tettelegességgel követte, és egyikük arcon vágta az egyik fekete férfit, és társát boxerrel mellbe vágta közülük valaki". A motozás során a rendőrszolgát nem talált, és a fekete férfiak azt állították, hogy volt egy negyedik fehér fiatal is, és az ütött a boxerrel, majd elmenekült, amikor megjelent a rendőrszolgát. A fehér fiatalok tagadták, hogy lett volna negyedik társuk, és a boxert kitalálásnak nevezték.

- A későbbi vallomásukban a fekete férfiak már csak azt állították, hogy a negyedik, elmenekült fiatal csak fenyegetőleg elővette a boxert, de azzal nem ütött. Módosították annyiban is később a helyszínen tett vallomásukat, hogy most már csak egy rúgásról beszéltek, és tagadták, hogy második rúgásról is beszéltek volna, és nyelvi problémának vélték, hogy ez került be korábban a jegyzőkönyvbe. Bár a jegyzőkönyvekből kiderül, hogy mivel már tíz éve itt élt, és orvosként praktizált az ezt állító fekete férfi, kifejezetten elhárította a kérdést a tolmács szükségességéről a kihallgatása előtt. (A helyszínt rekonstruálva, és a fehérek és a feketék testhelyzetét pontosan felmérve, időközben valószínűtlenné tették az elhelyezkedésük folytán, hogy második rúgás érthette őket).
- A két évig húzódó eljárás, bírói tárgyalások során az a helyzet állt elő, hogy a mindkét oldalról elismert pofozkodást és tettelegességet csak a vádlottak és a sértett fekete férfiak egymással polárisan szembenálló állításai bizonyították, de semmilyen bizonyíték nem került elő egyik oldal állítása alátámasztására sem, és az egyetlen kívülálló tanú a civilruhás rendőr már csak a szétválasztásban vett részt, és ő eközben tulajdonképpen már csak védeni tudta a fehér "gyereket" a két méteres feketékkel szemben.

E tényállás háttéréből szemlélve az ügyész eljárásából a következők emelhetők ki. Noha az egyetlen külső tanú, a civilruhás rendőr tanúvallomása a következő volt: "Elöttem semmiféle olyan kijelentés nem hangzott el, mely a bőr színére vonatkozott, vagy más, esetleg sértő kifejezés lett volna, a fiúk a jelenlétemben ilyet nem tettek". Tehát ennek ellenére az ügyész bizonyítottan látta a bomberdzsekit viselő, rövid hajú fiatalok faji gyalázkodását. Ezen túl, noha a fekete férfiak csak az első vallomásukban állították, hogy őket boxerrel is megütötték, és ezt később többször csak úgy adták elő, hogy "fenyegetésként kivette egyikük a boxert, de azzal nem ütött", ennek ellenére az ügyész még az elsőfokú ítélet kihirdetése előtt is azért kérte súlyos büntetés kiszabását, mert "boxerrel mellbe vágta a fekete sértettet".

A két ülnök jelenléte mellett döntő tanácselnök bírónak, a külső tanúkkal vagy tárgyi bizonyítékokkal alá nem támasztott büntető ügyben - melyben a vádirat szerint garázdaság büntetében kellett döntenie - a következő érv segített az állásfoglalásban: "Az ügyben a sértett-tanúkat igazmondási kötelezettség terhelte, míg ez nem vonatkozott a terheltekre. Ebből következően nagyobb bizonyító erőt tulajdonított a bíróság a tanúk vallomásainak. Ugyanakkor a sértetti tanúvallomások is ellentmondásosak voltak, ami magyarázható az időmúlással, valamint azzal, hogy a nyomozati szakban nem került sor tolmács igénybevételére" (lásd: 6 B. 41/1995/7. Sz. Főv. Bir. ítélet indokolás 7. oldalán). Ez alapján megállapította, hogy a vádlottak elkövették a vád tárgyát képező bűncselekményt, és tekintettel arra, hogy korábban büntetve nem voltak, és összeütközésbe soha nem kerültek a törvénnyel, próbára bocsátotta mindhárom vádlottat.

Az ügyész súlyosbításért fellebbezett az ítélethirdetés után, a legfőbb ügyészségről pedig fenntartva ezt a fellebbezést, a következő észrevételt fűzték a fellebbezés érveihöz: "A jogkövetkezmények alkalmazásánál az elsőfokú bíróság nem értékelte a súlyának megfelelően azt a körülményt, hogy a vádlottak külföldieket bántalmaztak a bőrszínük miatt, ami rontja Magyarország nemzetközi megítélését (...) így javaslom mindhárom vádlottal szemben a végrehajtásban felfüggesztett szabadságvesztés kiszabását". A másodfokú bírókra nehezedő ügyészi nyomás még csak fokozódott a tárgyalás folyamán, mert itt az ügyész - megismételve a Magyar Köztársaság érdekeinek sérelmét az enyhe ítélet miatt - így fokozta a vádindítványát: "Indítványozom, hogy a bíróság mindhárom vádlottra végrehajtandó, rövid tartamú szabadságvesztést szabjon ki". A Legfelsőbb Bíróság másodfokú tanácsa azonban - elhárítva mind a védők felmentésre irányuló, mind az ügyész súlyosbítást kérő indítványát - helybenhagyta az elsőfokú ítéletet.

Ennyi az ügy, és miután átolvasva a per lefolyását, feltettem a kérdést egy magas rangú büntető bírónak, hogy lehet-e a gyakorlat szerint elítélni ma valakit Magyarországon olyan esetben, amikor az egyetlen bizonyíték csak a sértett tanúvallomása, ő úgy válaszolt, hogy ez teljes mértékben kizárt ma nálunk. Ha a sértett állítását valamilyen külső bizonyíték vagy egyéb tanúvallomás nem erősíti meg, akkor a vádlottat fel kell menteni.

Még epilógusként a Fővárosi Bíróság évkönyvéből - több évvel e per után - a következő méltatás kívánczik ide, az ügy bírójának ekkori kitüntetése kapcsán: "Számos nagy hírű per fűződik a nevéhez, melyek közül az úgynevezett "skinhead-perék" tették igazán ismertté (...). Ekkor figyeltek fel rá igazán, elsősorban a nagykövetségek és a sajtó részéről kísérték figyelemmel tárgyalásait. 1994-ben Németországban, 1995-ben az Amerikai Egyesült Államokban kapott lehetőséget hasonló ügyek és az emberi jogi, valamint a kisebbségi jogi kérdések tanulmányozására".

A 136-IV.-917/1993. sz. büntető ügy a kormányváltások ügyészségre és rendőri nyomozati munkára tett hatását mutatja kivételes tisztasággal. Ennek kapcsán jelezni kell, hogy a 25 vizsgált büntetőügy közül négy esett abba a kategóriába, ahol valamilyen oldalról politikai felhangot kapott az ügy, vagy az elkövetett cselekmény jellege miatt, vagy a cselekedet elkövetőjének személye miatt., Ennél a négy ügynél állandóan felbukkant annak fontossága, hogy milyen politikai erők vannak kormányon, illetve a kormányon levő koalíció erőinek belső harcai hogyan állnak, és hatnak ki ezek az ügyészség és a rendőrség nyomozati és vádemelési munkájára. Mindezt a kormányváltások utáni álláspontváltozások egy-egy ügyben az ügyészség és a rendőrség részéről tették markánsan észlelhetővé. E mellett jelezni kell azt is, hogy fellebbezés és felülvizsgálati eljárás léte esetén egy-egy ügyben, amikor több bírói szintet is bejárt az adott ügy - a jogi kérdésekben való állásfoglalások különbözőségein túl - a személyes ide vagy odahúzás is láthatóvá vált egy-egy bíró részéről. (Például, mint a következő ügyben majd látni fogjuk, az első fokon eljáró bíró olyan mértékben kedvezett a vádlottnak egy engedély megadásánál, hogy a látszat fenntartása kedvéért még a védőügyvéd kérte módosításra és az engedély kisebb időtartamra megadására, majd miután ez a bíró felmentette a vádlottat, a másodfok végrehajtandó szabadságvesztést szabott ki rá.)

Ez a mostani büntetőügy a rendszerváltás első éveinek tipikus esete volt, ahol a nagy állami vállalatok vezérkarai az állami vagyon lebontása és privatizálása menetében saját kis kft-eket, részvénytársaságokat létrehozva, ügyes trükkökkel a sok milliárdos, százmillió értékű állami vagyonrészeket úgy juttatták magánkézbe, hogy közben az eladási ár nagy részét - e kis kft-k közbeiktatásával - maguk tartották meg. Ezzel a megoldással az állami vállalatok vezérkarai váltak a legnagyobb hazai tőkésekké, míg az új rendszer állami kormányzata és a költségvetés sok-sok milliárdos bevételtől esett el. Fontos még látni azt, hogy a "spontán" privatizáció nyertesei döntően a szocialista és a szabaddemokrata pártok támogatói között voltak megtalálhatók a '90-es évek elején, míg az első kormányt adó nemzeti-konzervatív erők támogatói közül lényegében hiányoztak ezek. Ez a konstelláció az ügy menetében - a kormányváltások kapcsán - állandóan megmutatkozott az ügyészség és a rendőrség hozzáállásában.

A konkrét ügyre rátérve, ki kell emelni, hogy 1992-től 1996-ig tartott ez az ügy, és előzménye 1990-ig nyúlik vissza. Ekkor a legnagyobb magyar építőipari vállalat vezetőinek egy része egy kft-t hozott létre, melybe ők, mint magánszemélyek egy igen kis tőkével beszálltak, és a további társként a saját maguk által vezetett nagyvállalatot vették be, és ennek nevében bevitték a

nagyvállalat egy értékes telephelyét a kft-be, melynek nagy részét már több éve bérelte egy magáncég. Mivel ez a magáncég szeretne volna jutányosan megvenni az általa részben már bérelt telephely egészét, a nagyvállalat vezetői által létrehozott kft maga is alapított egy másik kft-t, és ebbe a nyolc nagyvállalati vezetőn kívül tag lett az elsőnek alapított kft is, amely bevitte apportként a telephelyet ebbe a kft-be. Néhány hét múlva a nyolc nagyvállalati vezető magánszemély 18 millióért kivásárolta a telephelyet az eredeti kft-tagársuktól - mely telephely pedig a láncban egy láncszemmel hátrébb álló állami nagyvállalat tulajdona volt eredetileg - és e kivásárlással 100%-os magáncéggé alakultak át. Ezután néhány héttel 60 millió forintért eladták a telephelyet az azt bérlő magáncégnek, és az így kapott 60 millió forintból fizették ki a 18 milliót, amiért ők vették meg a telephelyet néhány hétre. A vevő magáncég még így is nagyon jól járt az értékes telephellyel, és a nyolc nagyvállalati vezető 42 millió forintot tudott szétosztani egymás között, míg az állami költségvetésbe csak 18 millió jutott.

Az említett nagyvállalaton belül köztudomású volt a vállalati vezérek tranzakciója, így a szakszervezeti titkár közérdekű bejelentésként a BRFK Gazdasági Rendészetéhez fordult, illetve megtette ezt a feljelentést az ipari tárca felé is. Ettől kezdve két szembenálló fél alakult ki az állami szervek között. A gazdasági rendőrség egy ideig vizsgálta az ügyet, majd megállapította, hogy itt nem történt bűncselekmény, és 1992 márciusában megszüntette a nyomozást. A szocialista nagyvállalati vezérkarok ilyenfajta privatizációjával szembenálló nemzeti-konzervatív kormány ipari minisztériuma azonban panaszt emelt a megszüntető határozat ellen a Fővárosi Ügyészségen, és az, helyt adva ennek, utasította rendőrséget a nyomozás továbbfolytatására. A kívülről ösztökélt rendőrség egy ideig ismét felvette a nyomozást, de néhány hónap múlva 1992 szeptemberében ismét határozott a nyomozás megszüntetéséről. Az ipari minisztérium jogi részlege azonban résen volt, nem hátrált, és ismét panaszt tett a főügyészségen, amire az, helyt adva neki, ismét elrendelte a nyomozás továbbfolytatását, de már közvetlen ügyészi felügyelet alá vonta a nyomozást a rendőrség obstrukciójának kivédésére. A nyomozásra kényszerített rendőrtisztek ekkor már taktikusabban viselkedtek, nem tagadták meg a nyomozás továbbfolytatását, de húzták az ügyet egészen másfél évig, és végül 1994 júniusában vádemelési javaslattal áttették az ügyet a főügyészségre. (Időközben a korábbi legnagyobb magyar építőipari nagyvállalat csődbe ment, és felszámolás alá került). Végbement azonban azóta a kormányváltás is, a szocialisták kerültek kormányra, és ez rögtön érezhetővé vált az ügyészség "hangulatváltásában". Most már nem ők ösztökélték az ügyet előre, hanem ők rendelték el a vádemelési javaslat nyomán pótnyomozást, ami több mint egy évig tartott, minden sürgetés nélkül, majd újabb pótnyomozást kért az ügyészség, újabb egy évre elhúzva a bírói szakba kerülést. Így már 1996 júniusában jártunk, amikor átküldte Fővárosi Főügyészség a vádiratot a Fővárosi Bíróságra. De hogy már maga ez az átküldés is inkább csak kényszerből történt - a dolgoknak haladni kellett a már elkezdett úton - azt mutatja az is, hogy amikor 1998 márciusában a bíróság ítélelhirdetésig jutott el, a tárgyaláson résztvevő ügyész maga javasolta, hogy mentse fel a vádlottakat a bizonyítottság hiánya miatt. A bíró azonban még az ő kérelmén is túlment, és bűncselekmény hiánya miatt mondta ki a felmentést. Soha nem tudjuk meg, hogy a néhány hét múlva ismét bekövetkezett kormányváltás a nemzeti-polgári erők felé miként hatott volna ki az ügyészség álláspontjára ebben az ügyben...

Az I. B. 309/95. sz. büntető ügy a politikailag motivált négy vizsgált eset közül a leginkább megmozgatta a közvéleményt formáló tömegmédiákat, és címlapokon közöltek részleteket az ügy előre haladásáról. Két bankár bűnperéről volt szó ebben az ügyben, akik felerészben állami, felerészben magántulajdonban lévő banknak voltak a vezetői, és mintegy 8-9 milliárd Ft körüli állami pénzt úgy helyezték ki E-hitel formájában magáncégeknek, hogy ennek negyedét-harmadát saját tulajdoni körükbe visszaforgatták. Ezek a cselekmények 1994 végéig zajlottak, még az első kormányciklus idején, és a már ekkor megindult titkos nyomozás

a szocialista-szabaddemokrata kormány idején jutott el a nyílt nyomozati és a vádemelési szakaszhoz. A politikai konstelláció fontos összetevője volt, hogy a két bankár egyértelműen a szabaddemokrata koalíciós társ háttér támogatói csoportjaihoz tartozott, és az ezek által finanszírozott balliberális irányultságú tömegmédiák a legerőteljesebben védtek őket a közvélemény előtt, ezzel szemben a szocialista miniszterelnök és környezete, illetve ezek gazdasági háttércsoportjaik éppoly keményen elítéltek e pénzügyi csoportokat, és szembeálltak velük, mint a nemzeti-polgári kormányok idején is megfigyelhető volt. Ez a kormánykoalíció belüli és mögöttes társadalmi-gazdasági csoportjaik közötti szembenállás sok mindent megmagyaráz e büntető ügy lefolyásában.

A szóban forgó bankot, melynek két vezetője ellen folyt ez a büntetőeljárás, kis szövetkezetek alapították 1985-ben a földművelési tárca részvétele mellett, és 1987-ben alakult át kereskedelmi bankká. Ám míg a többi banknak nagyvállalati ügyfelek fix csoportjai voltak, ez az új bank bizonytalan pénzügyi és szervezeti háttérrel rendelkezett. E banknak lett vezérigazgatója 1990-ben a pénzügyi tárca addigi miniszterhelyettese, és a viszonylag szegény bank iránt 1991 végén kezdett érdeklődni a későbbi büntető per másik vádlottja, amikor megjelent az Egzisztencia-hitelről szóló kormányrendelet. Ez a hitel a hazai vállalkozók tőkehiányát kívánta csökkenteni, és számukra az állami vagyon privatizációjában való részvételt elősegíteni úgy, hogy a Magyar Nemzeti Bankon keresztül költségvetési milliárdokat 4%-os hosszúlejáratú kamatra tett lehetővé számukra. Sok milliárdos költségvetési összeg állt e célra rendelkezésre, de a lebonyolító kereskedelmi bankok óvakodtak e hitel kihelyezésében való részvételtől, mert 15 éves volt a hitel futamideje, és kockázatosnak tűnt számukra a hitel visszatérítése, az ezt felvevő adósok későbbi talpon maradása, vagy esetleg a pénzek eltüntetése részükről, ami végül az ő csődjükhöz is vezethetett volna.

A későbbi büntető per másodrendű vádlottja, a már évtizedek óta külföldön élő magyar-ausztrál állampolgár, külföldi pénzügyi körök képviselőjeként, azonban fantáziát látott ebben, és brókereken keresztül felvásárolta a viszonylag szegény bank részvényeinek 51%-át, ezzel többségi tulajdonossá vált 1992 elejére. Ekkor a bank elnöke lett, és a másik vádlottal, a vezérigazgatóval együtt az egész bank központi tevékenységévé tették az E-hitel kihelyezését. Alig másfél milliárd volt a bank mozgatható tőkéje (és ez is már az állami pénzekből finanszírozott bankkonszolidáció révén jött létre, mert az állami részvétel elérte a bankban a 30%-ot, ami a konszolidációs pénzek megkapásának előfeltétele volt), de ennek többszörösét, 8-9 milliárd forintot helyeztek ki 1993 végéig E-hitel címen, amit a Magyar Nemzeti Bank biztosított számukra. Ám ennek során az állami pénzeknek negyedét-harmadát (esetenként eltérő mértékben) visszajuttatták a külföldi fő részvényes által ellenőrzött magáncégekbe, így a fő részvényes két milliárdot meghaladó tulajdonrészhez jutott közvetlenül, messze meghaladva a bankba befektetett összeget. Ugyanis a hitelt felvenni szándékozókkal közölték, hogy csak akkor számíthatnak hitelre tőlük – és adják ki számukra a hitelígérvényről az igazolást, ami a privatizációban való részvételük előfeltétele volt – ha vállalják, hogy a hitelből számukra privatizált tulajdon egy meghatározott részét az általuk megjelölt magáncéghez adják át.

A gazdasági rendőrség - miután már több hónapja titkos nyomozást folytatott – 1994 novemberében csapott le a bankra, a TV-kamerák keresztútjében megbilincselve vitték el a két bankvezért, majd néhány napi őrizet után szabadon engedték őket. A vádiratot 1995 május végére nyújtottak be a Fővárosi Bíróságra. A vádirat leírja az előbb már vázolt banki gyakorlatot, hogy a vádlottak csak annak vevőnek nyújtottak E-hitelt, aki előzetesen vállalta a megszerzett állami tulajdon egy részének átadását az általuk megjelölt magáncéghez, és ezt bűncselekmény elkövetésének minősíti. A nagy médianyilvánosság mellett folyó perben a tömegmédiák egyértelműen a vádlottak mellé álltak, és többször idézték a banki szakértőket,

hogy a vádlottak cselekményei szükségesek voltak a kihelyezett hitelek védelme és a bank biztonsága érdekében. Nem került azonban nyilvánosságra az a tény, amit pedig az ügyészség állandóan hangsúlyozott, hogy az állami tulajdon negyedét-harmadát visszaszerző kis magáncégek nem a bankhoz tartoztak, hanem közvetlenül a bank főrésztvényeséhez. Így a bank az adósok felé, nem fizetésük esetén, ugyanúgy védtelen maradt, mintha nem is éltek volna ezzel - a főrésztvényest gazdagító - megoldással. Az ügyészség azonban ezt állandóan kiemelte, és ez volt a vád egyik legfontosabb tényálláseleme. (A közvélemény így végig félre volt tájékoztatva az ügy érdemét illetően).

A Fővárosi Bírósághoz 1995 végén érkezett meg az ügyészség vádirata, de a két ülnök részvétele mellett folyó ügyben a tanácselnök bíró csak 1996 április második felére tűzte ki a tárgyalási napokat. A többmilliárdos ügyben, amelyben a vádlottakat akár tíz év szabadságvesztésre is lehetett ítélni a büntető rendelkezések szerint, a bíró a legkészségesebben teljesítette a vádlottak külföldre utazási kérelmét hónapokra, több esetben. Az iratok tanúsága szerint néha már aznap, amikor a védőügyvéd beadta a kérelmet erre, megadta a bíró(nő) az engedélyt. Volt olyan - 1996 november 3.-án -, hogy úgy adta meg a kiutazási engedélyt a bírónő, hogy az meghatározatlan időre szólt, bármeddig külföldön maradhatott volna az egyik vádlott, és a védőügyvéd maga írt újabb kérelmet, hogy elég lesz csak december 10.-ig a kiutazás, és módosítaná az eredeti engedélyt...

Végül 1997 júniusában került sor az ítélethirdetésre, sok tárgyalás után, melyeken az ügyész konzekvensen igyekezett mindvégig bizonyítani, hogy itt a jogszabályi rendelkezések megsértésével bünszövevényben és üzletszerűen elkövetett vesztegetés büntetést valósította meg a két bankvezér-vádlott. A bírónő azonban felmentette a vádlottakat azzal az érveléssel, hogy bár a cselekmény kimerítette a törvényi tényállást, ám a konkrét esetben nem volt semmilyen fokban társadalomra veszélyesség. Ez pedig a bűncselekmény elkövetésének előfeltétele, így bűncselekmény elkövetésének hiánya miatt mentette fel a vádlottakat.

A Fővárosi Főügyészség fellebbezett az ítélet ellen, és 1998 április 30.-án a Legfelsőbb Bíróság másodfokon ítéletet hirdetett az ügyben. Ebben bűnösnek mondta ki mindkét vádlottat a vádiratnak megfelelően, és az elsőrendű vádlott-vezérigazgatót két év letöltendő börtönbüntetésre, a másodrendű vádlottat, a külföldi pénzügyi körök emberét, másfél év felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte. A védőügyvédek felülvizsgálati kérelmet adtak be, de 1999 áprilisában az LB felülvizsgálati tanácsa helyben hagyta a másodfokú ítéletet.

Irodalom

- Beadsley, James (1986): Proof of Fact in French Civil Procedure. In: The American Journal of Comparative Law. 1986 (Vol. 34.) 459-486.
- Bunge, Jürgen (1995): Zivilprozeß und Zwangsvollstreckung in England. Duncker und Humblot. Berlin.
- Dannemann, (1996): Acces to Justice: an Anglo-German Comparison. In: European Public Law, 1996, 271-292.
- Engisch, Karl (1979, első kiadás 1951): Einführung in das juristische Denken. Kohlhammer Verlag. 8. Auflage. Berlin-Köln.

- Fjelstad, Kristen (2000): Just the Facts Ma'am - A Review of the Practice of the Verbatim Adoption of Findings of Fact and Conclusions of Law. In: Saint Louis University Law Journal. 2000, (Vol. 44.) No. 1. 197-222.
- Greenaway, Joseph (1998): The Weintraub Lecture: Judicial Decision Making and the External Environment. In: Rutgers Law Review. 1998 (Vol. 51.) No. 1. 181-191.
- Horeczky Károly/Szilágyi Dénes szerk.(1997): Civilisztikai Döntvénytár. Polgári Jog 1970-1996. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó. Budapest.
- Lautmann, Rüdiger (1972): Justiz - die stille Gewalt. Athenäum Verlag. Frankfurt am Main
- Markesinis, B. S. (1986): Conceptualism, Pragmatism and Courage: A Common Lawyer Looks at Some Judgement of the German Federal Court. In: The American Journal of Comparative Law. 1986 (Vol. 34.) No. 2. 349-367.
- Novák István (1997): Tényállás a polgári perben. In: Magyar Jog 1997/7. szám 416-420.
- Ogorek, Regina (1986): Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert. Klostermann. Frankfurt am Main.
- Reitz, John C. (1991): Grundlegende Unterschiede zwischen den deutschen und dem US-amerikanischen Zivilprozessrecht: Vorzüge, die sich ausschliessen?
- Varga Csaba (1989): Tény és proceduralitás a bírói ténymegállapításban. In: Állam- és Jogtudomány 1989. 2. szám. 496-543.
- Varga Csaba (1992): A bírói ténymegállapítási folyamat természete. Akadémia Kiadó. Budapest. 1992.

Zehn Thesen zur Kritik von Niklas Luhmann's Theorie

Béla Pokol

(Aufgrund des Kapitels VI. des Buches "Komplexe Gesellschaft. Eine der möglichen Luhmannschen Theorien" von Béla Pokol. Logos Verlag Berlin. 2001. Zweite, erweiterte Ausgabe)

1. Eingebettet in der Systemebene der psychischen Systeme hat Luhmann die Menschen von der sozialen Systeme isoliert. Infolgedessen sind solche sozialen Strukturen und Mechanismen, welche auf die ganze Persönlichkeit der Menschen basiert werden müssten, von der Erklärung des Aufbaus der sozialen Systeme abgeschnitten.
2. Eine Konsequenz davon ist die Unterbelichtung der Bedeutung der Menschengruppen in dem sozialen Geschehen in der luhmannschen Theorie. Solche soziale Strukturen, die die dauerhaften Spaltungen der Menschengruppen aufgrund der nationalen, religiösen, wirtschaftlichen, kulturellen usw. Gruppierungen bedeuten, finden keinen Platz in der Analyse von der luhmannschen Theorien. Die dauerhaften Solidaritäten in einer solchen Menschengruppe und die dauerhaften Gegensätze und Kämpfe zwischen den innerlich solidären, äusserlich aber feindlichen Menschengruppen erhalten keine Thematisierungen in den luhmannschen Analysen.
3. In der luhmannschen Theorie werden die einzelnen sozialen Ereignisse von der funktionalen Mechanismen bestimmt und die Effekten der Kämpfen der gegnerischen und die Solidaritäten der freundlichen Menschengruppen auf diese Ereignisse werden annulliert. Das ist eine halbierte strukturelle Analyse.
4. Mit dieser Halbierung konnte Luhmann viele solche funktionelle und institutionelle Aspekte der Organisierung der sozialen Welt herausheben und stärker im Zentrum der Analyse stellen, die von der traditionellen Gesellschaftstheorien nicht beobachtet werden konnten aber für diese heuristischen Vorteile musste ein grosser Preis bezahlt werden: Die Theorie von Luhmann musste eine halbierte Gesellschaftstheorie bleiben.
5. Die Aufgabe besteht darin, in den gesellschaftstheoretischen Analysen die doppelten Strukturen der Gesellschaft als Ausgangspunkt zu benutzen. Die dauerhaften Strukturen bedeuten einerseits die funktionellen Mechanismen und die institutionellen Aufbau der einzelnen funktionellen Teilsysteme und Organisationen, andererseits die stabilen Kohäsionen und Feindlichkeiten der Menschengruppen, die meistens nicht innerhalb der einzelnen Teilsysteme sondern gesamtgesellschaftlich (mehrere Teilsysteme durchgeschnitten) organisiert sind.
6. Vergleichend Parsons und Marx hat David Lockwood zwei Integrationsformen - Systemintegration und soziale Integration - unterschieden. Es ist nötig, diese Unterscheidung weiter zu fassen und als zwei parallelen Strukturen der modernen Gesellschaften zu bestimmen: Strukturen, die auf Spaltungen der Menschengruppen basiert sind und Strukturen, die auf die institutionellen Mechanismen der einzelnen funktionellen Handlungsbereichen beruhen.
7. Ein Beispiel für den heuristischen Vorteil des Ausgangspunkts von der doppelten Strukturen der Gesellschaften: Es gab keinen Systemwechsel in der Ebene der Strukturen der hierarchischen Menschengruppen in Ost-Mitteleuropa nach 1989, denn die Gruppen der früheren Parteifunktionären und Apparatschiks grösstenteils die führenden Kräfte in jeden ehemaligen Ostblockstaates blieben. Aber in der Ebene der institutionellen Strukturen der funktionellen Handlungen und der funktionellen Organisierung der Gesellschaft gab es ein grundlegender Systemwechsel in Richtung Marktwirtschaft und auf Wahlen basierte

Machtausübung. Ohne diese doppelte Thematisierung der gesellschaftlichen Strukturen kann die heutige Realität in Ost-Mittel-Europa nicht begriffen werden.

8. Aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Solidaritäten bzw. Feindlichkeiten der einzelnen Menschengruppen gibt es systematische Verzerrungen innerhalb der einzelnen funktionalen Teilsysteme, die von Luhmann nicht beobachtet werden können. Die Kämpfe der feindlichen Menschengruppen bestimmen gesamtgesellschaftlich viele Ereignisse in den einzelnen funktionellen Teilsystemen, z. B. die wirtschaftlich gut ausgerüsteten Menschengruppen können mit Geld Lehrstühle, wissenschaftlichen Stiftungen, Zeitschriften, Stipendien usw. gründen und in der Wissenschaft können auf diese Weise die wahr/falsch binäre Code von anderen Selektionsgesichtspunkten in den Hintergrund geschoben werden. Oder mit Geld können wirtschaftlich starke Menschengruppen auch in den Massenmedienbereich starke Positionen ausbauen und mit dem Macht des Geldes schaffen sie auch Medienmacht und dann mit der Hilfe der Massenmedien auch politische Macht.
9. Die Verkettung von Geld, geistige Macht, Medienmacht, politische Macht kann erst aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Gruppierungen der Menschen beobachtet werden und diese Beobachtungsmöglichkeit ist annulliert mit der halbierten strukturellen Thematisierung von der luhmannschen Theorie. Gesamtgesellschaftliche Solidaritäten und Feindlichkeiten der Menschengruppen schneiden die Teilsysteme durch und sie bestimmen in vielen Fällen die einzelnen 'Operationen' innerhalb dieser Teilsysteme.
10. Die Organisierung der doppelten Strukturen der sozialen Welt haben verschiedene Schwerpunkte. Die Strukturen einiger funktioneller Teilsysteme organisieren sich stärker auf der Ebene der Weltgesellschaft - wie Luhmann dies betont hat - aber viele Strukturen anderer Teilsysteme sind stärker auf der Ebene der nationalen Gesellschaften determiniert. Zum Beispiel die Geldwirtschaft oder die Wissenschaft sind größtenteils auf der Ebene der Weltgesellschaft organisiert aber die politischen Strukturen bauen stärker auf die nationale Ebene der Menschengruppe auf. Auf diese Weise können fortsetzende Kämpfe zwischen solchen Menschengruppen stattfinden, die einerseits weltgesellschaftlich über die Geldmacht disponieren können und andererseits solche, die auf der nationalen Ebene stärkere Einbettung haben. In fast jeder europäischen und nordamerikanischen demokratischen politischen Systemen gibt es diese Spaltung der politischen Kräfte und das bedeutet nicht nur die Kämpfe der Menschengruppen sondern auch die Rivalisierung der verschiedenen funktionellen Strukturen. Mit der Thematisierung der doppelten Strukturen der Gesellschaft kann einerseits die politischen Kräfte (und Menschengruppe) der Weltgesellschaft und andererseits die der nationalen Gesellschaften besser begriffen werden.

Téglásy Péter: Mezőgazdaság és környezetvédelem a közösségi agrárjog tükrében: a Közös Agrárpolitika és a környezeti politika kapcsolatrendszer

Bevezetés

A mezőgazdaság Magyarországon és az Európai Unióban is kiemelt jelentőségű mind társadalmi, mind gazdasági szempontból. A mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásai az utóbbi évtizedekben olyan méreteket öltöttek, hogy ezek vonatkozásában a jogalkotás sem maradhatott közömbös.

A mezőgazdaság és a környezetvédelem összehangolása terén az Európai Közösség számos eredményt ért el, mindenekelőtt a legutóbbi tíz év során. Köztudomású, hogy Magyarország az Unió tagjává kíván válni, amely törekvés önmagában megalapozza a közösségi agrár-környezetvédelmi szabályozás iránti figyelmet. Mindez egyébként a majdani tagságtól függetlenül is indokolt. Egyrészt ugyanis a Közösség ilyen rendelkezéseinek - így különösen egyes szakhatósági normáknak - figyelembevétele már napjainkban is elengedhetetlen. Könnyen belátható, hogy például az Európai Unióba irányuló magyar export tárgyát képező mezőgazdasági termékeknek is meg kell felelniük a közösségi élelmiszerjogi, növényvédőszer-használati, -engedélyezési, -forgalmazási, állategészségügyi, állatvédelmi stb. szabályoknak. Ezen felül az uniós agrár-környezetvédelmi normák - ilyen jellegű megfontolások nélkül is - a magyar jogalkotás számára egyúttal szabályozási mintaként is szolgálhatnak.

A közösségi agrár-környezetvédelmi rendelkezések elemzése nemcsak gyakorlati megfontolások alapján bír jelentőséggel. A Közös Agrárpolitika volt az Európai Gazdasági Közösség sokáig egyetlen közös politikája, míg a közösségi környezeti politika csak az integráció magasabb fokán jött létre. A környezeti követelményeket ma már figyelembe kell venni a Közösség többi politikájának kialakítása, illetve végrehajtása során is. A Közös Agrárpolitika környezetvédelmi vonatkozásainak számbavétele így egyben lehetővé teszi annak bemutatását is, hogy miként intézményesült, illetve intézményesül egy másik közösségi tevékenység vonatkozásában, nevezetesen a közös mezőgazdasági politikában a környezetvédelem követelményeinek érvényre juttatása.

A téma sajátosságát adja az is, hogy két olyan jogterület - az agrárjog és a környezetjog (környezetvédelmi jog) - "határterületén" helyezkedik el, amelyek a vegyes szakjogok

"fiatalabb" generációjába tartoznak, és ennek eredményeként még korántsem zárt és végleges jogterületek. Bizonyos fokig ennek is köszönhető, de még inkább a mezőgazdaság és a környezet közötti szükségszerű kapcsolódási pontok meglétének az, hogy számos olyan szabályozási területet találunk, amely mind az agrárjog, mind a környezetjog rendszerébe besorolható. Ilyen sajátos területként jelentkezik az agrár-környezetvédelem is, amely sajátosság a tanulmány kialakítását illetően sem maradhatott figyelmen kívül.

Mind a környezetjog, mind az agrárjog erős természettudományi kötődéssel rendelkezik, így erre tekintettel is indokolt a mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásainak viszonylag részletesebb bemutatása. Ezt az is alátámasztja, hogy a jogi szabályozás, illetve védelem irányait elsődlegesen meghatározzák a természettudományok által megfogalmazott megállapítások.

A jogi vonatkozások tárgyalását megelőzően a mezőgazdaságnak az Európai Unióban betöltött szerepére tér ki a dolgozat annak érdekében, hogy a Közös Agrárpolitika működéséről, illetve hatásairól alkotott képet - az annak terepül szolgáló közeg bemutatásával – megkísérelje teljesebbé tenni.

A Közös Agrárpolitika és a Környezeti Politika kapcsolatrendszere döntően meghatározza azt, hogy milyen mértékben érvényesülhetnek az agrár-környezetvédelmi követelmények a közösségi jogrendszerben. A kapcsolatrendszer bemutatása feltételezi, hogy röviden mind a Közös Agrárpolitika, illetve a környezeti politika kialakulásának folyamatát, mind azok elsődleges jogi alapjait felvázoljuk. Ez elengedhetetlen ahhoz is, hogy megállapíthassuk, mennyiben van lehetőség az agrár-környezetvédelmi szempontok érvényesítésére az elsődleges jog alapján.

Az egyes közösségi szervektől származó, nem jogi formában megjelenő dokumentumok nemcsak egy adott jogszabály megalkotása során bírnak jelentőséggel, hanem a szabályozás általános tendenciájának feltárásához is hasznos szempontokat szolgáltatnak, így célszerű foglalkozni az ilyen - témánk szempontjából legkiemelkedőbb - dokumentumokkal is.

Az agrár-környezetvédelmi jogalkotás jogi felhatalmazottságát az elsődleges jogból származtatja, de a másodlagos jog eszközeit alkalmazva tudja alakító hatását kifejteni. Nyilvánvaló, hogy jelen munka kereteit meghaladná az agrár-környezetvédelmi jogközelítés teljes körének bemutatása, így csak a legtipikusabbnak, illetve legjelentősebbnek tartott szabályozási területekre térek ki. A tanulmány címéhez híven ezek a Közös Agrárpolitikában megjelenő olyan szabályok, amelyek közvetve vagy közvetlenül kapcsolatban állnak a környezet védelmével, fenntartásával, és így a közösségi környezeti politikával, illetve környezetjoggal is. Erre tekintettel tehát nem arra törekedtem, hogy azokat a rendelkezéseket

mutassam be, amelyek a mezőgazdasági tevékenység környezeti vonatkozásait általában szabályozzák. Vagyis a vizsgálódás az olyan jogi normákra terjed ki, amelyek a Közös Agrárpolitika keretébe tartozóan, illetve döntően azáltal meghatározottan szolgálják a környezetvédelmi követelmények érvényre juttatását.

Amint említettem, nem térhet ki a dolgozat az ilyen normák teljes körének ismertetésére. Egyes szabályozási területek tárgyalását arra tekintettel mellőzi, hogy azok nagyfokú hasonlóságot mutatnak valamely bemutatott területtel (pl. takarmányok, műtrágyák előállítása, forgalomba hozatala, használata - növényvédőszeres engedélyezése, alkalmazása). Más területeket azon oknál fogva nem tárgyal a tanulmány, hogy bár jelentős szerepük van a mezőgazdaság, és így a Közös Agrárpolitika vonatkozásában, de nem feltétlenül és kizárólagosan csak ahhoz kapcsolódnak (pl. a géntechnológia szabályozása).

A fentiek alóli kivételként - döntő jelentőségére tekintettel - a közösségi horizontális környezeti jogalkotásból indokoltnak tartottam kitérni a mezőgazdasági beruházások környezeti hatásvizsgálatának intézményére.

A piacpolitikával, illetve a szakhatósági előírásokkal kapcsolatos kérdések után az agrárstruktúrapolitika környezetvédelmi vonatkozásait törekszik a tanulmány számba venni. Ez különösen fontos témánk szempontjából, hiszen ennek keretében születtek meg az Európai Közösség alapvető jelentőségű közvetlen agrár-környezetvédelmi rendelkezései.

1. Agrárium és környezetvédelem

1.1. A mezőgazdasági tevékenység környezeti hatásainak területei

A mezőgazdaság¹ az egyik legfontosabb és legalapvetőbb emberi tevékenység, amely - elsődlegesen létfenntartási megfontolásokból kiindulva - a természetes környezet elemeinek igénybevételével egyben jelentős változásokat is eredményez azok állapotában.

A mezőgazdasági tevékenységhez mindig is társult valamiféle környezetalakító hatás, ugyanakkor a változásokat eredményező folyamatok intenzitása és hatásterületei mind időben, mind térbelileg igen változóknak bizonyultak, illetve bizonyulnak. A környezetre gyakorolt hatás szempontjából legjelentősebb és legjellemzőbb mezőgazdasági tevékenységekként, illetve eljárásokként a következők jelölhetők meg:

¹ A mezőgazdaság, vagy mezőgazdálkodás, mint emberi tevékenység, szűkebb értelemben a növénytermesztést és az állattenyésztést jelenti. Tágabb értelemben ide tartozik a natúr növényi és állati mezőgazdasági termékek feldolgozása, illetve az ezekkel való kereskedelem is. Ld. AGRÁRJOG ALAPJAI 1997, 12-13.

- talajművelés;
- kemizálás;
- szerves trágyázás;
- öntözés;
- mezőgazdasági gépek használata;
- állattenyésztés.

Az egyik legősibb és legjellemzőbb ilyen tevékenység a talajművelés, amelynek eredeti - és napjainkban is elsődleges - célja a megművelni kívánt földterület növénytermesztésre alkalmassá tétele a gyomnövények elpusztítása, illetve a kultúrnövény számára megfelelő magágy biztosítása révén. Talajművelés alatt tehát a vetőmagvak csírázásához, valamint a növények további fejlődéséhez szükséges talajállapot mechanikai eszközökkel történő előállítása érdekében végrehajtott műveleteket értjük.² Mindezen célok megvalósításához elengedhetetlen a talaj számos tulajdonságának megváltoztatása, ami igen gyakran – közvetlenül vagy közvetve - kedvezőtlen környezeti hatásokat eredményez..

Míg az egyes talajművelési eljárások - ha nem is jelenlegi formájukban - a mezőgazdálkodás kezdetei óta ismertek, és így alakítják a természeti környezetet, addig a vegyszerek használata a növénytermesztésben - mint a modern mezőgazdaság egyik legjellemzőbb összetevője - újkeletűnek nevezhető. Ez olyannyira így van, hogy a mezőgazdasági termelés fejlesztése kemikáliák alkalmazása nélkül ma már szinte elképzelhetetlen.

A mezőgazdasági kemizálás főbb területeit a műtrágyázás, a kémiai eredetű takarmánykiegészítés, a kártevők elleni védekezés (peszticidek), illetve műanyagok alkalmazása alkotja, amelyek közül a legnagyobb környezetkárosító hatással a műtrágyázás és a peszticidek alkalmazása jár.³

A mezőgazdasági vegyszerhasználaton belül a termés hozamok növelésének alapvető eszközeként a műtrágyák alkalmazása jelentkezik. Napjaink növénytermesztési eredményei aligha lennének műtrágyák nélkül produkálhatóak, mivel a talajok természetes - talajtípustól függően változó - tápanyagtartalma tipikusan nincsen összhangban a növénytermesztés által támasztott tápanyagigényekkel.

² HAJÓS et al. 1993, 35.

³ FLÓRISNÉ 1985, 21.

A növényvédőszer használata szintén a modern mezőgazdálkodás egyik velejárója, mégpedig igen súlyos következményekkel járó velejárója. Elegendő csupán a közvélemény figyelmét a környezet védelmének fontosságára irányító DDT-botrányra utalnunk. A növényvédőszer használata igen súlyos változásokat eredményeznek a természetben, mégpedig az ökológiai rendszerek egyensúlyában elsősorban. A peszticidek hatásspektruma általában nagyon széles, és számos igen káros maradékhatásuk is van.

A szerves trágyák (istállótrágya, zöldtrágya, komposzt) ugyan kevesebb tápanyagot tartalmaznak, mint a műtrágyák, azonban alkalmazásukat számos előnyös tulajdonságuk indokolja, amelyek közül csak az egyik az állattenyésztés-növénytermesztés egyes melléktermékeinek gazdaságos és környezetbarát felhasználásához fűződő érdek. A szerves trágyázásnak vannak azonban káros környezeti hatásai is, amelyek mindenekelőtt az állati eredetű trágyák (almos istállótrágya, hígtrágya) vonatkozásában jelentkeznek. A szerves trágyák túlzott alkalmazása többek között nagy veszélyt jelenthet a talajvizekre, ugyanis azokat elérve azok jelentősen elszennyeződhetnek. Szintén káros hatásként jelentkezhet a talajok savanyodása is. A hígtrágyával végzett öntözés veszélyt jelenthet mind az emberi, mind az állati egészségre is a benne előforduló, és az öntözött területekre fertőzőképes állapotban kikerülő, jórészt az ismert antibiotikumokkal szemben rezisztens baktériumok miatt.⁴

Napjaink mezőgazdasága - különösen a száraz és félszáraz területeken - nem tudja nélkülözni az öntözést a megfelelő termés hozamok betakarításához. A nem megfelelően megtervezett és végrehajtott öntözésnek azonban igen súlyos következményei lehetnek, jóval nagyobb károkat eredményezhetnek akár egész vízgyűjtő rendszerek vízháztartásában, mint amennyi hasznot hoznak.

A technikai fejlődés természetesen nem maradt hatás nélkül a mezőgazdaság területén sem, így az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb teret nyert a gépek alkalmazása mind a növénytermesztésben, mind az állattenyésztésben. Ennek a folyamatnak mérséklődése a jövőben sem várható.

A mezőgazdasági erőgépek, illetve munkagépek mindenekelőtt a levegőt szennyezik kipufogó gázukkal, de igen jelentős zaj- és vibrációs ártalmakat is előidéznek, és ezeknél is súlyosabbak a taposási és olajkárokozások.

Az eddigiekben elemzett környezetkárosító hatások mind a növénytermesztéssel álltak kapcsolatban, és csak esetleg közvetve mutatható ki kapcsolatuk az állattenyésztéssel. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy az állattenyésztés révén ne következnenek be akár radikális

⁴ FLÓRISNÉ 1985, 31.

változások is a környezetben. Mindezek a következmények elsősorban a nagyüzemi, koncentrált és szakosított állattenyésztéssel állnak kapcsolatban.

A legjellemzőbb károsító faktor ezen a területen - a korábban már más összefüggésben említett - trágya-, mindenekelőtt hígtrágya-képződés és elhelyezés. Hasonló káros hatásokat okozhat - bizonyos mennyiséget meghaladóan - a legeltetéssel összefüggésben, a legelőkre kijutó állati szerves trágya, valamint a (fél)nomád állattartás keretében rohamosan emelkedő állatszám miatti túllegeltetés. A nagyüzemi állattartó telepeken nagy mennyiségben és koncentráltan keletkeznek egyéb szennyvizek, valamint állati hullák is.

Az állattenyésztéssel összefüggésben célszerű utalni a takarmányokba kevert hormonok, antioxidánsok, antibiotikumok, étvágygerjesztők, gyógyszerek, növekedésszabályozó illetve egyéb anyagok alkalmazására, amelyek az állatoknál anyagcsere zavart okozhatnak, a meddőség előfordulásának növekedését, a betegségek iránti fogékonyság növekedését okozhatják.⁵ Természetesen elkerülhetetlen ezeknek az anyagoknak az élelmiszerekbe kerülése, tehát az azokat fogyasztó emberre is veszéllyel lehetnek.

1.2. A mezőgazdaság mint környezetterhelő tényező

A fentiekben röviden megkíséreltük a mezőgazdasági tevékenység környezetre gyakorolt hatásának felvázolását. Ezek az említett hatások azonban mind időben, mind területileg eltérő formákban, illetve intenzitással jelentkeznek. A fentiekben a napjainkban, azon belül is az ún. fejlett világban jelenlévő modern mezőgazdaságnak nevezett termelési formából kiindulva közelítettük meg a kérdést.

A mezőgazdaság - többek között a másik fő nemzetgazdasági ággal, az iparral ellentétben - nem volt egész története során szennyező hatású. Az alábbiakban témánkat az eddigiektől részben eltérő megközelítésben, az alapvetően történeti alapon megkülönböztetett agrármodelleknek megfelelően taglaljuk. Az, hogy ez a modellezés alapvetően történeti jellegű, nem jelenti azt, hogy kizárná azok párhuzamos, egymásmelletti létezését, akár az ún. fejlett-fejlődő világ kettőssége mentén, akár a fejlettnek-fejlődőnek minősített országcsoporton, illetve egy adott országon belül.

1.2.1. A mezőgazdaság hagyományos modellje

⁵ FLÓRISNÉ 1985, 32.

A mezőgazdasági tevékenység időrendben legelső modelljeként, az ún. hagyományos modell⁶ említhető, amely lényegében nem járt jelentősebb környezetszennyező hatásokkal.

A növénytermesztés során - a betakarított növényi részek kivételével - a növénymaradványok visszakerültek a talajba, illetve a vadon élő vagy a haszonállatok táplálékául szolgáltak. Az állati trágya növényi tápanyagként hasznosult, és az ember - a létfenntartási céllal betakarított zöldtömeg kivételével - lényegében minden szerves hulladékot visszajuttatott a talajba.

A hagyományos modell tehát a természetes ökoszisztémákhoz hasonlóan az anyag- és energiaáramlás zárt rendszerének kialakítására, és - a külső erőforrások korlátozott volta miatt - a rendelkezésre álló erőforrások maximális hasznosítására törekedett.⁷ A főtermék mellett a melléktermékek is jelentős szereppel bírtak, takarmányként, trágyaként illetve tüzelőként hasznosultak, lényegében hulladékképződés nélkül, ami ökológiai szempontból mindenképpen előnyös volt.

A természetesnél ugyan alacsonyabb szinten, de kialakult egy kvázi-egyensúlyi állapot. A növénytermesztés és állattenyésztés ugyanis térben egységet alkotva volt jelen, egy olyan stabil ökológiai rendszerként, amely nagyon kevés szennyeződést juttatott a környezetbe.⁸

A környezet szempontjából káros hatásokkal is járt a hagyományos modell, ugyanis a talajok tápanyagtartalmának elszegényedését idézte elő, ahogyan sem a defláció, sem az erózió vonatkozásában nem tudott megfelelő védelmet nyújtani.⁹ Ez mindenekelőtt a szakértelem és a megfelelő eszközök hiányára vezethető vissza, de szerepet játszott benne a birtokstruktúra kedvezőtlen irányban történő módosulása is.¹⁰

Az alacsony termelékenységgel összefüggésben - a népesség növekedésével összhangban - a mezőgazdasági terület a természetes élővilág rovására növekedett. Mindez a természetes táj átalakításán kívül a fajgazdagság csökkentése irányában is hatott, igaz időben meglehetősen hosszan elhúzódóan és mérsékelt ütemben.

⁶ Természetesen ezalatt sem érthetünk egy homogén termelési formációt, azonban - többek között - a szennyező hatások intenzitásának szempontjából megfelelően igénybe vehető tipizálásra ad lehetőséget. Lényegében a kezdetektől a 20. század elejéig terjedő időszakot jelölhetjük így a mezőgazdaságban, amelybe mind a neolitikumi mezőgazdálkodás, vagy a folyamvölgyi civilizációk agráriuma, a nomád pásztorkodás, a mediterrán rabszolgatartó agrár-termelés, a feudális mezőgazdaság vagy a kapitalizálódás kezdeteinek mezőgazdasági termelése beletartozik. Vö. LÖKÖS 2000, 49-61.

⁷ SÁNTHA 1993, 43.

⁸ KERÉNYI 1998, 152.

⁹ Ugyanakkor az is igaz, hogy a talajerózió csak kevés helyen okozott nagy károkat, mivel a mezőgazdasági tevékenység sokáig csak a síksági és a mérsékelt lejtésű területeken volt jelen. KERÉNYI 1998, 152.

¹⁰ Itt utalunk arra, hogy a mezőgazdasági üzem- illetve birtokstruktúrának jelentős környezetvédelmi vonatkozásai is vannak. Az elaprózódás miatt kialakuló struktúrára jellemző elsősorban a szakértelem- és eszközhiány, de például az is, hogy a kis méretű, erő- és munkagépek használatára jóformán teljesen alkalmatlan táblákon ezek igénybevitelével jelentősen nagyobb mértékű a talajtömörödés.

A hagyományos modell napjainkban is jellemző, mégpedig a Föld országainak nagyobbik, a fejlődő országokból álló csoportjára.

1.2.2. A mezőgazdaság iparszerű modellje

Témánk szempontjából nagyobb jelentőséggel bír a 20. században a fejlett országokban megjelenő ún. iparszerű modell.

Ezekben az államokban a II. világháborút követően a relatíve olcsó ipari eszközök kínálatának növekedése, az élömunka drágábbá válása, illetve a mezőgazdasági termékek iránti fokozódó kereslet eredményeként a mezőgazdaság hagyományos, zárt rendszere véglegesen felbomlott, és az iparszerű modell vált általánossá.

Azáltal, hogy az agrárium nyitottabbá vált más ágazatok - elsősorban az ipar - irányában, az ipari eszközök és technológiák alkalmazása általánosan elfogadott lett a mezőgazdaságban. Mindez együtt járt a technokrata ipari fejlesztési logika uralomra jutásával az agrárszférában, amely a környezet állapotának nagymértékű és addig ismeretlen mértékű leromlásával járt.¹¹

Az iparszerű modellben létrejön a szinte teljesen gépesített mezőgazdaság, amely a mezőgazdasági üzemek méretének megnövekedését igényli, illetve eredményezi. A vegyszerek használata gyors ütemben elterjed. Az állattenyésztésben is a nagyüzemi módszerek válnak követendővé, ami által az elkülönül a növénytermesztéstől. A szakosított állattenyésztő telepeken nagymértékben keletkeznek olyan melléktermékek amelyeket már nem tud - bizonyos esetekben a gazdaságosabb ipari helyettesítő anyagok-eszközök miatt már nem is kíván - felhasználni a növénytermesztés, sem maga az állattenyésztés. A termelés növelésével egyidejűleg növekvő mennyiségű melléktermékeknek - a hasznosítás hiánya miatti - felhalmozódása jelentősen szennyezi a környezetet.

Az ipari fejlesztési logika eredményeként a növénytermesztésben a monokultúra, az állattenyésztésben a túlméretezett állattartótelepek létesítése vált követendő céllá. A talajok egyoldalú igénybevétele a talajok szerkezetének és tápanyag (humusz) tartalmának romlását, adott esetben egyre nagyobb területek talajának elsavanyodását eredményezte.

A technokrata fejlesztési logika leértékelte a természetes adottságok és erőforrások, illetve a hasznosításukra szolgáló sok évszázados termelési tapasztalatoknak (pl. vetésváltás, az állat természetszerű tartása) a jelentőségét, az ebből származó hátrányokat pedig az ipari anyagok és eszközök egyre nagyobb mérvű felhasználásával kívánta ellensúlyozni.¹²

¹¹ SÁNTHA 1993, 43.

¹² SÁNTHA 1993, 45-46.

Hangsúlyosan jelentkeznek sok helyütt a földvédelmi (földmennyiségvédelmi) problémák, ugyanis a megnövekedett népesség élelmiszerigénye miatt mind nagyobb területeken válik szükségessé a mezőgazdasági tevékenység, a civilizáció révén azonban mind több területet építenek be, így a mezőgazdaság olyan területeket von művelésbe, amelyek megművelése ökológiai szempontból káros.

A mezőgazdaság intenzifikálása, vagy másként az ún. "zöld forradalom" a legfejlettebb országokban is a talajok potenciális termőképességének csökkenését, a talajvíz és a felszíni vizek mezőgazdasági eredetű elszennyeződését eredményezte, összességében a termőföldek kiszipolyozásával, a mezőgazdaság szennyezővé válásával járt.¹³

Számos fejlődő országban több évtizedes késéssel ugyan, de szintén ezek a folyamatok játszódnak le.

1.2.3. Az iparszerű modell meghaladása: az integrált termelés és a biotermesztés

Az 1970-es évektől mind jobban nyilvánvalóvá vált, hogy az iparszerű mezőgazdaság válságba jutott. Ez mindenekelőtt az ipari termékek - energiaválság miatti - árszínvonal-emelkedésének következményeként következett be. Hozzájárult ehhez a felismeréshez a környezetvédelmi követelmények, a fenntartható fejlődés szempontjainak mezőgazdaságban történő figyelembevételének fokozódó igénye is.

Az alkalmazott ipari termékek megdrágulása újra ráirányította a figyelmet a melléktermékek takarmányozási, trágyázási illetve egyéb irányú hasznosítására, valamint a természeti adottságokhoz történő alkalmazkodás jelentőségére.¹⁴

Az iparszerű modell meghaladására két fejlesztési irányzat látszik alkalmasnak, amelyeknek egyike az ún. integrált mezőgazdasági termelés. Az integrált termelés az iparszerű modell szélsőségeinek, illetve káros hatásainak kiküszöbölésével, a hagyományos termelési módszerek, agrotechnikai eljárások és elvek, valamint a természeti adottságok fokozott figyelembevételével törekszik a környezetkímélő és gazdaságos mezőgazdasági termelés megalapozására (fenntartható agrár-termelés).

Mindez a továbbiakban is feltételezi a technikai-technológiai fejlesztés eredményeinek felhasználását, azonban az iparból származó anyagokat már csak kiegészítő jelleggel és szigorúan ellenőrzött körülmények között kívánja alkalmazni, a lehető legkisebb környezetterhelés mellett.

¹³ KERÉNYI 1998, 153.

¹⁴ SÁNTHA 1993, 47.

A másik, az iparszerű modellt meghaladni szándékozó irány a biotermesztés, melynek különböző irányzatainak közös nevezőjeként az iparszerűség tagadása, a szinte kizárólag a természetes folyamatokra és anyagokra való hagyatkozás jelölhető meg.¹⁵ A kemikáliák használatának mellőzése ugyanakkor fokozott szakértelmet és figyelmet igényel a termelőtől, és jelentősen megdrágítja a termelési folyamatot és ezáltal az előállított terméket is.

Hosszú távon a két irányzat összeolvadása prognosztizálható, mindenekelőtt arra tekintettel, hogy az iparszerű termelés fokozatosan az integrált termelés irányába tolódik el, és bizonyos - a biotermesztés számára is elfogadható - eljárások, illetve anyagok alkalmazásával a biogazdálkodáshoz is egyre inkább közeledik.¹⁶

1.3. A mezőgazdaság mint a környezeti állapot fenntartója

Az eddigiekben kifejtettek messzemenően alátámasztják azt, hogy a mezőgazdaság és a környezet között igen kiterjedt kapcsolatrendszer áll fenn. A mezőgazdaság közvetlen és jelentős hatást gyakorol a környezetre, ugyanakkor így van ez ellentétes irányban is, hiszen a környezet összetevői, illetve azok állapota alapvetően meghatározza a mezőgazdasági tevékenység jellegét, eredményességét, sőt magát a létét is.

Az agrárium igen széles körben jelentkezik szennyezőként, azonban mindezeknek a káros hatásoknak az ellenére a környezet megóvásához is döntően hozzájárult és hozzájárulhat.

Az ipari megoldások elterjedését megelőzően a termelők sokkal nagyobb mértékben ki voltak téve a környezeti hatások "szeszélyeinek", vagyis a mezőgazdasági termelés jobban függött a természettől, mint napjainkban. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy a természettel harmóniában végezték tevékenységüket, hiszen már csak a létfenntartási megfontolások is erre kényszerítették őket.¹⁷ Mindezek következtében tehát jelentősen hozzájárultak a talaj minőségének megőrzéséhez-védelméhez, a vidék elszennyezésének megelőzéséhez, a természet megóvásához.¹⁸

A mezőgazdaság - amennyiben tekintettel van a környezetvédelmi követelményekre - nemcsak az ökológiai egyensúly fenntartásában működik közre, hanem a természeti erők,

¹⁵ Egyébként ilyen célkitűzések már a mezőgazdaság iparosodásának kezdetekor, vagyis a 20. század elején is megjelentek, igaz csak elszigetelt és lappangó formában. Fokozottabb figyelmet a környezetvédelmi követelmények figyelembevétele iránti igény megjelenésével (különösen a DDT-botrányt követően), illetve azoknak az állami gazdaságpolitika által történő támogatása által nyertek. SÁNTHA 1993, 48.

¹⁶ SÁNTHA 1993, 49.

¹⁷ Természetesen ehhez valamelyest az is hozzájárult, hogy nem álltak olyan "hathatós" szennyező eszközök a rendelkezésükre, mint napjainkban. Nyilván túlzás lenne ezt tudatos környezetvédelmi indíttatású tevékenységnek minősíteni.

¹⁸ HORVÁTH 1999, 140.

illetve más gazdasági szektorok okozta környezet-károsítások hatásait is jelentős mértékben ellensúlyozni, illetve orvosolni tudja.¹⁹

Végezetül elegendő csupán arra utalni, hogy milyen súlyos következményekkel is járna - a természetes környezet vonatkozásában is - akár csak egy jól körülhatárolt területen, a mezőgazdálkodás teljes felszámolása.

Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a mezőgazdasági termelőknek a természetes környezet, illetve táj fenntartóiként való bemutatása mögött jelentős politikai megfontolások is meghúzódnak, mégpedig a számottevő politikai nyomásgyakorlásra képes termelői csoportokra tekintettel. Valójában a mezőgazdasági termelők korántsem őrizték meg maradéktalanul a tevékenységük terepéül szolgáló környezetet, és ma sincs ez másként.

Mindezekre tekintettel célszerűbb úgy fogalmazni, hogy a mezőgazdasági termelésnek széleskörű lehetőségei vannak annak a környezeti állapotnak, illetve tájnak a fenntartásában, amely éppen az ő több évszázados átalakító tevékenységének alapján alakult ki.²⁰

2. Mezőgazdaság és környezetvédelem az Európai Unióban

2.1. A mezőgazdaság jelentősége és környezetre gyakorolt hatása az Európai Unióban

Az Európai Közösség országainak, mint a fejlett gazdaságú államok csoportjába tartozó országoknak mezőgazdaságára, annak a nemzetgazdaság egészében, illetve a társadalomban elfoglalt helyzetére döntően a fejlett országokban általában fennálló tulajdonságok a jellemzőek.

Ami a mezőgazdasági tevékenység területi kiterjedését illeti, az Európai Közösség tizenöt tagállama 3.326.174 km² összterületének több mint 80 százalékát lehet vidéki területnek minősíteni. Ebből 135.706.000 ha területen folytatnak mezőgazdasági termelést.²¹ A mezőgazdasági termőterület a Közösség összterületének 50,5 százalékát teszi ki, ebből 27,9 százalék erdő.²²

A mezőgazdaságilag hasznosított terület a Közösség létrejötte óta kismértékben ugyan, de fokozatosan csökken, mindenekelőtt az egyre nagyobb méreteket öltő iparosodás és városiasodás hatására.

¹⁹ HORVÁTH 1999, 140.

²⁰ BARNES, P.-BARNES, I. 1999, 209.

²¹ HORVÁTH 1999, 134.

²² BARNES, P.-BARNES, I. 1999, 209.

Ennél jóval nagyobb mértékű volt ugyanakkor az agrárszférában dolgozók számának csökkenése.²³ (Az alapító hat tagállamban 17,5 millió fő, a foglalkoztatottak több, mint egyötöde gazdálkodott 65 millió ha földön.²⁴) Megjegyzendő, hogy a mezőgazdasági termelők mindennek ellenére az arányosnál nagyobb politikai befolyással rendelkeznek, illetve őrizték meg.²⁵

Ugyanez mondható el a mezőgazdasági szektor összgazdasági jövedelemtermelésben elfoglalt helyére is. Az Unió agrártermelése az elmúlt évtizedekben folyamatosan növekedett, a teljes gazdasági teljesítményben való részesedése azonban fokozatosan csökkent. A Közösség születésekor az agrárium hozzájárulása kb. 11 százalékot tett ki a nemzeti össztermékből.²⁶ Összességében ez napjainkban a Közösség bruttó hazai termékének (GDP) mintegy 2,8 százalékát jelenti.²⁷

Az agrárexport mintegy háromnegyed része a Közösségen belül bonyolódik le, és csak a fennmaradó rész irányul a világpiacra. A közösségi exporton belül a mezőgazdaság részesedése 9 százalék körül mozog, az importon belül 11-12 százalék körül.²⁸

Természetesen a fenti mutatók az egyes tagországokra lebontva igen nagy eltéréseket mutatnak.

Ami a termőföld-hasznosítást illeti, azt természetesen döntően meghatározzák a Közösség országainak igen eltérő természeti adottságai. Közösségi átlagban a mezőgazdasági területek mintegy fele a szántóföld. Jóval nagyobb eltérések mutatkoznak az ültetvényterületek vonatkozásában, ezek egyes országokban a mezőgazdasági terület egy százalékát sem érik el, míg a mediterrán országokban 18-20 százalékot tesznek ki.²⁹

Itt célszerű arra utalni, hogy a Közösség gazdaságainak döntő része családi gazdaságnak minősíthető, mégha azok jellegében az utóbbi évtizedekben jelentős változások is következtek be. Ezek a családi gazdaságok megfelelő színvonalon csak a kedvező adottságú területeken képesek a család megélhetését biztosítani.

A mezőgazdaság jelentőségének fokozott elismerését eredményezi a Közösségben, hogy míg annak korábban hagyományosan csak az élelmiszerellátás biztosításában szántak szerepet, ez a felfogás egyre inkább az ún. multifunkcionális mezőgazdálkodás elismerése irányába mozdul el. Ezzel részletesebben majd a későbbiekben foglalkozunk.

²³ HALMAI et al. 1995, 174.

²⁴ HORVÁTH 1999, 135.

²⁵ HALMAI et al. 1995, 177.

²⁶ HORVÁTH 1999, 135.

²⁷ HALMAI et al. 1995, 175.

²⁸ HALMAI et al. 1995, 176-177.

²⁹ HALMAI et al. 1995, 178.

A korábbiakban már röviden utaltunk a mezőgazdaság és környezete közötti hatások jellegére és terjedelmére.

Az Unió mezőgazdasága, amely még jobbra az iparszerű termelési modell szerint működik, mind produkálja azokat a káros következményeket amelyeket a fentiekben megjelöltünk.³⁰ A biotermesztés, vagy akár az integrált termesztés terén az Európai Unió sem tud sokkal jelentősebb eredményeket felmutatni, mint bármely más fejlettnak minősített ország.

2.2. Az európai agrár- és vidékpolitika három fő időszaka³¹

Mielőtt a Közös Agrárpolitika (KAP) környezetvédelmi vonatkozásainak részletesebb elemzésébe bocsátkoznánk, célszerű röviden utalni általában az európai agrár- és vidékpolitika utóbbi évtizedekben bekövetkezett változásaira.

Az eltelt négy évtizedet az alapvetően eltérő jellemzők, prioritások illetve célrendszer mentén három jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk az alábbiak szerint.

Az első időszakban (1960-1975/80) a kis méretű családi gazdaságok problémái, és általában a társadalompolitikai kérdések voltak a figyelem középpontjában. Ezek megoldására elsődlegesen ártámogatások, a mezőgazdasági termékek uniós piacának védelme, a mezőgazdaság modernizálásának, illetve egyéb mezőgazdasági beruházásoknak a felhasználásával törekedtek. Alapvető indítékként a mezőgazdasági népesség relatíve magas aránya, valamint a mezőgazdaság modernizálásához elengedhetetlen bevételi biztonság biztosítása érvényesültek.

A modernizációs politika túltermeléshez, birtokkoncentrációhoz és elvándorláshoz vezetett, valamint egyre súlyosabb környezeti problémákat okozott.

A második időszak (1975/80-1990) ennek megfelelően alapvetően az elnéptelenedés és a termelés növekedésének megakadályozására összpontosított. Ennek megvalósítása érdekében olyan eszközök alkalmazása került előtérbe, mint például kvóták előírása, extra adók kivetése, termékkivonás, ugaroltatás, egyes támogatások megszüntetése, a vidék komplex gazdasági fejlesztése.

A harmadik, 1990-től napjainkig terjedő időszak ezen a megkezdett úton halad tovább, vagyis jellemzői a további termelés-csökkenés, a vidéki népesség elvándorlásának megakadályozása, a mezőgazdasági területek nem élelmiszer-termelési célú hasznosításának

³⁰ Arra, hogy a mezőgazdaság káros környezeti hatásai mennyiben tudhatók be éppen a KAP közrehatásának, majd a későbbiekben fogunk kitérni.

³¹ ÁNGYÁN - MENYHÉRT 1999, 11-13.

támogatása, a környezeti követelmények fokozott figyelembe vétele. Ennek az időszaknak meghatározó állomásai a GATT-tárgyalások Uruguay-i fordulója, valamint a KAP reformjai, amelyekről a későbbiekben még szólunk.

3. Az Európai Közösség Közös Agrárpolitikájának és környezeti politikájának kapcsolatrendszere

3.1. Az európai integráció egyik sarokköve, a Közös Agrárpolitika

A mezőgazdaság minden nemzetgazdaságban stratégiai helyet foglal el, függetlenül attól, hogy hogyan viszonyul arányait illetve súlyát illetően a többi gazdasági szektorhoz.

Mindez elsősorban gazdasági, valamint kulturális és politikai megfontolásokra vezethető vissza. A gazdasági indokok közül a legfontosabb talán az, hogy minden államnak alapvető érdeke egy bizonyos önellátási szint biztosítása a mezőgazdasági termékekből. Ezen felül már kulturális és politikai érdekek is megjelennek abban, hogy a mezőgazdaság jelentős szerepet tölt be az agrárnépesség foglalkoztatásának, illetve akár a tradicionális vidéki életformának fenntartásában is. A mezőgazdaság stratégiai jelentőségét érzékelteti annak a tájak illetve vidékek jellegének megőrzésében játszott szerepe is.

Annak megfelelően, hogy a mezőgazdaság a nemzetgazdaságok egyik sajátos és stratégiai szempontok alapján elkülönülő területe, a mezőgazdasági politika is ilyen külön helyet foglal el minden állam gazdaságpolitikáján belül.

A közösségi szinten megfogalmazott agrárpolitika, az Európai Unió Közös Agrárpolitikája az európai integráció egyik legbonyolultabb területe, ugyanakkor annak egyik legjelentősebb "katalizátorának" is bizonyult négy évtizedes története során. A KAP, mint az első - és sokáig az egyetlen - illetve napjainkban is az egyik legfontosabb közösségi politika, alapvetően befolyásolta, illetve alakította a közösségi együttműködés egyéb formáit.

3.1.1. A Közös Agrárpolitika létrejötte

A második világháborút követő években - amelyek egyben a hidegháború egyik legintenzívebb időszakát is jelentették - a mezőgazdaság stratégiai jelentősége különösen hangsúlyosan jelentkezett az európai államokban.

Miután elfogadottá vált, hogy az európai integráció megvalósításához a gazdasági integráción keresztül vezet az út, ez nyilvánvalóan azt is jelentette, hogy az a nemzetgazdaság egyik sajátos területét képező agrárszférára is ki kell terjedjen. Mindennek ellenére a Római

Szerződés megkötését megelőzően jelentős viták tárgyát képezte az, hogy a mezőgazdaság mennyiben legyen a gazdasági integráció által befolyásolt. Az 1955-ös messinai konferencián döntött el véglegesen, hogy a felek a mezőgazdaságot is beépítik a közös piac rendszerébe.

Az azonban, hogy a gazdasági integrációt a mezőgazdasági szektorra is kiterjeszteni kívánták, nem jelentette azt, hogy ne lettek volna figyelemmel annak speciális kezelést igénylő jellegére. Az Európai Gazdasági Közösség alapító országai mezőgazdaságukat a gazdaság többi szektorától eltérő feltételek mellett akarták bevinni a megvalósítandó közös piacba, amely szándékuk alapvetően meghatározta a közös mezőgazdasági politika speciális jellegét.

Az alapító hat tagállam abban is egyet értett, hogy a mezőgazdaság bekapcsolását a közös piacba nem a tagállami agrárpolitikák összehangolása, hanem egy azokat lényegében felváltó közös mezőgazdasági politika létrehozatala révén célszerű megvalósítani.

A közös politika kialakításában mind politikai, mind gazdasági célkitűzések illetve okok bonyolult rendszereinek hatásai közrejátszottak. Az igen erőteljes és többségében protekcionista állami beavatkozásokkal működő - jórészt teljesen különböző elvi célokra alapuló - nemzeti agrárpolitikák eltéréseinek megszüntetésére egy azoktól független közösségi mezőgazdasági politika által volt lehetőség. Mindez elengedhetetlen volt a közös piac más területeken való funkcionálásához is.

A mezőgazdaság stratégiai jellegéből fakadóan általánosan egyetértettek az alapítók abban, hogy a mezőgazdasági kibocsátás, illetve az önellátottsági fok növelése logikus és egyben elengedhetetlen célkitűzés. A majdani közös agrárpolitika kiindulópontjának ezen felül mindenekelőtt azt tekintették, hogy a mezőgazdaság egyes ágazati sajátosságai, valamint az agrárnépesség relatív szegénysége miatt védelmi célú piac-, mindenekelőtt árpolitikára és a mezőgazdaság hosszabb távú strukturális átalakítására van szükség.

A KAP pontosított tervezetét a Római Szerződés aláírása után, a tagországok mezőgazdasági minisztereinek stressz konferenciáján (1958) dolgozták ki, a következő főbb szabályozási sarokpontok megállapításával:

- a mezőgazdaság a nemzetgazdaság lényeges területe;
- az agrárpiac központi szabályozó eleme az ár, és ennek megfelelően közös árrendszer kialakítása szükséges, amely feltételezi egységes piaci mechanizmus és beavatkozási rendszer kiépítését;
- az EK mezőgazdasági árait - a belterjességből és a sajátos struktúrákból származó magasabb költségek miatt - a világpiaci árak szintjénél magasabban kell meghatározni;

- szoros kapcsolat létrehozatala az agrárstruktúra és a piacpolitika között;
- az agrárgazdaság szerves kapcsolódásának elősegítése a nemzetgazdaság egészének fejlődéséhez az agrárstruktúra javításával;
- családi gazdaságok erejének és versenyképességének fokozása.

Különösen fontosak a stresai konferencián kidolgozott szabályozási csomópontok közül azok, amelyeket a közös mezőgazdasági politika működtetésére vonatkozó önálló alapelvekként is felfoghatunk. A KAP Stresában lefektetett ilyen alapelvei:

- az egységes piac elve;
- a közösségi preferencia elve;
- a pénzügyi szolidaritás elve.

A piac egységességének megvalósulásával a tagországok egységes belső piacot alkotnak, amelyen belül az áruk szabadon - vámok, más kereskedelmi akadályok illetve szubvenciók nélkül - mozoghatnak. Mindez feltételezi közös árak és versenyszabályok, piaci rendtartás bevezetését, illetve a hatósági egészségügyi és növényegészségügyi (állategészségügyi) előírások összehangolását, ugyanis a piac egysége lényegében azonos szabályoknak az Unió egész területén való alkalmazásából áll.

A közösségi preferencia - amely a közös agrárpiac létrejöttének velejárója - értelmében a tagállami termékek elhelyezése a belső piacon elsőbbséget élvez, vagyis a tagországokból származó mezőgazdasági termékek védelmet élveznek az alacsonyabb világpiaci árral, illetve áringadozásokkal szemben.

A pénzügyi szolidaritás jegyében a tagállamok a közös mezőgazdasági politika költségeit egymás között megosztva, közösen viselik. Ennek a gyakorlatban történő megvalósítása az erre a célra létrehozott közös alap révén történik. Ebből hajtják végre a közös agrárpolitikai kiadások finanszírozását, attól függetlenül, hogy az milyen fajtájú és milyen tagországból származó termékkel kapcsolatos, illetve, hogy melyik tagállamba irányul.

A KAP szabályozási koncepciójának pontosítása a Bizottság első javaslataiban, a közös mezőgazdasági politika kialakítására és megvalósítására létrehozott bizottság 1960. évi javaslataiban, illetve az Európai Parlament tanácskozásain történt meg.

A Közös Agrárpolitika 1962-ben kezdte meg működését a stresai alapelveknek megfelelően.

A belső vámok és mennyiségi korlátozások, illetve egyéb kereskedelemgátló akadályok lebontása, a közös mezőgazdasági piac 1967-re jött létre. Ez együtt járt a nemzeti agrártámogatási rendszerek megszüntetésével, illetve azoknak közösségi szintre emelésével. Az agrárszabályozás egységesítésére fokozatosan került sor, csakúgy mint az egyes termékek vonatkozásában érvényesülő közös piaci rendtartások kidolgozására.

A pénzügyi szolidaritás elvének megfelelő közös alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) létrehozására 1962-ben került sor.

3.1.2. A Közös Agrárpolitika jogi alapjai és céljai

Amint már említettük, a közös mezőgazdasági politika az európai integráció egyik legbonyolultabb területe, amely bonyolultság miatt annak konkrét kidolgozására nem kerülhetett sor magában az Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződésben. A hat alapító tagállam által 1957. március 25-én aláírt Római Szerződés (RSZ) lényegében csak a Közös Agrárpolitika szabályozásának elvi alapjait fektette le, működésének részletes kereteit illetve egyéb feltételeit csak az elkövetkező években dolgozták ki.

A Római Szerződés 32-41. [38-47.] cikkelyei rendelkeznek a mezőgazdasággal, így a Közös Agrárpolitikával kapcsolatos kérdésekről.

A 32. [38.] cikkely rögzíti, hogy a közös piac kiterjed a mezőgazdaságra, illetve a mezőgazdasági termékekkel való kereskedelemre,³² valamint azt, hogy a közös piacra vonatkozó szabályok ebben a körben a mezőgazdaságra vonatkozó címben foglalt eltérésekkel alkalmazandók³³. Szintén ebben a cikkelyben szerepel a tagállami agrárpolitikáktól független közös mezőgazdasági politika létrehozásának szükségessége.³⁴

Ezek a rendelkezések egyúttal feltételezik a mezőgazdaság, illetve a mezőgazdasági termék mibenlétének meghatározását is. A Római Szerződés, illetve a Közös Agrárpolitika fogalomrendszerében mezőgazdasági terméken a termőföldből, az állattenyésztésből, valamint a halászatból származó termékek, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő félkész termékek értendők,³⁵ vagyis a növénytermesztési, állattenyésztési és halászati tevékenység eredményeként létrejött termékek, valamint az azokkal közvetlenül kapcsolatban álló készítmények az első feldolgozási fokig.

³² RSZ 32. [38.] cikkely (1) bekezdés

³³ RSZ 32. [38.] cikkely (2) bekezdés

³⁴ RSZ 32. [38.] cikkely (4) bekezdés

³⁵ RSZ 32. [38.] cikkely (1) bekezdés második mondata

Ezt a meglehetősen széles kört ugyanezen cikkely (3) bekezdése pontosítja, illetve szűkíti le azzal, hogy a Közös Agrárpolitikára vonatkozó cikkelyek csak azokra a termékekre alkalmazandók, amelyek az Alapító Szerződés 2. számú mellékletét (az Amszterdami Szerződést követően 1. mellékletét) alkotó listán szerepelnek. Ezt a konstitutív hatályú listát a Római Szerződés hatálybalépésétől számított két évig lehetett kiegészíteni újabb termékekkel.³⁶

Lényegében ebbe a körbe tartozik az összes tipikusnak nevezhető, klasszikus mezőgazdasági termék, így a különböző gabona-, hús-, gyümölcs- és zöldségfélék, a dohány, a hal, valamint ezek félkész feldolgozott termékei, a liszt, a vaj és egyéb tejtermékek, az olajfélék, a cukor, a bor és egyéb alkoholok.

Témánk szempontjából különös jelentőségű, hogy nem esik a 32. [38.] cikkely, és így a közös mezőgazdasági politika hatálya alá a fa, már csak azért is, mert az EK Bizottság közös erdőpolitikára törekszik, és ezért szorgalmazza ennek megváltoztatását³⁷.

A Közös Agrárpolitika céljait a Római Szerződés 33. [39.] cikkelyében fektették le a következőkképpen:

- a mezőgazdasági termelékenység növelése;
- a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása;
- a piac stabilizálása;
- az ellátás biztosítása;
- a fogyasztók ellátása megfelelő árak mellett.

A mezőgazdasági termelés előmozdítása - mint technikai cél - megvalósítását a RSZ a műszaki haladás, a termelés ésszerűsítése, valamint a termelési tényezők - különösen a munkaerő - lehető legjobb felhasználása révén irányozza elő. Mindez egyben az egy főre jutó jövedelem növelésével megfelelő életszínvonalat kell biztosítson a mezőgazdasági lakosságnak, különösen a mezőgazdaságból élő személyeknek. Ehhez szükséges a termelők jövedelmének, illetve életkörülményeinek stabilitása is. A fogyasztók élelmiszer-ellátáshoz fűződő érdekeinek védelméhez igazságos, ugyanakkor a termelőkre tekintettel is megfelelő és stabil árak szükségesek.

A fentiekben említett - a 33. [39.] cikkely (1) bekezdésében található - célok megvalósításánál, vagyis a közös mezőgazdasági politika létrehozása során, illetve

³⁶ RSZ 32. [38.] cikkely (3) bekezdés második mondata

³⁷ AGRÁRJOG 1999, 203.

módszereinek kialakításánál és alkalmazásánál a (2) bekezdés értelmében figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenység sajátosságait és a mezőgazdaság és az összgazdaság kapcsolatrendszerét is. Ezek a figyelembe veendő sajátosságok a mezőgazdaság szociális szerkezetéből, valamint a különböző mezőgazdasági területek természet adta különbségeiből adódnak.

A célrendszert illetően lényeges annak kiemelése, hogy az egyes célok között nincsen alá-fölérendeltségi viszony, vagyis mindegyik cél egyenrangú, illetve, hogy ezek az egyenrangú célok egymással sok esetben ellentétben állnak a konkrét megvalósítás szintjén. A Közös Agrárpolitika keretében követendő célok konkretizálása, illetve pontosítása mindenképp az Európai Bizottságnak a KAP kialakítására vonatkozó javaslataiban, valamint az Európa Parlament tanácskozásai keretében történt, illetve történik meg.

3.1.3. A Közös Agrárpolitika rendszerének főbb elemei és eszközei

3.1.3.1. A közös agrár-piacpolitika

A Közös Agrárpolitika legjelentősebb területét a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása képezi, amelyet az átmeneti időszak eltelte után fokozatosan építettek ki, és amelynek megvalósulása érdekében a Római Szerződés az agrárpiacok közös szervezetének (CMO - Common Market Organisation) megteremtését írta elő.³⁸

Az agrárpiacok közös szervezete - termékektől függően - közös versenyszabályok alkalmazásából, a tagállami agrárpiaci rendtartások kötelező koordinálásából illetve az európai piaci szervezetből áll össze.³⁹

A közös mezőgazdasági politika céljainak megvalósítására alkalmas eszközként mindenképp tehát a közös versenyszabályozás, a tagállami piaci rendtartások kötelező koordinációja, illetve közös európai piaci rendtartás kiépítése jelent meg.

A fenti három szabályozási követelmény közül elsősorban - és szinte kizárólagosan - az utolsó valósult meg, mégpedig a közös piaci szervezetekben, amelyek röviden olyan szabályok és mechanizmusok együtteseként határozhatók meg, amelyek meghatározott termék vagy termékcsoporthoz tartozó piacának szabályozását kívánják végrehajtani. Mindennek során a közös piaci szervezetek természetesen a KAP három alapvető elvének figyelembe vételével működnek (piac egységessége, közösségi preferencia, pénzügyi szolidaritás).

³⁸ RSZ 34. [40.] cikkely (2) bek.

³⁹ Uo.

A közös piaci szervezet a közös mezőgazdasági politika céljainak megvalósítása érdekében minden ahhoz szükséges intézkedést magában foglalhat. A Római Szerződés azzal, hogy ezeknek csak egy példálózó felsorolását adja, nem zárja ki más alkalmas és indokolt eszközök alkalmazását. Különösen ilyenek a következők:

- árszabályozások;
- termék-előállítási és forgalmazási támogatások;
- tárolással és kiegyenlítéssel kapcsolatos intézkedések;
- közös intézmények a kivitel és a behozatal stabilizálására.⁴⁰

A Közös Piaci Rendtartások tipikus eszközeiként a gyakorlatban a következők jelennek meg:

- árak szabályozása;
- intervenciós intézkedések (felvásárlás és raktározás állami szervek, illetve nem állami szervezetek által);
- mennyiségi szabályozás kvóták-kontingensek révén.

3.1.3.2. Az agrár-szerkezeti politika

A közös agrárpolitika másik jelentős területét a piacpolitika mellett a struktúrapolitika képezi. A közösségek hat elemből álló általános struktúrapolitikai célrendszeréből⁴¹ három érinti közvetlenül a mezőgazdaságot, illetve a mezőgazdasági térségeket: a strukturálisan elmaradott régiók fejlesztése, a mezőgazdasági struktúrák kialakításának felgyorsítása, valamint a falusi területek fejlesztése.

Az agrár-szerkezeti politika azoknak a törekvéseknek az összességéként írható le, amelyek a termelési és munkafeltételek javítását célozzák a mezőgazdaságban. Célja eredetileg az életképes, egy család elfogadható megélhetését biztosító gazdaságok létrehozatala volt a termelékenység növelése útján, de ez a későbbiekben a vidéki térségek integrált fejlesztésének célkitűzésével is kiegészült.

⁴⁰ RSZ 34. [40.] cikkely (3) bek.

⁴¹ A fennmaradó célok az iparilag hanyatló régiókkal és a munkanélküliséggel kapcsolatosak. HALMAI 1995, 91.

A struktúrajavító és értékesítést elősegítő rendelkezések Közös Agrárpolitikában történő megjelenítésének kérdései a Római Szerződés 35-36. [41-42.] cikkelyeiben nyertek megfogalmazást.

A 35.[41.] cikkely a KAP céljainak elérése érdekében alkalmazható eszközökként említi a célkitűzések egyeztetését a kutatásban és a mezőgazdasági szakismeretek terjesztésében, akár azok közös finanszírozása útján is, illetve meghatározott termékek fokozott felhasználását célzó intézkedések meghozatalát. Nagyobb jelentőségű felhatalmazást tartalmaz a 36.[42.] cikkely, amely - a versenyszabályok alóli kivételként - a Tanács számára lehetőséget teremt támogatások nyújtására a strukturális vagy természeti körülmények miatt hátrányosan érintett üzemek védelme érdekében, illetve gazdasági fejlesztési programok keretei között.

Az agrárstruktúrapolitika keretében követendő célokként napjainkban különösen a mezőgazdasági üzemstruktúra javítása, a fiatal gazdák induló támogatása, a hegyvidéki és hátrányos területeknek nyújtandó kiegyenlítő támogatások, az értékesítési feltételek javítása, valamint a termelői szervezetek támogatása jelentkezik.

Ezek megvalósítására többek között a tagosítás, falumegújítás, kitelepülés, részleges kitelepülés, földátadási járadék intézményei, az agrárberuházás-támogatási programok, új vízgazdálkodási, illetve kultúrépítészeti eljárások igénybevétele, illetve támogatása útján kerülhet sor.

A struktúrapolitika eredetileg is kisebb súlya a piacpolitikával szemben egészen az Egységes Európai Okmányig csökkent, míg az - döntően a piaci egyensúly megbomlására tekintettel - megnövelte a struktúrapolitika jelentőségét. A szerkezeti politika megalapozása óta - az 1970-es évekkel kezdődően - egyébként felerősödött a regionális megközelítés szerepe.

Itt utalunk arra, hogy az agrárpolitikai intézkedések finanszírozására a korábbiakban már említett Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap által kerül sor.⁴² Ez két fő részből áll, Garancia Szekciója az intervenciós (piaci és ártámogatási) politika, Orientációs Szekciója pedig az ágazati struktúrapolitika, a szerkezet-átalakítás pénzügyi fedezetére hivatott.

3.1.3.3. Az agrárszabályozás további területeinek harmonizációja

Az Unió mezőgazdasági politikájának harmadik fő összetevőjeként az agrárszabályozás további, az első két részhez közvetlenül nem kapcsolódó területeinek közösségi szintű harmonizációja jelenik meg. Ilyen harmonizációra került illetve kerül sor például az

⁴² RSZ 34. [40.] cikkely (4) bek.

élelmiszerjog, vagy az állat- és növényegészségügyi rendelkezések vonatkozásában. Itt az általános közösségi harmonizációs kötelezettség a KAP jellemzőinek megfelelően sajátosan érvényesül.

3.1.4. A Közös Agrárpolitika válsága és reformjai

A közös mezőgazdasági politikára a létrejöttét követő három évtizedben - és még napjainkban is jelentős mértékben - alapvetően az ártámogatások kiterjedt rendszerén keresztüli szabályozás volt jellemző. A közösségi árakat a KAP megszilárdítása, illetve céljainak megvalósítása érdekében a világpiaci ártól függetlenül, rendszerint azoknál jóval magasabban határozták meg. A termékek mintegy háromnegyed részére a Közösség felvásárlási kötelezettséget is vállalt arra az esetre, ha adott termék ára az intervenciós ár alá esett. Mindez a mezőgazdasági tevékenység aktivitásának növekedéséhez, és általa gyakran hatalmas élelmiszer-feleslegek felhalmozódásához vezetett. Ezekben a problémákban még a magas export-szubszencionálás révén sem tudtak azonban úrrá lenni.

Az 1990-es évek elejéig terjedő időszakban a közös mezőgazdasági politika a Római Szerződésben megfogalmazott céljait összességében elérte, de ez egyre súlyosabb következményekkel is járt együtt. A közös agrárpiaci rendtartás mind a közösségi, mind a világpiac szempontjából számos káros hatással járt, fenntartása igen költségigényessé vált. Ezek a káros hatások mindenekelőtt a közvetlen ártámogatási rendszernek voltak betudhatóak, amely elsősorban a termelés növelésére ösztönözött a termelékenység növelése helyett.⁴³

A MEOGA-n belül az ártámogatások finanszírozása szinte teljesen elnyomta a struktúrapolitikai célok támogatását, a nyolcvanas években például az alap garancia része a források 95 százalékát fordította az ár- és piacsabályozásra⁴⁴.

Az ésszerű gazdaság-struktúra, valamint a termelékenység növelése megvalósításának igénye tehát mindinkább háttérbe szorult, és a KAP egyre nagyobb mértékben a gazdasági racionalitástól független veszteség-finanszírozóként kezdett funkcionálni. Mindenekelőtt a nagymértékű támogatások, valamint a felhalmozódott feleslegek tárolási és értékesítési költségei miatt a KAP költségei igen nagy arányt értek el a közösségi költségvetésen belül, annak kétharmad részét tették ki.

A KAP nemzetközi vonatkozásban is nagymértékben szerepet játszott a mezőgazdasági termékek világkereskedelmének torzításában, ezért a fenti belső problémákon túl a fokozódó

⁴³ HORVÁTH Z. 1999, 192.

⁴⁴ Uo. 192.

külső nyomás (WTO-GATT, USA) is a közös mezőgazdasági politika megreformálásának irányába hatott.

A változtatás igénye - amely már a hatvanas évek végén is megfogalmazódott - végül is az 1980-as évekre érett meg a megvalósításra. Az ennek jegyében hozott intézkedések - mindenekelőtt az intervenciós árak garantálásának meghatározott mennyiséghez kötése egyes termékek esetén, ún. garanciaküszöbök bevezetése; kvótarendszer a tejtermékekre - azonban nem bizonyultak elegendőnek a finanszírozási és túltermelési válság megfelelő kezelésére. Az évtized végére nyilvánvalóvá vált, hogy drasztikusabb intézkedések meghozatala szükséges, amelyek jegyében többek közt korlátozták a KAP költségvetési kiadásainak emelkedését. Ezekkel az intézkedésekkel már elérték bizonyos eredményeket, mindenekelőtt a termékefeleslegek csökkentésében, de a Közös Agrárpolitika szükséges átfogó reformja továbbra sem valósult meg.

Erre végül is több éves előkészítő munka után - az ír mezőgazdasági biztos neve után elnevezett - MacSharry-terv 1992-es elfogadásával kerülhetett sor. Az 1992-es agrárpolitikai reform főbb elemei röviden összefoglalva a következők voltak:

- a közösségi árak jelentős csökkentése, és ezáltal a világpiacon árhoz közelítése egy hároméves periódus során;
- a gazdálkodói életszínvonal megőrzése érdekében az árcsökkentés ellensúlyozására az ún. jövedelemkompenzáció rendszerének bevezetése (közvetlen kifizetésen alapuló támogatás a termelőknek az egyéni termelés volumenétől függetlenül);
- a kompenzációs kifizetések ugaroltatáshoz kötése a gabona szektorban;
- a környezet védelmének kiemelt kezelése az agrárpolitikán belül;
- az idősebb mezőgazdasági termelők számára korengedményes nyugdíj lehetőségének biztosítása.

Az 1992-es MacSharry-reformok összességében kedvező változásokat indítottak el a közösségi támogatáspolitikán belül, azonban nem voltak sem megfelelően átfogóak, sem kellően mélyrehatóak ahhoz, hogy a KAP alapvető problémáit hosszú távon megoldják. Ugyanakkor témánk szempontjából alapvető jelentőségűek, mind a mezőgazdasági politika és a környezetvédelmi politika közötti kapcsolat új alapokra helyezése, mind az uniós agrár-

környezetvédelmi jogalkotás konkrét területeinek vonatkozásában. Az 1992-es reformok agrár-környezetvédelmi vonatkozásait a későbbiekben külön is számba fogjuk venni.

A Közös Agrárpolitika megreformálásában a következő jelentős állomást az 1994-ben aláírt GATT-WTO megállapodásból származó kötelezettségek érvényre juttatása jelenti, amely jelentősen befolyásolja az uniós mezőgazdasági politikát.

Szintén ilyen irányban hatnak az Unió keleti bővítéséből adódó kihívások, ugyanis a tervezett keleti bővítéssel a jelenlegi támogatáspolitikai terheket jelentene az uniós költségvetésre, amely lényegében kizárná a KAP megfelelő működését.

Alapvetően ezek a megfontolások játszottak közre abban, hogy az Európai Bizottság 1997. júliusában kiadott Agenda 2000 programcsomagjának⁴⁵ egyik központi eleme a mezőgazdasági politika reformja lett. Ebben az 1992-es reformintézkedések folytatását, szélesítését és mélyítését, illetve felgyorsítását irányozták elő, valamint a támogatáspolitikának az ártámogatásoktól a közvetlen jövedelemtámogatások irányába történő további elmozdítását.

A reformcsomag főbb célkitűzéseit a következőkben jelölhetjük meg:

- az EU nemzetközi versenyképességének megtartása a mezőgazdasági termékek vonatkozásában;
- a közösségi agrárszektor versenyképességének növelése az alacsonyabb árakon keresztül;
- az élelmiszer-biztonság, az élelmiszer-minőségi követelmények érvényesítése a kereskedelemben;
- a mezőgazdasági jövedelmek stabilitásának, biztonságának biztosítása;
- a támogatások túlzott mértékének csökkentése és igazságosabb elosztása;
- a közösségi források olyan elosztásának megvalósítása, amely nemcsak a termelők, hanem az egész társadalom érdekeinek előmozdítását eredményezi;
- alternatív foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőségek kidolgozása a mezőgazdasági termelők és családjaik részére;
- egyszerűbb és átláthatóbb agrárpolitika az uniós agrárnormák egyszerűsítése révén;
- a közösségi szinten meghozandó döntések világos elhatárolása a nemzeti szintűektől;
- a hagyományos európai mezőgazdasági modell megőrzése;

⁴⁵ "Agenda 2000" Explanatory Memorandum. *The future for European Agriculture*. COM (98) 158 final

- a vidéki környezet, a táj megőrzését, javítását is figyelembe vevő, ugyanakkor sokszínű gazdálkodási formák fenntartása;
- a vidékfejlesztés megerősítése és új irányainak lefektetése;
- a környezeti célok fokozott bevonása a Közös Agrárpolitikába;
- a környezetkímélő termelési eljárások széles körű alkalmazása révén a fogyasztók igényeinek megfelelő, minőségi termékek előállítására.

Az Agenda 2000 alapján a Bizottság kidolgozta a 2000-2006-os költségvetési időszakban általa megvalósítandónak tartott konkrét intézkedéseket, amelyek összességükben jóval kisebb változásokkal járhatnak, mint amelyekre a célkitűzések alapján gondolhatunk. A Bizottság indítványai - az 1992-es reformhoz hasonlóan - a Közös Agrárpolitikában fennálló viszonyokat lényegében változatlanul hagyják, illetve csak szigorú fokozatosság mellett irányoznak elő bizonyos változásokat. Általánosságban azt állapíthatjuk meg, hogy az Agenda 2000 keretében megfogalmazott bizottsági indítványok sem elegendően radikálisnak, sem megfelelő mértékben mélyrehatóknak, illetve átfogónak nem nevezhetőek.

A tagállamok mintegy másfél évi egyeztetés után fogadták el 1999. márciusában az Agenda 2000 bizottsági tervezetét, amely egyeztetésnek éppen a mezőgazdaság képezte a legvitatottabb területét. Az Agenda 2000 keretében elfogadott agrárpolitikai rendelkezések egy, a tervezettnél kisebb mértékű változásokat eredményező, de olcsóbb reformot irányoznak elő, amely rövid távon is jelentős veszélyeket rejt magában. A támogatások csökkentése ugyanis várhatóan még így sem fog megfelelni a WTO keretében fennálló kötelezettségeknek, és minden bizonnyal hasonlóan feszültségeket indukál majd a bővítésben érdekelt csatlakozó országok vonatkozásában is, mivel a reformcsomag a mezőgazdaság területén hosszú átmeneti idővel számol, nem biztosít kellő forrásokat az új tagállamok részére, illetve az első időszakban nem is kívánja az újonnan csatlakozott államok termelőinek is biztosítani a kompenzációs kifizetéseket.

Összegzésként tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a Közös Agrárpolitika gyökeres reformja még várat magára, de ugyanakkor elengedhetetlen az uniós agrárszektor évtizedes problémáinak kezelése, illetve versenyképességének hosszútávú megalapozása és biztosítása szempontjából csakúgy, mint a környezetvédelem érdekeinek érvényesítését illetően.

3.2. Az Európai Unió környezeti politikája

3.2.1. Az uniós környezeti politika kialakulásának főbb állomásai

Míg a Közös Agrárpolitika - amelyet a Közösség "házassági szerződésének" is szoktak nevezni - az uniós integráció első közös politikájaként szinte az EK születésétől fogva jelentősen hozzájárult az integráció elmélyüléséhez, addig közösségi környezeti politika korántsem tekinthet vissza ilyen jelentős múltra.

Az integráció kezdeti szakaszában abban nem jelentek meg környezetvédelmi vonatkozások, amely alapvetően két körülményre volt visszavezethető.

Egyrészt az 1950-es években a környezetvédelem sem az integráció által érintett európai államokban, sem máshol a világon még nem számított olyan horderejű kérdésnek, amely komoly figyelemre tarthatott volna számot akár a közvélemény, akár a jogalkotás-jogalkalmazás politikai, illetve szakmai szférájában. Ez a megállapítás nemcsak nemzetközi, hanem nemzeti szinten is igaz volt ekkoriban.

Mindennek az erősítése irányában hatott az is az európai integráció vonatkozásában, hogy azt a gazdasági integrációra alapozva kívánták elindítani, illetve kiteljesíteni. Igaz ugyan, hogy a közös piac céljai már azok első megfogalmazásakor rendelkeztek a gazdaságin túlmutató, a politikai illetve társadalmi integráció egyéb vonatkozásai irányába mutató háttér-megfontolásokkal, azonban ezek hosszútávú megvalósítására is mindenekelőtt gazdasági eszközök igénybevételét irányozta elő az integrációt illetően kompetens szakmai-politikai közeg.⁴⁶

A fentieknek megfelelően sem az Európai Gazdasági Közösséget megalapító, sem az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés nem tartalmazott rendelkezéseket sem valamely önálló közösségi környezeti politika létrehozatalát illetően, sem a tagállami környezeti politikák összehangolására vonatkozóan, sőt abban sem a környezetvédelemre, sem a környezetre való utalással nem találkozhatunk. Ez az állítás már csak némi módosítással volt elmondható az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződést illetően, ugyanis az a radioaktív sugárzás elleni védekezés vonatkozásában lehetővé tette a közösségi norma-alkotást. Ez a körülmény azonban alapjában nem kérdőjelezi meg azt a megállapítást, hogy az európai integráció intézményesülésének kezdetén a környezetvédelem még nem szerepelt az integráció által érintett területek között.

A Római Szerződés a közös piac létrehozatalát előirányozva még a gazdasági szférákban is csak meglehetősen behatárolt mértékben törekedett az egyes ágazati politikák egységesítésére, a gazdasági szférákon kívüli területeken a politikai integrációt csak elsődleges

⁴⁶ BÁNDI et al. 1999, 18.

céljára, vagyis a közös piac létrehozatalára tekintettel, illetve az ahhoz feltétlenül szükséges legkisebb mértékben kívánta megvalósítani. Ennek során nemhogy a nem kifejezetten gazdasági területek - így a környezetvédelem, illetve a környezeti politika - hanem egyes, a gazdasági szférával szorosabb kapcsolatban álló, illetve a közös piac megvalósulását közvetlenebb módon érintő ágazatok is kimaradtak a Római Szerződés eredeti szabályozási koncepciójából, mint például az iparpolitika vagy az energiapolitika.

A fokozatosan súlyosabbá váló és egyre gyakrabban nemzetközi dimenziót is nyerő környezeti károk következtében az 1970-es évtized elejére jelentősen megváltozott a környezetvédelem megítélése mind gazdasági, mind politikai szempontból, ami természetesen nem maradt hatás nélkül sem általában a jogalkotás, sem az európai integrációs folyamatok vonatkozásában.

Ezzel párhuzamosan szintén ekkorra érett meg az a felismerés, hogy a környezet állapotának védelme illetve megőrzése is azon területek közé tartozik, ahol szükséges a Közösség szintjén megvalósuló együttműködés létrehozatala. Ebben nagyban közre játszott annak felismerése, hogy a - számottevő részben éppen a gazdasági integráció egyre magasabb fokának betudhatóan - fokozottan jelentkező környezeti problémákat azok jellege és kiterjedése miatt az egyes tagállamok magukban már nem tudják kezelni, ezért szükséges a környezet állapotának védelmét közösségi szinten is összehangolni.

Ezeket a folyamatokat erősítette az is, hogy ekkorra jutott el a gazdasági integráció arra a szintre, amelyen az összehangolt környezeti cselekvés hiánya már az integrációt gátló tényezőként jelentkezett. Érvényesült ez mind az egyes tagállamok közötti kereskedelem vonatkozásában, mind az EK világpiaci versenyképességét illetően. A Közösség környezeti integrációja tehát a gazdasági integráció szükségszerű velejárójaként, egyrészt mint annak következménye, másrészt mint előmozdítója jelentkezett.⁴⁷

Az első környezeti tárgyú közösségi jogszabályok az egységes belső piacon belüli szabad kereskedelmet gátló, korlátozó akadályok felszámolásával, illetve elhárításával kapcsolatban születtek meg. Ennek megfelelően ezek nem a közös környezeti politika keretében, de még csak nem is annak kialakításával összefüggésben keletkeztek, és céljuk sem a környezetvédelem egyes területeinek közös szabályozása volt. Mindennek ellenére a közösségi környezeti politika kialakulásának folyamatában igen jelentős szerepet töltek be.

Erre példaként elsőként az 1967-ben megalkotott 67/548/EGK irányelv említendő, amely a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és megjelölésére vonatkozó

⁴⁷ BÁNDI et al. 1999, 23.

tagállami jogszabályok közelítését írta elő. Amint az irányelv preambuluma is leszögezi, kibocsátását a lakosság, illetve különösen az ilyen anyagokat, készítményeket használó dolgozók védelme, valamint a tagállamok belső szabályai eltéréseinek, mint a tagállamok közötti kereskedelmet gátló akadályoknak megszüntetése indokolta. Maga a jogszabály a környezetvédelemre nem is utal céljának rögzítésekor, csak a tagállami jogok közelítésére, arra is, mint láttuk elsősorban - de legalábbis ugyanolyan súllyal, mint az emberi egészség védelmére - a Közösségen belüli akadálymentes kereskedelem szempontjainak érvényesítése érdekében.

Ebbe a folyamatba illeszkedik, és lényegében a fentiekben említett jellemzőkkel rendelkezik a motoros járművek zajszintjére és kibocsátási rendszerére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 70/157/EGK irányelv, illetve a tagállamoknak a motoros járművek által okozott levegőszennyezés elleni szabályainak közelítéséről szóló 70/220/EGK irányelv. Vagyis a környezet - de még az egészség védelme sem - jelenik meg egyik direktívában sem célként. Mindkét irányelv kibocsátásának indokaként az eltérő tagállami szabályozások kereskedelmi indíttatású közelítése van megjelölve.

A szabályozás során tehát elsődlegesen a kereskedelmi célok szem előtt tartásával jártak el az említett irányelvek, és általában a közösségi környezeti politikát megelőző, de annak valamiféle "előfutárának" tekinthető jogalkotási termékek. Ugyanakkor ez nem zárta ki azt, hogy ezek a jogszabályok tárgyuknál fogva szükségszerűen rendelkeztek volna az általuk felváltott nemzeti jogszabályok környezeti céljaival. Mindezek révén már ezek a közösségi jogszabályok is a tagállami jogszabályok harmonizálását végezték el, vagyis ezek a jogszabályok tekintendők a közösségi környezeti jog első termékeinek.⁴⁸

A közösségi szintű környezeti politika létrehozásának igénye a hetvenes évek elejére érett meg, amely immár a Közösség szerveinek konkrét intézkedéseiben is testet öltött. A közös környezeti akcióprogram létrehozatalának szükségessége szerepelt a Bizottság 1970-es, az EK Tanácsához címzett Memorandumában, amely kezdeményezését az egy évvel később kibocsátott formális kommunikációjában is megismételte.⁴⁹

A Bizottság kiemelte, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok gazdasági és egyéb társadalmi viszonyait érintő tevékenységeiben a természetes és az emberi környezet állapotának romlása elleni küzdelemnek jelentős szerepet kell kapnia, illetve, hogy a tagállami környezetvédelmi rendelkezések adott esetben komoly befolyással lehetnek a gazdasági integrációra, illetve azon belül is különösen a közös piac működésére.

⁴⁸ BÁNDI et al. 1999, 25.

⁴⁹ Commission of the EC SEC(71) 2616 final. 1971.

Ezt a kommunikét 1972-ben a Bizottság a szennyezés és a környezeti ártalmak csökkentésére, valamint a természeti környezet megőrzésére vonatkozó program tervezetével együtt nyújtotta be a Tanácshoz.⁵⁰

A Bizottság, csakúgy mint a Parlament a közös környezeti politika közösségi szintű megvalósítása mellett volt, ugyanakkor voltak olyan tagállamok, amelyek a tagállamok kormányközi megállapodásait és a nemzeti környezeti politikák összehangolását elegendőnek vélték, a közösségi szint mellőzésével. Emögött a tagállami magatartás mögött mindenekelőtt a tagállami szuverenitás további csökkentésétől való félelem, illetve az egyes tagállamok környezeti adottságaiban illetve állapotában fennálló eltérésekre hivatkozás állt. A közösségi szintre emelés hívei álláspontjuk mellett elsősorban azt hozták fel, hogy közös környezeti politika nélkül az EK gazdasági célkitűzéseinek megvalósulása kerülne veszélybe.

A tagállamok 1972-es párizsi csúcskonferenciájukon a létrehozandó közös környezeti politika közösségi szinten történő megvalósítása mellett döntöttek, valamint felhívták a Bizottságot egy környezeti akcióprogram kidolgozására. A Közösség Környezeti Akcióprogramjának tervezetét a Bizottság 1973 áprilisára készítette el, és azt a Tanács ugyanazon év novemberében el is fogadta.

A Közösség Második Környezeti Akcióprogramját 1977-ben bocsátották ki, és az részben az első program alapján megindult projektek folyamatosságát volt hivatott biztosítani, másrészt új feladatokat is előirányzott a következő öt éves időszakra. A Harmadik Környezeti Akcióprogramot 1983-ban fogadták el, és az az 1982-1986 közötti periódusra vonatkozott. A negyedik akcióprogram 1987-ben született meg, az ötödik pedig 1993-ban.

Az első két akcióprogram hatása és kiterjedése még meglehetősen mérsékeltnek volt nevezhető, a közösségi környezetvédelmi politika céljai és alapelvei igazán a harmadik akcióprogramban körvonalazódtak először markánsan.

Jelentős fordulatot hozott a környezetvédelmi politika vonatkozásában a Római Szerződés Egységes Európai Okmánnyal történt kiegészítése, ugyanis ez az Alapító Szerződésben is intézményesítette a közösségi környezeti politikát, illetve annak céljait, újakkal is kiegészítve azokat, valamint kiterjesztette a környezetvédelmi politika hatáskörét.

Mind a környezeti akcióprogramok, mind az elsődleges jog vonatkozó rendelkezéseit az alábbiakban tárgyaljuk részletesebben.

3.2.2. Az Unió környezeti politikájának alapjai az elsődleges jogban

⁵⁰ *Communication from the Commission to the Council on a European Communities' programme concerning the environment.* Bulletin of the European Communities, Supplement 5/1972. Brussels, 1972.

A Római Szerződés eredeti szövege nem rendelkezett a közös környezeti politikáról, így amikor az megkezdte működését, az újabb hatáskör-átruházás alapját képező tagállami konszenzus nem intézményesült az Alapító Szerződésben, ugyanakkor annak szövege lehetőséget teremtett arra, hogy céljait széles körben, illetve kitágítva értelmezve a környezeti szabályozásnak is alapját képezze.

A Római Szerződés szerint a Közösség feladatai közé tartozik a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, a folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés és az állampolgári életszínvonal emelkedésének biztosítása.⁵¹ A benne foglalt hatáskörök nemzetközi jogi elvének megfelelően mindennek részeként tekintették a környezet védelmét, illetve javítását is, amely feladatoknak legteljesebb kidolgozása az akcióprogramok keretében valósul meg.

A környezeti jogalkotás alkotmányos alapjaként ebben az időszakban a Római Szerződés 94.[100] és 308.[235.] cikkelye szolgált.

A 94.[100.] cikkely a tagállamokra kötelező irányelvek kibocsátását teszi lehetővé abban az esetben, ha tagállami jogszabályok vagy közigazgatási határozatok és gyakorlat egymáshoz közelítése szükségesnek bizonyul a közös piac létrehozatala vagy működése szempontjából közvetlen hatással bíró területen.

A 94.[100.] cikkelyre hivatkozás először a termékekre vonatkozó környezeti szabványok egységesítése körében érvényesült, és csak később jelent meg a környezet, illetve a környezeti elemek védelmét szolgáló szabályozás alapjaként. Ugyanakkor a 94.[100.] cikkelyen alapuló harmonizáció a jogszabályhelynek a közös piachoz, illetve a kereskedelemhez kapcsolódó meghatározottsága folytán nem lehetett alkalmas a nem közvetlenül a termeléshez vagy a kereskedelemhez kötődő környezeti jogalkotás, és így egy átfogó környezeti szabályozás megalapozására sem.

Mindezek miatt a közösségi környezeti jogalkotás alapjaként jelent meg a 308.[235.] cikkely is, amely a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotó hatáskörrel ruházza fel azokra az esetekre is, ha a Szerződés valamely más rendelkezése nem biztosítja a jogalkotási felhatalmazottságot. Ebben az esetben is léteznie kell valamiféle gazdasági kapcsolatnak a Közösség céljai, így a közös piac működése és a szabályozni kívánt terület között, ez azonban nem olyan közvetlen, mint a 94. [100.] cikkely esetében, vagyis ez a szakasz megfelelőbb alapját képezheti a környezetvédelmi jogszabályok kibocsátásának.

⁵¹ RSZ 2. cikkely

A közösségi környezeti jogszabályok egyébként az esetek többségében mindkét szerződéshelyre hivatkozva kerültek kibocsátásra, és csak ritkán utaltak kizárólag ez utóbbi szakaszra.

A Római Szerződés első átfogó módosítását az Egységes Európai Okmány (1986) valósította meg, megteremtve a közösségi környezeti politikára vonatkozó általános legitimitációt azzal, hogy az Alapszerződésbe, azon belül is a Közösség politikáiról szóló részbe illesztette a környezetről szóló VII. címet.⁵²

A közösségi környezeti politika céljait és alapelveit a 174.[130r.] cikkely tartalmazza. Az (1) bekezdésben célként van megjelölve a környezet minőségének megóvása, védelme, javítása, az emberi egészség védelméhez való hozzájárulás, valamint a természeti erőforrások megfontolt és racionális hasznosítása.

Alapelvekként a megelőzés, a környezeti károknak elsődlegesen azok keletkezésénél történő helyreállítása, valamint a szennyező fizet-elv szerepelnek. A Közösség környezetre vonatkozó tevékenységének ezeken az alapelveken kell nyugodnia.⁵³

Témánk szempontjából különösen jelentős a (2) bekezdés utolsó mondata, amely szerint a környezetvédelmi követelményeknek a Közösség más politikáinak is összetevő részét kell képezniük.

A környezetet érintő aktusok előkészítésekor a Közösségnek figyelemmel kell lennie a megszerzhető tudományos és technikai adatokra, a régiók eltérő környezeti állapotára, a tevékenységnek illetve elmaradásának lehetséges hasznaira és költségeire, valamint a Közösség egészének gazdasági és társadalmi fejlődésére és régióinak kiegyensúlyozott fejlődésére.⁵⁴

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése a szubszidiaritás elvének megfogalmazását tartalmazza a környezeti jogalkotásban, (5) bekezdése pedig azt fogalmazza meg, hogy a Közösség hatásköre a környezeti kérdésekben kötött nemzetközi egyezmények vonatkozásában sem nem kizárólagos, sem nem feltétlen.

A 175.[130s.] cikkely a Tanácsot hatalmazza fel arra, hogy - a Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultációt követően - egyhangú döntéssel meghatározza a Közösség által folytatandó környezeti cselekvést, illetve azokat a tárgyköröket, amelyekben elegendő a minősített többséggel való döntéshozatal.

A 175.[130t.] cikkely (legkisebb szigor klauzula) értelmében a közösségi szintű védelmi szabályok nem akadályozzák meg, hogy a tagállamok azoknál szigorúbb rendelkezéseket

⁵² RSZ 174-176.[130r-t] cikkelyek

⁵³ RSZ 174.[130r.] cikkely (2) bekezdése

⁵⁴ RSZ 174.[130r.] cikkely (3) bekezdése

vezessenek be, illetve tartsanak fenn, ha azok egyébként nem összeegyeztethetetlenek a Római Szerződéssel. Ugyanakkor a közösségi jog védelmi színvonalánál alacsonyabb szintet nem tartalmazhat a tagállami szabályozás.

Az Egységes Európai Akta módosításai érintették az eddig jogalkotási alapként hivatkozott 94.[100.] cikkely rendelkezéseit is, amennyiben az újonnan bevezetett 95.[100a.] cikkely (1) bekezdése megváltoztatta a jogalkotás módját.

A 95.[100a.] cikkely (3) bekezdése nevesíti a környezeti jogharmonizációt, amelynek követelményeül állítja a környezetvédelem magas szintjét. A (4) bekezdés felhatalmazza a tagállamokat a közösségi eszközök helyett saját belső szabályaik alkalmazására, azzal, hogy azok nem gyakorolhatják ezt a lehetőséget diszkrimináció vagy burkolt kereskedelmi korlátozás eszközeként. Ennek érdekében előírja a bizottsági kontroll és megerősítés szükségességét, illetve a Bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét a Bizottság és a tagállamok részére.

A Maastrichti Uniós Szerződés is változtatott a közösségi környezetvédelmi szabályozáson, bár nem olyan mértékben, mint az Egységes Európai Okmány. Preambuluma kiemeli a környezetvédelem integrációs szerepét, azt, hogy a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi haladást a környezetvédelmi feltételek mellett kívánja elősegíteni.

A Szerződés módosította a Római Szerződés 2. cikkelyét, és kifejezetten a Közösség céljai, illetve feladatai közt említi a környezet állapotának védelmére is tekintettel lévő fenntartható fejlődés elősegítését. Ezáltal a környezetvédelmet az EK gazdasági céljaival egyenrangúnak ismerték el.

A közösségi tevékenységek bővítése keretében az új 3. cikkely a Közösség tevékenységei és politikái közé emelte a környezeti politikát.

Az új szabályozás - az eddigiekben csak a környezeti politikára vonatkozó - szubszidiaritás elvét általánossá tette, ugyanakkor alkalmazását erősebb keretek közé szorította.

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett új XIX.[XVI.] cím alapján nem változtatta meg az eddigi rendelkezéseket, de kibővítette azokat.

A 174.[130r.] cikkely (1) bekezdése a környezeti politika céljai közé illesztette a regionális vagy világméretű környezeti problémákkal kapcsolatos nemzetközi intézkedések elősegítését a közösség nemzetközi kötelezettségeivel összhangban.

Ugyanezen cikkely (2) bekezdése is bővítette illetve módosította az eddigi rendelkezéseket, így például a védelem magas szintjét a környezeti politika alapelvevé tette, azt is kimondva, hogy ennek során figyelembe kell venni a Közösség régióinak különbözőségét. Az integráció alapelve erőteljesebb megfogalmazást nyert azzal, hogy a környezeti

követelményeket ezentúl integrálni kell a Közösség más politikáinak meghatározásába és végrehajtásába. A közösségi jogharmonizációs szabálytól való tagállami eltérés lehetőségét kiszélesítették a nem gazdasági jellegű környezeti okból történő esetekre.

A 175.[130s.] cikkely kiterjesztette a közösségi környezeti politikát a földrendezési politika és a város- és vidéktervezés vonatkozásában.

Az Amszterdami Szerződés kisebb mértékben eredményezett változást a környezeti jogszabályokat érintő kérdések vonatkozásában.

Az integráció kifejezett céljaként jeleníti meg a gazdasági és társadalmi haladás előmozdítását a környezetvédelemre, de egyúttal a fenntartható fejlődés követelményeinek való megfelelésre figyelemmel is. A Római Szerződés 2. cikkelyének módosításával az EK céljaként jelöli meg a gazdaság harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének elősegítését, valamint a környezet magas szintű védelmét és minőségének javítását.

A 95.[100a.] cikkely új (3) bekezdése értelmében a belső piac kiépítésére vagy működésére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítésére irányuló közösségi aktusokat illetően a bizottsági javaslatokban, illetve a Tanács és a Parlament tevékenységében a környezetvédelemre, az egészségre, a biztonságra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó védelem magas szintjét kell megvalósítani.

A környezeti követelmények más közösségi tevékenységekbe integrálásának alapelvét erősítette tovább az Amszterdami Szerződés azzal, hogy az integráció alapelvét a Közösség céljainak eléréséhez szükséges politikák és tevékenységek felsorolását tartalmazó 3. cikkely rendelkezései közé illesztette.

3.4. A KAP és a közösségi Környezeti Politika viszonya

A Közös Agrárpolitika viszonya a többi közös, illetve közösségi politikához mind elméleti, mind gyakorlati szempontból nagy jelentőségű, ugyanakkor egyben meglehetősen problematikus is. Ennek a kapcsolatrendszernek a gyakorlatban megnyilvánuló problémás kérdései különösen a szabályozási kompetencia és a döntéshozatali eljárás tekintetében merülnek fel.⁵⁵

A közös mezőgazdasági politika és a többi közösségi tevékenység, azon belül is a környezetvédelmi politika egymáshoz való viszonyának megvilágításához hasznos

⁵⁵ AGRÁRJOG 1999, 213.

szempontokat szolgáltathat a közösségi szinten megvalósuló tevékenységek csoportosítására kínálkozó lehetőségek néhányának számba vétele.

Az Európai Közösség politikáinak felosztására kínálkozó számos lehetőség egyike szerint - mint általában egy állam közpolitikáit illetően - megkülönböztethetünk alkotmányozó, elosztó, újraelosztó és szabályozó jellegű politikákat.⁵⁶ Ezen csoportosításon belül a KAP az elosztó politikák tipikus megtestesítőjeként jellemezhető. Az elosztó jellegű politikák esetében ugyanis - csakúgy, mint a közös mezőgazdasági politika keretében - egy-egy ágazati érdek kiterjedt hálózatot épít ki - esetleg már azzal eleve rendelkezik - amelynek keretében a tagállamok által rendelkezésre bocsátott, befizetett pénzeszközöket az adott politika közösen elfogadott elvei alapján, kemény alkufolyamatok során osztják el. A közös környezeti politikát ezzel szemben az utolsó és egyben legátfogóbb kategóriába sorolhatjuk, mint egy olyan politikát, amely elsősorban valamely adott szakterület részletes jogi szabályozását, közösségi szintű harmonizálását célozza.⁵⁷

Egy másik felosztás eljárási, közvetlen közösségi beavatkozást és kiadást feltételező, szabályozó és soft law központú politikák között különböztet.⁵⁸ A Közös Agrárpolitika ezek közül a közvetlen közösségi beavatkozást igénylő politikák közé tartozik. A szabályozó típusú politikák középpontjában a minden érintett által követendő és betartandó, valamint szankcionálható konkrét és részletes szabályok meghozatala áll. Véleményünk szerint a közösségi környezeti politika ez utóbbiak közé sorolható, annak elismerésével, hogy kialakulásában és mai formájában is jelentős hatással bírnak a szigorú értelemben nem jogi kötelező érvényű, soft law-jellegű eszközök is.

Amennyiben horizontális és ágazati politikák között különböztetünk az EK viszonylatában, akkor a KAP az ágazati, míg a környezetvédelmi politika a horizontális politikák közé tartozik.

Mint ismeretes, közös politika alatt a Közösség olyan területekre vonatkozó politikáit értjük, ahol a Közösség fellépése kizárólagos, vagyis ahol a tagállamok alapvetően nem végezhetnek párhuzamos, kiegészítő tevékenységet. Ezzel szemben a közösségi politikák csak kiegészítik a tagállami nemzeti politikákat, illetve intézkedéseket. A Közös Agrárpolitika

⁵⁶ KENDE-SZŰCS 2000, 12.

⁵⁷ Az alkotmányozó politikák körébe az alapvető szerződések kereteivel vagy más hasonlóan fontos és széles kört érintő kérdésekkel kapcsolatos politikák tartoznak, és amelyek általában a legmagasabb szintű kormányzati tárgyalásokat feltételezik. Az újraelosztási típusú politikák nagyban hasonlítanak az elosztó típusúakhoz, azonban azoknál a források gazdagabb régióktól a szegényebbekhez való áramoltatása is megjelenik. Ld. KENDE-SZŰCS 2000, 12-13.

⁵⁸ Uo. Az eljárási központú politikák a közösségi szintű általános szabályok és eljárások, részletes szabályozási lehetőségek kialakítását és megalapozását teszik lehetővé.

tipikusan a közös politikák egyik válfaja, míg ettől eltérően a környezetvédelmi politika közösségi politikaként létezik.

Amint arra a fentiekben már utaltunk, az egyes közösségi tevékenységek közötti kapcsolatoknak döntő jelentősége van a döntéshozatali, illetve jogszabályalkotási jogkörök léte vagy nem léte, illetve azok terjedelme kérdésében. Ennek megfelelően adott esetben komoly problémákat jelenthet ez az agrár-környezetvédelmi irányultságú intézkedések vonatkozásában is, mivel ezek egyrészt köthetők mind a közös mezőgazdasági politikához, mind pedig a közösségi környezeti politikához.

Az ilyen jellegű problémákról nem állíthatjuk azt, hogy egy egyértelmű és minden esetre fennálló megoldással rendelkezünk feloldásukra. Az azonban elméletileg igaz, hogy ha a szándékolt környezetvédelmi intézkedések olyan környezeti elemeket érintenek, illetve a környezet állapotát általában úgy érintik, hogy azok a közös mezőgazdasági politika tárgyát képezik, illetve annak megvalósításához szükségesek, akkor a döntést, illetve jogszabályt a Római Szerződés mezőgazdaságra vonatkozó címére, ezen belül is annak 37.[43.] cikkelyére alapozva lehet meghozni, illetve kibocsátani. Az ilyen közösségi intézkedések körébe sorolhatók mindenekelőtt azok az intézkedések, amelyek elsődlegesen mezőgazdasági indíttatásúak, de valamilyen közvetett agrár-környezetvédelmi tartalommal is bírnak, de a talaj- és vízvédellemmel kapcsolatos közösségi normák, vagy akár a földvédelemmel (földmennyiségvédelemmel) összefüggésben meghozandó jogszabályok is.

Amennyiben az adott intézkedés célja elsősorban nem mezőgazdasági indíttatású, hanem környezetvédelmi, ökológiai, akkor annak kibocsátására a Római Szerződés 157.[130.] cikkelye alapján kerül sor.

Természetesen a gyakorlatban a legtöbb esetben nem egyértelmű annak eldöntése, hogy valamely intézkedés vagy döntés melyik politika, pontosabban, hogy a KAP, vagy a környezeti politika terepébe tartozóan legyen megvalósítva. Ennek eldöntésénél mindenesetre annak van döntő jelentősége, hogy az adott terület elsődlegesnek tekinthető célja melyikhez köthető szorosabban.

4. A környezetvédelmi szempontok KAP-beli figyelembe vételének alapkonceptiója

4.1. Az agrár-környezeti politika céljai

A mezőgazdaság intenzívvé válása a közösségen belül jelentős részben tudható be a lényegében európai szinten meghatározott közös agrárpolitikának, és így az intenzifikáció által eredményezett környezeti terhelések is nagy mértékben visszavezethetők erre. Ennek

megfelelően a mezőgazdasági környezetterhelés káros következményei elleni védekezés megvalósításának is alapvetően a KAP fényében kell megvalósulnia.

Az agrár-környezeti politika megjelölés alatt mindenekelőtt az ilyen tartalmú jogszabályok mögötti szabályozási célt és szándékot kell érteni, hiszen nem beszélhetünk egy olyan egységes és önálló közös, illetve közösségi politikáról, amely ezt a nevet viselné, az elnevezést inkább tárgyának speciális, részben agrárjogi, részben környezetvédelmi jogi kötődésére tekintettel, és mindenekelőtt praktikus okokból indokolt használni.

Az agrár-környezeti politika céljaiként elsőként az agrárpolitika 33.[39.] cikkelyben foglalt hagyományos öt célját tekinthetjük, amelyhez hozzáértendő a környezetvédelem szempontjainak érvényesítését előíró 174.[130r.] cikkely hatodik célként. A közös agrárpolitika komplexitása ezáltal válik teljessé, ugyanakkor azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Római Szerződés alapján azok között nem állapítható meg alá-fölérendeltségi viszony, és hogy a mindenkori politikán múlik az, hogy melyiket tartja fontosabbnak. Erre, valamint a mezőgazdasági és környezetvédelmi szabályozás közötti gyakori átfedésekre tekintettel a két szabályozási terület keretében eljáróknak jobban együtt kell működniük az eddigiekénél.⁵⁹

Az agrár-környezeti politika konkrét céljai igen kedvező hatásokkal járó elképzelésekre utalnak, így az agrokemikáliák használatának redukálására, a tömeges állattartásból származó hulladékok mennyiségének csökkentésére, illetve megfelelő kezelésére, a felszíni vizek eutrofizációtól való védelmére, valamint a talajvizek nitráatterheléstől való megóvására. Ide sorolandók a talajvédelem kérdései, így különösen az erózió-defláció elleni védelem, a tájvédelem, valamint a biodiverzitás megőrzése.

Ezekhez képest újabb keletűek az ökológiai termelés támogatására irányuló erőfeszítések, valamint az agrárstruktúra-politikában megjelenő új hangsúlyok, például a hátrányos helyzetű vidékek támogatása a tájfenntartásra, illetve a föld- és talajvédelemre tekintettel, vagy a környezet-barát tenyésztési-termesztési módok kifejlesztésére irányuló kísérletek, valamint a környezeti hatásvizsgálat kiterjesztése a mezőgazdasági tevékenységekre. Ezek a környezetbarát eljárások a régóta alkalmazott intenzív földhasznosítás helyett extenzív földhasznosítást valósítanak meg. Ilyen további intézkedésként említhető még az ökológiai szempontból is jelentős földpihentetés, a környezeti érdekeket jobban érvényesítő termelők részére nyújtott díjazások, támogatások, illetve a mezőgazdasági termeléssel felhagyó gazdáknak biztosított előnyudíj.

⁵⁹ SCHRÖDER 1995, 118.

A fenti célok megvalósítása szempontjából igen nagy jelentőséggel bír az, hogy egy célkitűzés a közös agrárpolitika célrendszerének régóta része-e, vagy csak újonnan került be ebbe a körbe, ugyanis minél régebbi az adott cél, annál több tapasztalat áll rendelkezésre megvalósításának lehetőségeit illetően, ugyanakkor annál jelentősebb elvárásokat is támasztanak vonatkozásában.

4.2. A környezetbarát agrárpolitika közösségi összetevői

4.2.1. A Közösség Környezeti Akcióprogramjainak főbb agrár-környezetvédelmi vonatkozásai

A környezetbarát agrárpolitika kiindulópontja annak jóval a primer jogban való megjelenése előttre tehető, ugyanis már az 1973-ban elfogadott Első Környezeti Akcióprogramban is fellelhetők bizonyos elemei az ökológiai szempontoknak is megfelelő mezőgazdálkodásra törekvésnek. Ezek az elemek a következő négy akcióprogramban is jelen vannak, illetve azok ezeket fokozatosan egyre jobban kifejtik.

A környezeti szempontoknak más politikai ágazatokban való figyelembevétele alapvető követelménye az EK környezeti politikájának már annak kezdetei óta, így azt az első akcióprogram is általános érvénnyel megfogalmazta.

Ezt már a Tanács és a tagállamok kormányképviselői által kibocsátott nyilatkozat (1973) is tartalmazta, amikor utalt a párizsi csúcskonferencia felhívására, illetve a Római Szerződés 2. cikkelyére, vagyis a gazdaság harmonikus fejlesztésére, illetve a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedésre, amelyekhez szükségesnek tartja a szennyezés és a környezeti ártalmak elleni hatékony küzdelmet, az életminőség javítását és általában a környezetvédelmet. A Párizsi Nyilatkozat tehát a Közösség céljainak eléréséhez nélkülözhetetlennek tartja a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelést, ami nyilvánvalóan nem maradhat következmények nélkül az agrárpolitika vonatkozásában sem.

Az első akcióprogram bevezetőjében lényegében a Párizsi Nyilatkozat előbbieken említett gondolatait ismétli meg, és az akcióprogram általános célja is már magában rejti a gazdasági növekedés és a környezet védelmének összehangolását célzó fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés koncepcióját.

Témánk szempontjából az Akcióprogram II. Részének rendelkezései érdemelnek különös figyelmet, ugyanis ezek alapvető követelményt állítanak fel a Közösség különböző ágazati politikái, így az agrárpolitika vonatkozásában a környezet védelmét és számításba vételét illetően. A közös agrárpolitika kidolgozása és végrehajtása során tehát figyelembe kell

venni az ilyen jellegű érdekek érvényesülésének biztosítását is, az Akcióprogramban megfogalmazott környezetvédelmi eszközökre és speciális célokra tekintettel is.

A Második Környezeti Akcióprogram (1977) megismétli az első akcióprogram utalását a Római Szerződés 2. cikkelyére, valamint megerősíti annak céljait és alapelveit. Kiemelt hangsúlyt kap benne többek között a vízvédelem, valamint a megelőzés szempontjainak érvényesítése a földhasználatban.

A Közösség Harmadik Környezeti Akcióprogramjában (1983) szintén megjelenik a környezetvédelmi szempontoknak az egyes gazdasági tevékenységek tervezésébe, illetve fejlesztésébe való integrálásának követelménye, de itt már egy átfogó stratégiát alkotva, és hangsúlyosan a gazdasági és társadalmi fejlődés részeként. Hangsúlyozza a megelőzés szükségességét a környezeti elemek, így a föld védelme és ésszerű hasznosítása körében. Itt jelenik meg először az akcióprogramokban a környezeti jelentőségük, vagy más gazdasági szempontok miatt különösen érzékeny területnek minősülő területek kérdése, mégpedig elsősorban a megelőzés szempontjainak integratív érvényesítésével összefüggésben. A harmadik akcióprogram utal az agrárgazdálkodás pozitív hatásai fokozásának szükségességére, illetve negatív hatásainak minél nagyobb mértékű megszüntetésére, csökkentésére, illetve kívánatosnak tartja az ágazati politikák összehangolását a környezetvédelmi szempontok azokba történő egyidejű integrálásával.

A Negyedik Környezeti Akcióprogram a környezeti politikának középponti szerepet tulajdonít a többi politikához képest, és hangsúlyozza, hogy a magas fokú környezeti szabványoknak megfelelés a gazdasági eredményeknek is feltétele. Áttekinti az egyes ágazati politikákat, elősegítve a környezetvédelmi követelmények azokba történő integrálását. A negyedik akcióprogramban megjelenik a strukturális alapok keretében finanszírozott programok jelentőségének felismerése az ökológiai szempontok más közösségi tevékenységek, így különösen a KAP vonatkozásában megvalósuló integrációja terén. Hangsúlyozza a Bizottság feladatait ennek elősegítésében az általa megvalósított gyakorlat révén.

A Fenntarthatóság felé című, és az eddigieknél jóval nagyobb terjedelmű Ötödik Környezeti Akcióprogram (1993), mint elnevezése is mutatja mindenekelőtt a fenntartható fejlődés alapelveinek a Közösség gazdasági-társadalmi tevékenységei során való érvényesítése alapján áll. A Környezeti Politika új stratégiáját elemezve kiemeli a Közösség integrációs és koordinációs jellege által nyújtott lehetőségek jelentőségét az egyes ágazati politikák, így a közös mezőgazdasági politika és a többi közösségi tevékenység, valamint a környezetre hatást gyakorló - elsősorban gazdasági - szereplők, illetve a környezetvédelemben valamilyen azt elősegítő szereppel bíró fórumok közötti kapcsolatok kiépítésében, illetve fejlesztésében. Az

akcióprogram 4. fejezete részletesen foglalkozik öt olyan ágazattal, amelyek a Közösség szempontjából alapvető jelentőségűek, és ahol a problémák megoldása közösségi szinten végezhető el legmegfelelőbb módon. Ezen ágazatok egyike az agrárgazdaság, amely nemcsak, mint az egyik legjelentősebb környezetre hatást gyakorló tevékenység jelenik meg, hanem mint a fenntartható fejlődés szempontjai érvényesítésének egyik potenciális elősegítője. Ezzel összefüggésben részletezi az akcióprogram a mezőgazdasági ágazat környezeti célkitűzéseit, illetve feladatait.

Az Ötödik Környezeti Akcióprogram felülvizsgálatát megvalósító döntés (1998) Kulcsprioritások elnevezésű első részében szintén részletezi az agrárpolitikára a környezetvédelmi kritériumok integrálásából háruló feladatok kérdéseit, immár a Bizottság és az Európai Környezeti Hivatal végrehajtásról készített jelentései, és különösen a KAP reformjára, az Agenda 2000-re tekintettel.

A Döntés a fenntartható agrárfejlődés jegyében emel ki egyes eszközöket, illetve területeket a közös mezőgazdasági piacpolitika, vidékfejlesztési politika és a környezeti politika integrálásának szükségességére figyelemmel. Ilyen prioritásként szerepelnek mindenekelőtt a következők:

- az új farmgazdálkodási technológiák, különösen az organikus termelés és az extenzifikáció ösztönzése;
- a kemikáliák használatának csökkentése, korlátozása;
- a biodiverzitás megőrzése;
- a mezőgazdaság környezetre - különösen a vízminőségre és a földhasznosításra - gyakorolt hatásainak, illetve általában a vonatkozó kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése, értékelése.

Könnyen belátható, hogy a mezőgazdaság és a környezet közötti szoros kapcsolatokra tekintettel a környezeti akcióprogramok miért éppen az agrárgazdaságot jelölték ki elsőként olyan területként, ahol a környezeti követelmények integrálásának szükségessége jelentkezik.⁶⁰

Az akcióprogramok kiemelték a mezőgazdaság környezetkárosító hatása elleni küzdelem fontosságát, de a környezeti követelmények érvényesítése valójában csak akkor került előtérbe, amikor a Közös Agrárpolitikának számolnia kellett az egyre növekvő gazdasági problémákkal - mint például a túltermelés, a jórészt ezzel összefüggésben felmerülő magas

⁶⁰ HORVÁTH 1999, 139.

raktározási, értékesítési költségek, az egyébként is óriási költségvetési terhek, a világpiaci versenyképesség megőrzése stb. - illetve amikor azokra megoldásokat kellett kidolgoznia.

4.2.2. A Bizottság 1985-ös Zöld Könyve

A környezeti akcióprogramok után célszerű röviden utalni a Bizottság egyes olyan - jórészt nem kötelező jogi formában megjelenő - egyéb dokumentumaira, amelyek jelentőséggel bírnak a mezőgazdasági tevékenység környezeti vonatkozásait illetően. Ezen belül már csak egyes - az agrár-környezetvédelmi szabályozás kialakításához nyújtott - új szempontok megemlézése indokolt.

A Közös Agrárpolitika az 1980-as évek közepén elérkezett megreformálásának egyik döntő állomásához, és ennek egyik összetevője volt a Bizottság 1985-ben kiadott Zöld Könyve⁶¹. A környezetvédelem nyílt kifejezésére a közösségi mezőgazdasági politika története során először itt került sor.⁶² A reformdokumentum, amely a Közös Agrárpolitika jövőbeni fejlődési lehetőségeivel foglalkozik, utal arra, hogy az intenzív földművelés és állattenyésztés által - mindenekelőtt az élelmiszerellátás terén - biztosított pozitív eredmények egyidejűleg a környezet sok esetben visszafordíthatatlan károsodásával jártak.

Éppen ezen káros hatások miatt szükséges a mezőgazdasági szférában is alkalmazni a környezetvédelmi előírásokat, illetve ellenőrzési mechanizmusokat. A Bizottság szerint az ennek során, vagyis az ilyen védelmi szabályok bevezetésével összefüggésben keletkezett hátrányokért a termelők nem várhatnak el kompenzációt sem tagállami, sem közösségi szinten.

A közösségi gyakorlatban a mezőgazdaság és környezetvédelem kapcsolatrendszerének két alapvető formája jelentkezett. Egyrészt a mezőgazdaságnak mint a környezet állapotát jórészt negatívan befolyásoló tevékenységként való szemlélése (és ennek megfelelően a káros hatások megszüntetésének, a környezetbarát termelési módszerek támogatásának előtérbe kerülése), másrészt ennek változatlan elfogadásával az agráriumnak a természeti, és a tág értelemben vett - kulturális, társadalmi, gazdasági - környezetre gyakorolt pozitív hatásainak felismerése (a mezőgazdálkodás ösztönzése azokon a területeken, ahol az a természetvédelem, a táj megőrzése, a vidéki lakosság megtartása, a hagyományos mezőgazdaság fenntartása szempontjából indokolt, mindenekelőtt a struktúrapolitikával összefüggésben).

⁶¹ *Perspectives for the Common Agricultural Policy. "Green Paper"*. Commission Communication, COM (85) 333 final.

⁶² FARKASNÉ 1999, 67.

A Zöld Könyv a két megközelítés közül még alapvetően az előbbi alapján áll, de azt is hangsúlyozza, hogy a vidék természetes környezetét megőrző, és a különleges területeket védő mezőgazdasági gyakorlatot támogató politika legalább olyan fontos, mint a környezet passzív védelme. Mindehhez többek közt az alábbi eszközök szükségességét emeli ki:

- kevésbé intenzív termelési módszerek alkalmazása;
- a legelőhasználat megfelelő szabályozása;
- a talajvíz elvezetésének (vagyis lényegében a mocsarak lecsapolásának) megszüntetése;
- a művelési ág megfelelő megválasztása, illetve szükséghez képest történő megváltoztatása;
- a biogazdálkodás elősegítése.

Ezeket a termelési módszereket azokon a területeken, ahol a környezeti egyensúly különösen veszélyeztetett a Bizottság szerint indokolt jogilag kötelezővé tenni.

Ugyanakkor vannak olyan térségek is, ahol a környezetvédelmi célok már csak a mezőgazdasági tevékenységgel való teljes felhagyás révén valósíthatók meg. Ilyen célként jelentkezik például a természet és az élővilág védelme, vagy ökológiai szigetek létrehozása. Ezeken a területeken - amely egyes vélemények szerint a Közösség mezőgazdasági területének mintegy 10 százalékát érinti - a Bizottság speciális eszközök alkalmazását javasolja, amelyek közül a legjelentősebb a termőföldek állami, illetve önkormányzati közhatóságok által történő környezeti célú felvásárlása, illetve bérlete. Erre túlnyomórészt úgy lenne célszerű sort keríteni, hogy az adott földterület továbbra is az adott mezőgazdasági termelő kezelésében maradjon.

A Bizottság leszögezte, hogy a közös mezőgazdasági politika Római Szerződésben megfogalmazott céljai továbbra is fennállnak, azonban az elérésükhöz igénybe vett eszközöket nagyobb körültekintéssel kell megválasztani, mint az az eddigiekben történt. Mivel az agrárpolitika hagyományos eszközeinek alkalmazása már korántsem bizonyul elégségesnek, ezért szükséges azok körének bővítése, elsősorban a struktúrapolitika vonatkozásában.

Az agrárszerkezeti eszközök megválasztásánál prioritásként kell kezelni a következő tényezőket:

- a mezőgazdaság környezetvédő szerepe;
- a többlettermelő szektorok termelésének csökkentése;

- a termelés változatosabbá tétele, minőségének növelése;
- a mezőgazdaság támogatása ott, ahol az a népességszint fenntartása, a környezet védelme szempontjából fontos;
- a mezőgazdaság bevonása a regionális fejlesztésbe.

Mindezek figyelembevételével a Bizottság a következő agrárszerkezeti eszközök alkalmazását javasolja:

- földpihentetés, ugaroltatás (set-aside, "félretétel");
- korai nyugdíjazás;
- extenzív gazdálkodásra áttérés;
- termékszerkezet-váltás a többletermelő szférákban;
- speciális támogatási rendszer a fentiek megvalósítására;
- direkt jövedelemsegélyező rendszer az alacsony jövedelmű termelők veszteségeinek fedezésére.

A Bizottság szerint ez utóbbit csak a környezetvédelmi célokra kijelölt területek kezelésére kötött szerződések körére kellene korlátozni.

Össességében azt állapíthatjuk meg, hogy a Zöld Könyv elsősorban a piac- és árpolitikára helyezi a hangsúlyt, és a környezetvédelmi illetve vidékfejlesztési, területfejlesztési kérdések csak ezekkel összefüggésben jelennek meg, ugyanakkor jelentős javaslatokat tartalmaz a szerkezeti politikát illetően is.

4.2.3. A Bizottság "Környezet és mezőgazdaság" című közleménye

A közösségi agrár-környezetvédelmi szabályozás szempontjából szintén jelentős az EK Bizottság 1988-ban kibocsátott Környezet és mezőgazdaság című közleménye⁶³.

A Közleményből a mezőgazdaságnak, mint a környezet szövetésének bemutatását tartalmazó koncepcióra célszerű itt utaltunk. A mezőgazdaság annak ellenére, hogy számos esetben szennyezi, illetve károsítja a környezetet, nagy jelentőséggel bír a környezetvédelmi követelmények érvényesítése terén is, mutat rá a Bizottság.

⁶³ *Environment and Agriculture*, Commission Communication COM (88) 338 final

Az európai mezőgazdaság ebben a koncepcióban mint a környezet hagyományos szövetségese jelenik meg, és ennek megfelelően a termelők is mindenekelőtt mint a környezeti állapot fenntartói szerepelnek. Ahogyan a Bizottság fogalmaz: "Az európai gazdák évszázadokon keresztül formálták, fenntartották és óvták a kontinens földfelszínének döntő hányadát. Mivel létük a természettől függött, azzal teljes harmóniában éltek és dolgoztak, megélhetésüket a termékeny talaj, a tiszta víz és a stabil ökológiai egyensúly biztosította."⁶⁴

A környezetvédelmi szempontoknak messzemenően eleget tevő mezőgazdálkodás tehát jelentős szerepet játszik az ökológiai egyensúly fenntartásában, ugyanakkor ezen túl sok esetben a természeti erők és más gazdasági ágazatok környezeti szempontból kedvezőtlen hatásait is képes elhárítani. Mindezekre tekintettel a mezőgazdasági tevékenység további jelenléte mindenképpen szükséges a Közösség területén, nemcsak az élelmiszertermelés szempontjai, hanem a környezet védelme érdekében is, emeli ki közleményében a Bizottság.

4.2.4. A Bizottság 1991-es dokumentumai a KAP jövőbeni fejlődéséről

Az 1990-es évtized elejére a korábbiaknál hangsúlyozottabban jelentkezett a közös mezőgazdasági politika megreformálásának igénye és ez számos közösségi reformdokumentumban is testet öltött. Ezek közül itt a Bizottság két 1991-ben kibocsátott dokumentumával kívánunk röviden foglalkozni.

A Közös Agrárpolitika fejlesztéséről és jövőjéről szóló 1991-es dokumentum⁶⁵ az 1992-es agrárpolitikai reformok előhírnökeként, illetve megalapozójaként született meg. Agrár-környezetvédelmi vonatkozásai közül kiemelést érdemel az, hogy nemcsak felismerte az extenzív termelési módok ösztönzésének szükségességét, hanem azt a többlettermelés csökkentésének céljain túl a fenntartható mezőgazdasági termelés és élelmiszerminőség fényében értékeli. Mivel az itt megfogalmazott javaslatok jelentős részben az 1992-es reformokban öltöttek testet, szükségtelen a reformdokumentum további ismertetése.

Szintén csak az említés szintjén utalunk a Bizottság mezőgazdasági környezetvédelmi akcióprogramot magában foglaló javaslataira⁶⁶, amelyek többek között számos pénzügyi támogatási módot is felölelnek a gazdaságok ösztönzésére a környezetbarát földművelés érdekében.

⁶⁴ Idézi: HORVÁTH 1999, 140.

⁶⁵ Commission Communication COM (91) 100 final

⁶⁶ Commission Communication COM (91) 258 final

4.2.5. Az Agenda 2000 vonatkozó elemei

Az 1992-es reform gazdasági szempontból kedvezően befolyásolta a közös mezőgazdasági politika alakulását, a környezetre gyakorolt hatásait azonban nem minősíthetjük ilyen egyértelműen pozitívnak. Az agrárstruktúra-, vidékfejlesztési és környezeti politikák integrációja sem érte el a szükséges szintet.⁶⁷

Ezek is hozzájárultak ahhoz, hogy szükséges az agrárpolitika megújításának folytatása, amelynek alapdokumentuma a már említett Agenda 2000. Ennek agrárreform-javaslatai közül a következőket érdemes kiemelni:

- a környezeti követelmények szigorúbb agrárpolitikai integrációja;
- az agrárkörnyezeti eszközök megerősítése;
- az agrárkörnyezeti eszközök kötelező beépítése a regionális programokba;
- az agrárpiaci, illetve a tagállamoknak nyújtott támogatások környezetvédelmi követelményekhez kapcsolása.

A környezetvédelmi szempontok fokozott előtérbe kerülése miatt a Bizottság az agrárkörnyezetvédelmi indíttatású eszközök megerősítése keretében az azokra fordított pénzügyi eszközök jelentős növelését tartja szükségesnek. Annak érdekében, hogy a Közösség országai kielégítőbben biztosítsák a környezetvédelmi szabályok betartását, az ezirányú kötelezettségek tagállami megsértésekor a támogatások csökkentése, illetve megvonása indokolt.

A reformdokumentum alapján a vidékfejlesztési politika a közös agrárpolitika második pilléréként jelenik meg, ami a piacpolitika mellett biztosítéka lehet annak, hogy a mezőgazdasági jellegű kiadások megfelelően hozzájáruljanak a területfejlesztés és a környezet-, illetve természetvédelem problémáinak megoldásához. Mindez megfelel a Közös Agrárpolitikának - a mezőgazdasági politika reformjára kidolgozott részletes javaslatában felvázolt - Európai Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politikává (CARPE - Common Agricultural and Rural Policy for Europe) történő átalakulásának.

A CARPE koncepciójában a mezőgazdasági politika szektorális jellegétől az integrált politikává válás, a multifunkcionális mezőgazdaság irányába való elmozdulás döntő elem, mivel egy ilyen területileg meghatározott közös politika a tagállami politikákkal együtt megfelelőbben tud hozzájárulni a vidéki térségek fejlődéséhez.

⁶⁷ HORVÁTH 1999, 155.

A majdan létrejövő CARPE részletes elemzése meghaladná dolgozatunk lehetőségeit, de azért főbb jellemzőit célszerű legalább a felsorolás szintjén megemlíteni.

A CARPE keretében megvalósítandó célkitűzésként a következők jelentkeznének:

- a piaci ártámogatások helyett a közvetlen kifizetések preferálása a környezeti és területfejlesztési feladatok vonatkozásában;
- a gazdaságilag hatékony és környezeti szempontból fenntartható mezőgazdaság biztosítása;
- a vidéki területek integrált fejlődésének előmozdítása;
- a mezőgazdaság és a vidéki térségek közötti konfliktusok csökkentése.

Mindezek megvalósítására alapvetően a CARPE négy fő elemeként megjelenő, következő eszközök szolgálnának:

- a piac stabilizálása;
- környezeti és kulturális kifizetések a táj megőrzés vonatkozásában;
- vidékfejlesztési kezdeményezések;
- átmeneti támogatások az átalakulás elősegítésére.⁶⁸

5. Agrár-környezetvédelem a közösségi jogrendszerben

5.1. Az agrár-környezetvédelmi szempontok érvényesítésének lehetőségei az elsődleges jog alapján

A mezőgazdasági tevékenység keretfeltételeinek - környezetvédelemmel való összehangolása keretében történő - újrafogalmazásával összefüggésben célszerű megvizsgálni azt, hogy erre milyen mértékben van lehetőség a Közösség elsődleges joga alapján.

A Római Szerződést megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy az alapján véve nyitott egy ilyen újrafogalmazás vonatkozásában. Ugyanakkor ez a lehetőség csak nagyon szűk keretek között mozoghat, mivel a KAP céljainak megállapítása, illetve módosítása elsődlegesen a mindenkor politikai szándéknak van leginkább alárendelve, és csak kis mértékben lehet az Alapítószerződésre támaszkodni ez ügyben.

⁶⁸ TAR 2000, 3.

Amint arra már utaltunk, a közös mezőgazdasági politika 33.[39.] cikkely szerinti öt célja mellett a 174.[130r.] cikkely (2) bekezdésének harmadik mondata értelmében a környezetvédelem az ezekhez társuló hatodik célként is felfogható. Ezek közül a célok közül az Alapító Szerződés alapján nem állapítható meg, hogy bármelyik is prioritást élvezne a többihez képest. Ez fennáll a KAP szűk értelemben felfogott - vagyis a 33.[39.] cikkely szerinti - öt célkitűzése vonatkozásában, de a tág értelemben felfogott célrendszert illetően is. Vagyis a szűk értelemben vett öt cél, és a környezeti követelmények figyelembevétele, mint hatodik cél kapcsolatában is.

Mindennek alátámasztására elég csak arra a gyakorlati következményre utalni, ami az agrár-környezeti szabályozás körébe eső területeken tapasztalható gyakori átfedések miatt jelentkezik az abban eljáró fórum kiválasztását illetően. Ennek kiküszöbölésére a szóba jöhető eljáró fórumok, így a jelen esetben az Agrárminiszterek Tanácsának és a Környezetvédelmi Tanácsnak fokozottabb együttműködése kínálkozik megoldási lehetőségként.

Ami a politikai mérlegelés gyakorlását illeti, ez egy különösen problematikus kérdés. A Római Szerződés 37.[43.] cikkelye szerint a döntésre jogosult Agrárminiszteri Tanácsnak - a 33.[39.] cikkely (2) bekezdése értelmében - számolnia kell a mezőgazdasági tevékenység sajátosságaival, a tagállamok eltérő szociális szerkezetéből és természeti adottságaiból adódó eltérésekkel. Ennek következményeként a döntések meghozatala rendszerint csak olyan kompromisszumok révén lehetséges, amelyek kifejezetten nem kedveznek a környezetvédelmi szempontok bevonásának.

Azáltal egyébként, hogy a Római Szerződés 33.[39.] cikkely (2) bekezdése szerint a KAP kialakításánál figyelembe kell venni többek közt a különböző mezőgazdasági területek közötti természeti különbségeket is, az EGK-szerződés - legalábbis elviekben - már a kezdetektől fogva lehetőséget nyújtott (volna) a mezőgazdasági környezetvédelem, és általában a környezetvédelem érdekeinek bizonyos fokú érvényesítésére a Közösség agrárjogi jogalkotásában.

Véleményünk szerint elméletileg - igaz a jogszabályhely meglehetősen kiterjesztő értelmezésével - az a konstrukció is elképzelhető lett volna, hogy a környezetvédelmi követelmények megvalósítására a KAP - 33.[39.] cikkely (1) bekezdés szerinti - öt célja alapján került volna sor. A környezetvédelem és különösen az élelmiszerellátás biztosítása, a termelés ésszerűsítése valamint a termelési tényezők lehető legjobb felhasználása közötti lehetséges összefüggésekre alapozva - megfelelő szemlélet mellett - eszerint a bekezdés szerint is lehetséges lett volna a környezetvédelem agrárpolitikában való megjelenítése. Természetesen ez csak egy hipotézis maradhatott, hiszen a Közös Agrárpolitika kialakulásakor, és az azt

követő években sem ítélték a környezetvédelmi kérdéseket olyan horderejűnek, hogy azokkal a KAP-ban foglalkozni kellett volna. Azzal pedig, hogy a Római Szerződés előírta a környezeti érdekek figyelembevételét a Közösség más tevékenységei során is, létjogosultságát veszítette egy ilyen - talán egy kicsit "erőltetett" - értelmezés útján történő fellépés a környezet védelmére. (Hogy arról már ne is beszéljünk, hogy napjainkban sem mutatkozik túlzottan nagy hajlandóság a környezeti követelmények megvalósítására az agrárpolitika terén, nemhogy évtizedekkel ezelőtt.)

Mindemellett azt is hangsúlyozni kell, hogy az egyes intézkedések során számos egyéb okból is nehéznek bizonyulhat a környezetvédelem megkívánt figyelembe vétele. Különösen igaz ez azokra az agrár-környezetvédelmi vonatkozású intézkedésekre, amelyek elsődlegesen és közvetlenül nem környezeti, hanem gazdasági megfontolásoknak köszönhetik létüket. Ezek végrehajtása során hiába lenne messzemenően indokolt környezetvédelmi szempontból bizonyos követelmények sokkal nagyobb mértékű megvalósítása, erre nem kerül sor, mivel ezeknek az intézkedéseknek a Közös Agrárpolitika keretében történt bevezetésére alapvetően gazdasági szempontok alapján került sor, és ezáltal alkalmazásuk és megítélésük során is ezek a megfontolások a döntőek.

Megállapíthatjuk, hogy a 174.[130r.] cikkely közös mezőgazdasági politika keretében történő alkalmazása egy olyan politikai mérlegelés függvénye, ahol a jogi érveknek nem nagyon van szerepük. Ezen a területen tehát nincsen lehetőség az ökológiai követelmények fokozott érvényesítésére elsődleges jogi eszközökkel. Eddig még az Európai Bíróság sem volt kész arra, hogy a KAP vonatkozásában fennálló széles politikai játéktérrel a 174.[130r.] cikkely alapján leszűkítse.

Jelenleg az, hogy a Bíróság megsemmisítsen valamely agrárpolitikai intézkedést, csak abban az esetben valószínű, ha abban a környezetvédelmi szempontokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyták.⁶⁹ Tehát, ha a környezeti érdekeket valamilyen szinten figyelembe veszik az adott intézkedés megalkotása, illetve végrehajtása során, akkor azzal eleget tesznek a környezetvédelmi érdekek más politikák keretében való megvalósítására irányuló kívánalomnak, függetlenül attól, hogy adott esetben arra sokkal nagyobb mértékben lett volna szükség a környezet védelme szempontjából.

Itt utalunk ugyanakkor arra, hogy az agrárpolitika reformja során - amely természetesen együtt jár a célok újrafogalmazásával is - a Bíróság más vonatkozásban már eddig is nagyban hozzájárult a felmerülő ellentmondások feloldásához. Például a Bíróság a 33.[39.] cikkely (2)

⁶⁹ SCHRÖDER 1995, 119.

bekezdés b) és c) pontjával összefüggésben - amely szerint a KAP kialakításánál figyelembe kell venni a megfelelő átalakítások fokozatos végrehajtásának szükségességét, illetve a gazdaság egészével való szoros kapcsolatát - leszögezte, hogy "az agrárfőleg termelésének csökkentése nem mondható a közös agrárpolitika céljaitól idegennek".⁷⁰ Szintén ezzel a cikkellyel összhangban állapította meg a Bíróság azt, hogy "az agrárpolitikai célokat oly módon kell értelmezni, hogy az lehetővé tegye a Közösség intézményei kötelességeinek teljesítését, tekintettel az agrárszférában és a gazdaság egészében végbemenő fejlődésre"⁷¹.

A fentiek tehát kellő alapot adnának a 33.[39] cikkely megreformálására, amire a KAP több évtizedes történetét figyelembe véve kevés esély van. A 33.[39.] cikkely a Római Szerződés eddigi összes módosításakor változatlan maradt, a tagállamokban pedig napjainkban sincsen reális esély arra, hogy a Közös Agrárpolitika célrendszerének módosítására, vagyis lényegében a mezőgazdaság Közösségen belüli kiemelt szerepének valamilyen mértékű megkérdőjelezésére kerüljön sor.⁷²

5.2. Az agrár-környezetvédelmi szempontok megjelenítése a másodlagos jogban

Mind a közösségi agrárjogi, mind a közösségi környezeti jogalkotás súlypontja a másodlagos jogi jogforrásokra helyeződik.

Az ilyen, a Közös Agrárpolitika keretében meghozott környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezések csoportosítására számos lehetőség adódik.

Az egyik ilyen legkézenfekvőbb megkülönböztetést maga a KAP két fő területre felosztása adja, így beszélhetünk a piac- és árpolitika körébe, illetve a struktúrapolitika körébe tartozó szabályokról.

Az előző megközelítésmód differenciáltabb alkalmazásával a közös mezőgazdasági politika környezetvédelemmel kapcsolatos intézkedéseit három alapvető csoportba sorolhatjuk.

A rendelkezések első körét az olyan előírások - növény- és állategészségügyi, illetve közegészségügyi szabályok - adják, amelyek mindenképp a mezőgazdasági termelés és élelmiszer-előállítás körülményeit, az élelmiszerek beltartalmi értékét, a szermaradványok és a környezeti terhelés megengedett mértékét szabályozzák.

A másik két kategóriába a szerkezeti politika körébe tartozó támogatások és egyéb eszközök szabályai tartoznak, amelyek két fő csoportra oszthatók. A első rész körébe az olyan

⁷⁰ Case C-331/88 R. v. MAFF ex parte FEDESA ("Second Hormones") Ld. HORVÁTH 1995, 508. 31. sz. jegyzetpont

⁷¹ Case 68/86 UK v. Council ("First Hormones") Ld. előző jegyzetpontban idézett mű

⁷² SCHRÖDER 1995, 119.

intézkedések tartoznak, amelyek kifejezett elsődleges célja nem a környezet-, illetve tájmegőrző gazdálkodás támogatása, de ilyen vonatkozásokkal is bírnak.

A második csoportot a kifejezetten a környezet- és tájvédelem szempontjait szolgáló termelés támogatását előíró rendeletek alkotják.

Ez a felosztás már előrevetíti a harmadik csoportosítást, vagyis a közvetlen agrár-környezetvédelmi rendelkezések, és az ilyen tartalommal csak közvetetten bíró szabályok közti megkülönböztetés lehetőségét. Az előbbi csoport körébe mindenekelőtt az 1992-es agrárpolitikai reform kísérő intézkedéseiként megfogalmazott két jogszabály - a 2078/92/EGK és a 2080/92/EGK rendelet tartozik.

A közvetett agrár-környezetvédelmi tartalommal rendelkező közösségi szabályok köre ennél sokkal nagyobb, hiszen nagyon sok jogszabályt illetően állapíthatunk meg valamiféle kapcsolódást a mezőgazdasági környezetvédelemmel.

Ide egyébként - különösen az agrár-környezetvédelmi tartalom tág értelemben való felfogása esetén - nemcsak a KAP, vagy a környezeti politika körébe tartozó jogszabályokat sorolhatnánk, hanem akár a Közösség más politikáinak megvalósítását szolgáló rendelkezéseket is. Nem igényel különösebben magyarázatot, hogy számos más politikának befolyása van a környezetkímélő mezőgazdálkodás létrejöttére és fennmaradására. Elegendő példaként csak a közösségi területfejlesztési, kereskedelmi, fogyasztóvédelmi, illetve a szociális, vagy a gazdaság- és pénzügypolitikára utalni.

Természetesen a fenti felosztások meglehetősen viszonylagosak, és adott esetben korántsem bizonyulnak gyakorlati téren is olyan egyértelműnek, mint amilyenek elméleti szinten tűnnek. Például az ökológiai gazdálkodás közösségi szabályozása mind piacpolitikai, mind struktúrapolitikai vonatkozásokkal rendelkezik.

Az alábbiakban a közösségi másodlagos jog megítélésünk szerint tipikusnak nevezhető, és a mezőgazdasági környezetvédelem főbb irányait érzékeltető konkrét agrár-környezetvédelmi szabályait fogjuk röviden áttekinteni. Ennek során relatív különállásuk alapján a szerkezeti politika körébe tartozó eszközöket külön tárgyaljuk.

5.3. A közösségi jog szempontjából jelentős, agrár-környezetvédelmi vonatkozású nemzetközi szerződések

A teljesség kedvéért - de szigorúan csak a rövid említés szintjén - utalunk arra, hogy a közösségi jog forrásaként számításba jövő egyes nemzetközi egyezmények is rendelkeznek agrár-környezetvédelmi tartalommal.

A közösségi jog vonatkozásában jelentőséggel bíró nemzetközi szerződések három körbe tartoznak, egyrészt olyan egyezmények, amelyeket maga az EK intézményei kötöttek, másrészt olyanok, amelyeknek megkötése részben a Közösség, részben a tagállamok hatáskörébe tartozik, harmadrészt olyan szerződések, amelyeket a tagállamok még az EGK-szerződés előtt kötöttek meg, és amelyeket a Közösség később, mintegy a tagállamok utódjaként átvett, mivel az saját jogkörébe tartozik. Ez utóbbira a legismertebb példaként az 1947-es GATT-egyezmény említhető.

Természetesen a nemzetközi egyezmények vonatkozásában is különbséget tehetünk - elméleti szinten - olyan szerződések között, amelyek nem kifejezetten agrár-környezetvédelmi indíttatásúak, de rendelkeznek - közvetett vagy közvetlen - ilyen vonatkozásokkal is, illetve kifejezetten agrár-környezetvédelmi szerződésekről. Ez utóbbiak szerepe a mezőgazdasági környezetvédelem jelenlegi - mind nemzetközi, mind nemzeti szintű - helyzetére tekintettel még nem olyan jelentős, mint az első körbe tartozó egyezményeké.

A közösségi gyakorlatban egyébként az a szabályozási mód, hogy a Közösség - tagállamai nevében is - csatlakozik egy nemzetközi szerződéshez különösen a természetvédelem területén bír jelentőséggel.⁷³

6. Az agrár-környezetvédelmi jogközelítés egyes konkrét területei

6.1. A növényvédőszeres engedélyezése és alkalmazása

A növényvédőszeres forgalomba hozatalának és alkalmazásának kérdései egyrészt szoros összefüggésben állnak a Közösségen belüli azonos versenyfeltételek megteremtésével, illetve azért, hogy az erre vonatkozó eltérő nemzeti szabályok rendszerint a tagállamok közti kereskedelem akadályát is képezik, közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozatalára és működésére, másrészt szerepet játszanak a Közös Agrárpolitika céljai, különösen a megfelelő élelmiszerellátás, és termelői jövedelem-biztosítás megvalósítása terén.

Ugyanakkor mindezeket túl a növényvédőszeres forgalmazása, illetve használata jelentős kapcsolódási pontokat mutat az emberek egészsége, illetve az állat- és növényegészségügy, valamint általában a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, illetve az élelmiszerbiztonság körébe tartozó kérdésekkel. Egyes szereknél ez olyan nagy mértékű kockázatot jelenthet, amely miatt azok használata sem részben, sem egészben nem lehet megengedett. Az államok ennek eredményeként nemcsak a növényvédőszeres forgalmazását

⁷³ AGRÁRJOG 1999, 216.

ellenőrzik, hanem bizonyos szereknél korlátozásokat és tilalmakat vezetnek be azok forgalmazására és felhasználására.

A peszticidek szabályozásának rendszere nagy mértékben megegyezik az általában a veszélyes vegyi anyagokra és készítményekre vonatkozó szabályozásával, és mindez a növényvédőszer veszélyességére vezethető vissza.⁷⁴ A növényvédőszer közösségi szabályozásának alapvető elemeit két irányelv, a Tanács 79/117/EGK irányelve a bizonyos hatóanyagokat tartalmazó növényvédőszer forgalmazásának és használatának megtiltásáról⁷⁵, és a Tanács 91/414/EGK irányelve a növényvédőszer forgalmazásáról⁷⁶ tartalmazza.

A hetvenes évek vége óta a mezőgazdasági környezetvédelemnek ez a részterülete jelentős irányváltáson ment keresztül, ami számos előrelépést is eredményezett. A 79/117/EGK irányelv szabályozási koncepciója azon alapul, hogy a növényvédőszer engedélyezését és alkalmazását azáltal szabályozza, hogy bizonyos hatóanyagokat negatív listára helyez, vagyis ezeket nem lehet sem forgalmazni, sem felhasználni. Ez az irányelv még nem hozott létre egy, az egész Közösségre kiterjedő és közösségi szintű engedélyezési rendszert, ezt csak a 91/414/EGK irányelv teremtette meg. Ez utóbbi szerint az engedélyezést a tagállamok végzik, de közösségi jogi szinten meghatározott feltételek szerint, amelyeket a tagállamok konkretizálnak.

Az irányelvek alkalmazásában növényvédőszernek az olyan anyagok és készítmények minősülnek, amelyek egy vagy több olyan hatóanyagot tartalmaznak, amelyeknek célja a növényekre és növényi termékekre káros organizmusok elpusztítása, ezek védelme az ilyen organizmusoktól általában, illetve ennek nevesített válfajaiként az alábbiak:

- a növényi életfolyamatok nem tápanyag-gazdálkodási célú befolyásolása (vagyis nem tartoznak ide többek között a műtrágyák);
- a növényi termékek tartósítása, amennyiben az ilyen anyag vagy készítmény nem esik a tartósítószerre vonatkozó külön előírások hatálya alá;
- nem kívánatos növények elpusztítása;
- növényi részek megsemmisítése;
- nem kívánt növények kifejlődésének, növekedésének megakadályozása;

⁷⁴ BÁNDI 2000, 428.

⁷⁵ 79/117/EEC Council Directive of 21 December 1978 prohibiting the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances OJ No. L 033, 08. 02. 79.

⁷⁶ 91/414/EEC Council Directive of 15 July 1991 concerning the placing of plant protection products on the market OJ No. L 230, 19. 08. 91.

- illetve a 91/414. irányelv szerint ez utóbbi folyamatoknak ellenőrzés alatt tartása is.

Az irányelvek a veszélyes vegyi anyagok és készítmények szabályozásához igazodóan határozzák meg az anyagok és készítmények fogalmát. Az anyagok körébe a kémiai elemek és azok összetevői tartoznak, akár természetes, akár mesterséges előfordulásukban, készítménynek pedig a két vagy több anyagból, mikroorganizmusból, vagy vírustól álló olyan keverékek vagy oldatok minősülnek, amelyeket növényvédőszerként használnak. Hatóanyag alatt az olyan anyagok, mikroorganizmusok és vírusok értendők, amelyeknek általános vagy különös hatásuk van egyrészt a káros mikroorganizmusokra, másrészt a növényekre, növényi részekre vagy növényi termékekre.

Növénynek a direktívák alkalmazása körében az élő növények és élő növényi részek minősülnek, ideértve a friss gyümölcsöt és magokat. Növényi termékek a növényekből származó termékek feldolgozatlan állapotban, vagy ezek egyszerű feldolgozási eljárás utáni állapotukban (mint például őrlés, szárítás, sajtolás), kivéve azt ami a fentieknek megfelelően növénynek minősül.

Állatnak az irányelvek alkalmazása szempontjából az olyan fajokhoz tartozó egyedek minősülnek, amelyeket az ember rendszerint házasított formában tart, illetve azok amelyeket elfogyaszt.

A káros organizmusok körébe a növények és növényi eredetű termékek károsítói tartoznak, legyenek azok akár állatok, növények, vagy vírusok, gombák vagy más kórokozók.

Érdekes, hogy mindkét irányelv tartalmazza a környezet fogalmát, de azt némileg eltérő formában. Az 1979-es irányelv szerint a környezet nem más, mint az emberi lények kapcsolata a vízzel, a levegővel, a talajjal és minden biológiai formációval, az 1991-es pedig úgy fogalmaz, hogy alkalmazásában környezet alatt a víz, a levegő, a föld, a vadon élő növény- és állatfajok, valamint bármely ezek között fennálló kapcsolatrendszer értendő, csakúgy, mint bármely kapcsolatuk élő szervezetekkel.

A 79/117. irányelv tehát a meghatározott hatóanyagokat tartalmazó növényvédőszeresek forgalomba hozatalának és alkalmazásának tilalmára vonatkozik. A jogszabály a forgalombahozatal, illetve piacra juttatás körébe vonja az ilyen peszticidek minden átruházását, történjen az akár ingyenesen, akár ellenérték fejében.

Az irányelvnek megfelelően a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az olyan növényvédőszereseket, amelyek egy vagy több olyan anyagot tartalmaznak, amelyek szerepelnek a mellékletben foglalt listán, területükön sem forgalmazzák, sem használni ne lehessen. Ez a

rendelkezés - ahogyan maga a növényvédőszer közösségi szabályozásának alapkoncepciója is - annak felismerésén alapul, hogy léteznek olyan hatóanyagtartalmú növényvédőszer, amelyek még egyébként az elérni kívánt célnak megfelelő, szakszerű alkalmazás mellett is káros hatásokat idéznek elő, vagy valószínű, hogy ilyenekkel járnak az emberek, az állatok, illetve a környezet vonatkozásában.

Ettől a rendelkezéstől néhány esetben el lehet térni az irányelv felhatalmazása alapján. Így kivételt képeznek a tilalom alól az olyan növényvédőszer, amelyek - előállítási eljárásuk eredményeként - ugyan tartalmaznak valamely, a tilalmi listán szereplő anyagot, de csak olyan elhanyagolható mennyiségben, hogy nem eredményeznek káros hatásokat az emberekre, állatokra, vagy a környezetre.

Nem terjed ki az irányelv hatálya az olyan peszticidekre sem, amelyeket a Közösségen kívülre kívánnak exportálni, hiszen az ilyen államoknak általában megvannak a saját idevonatkozó szabályai. Szintén nem tartoznak a szabályozás hatálya alá a kutatási vagy vizsgálati, tehát tudományos célokra történő felhasználásra igénybe vett növényvédőszer sem.

Néhány ilyen anyagot illetően ugyanakkor lehetséges azok korlátozott mértékig történő használata olyan esetekben, amikor ezt valamely ökológiai okból jelentkező különös szükséglet indokolja, és amikor ez alacsonyabb környezeti kockázattal jár, mint azok más, egyébként szankcionált használata.

Így a forgalmazási és felhasználási tilalom alóli kivételként a tagállamok jogosultak területükön ideiglenes jelleggel engedélyezni a melléklet első részében felsorolt hatóanyagokat tartalmazó növényvédőszer forgalomba hozatalát, illetve használatát, de csak az ugyanezen melléklet második részében meghatározott esetekben. Amennyiben ilyenre kerül sor, a tagállamnak erről tájékoztatnia kell a többi tagállamot, valamint a Bizottságot. Ha ez utóbbi igényli, ismertetni kell vele az eset részleteit, ezen belül is különösen a hatóanyag használatának kiterjedését.

Az irányelv preambuluma szerint egyébként az ilyen kivételek is megszüntetendők, amint azoknál kevésbé veszélyes eljárások állnak rendelkezésre.

A jogszabály elismeri olyan helyzetek bekövetkeztének lehetőségét, amelyek olyan előre nem látható és a növénytermesztést fenyegető veszélyt képeznek, hogy elhárításuk, illetve megfékezésük csak tilalmazott hatóanyagot tartalmazó növényvédőszer által lehetséges. Ennek megfelelően a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy saját hatáskörükben és ideiglenes jelleggel felfüggeszék az irányelv használatra vonatkozó előírásait. Ennek

maximális időtartama 120 nap, és erről azonnal tájékoztatni kell a többi tagállamot és a Bizottságot.

Ami a direktíva mellékletében foglalt negatív listát illeti, azon szerepelnie kell minden olyan anyagnak, amely - rendeltetésszerű, a célnak megfelelő használat mellett is - káros hatásokat idéz elő, vagy valószínű, hogy ilyenmel jár az emberi vagy állati egészséget illetően, valamint a környezet vonatkozásában, az elfogadhatóság szintjét meghaladóan.

Az irányelv által szabályozott döntéshozatali, illetve eljárási kérdések a röviden a következők. A szabályozás során tipikus eljárási forma szerint a Bizottság - vagy saját elhatározásából, vagy valamely tagállam kérésére - megküldi az ügyet a Növényegészségügyi Állandó Bizottságnak.

Amennyiben valamely elfogadni szándékozott intézkedésről van szó, annak tervezetét kötelező benyújtani az Állandó Bizottsághoz. Ez - az elnöke által, az ügy sürgősségére figyelemmel - meghatározott időtartamon belül véleményezi a tervezetet, illetve a konkrét ügyet. Az az eset, amikor a Növényegészségügyi Állandó Bizottság véleménye megegyezik a Bizottságéval nem eredményez nehézségeket az eljárás menetét illetően. Viszont ha az Állandó Bizottság véleményével nincsen összhangban a Bizottságé, vagy ez előbbi nem tudott, vagy egyébként más okból nem nyilvánított véleményt az ügyről, akkor az elfogadandó intézkedésre - késedelem nélkül - a Bizottság tesz javaslatot a Tanácsnak, amely azt minősített többséggel kell elfogadjja. Ha a Tanács a bizottsági javaslat benyújtásától számított 3 hónapon belül nem határoz arról, akkor a Bizottság jogosult ez ügyben intézkedni.

Ez az eljárási rend érvényesül a tagállam által valamely tilalmazott növényvédőszer forgalmazását, illetve használatát - a másként el nem hárítható, és előre nem látható, a növénytermesztést fenyegető veszély miatt - ideiglenesen engedélyező intézkedéssel kapcsolatban. Ilyenkor ugyanis eszerint az eljárás szerint állapítják meg - késedelem nélkül - azt, hogy a tagállam által foganatosított intézkedést lehet-e folytatni, vagy megismételni, illetve ha igen, akkor milyen feltételekkel történhet mindez.

Ugyan kisebb eltérésekkel, de alapjában szintén ennek az eljárásnak megfelelően történik a mellékletben foglaltak módosítása is. Mind az 1. - pontosabban annak (a). és (b.) pontja - mind a 2. rész módosítása, illetve kiegészítése során a fenti eljárást meg kell előznie a Növényvédőszeres Tudományos Bizottságával történő konzultáció. Ettől csak abban az esetben lehet eltekinteni, ha valamely, a második oszlopban szereplő kivétel törléséről van szó, és mindegyik tagállam jelzi a Bizottságnak, hogy ezzel egyetért, vagyis, hogy nem kívánja sem a jelenben, sem a jövőben ezeknek az eltérési lehetőségeknek fenntartását. A tagállamok ezirányú tájékoztatása egyébként megküldhető a Növényegészségügyi Állandó Bizottságnak is.

Ezt az eljárást az irányelv egyébként eredetileg csak az 1981. január 1-jétől (vagyis attól a naptól, amely napig legkésőbb a tagállamoknak implementálniuk kellett az irányelv rendelkezéseit) számított öt éves időszakra írta elő, azzal, hogy annak ezen időtartamon túli alkalmazásáról, illetve bármely egyéb, vonatkozásában fennálló korlátozás megszüntetéséről - a Bizottság javaslata alapján - a Tanács határozhat. Ennek az időbeli körülhatároltságnak az indoka az volt, hogy tapasztalatokat szolgáltasson arról, mennyiben képes ez az eljárás megfelelni a vele szemben támasztott elvárásoknak. Miután az ezirányú vizsgálatok szerint az eljárás kielégítette a követelményeket, a Tanács - 86/214/EGK irányelvvel⁷⁷ módosítva a 79/117. irányelvet - megszüntette alkalmazásának öt éves időbeli korlátját.

Az irányelv olyan módosításainál, amelyek nem tartoznak a fenti rendelkezések hatálya alá, a Tanács szintén a Bizottság javaslata alapján jár el, de nem kötelező sem a Növényegészségügyi Állandó Bizottság, sem a Növényvédőszer Tudományos Bizottságának bevonása.

A melléklet kivételeket felsoroló második oszlopára vonatkozó külön rendelkezés az, amely szerint a Bizottság legalább minden második évben meg kell vizsgálja azt, hogy az abban foglaltak fenntartása szükséges-e, és ha igen, akkor milyen mértékben.

Általános követelmény, hogy a melléklet módosítására csak a tudományos és technikai fejlődés által megalapozott okból kerülhet sor.

Amint azt már említettük, az egységes közösségi szintű növényvédőszer engedélyezési követelmény-rendszert a 91/414. számú irányelv állította fel.

Ez a jogszabály már ismer olyan hatóanyagokat is, amelyek bizonyos növényvédelmi tevékenység mellett nem károsak, és ezeket pozitív listára helyezi. Mindez egy tízéves időtartamra történik, és ezt a listát bármikor korrigálni lehet, amennyiben az anyag utóbb mégis károsnak bizonyul. A növényvédőszer engedélyezését továbbra is a tagállamok végzik, de olyan, közösségi jogi szinten meghatározott feltételek szerint, amelyeket a tagállamoknak kell konkretizálniuk.

Az irányelv - a 79/117. direktívával ellentétben - nemcsak bizonyos növényvédőszer Közösségen belüli forgalomba hozatalára és felhasználására vonatkozik, hanem általában a peszticidek forgalomba hozatalára, használatára, és ezen túlmenően ezek engedélyezésére és ellenőrzésére, természetesen a Közösség területén.

⁷⁷ 86/214/EEC Council Directive of 26 May 1986 amending directive 79/117/EEC Council Directive of 21 December 1978 prohibiting the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances OJ No. L 152, 06. 06. 86.

Az irányelv szintén a veszélyes anyagok osztályozása, csomagolása és jelölése tárgyában hozott 67/548/EGK irányelv, illetve 78/631/EGK irányelv rendelkezéseitől nagy mértékben függetlenül, ugyanakkor azokkal nagy hasonlóságot mutatva szabályozza a növényvédőszer forgalmazását, illetve használatát.

Az irányelv fogalomrendszere alapvetően megegyezik a 79/117. irányelvvel, de azzal, hogy bizonyos esetekben ez a direktíva alkalmazandó a genetikailag módosított organizmusokból álló, vagy ilyeneket tartalmazó növényvédőszer forgalmazásának engedélyezésére is. Pontosítja a forgalomba hozatal fogalmát is, amely alatt bármely olyan szolgáltatás, illetve teljesítés értendő, amelyet a Közösség területén hajtanak végre. Ez alól kivételt képez az olyan raktározás, amelyet a növényvédőszernek, illetve az anyagnak a Közösség területéről harmadik országba történő küldeménykénti feladása, vagy azokkal való más hasonló rendelkezés követ.

Az irányelv értelmében a tagállamoknak elő kell írniuk azt, hogy területükön a növényvédő szerek csak akkor hozhatók forgalomba, illetve csak akkor használhatók fel, ha azokat az irányelv rendelkezéseinek megfelelően engedélyezték. Ez alól kivételt képeznek a kutatás és fejlesztés körében alkalmazott peszticidek, amelyekre külön szabályok vonatkoznak.

A tagállamoknak előírásokat kell hozniuk a megfelelő növényvédőszerhasználat előírására is. A helyes növényvédőszer-használat kiterjed a helyes növényvédelmi gyakorlat alapelveire, és amikor lehet, az integrált ellenőrzés alapelveire is. Szemléletbeli változást tükröz az irányelvben az integrált ellenőrzés alapelveinek való lehető legnagyobb mértékű megfelelés kívánalma. Az integrált ellenőrzés alatt az olyan biológiai, biotechnológiai, kémiai, növénytermesztési vagy növénynemesítési eszközöknek racionális alkalmazása értendő, amelyek révén a vegyi anyagok növényvédelmi használata a gazdasági szempontból még elfogadható kár- vagy veszteségszintet eredményező kártevő-populáció fenntartása által limitált.

Ehhez a két követelményhez társul a helyes növényvédőszer-használat harmadik összetevőjét képező alábbi feltételrendszernek való megfelelés. Ezek egyben a növényvédőszer engedélyezésének feltételei is.

Csak olyan növényvédőszer engedélyezhető, amelynek hatóanyaga szerepel az 1. mellékletben, és teljesíti az ott lefektetett követelményeket. Megalapozott kell legyen a legújabb tudományos és technikai tudás fényében, hogy a fenti követelményekkel összhangban, használatának körülményeire és következményeire is tekintettel megállapíthatók az alábbiak:

- megfelelő mértékben hatékony;

- nem jár elfogadhatatlan hatással a növényekre és növényi termékekre;
- nem okoz szükségtelen szenvedést és fájdalmat a vele folytatott kísérletekkel, vizsgálatokkal érintett gerinces állatoknak;
- nincsen káros hatással, sem közvetlenül, sem közvetve (pl. ivóvízen, élelmiszeren, takarmányon keresztül) az emberi vagy állati egészségre, illetve a felszín alatti vizekre;
- nincsen elfogadhatatlan hatással a környezetre, különös tekintettel a környezetbe jutására és szétterjedésére (mindenekelőtt a vizek elszennyeződése, ide értve az ivóvizeket és a talajvizeket), és az olyan fajokra gyakorolt hatásaira amelyek nem képezik a növényvédelmi tevékenység célterületét.

Szintén feltétele az engedélyezésnek az, hogy a peszticid hatóanyagainak mennyisége és tulajdonságai, és amennyiben ilyen van, bármely toxikológiailag vagy ökotoxikológiailag jelentős szennyeződés megfelelő módszerekkel meghatározható lehessen. Ehhez hasonlóan az ezek engedélyezett használatából származó, és toxikológiailag vagy környezetileg jelentős szermaradványoknak is megfelelő módszerekkel meghatározhatónak kell lenniük.

A direktíva alkalmazása körében növényvédőszer-maradványnak az az egy vagy több hatóanyag minősül, amely a növényben, vagy a növényi eredetű termékeken, vagy termékekben, illetve étkezési célú állati termékeken vagy termékekben, vagy máshol a természetben jelen van, és amely növényvédőszer használatának eredménye, ideértve a köztes anyagcsere-termékeiket és a lebomlásukból valamint reakciójukból származó anyagokat.

Az ilyen szermaradványok maximális megengedett szintjére a tagállamok vezethettek be ideiglenes értékeket, amelyeket a Bizottság vizsgált felül, amely ideiglenes közösségi maximum-szinteket állapított meg a végleges értékek meghatározásáig terjedő hatállyal.

A növényvédőszer-csomagolása és jelölése terén is fennállnak olyan követelmények, amelyek elengedhetetlenek azok engedélyezéséhez. Minden ilyen csomagolásnak világosan és egyértelműen és eltávolíthatatlanul tartalmaznia kell a következőket:

- a növényvédőszer kereskedelmi elnevezése;
- az engedéllyel rendelkező személy neve és címe, amennyiben az más személy, a növényvédőszer piacon megjelenő utolsó csomagolásáért és jelöléséért, vagy utolsó jelöléséért felelős személy neve és címe;
- az engedély száma;

- minden egyes hatóanyag neve és mennyisége, a veszélyes anyagok osztályozása, csomagolása és jelölése tárgyában kiadott 67/548.számú irányelv előírásainak megfelelően;
- növényvédőszer nettó mennyisége, nemzetközi szabványnak megfelelő mértékegységben;
- az esetleges baleset esetén követendő kárelhárításra és elsősegélynyújtásra vonatkozó tájékoztatás;
- minden speciális környezeti kockázat természete, a 4. mellékletben megadott típusmondatok felhasználásával;
- az emberek, állatok vagy a környezet védelmére fogatosítandó biztonsági óvintézkedések az 5. melléklet szerinti típusmondatok felhasználásával ;
- a növényvédőszer hatásának típusa (pl. inszekticid, herbicid, stb.);
- a készítmény állaga (oldandó por, emulgeált koncentrátum, stb.);
- a szer engedélyezett felhasználási területe, formája;
- specifikus mezőgazdasági, növényegészségügyi és környezeti feltételek, amelyek mellett a növényvédőszer használata engedélyezett, vagy tilos;
- használati utasítás és az egyes használatok során felhasználható mennyiség méterrendszer szerinti egységekben kifejezve, az engedély feltételei szerint;
- ahol szükséges a munkaegészségügyi, növény- állat- és élelmiszeregészségügyi várakozási idők;
- az esetleges fitotoxicitás, és más a növényekre vagy a növényi eredetű termékekre közvetlenül, vagy közvetlenül ártalmas mellékhatások részletei;
- a növényvédőszer biztonságos kezelésére és csomagolására vonatkozó utasítások;
- az átlagos, megfelelő tárolási körülmények esetén érvényes lejáratási idő, amelyet két évnél rövidebb időtartamban kell meghatározni.

A fenti adatok, illetve tájékoztatások közül egyesek (használati utasítás és az egyes használatok során felhasználható mennyiség, a munkaegészségügyi, növény- állat- és élelmiszeregészségügyi várakozási idők, a fitotoxicitás, és az ártalmas mellékhatások részletei) a csomagoláshoz mellékelt külön tájékoztatóban is közölhetők, amennyiben a csomagoláson rendelkezésre álló üres felület erre nem elegendő. Az ilyen külön tájékoztatót a jelölés részének

kell tekinteni, és arra utalni kell a csomagoláson az irányelv által előírt típusmondat feltüntetésével.

Az irányelv számol azzal, hogy az ezirányú teljes közösségi jogharmonizációig a tagállamokban hatályban vannak olyan szabályok, amelyek bizonyos növényvédőszerrel bizonyos felhasználói kategóriáik általi megszerzhetőségét korlátozzák, így a jelölésnek az ilyen korlátozás létrejöttére is utalnia kell.

A csomagolás semmilyen körülmények között sem tartalmazhatja azt, hogy a növényvédőszer "nem mérgező", "veszélytelen", vagy bármilyen más ehhez hasonló megjelölést. Ez a tilalom nem vonatkozik az olyan tájékoztatásra, amely azt közli, hogy a szer használható akkor, amikor a méhek, vagy más, a vegyszerrel végrehajtani kívánt növényvédelmi tevékenység által érinteni nem kívánt állatfajok aktívak, vagy amikor a haszon-, vagy gyomnövények virágoznak. Az ilyen és ehhez hasonló utalások akkor tüntethetők fel a jelölésben, ha az engedély kifejezetten utal a növényvédőszer alkalmazásának lehetőségére az ilyen időszakokban, és ha ez minimális kockázattal jár az ilyen élőlények vonatkozásában.

A tagállamok, amennyiben úgy ítélik meg, hogy az emberek, állatok, illetve a környezet védelméhez szükséges, előírhatják a fentiekben túli kiegészítő mondatok feltüntetését. Erről értesíteniük kell a Bizottságot és a többi tagállamot, az előírás indokoltságáról itt is Növényegészségügyi Állandó Bizottság meghallgatása után a Bizottság, illetve a Tanács dönt.

Az engedély kiadása kérelemre történik. Ezt annak a Közösség területén állandó lakóhellyel, székhellyel rendelkező személynek illetve megbízottjának kell benyújtania - minden egyes olyan tagállam illetékes hatóságánál, amelyben a növényvédőszerrel forgalmazni kívánja - aki annak első tagállami piacon való forgalombahozataláért felelős. Ezen túlmenően a mezőgazdasági tevékenységben érdekelt hivatalos, vagy tudományos testületek, illetve mezőgazdasági szakmai szervezetek és szakági felhasználók igényelhetik azt, hogy a valamely tagállamban már engedélyezett növényvédőszer alkalmazási területét kiterjesszék az engedély által lefedetten túli célokra is. Ennek feltételei lényegében megegyeznek a növényvédőszer engedélyezés feltételeivel. A kérelemben igazolni kell, hogy az anyag megfelelő növényvédelmi gyakorlat mellett nem veszélyes a környezetre.

Az engedélyt tíz évet meg nem haladó, a tagállamok által meghatározott időtartamra adják ki, de ezen időtartam alatt is bármikor felülvizsgálható, visszavonható, amennyiben az engedélyezés feltételei megváltoztak, illetve nem állnak fenn, az engedélyes ezt kéri, vagy az eljárásban eleve hamis vagy félrevezető adatokat szolgáltatottak. Az engedély visszavonásakor lehetőség van egy bizonyos időtartam biztosítására a célból, hogy az engedéllyel rendelkező

személy meglévő növényvédőszer készleteit forgalomba hozhassa, felhasználhassa, vagy egyéb módon rendelkezessen azokkal.

Az irányelv részletesen szabályozza az 1. mellékletben foglalt pozitív lista módosításának lehetőségeit. Az adott hatóanyagot szintén tíz évnél nem hosszabb időtartamra lehet felvenni a listára, ha eleget tesz a lényegében a növényvédőszer engedélyezésére vonatkozó követelményeknek. Ez a bejegyzés szintén felülvizsgálható, megsemmisíthető illetve meghosszabbítható.

Annak a személynek aki az engedélyt megkapta, kötelessége, hogy amennyiben a növényvédőszer vagy szermaradvány emberi, állati egészségre, a talajvízre vagy általában a környezetre gyakorolt veszélyes hatásaira, vagy ezek fennállásának lehetőségére vonatkozó új információról tájékoztassa az illetékes tagállami hatóságot.

Ez az irányelv is számos kivételt állapít meg a fenti rendelkezések alól. Így a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az első mellékletben nem szereplő, és az irányelv közzétételétől számított két éven belül piacon nem jelenlevő hatóanyagot tartalmazó növényvédőszer használatát egy legfeljebb három éves ideiglenes időtartamra engedélyezzék. Ezzel egyidejűleg felméri az új hatóanyagok tulajdonságait, ezzel is elősegítve az új készítmények mezőgazdasági használatát. Természetesen ilyen esetekben is eleget kel tenni a növényvédőszer engedélyezésekor érvényesülő feltételek közül az irányelv által megjelölteknek.

Hasonló szabályozás érvényesül az olyan peszticidekre is amelyeknek hatóanyaga szintén nem szerepel az 1. mellékletben, de amelyek az irányelv közzétételétől számított két éves időtartamon belül már a piacon voltak. Ezeknél azonban csak a közzétételétől számított 12 éves időtartam alatt kerülhet sor az engedélyezésre. Egyébként a Bizottságnak az ilyen hatóanyagok fokozatos megvizsgálására munkaprogramot kell elindítania a fenti időtartamon belül. Az irányelv közzététele után 10 évvel a bizottságnak jelentést kell készítenie a programról, és ez alapján fogják az érintett hatóanyagokat az 1. mellékletbe felvenni.

Ez az irányelv is ismeri - azonos feltételekkel - azt a lehetőséget, amikor a tagállam előre nem látható és másként el nem hárítható veszély miatt eltérhet a forgalombahozatali és használati korlátozásoktól 120 napos időtartamra.

Az olyan kutatási és fejlesztési célú kísérletek vagy vizsgálatok, amelyek nem engedélyezett növényvédőszer környezetbe jutásával járnak, csak a kutatási cél engedélyezése után végezhetők el, és akkor is csak ellenőrzött körülmények között, mind mennyiségileg, mind területileg korlátozott mértékben.

Meghatározott feltételek - mindenekelőtt a szer használata szempontjából jelentős mezőgazdasági, növényegészségügyi és környezeti (ideértve a klimatikus viszonyokat is) körülmények egymásnak megfeleltethetősége - fennállása esetén az engedélyek kölcsönös elismerését írja elő az irányelv. Ilyenkor nem kerülhet sor az egyik tagállamban már elvégzett vizsgálatok megismétlésére, és az engedélyt meg kell adni a másik tagállamban már engedélyezett peszticid vonatkozásában. A tagállam sem a kérelemben foglaltakhoz, sem a korábban megadott másik tagállami engedélyhez nincsen kötve eljárása során.

A tagállamoknak minden negyedév végén írásban tájékoztatniuk kell egymást és a Bizottságot az általuk megadott növényvédőszer-engedélyekről, illetve az ilyen engedélyek visszavonásáról. Ezen felül évenkénti listát kell készíteni a tagállamoknak a területükön engedélyezett növényvédőszerekről, és ezt is közölni kell a Bizottsággal és a tagállamokkal. Az információk cseréjének megkönnyítésére az irányelv egy egységes és standardizált információs rendszer felállítását rendelte el.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell a területükön forgalomba hozott növényvédőszer, illetve használatuk folyamatos ellenőrzését a tekintetben, hogy megfelelnek-e az irányelv rendelkezéseinek. A tagállamok évente - augusztus 1-jéig - jelentést kötelesek készíteni a megelőző évben általuk fogantatosított ellenőrzések eredményeiről.

Az irányelv ezeken túl részletesen szabályozza a kérelmekben közlendő tájékoztatás körét, illetve az ezekkel kapcsolatos adatok védelmét, így különösen az ipari és üzleti titkok bizalmas kezelését. A szabályozás prioritásként kezeli az ugyanazon hatóanyagra, de más személy által indított újabb engedélyezési eljárás során a már elvégzett vizsgálatok és kísérletek megismétlésének minél szélesebb körű kizárását, különösen azoknak gerinces állatokat érintő formáit illetően. Ennek megvalósítására mindenekelőtt a korábbi engedélyes és a kérelmező közötti, az adatok és kísérleti eredmények átadására irányuló polgári jogi szerződések látszanak alkalmasnak.

Szintén részletes rendelkezéseket találunk még a fentiekben nem érintett egyéb eljárási kérdésekről is.

6.2. A vizek nitrát-terhelésének megelőzése és elhárítása

A közösségi környezetvédelmi szabályozás legkidolgozottabb területét a vízvédelmi, illetve vízminőségi rendelkezések képezik.

Ezek a jogszabályok - vagyis mindenekelőtt a felszín alatti, vagy felszíni vizekről általában, illetve az ivóvízről, fürdővízről, a halak és rákfélék vizeiről rendelkező szabályok - természetesen követelményeket állítanak fel a mezőgazdasági tevékenység vonatkozásában is. Ennek megfelelően az ilyen előírásokat a mezőgazdasági termelőknek figyelembe kell venniük mind a növénytermesztési, mind az állattenyésztési tevékenység során, illetve mind az elhasznált vizeket, szennyvizeket, mind az öntözésre felhasznált vizeket illetően.

A tanulmány alapkonceptiójára tekintettel, itt csak az olyan szabályozásra utalunk, amely kifejezetten agrár-környezetvédelmi jellegűnek minősíthető. Ezt a szabályozást a közösségi vízvédelmi rendelkezések azon csoportjába sorolhatjuk, amely a vízszennyezéssel járó tevékenységek szabályozását megvalósító irányelvekből áll.

Ezzel összefüggésben a Tanács 91/676/EGK irányelvét a vizek mezőgazdaságból származó nitrát-szennyeződésekkel szembeni védelméről⁷⁸, vagyis az ún. nitrátirányelvet kell megemlíteni. A direktíva speciálisan foglalkozik a mezőgazdaság által okozott vízszennyezéssel, és ennyiben erősebb szabályozási intenzitással magasabb szabályozási fokot valósít meg, mint általában a vízvédelmi szabályok.⁷⁹

Szabályozásának alapvető célja az, hogy megakadályozza a felszíni és talajvizek nitráatterhelésének további növekedését, amely mindenekelőtt az intenzív mezőgazdaság, és ezen belül is különösen a túlzott műtrágya, illetve szerves trágya használat, valamint az állattartás káros hatásainak következménye. Az ezirányú védelem középpontjában általában az ivóvizek védelme áll, illetve a különösen veszélyeztetett édes és tengervizek, így az Északi- és Keleti-tenger megóvása az eutrofizációtól.

A nitrátirányelv mögött is az a fokozatosan erősödő felismerés húzódik meg, hogy szükséges a jótékony környezeti hatásokkal járó mezőgazdasági módszerek erősítése.

Az ivóvíz minőségéről szóló 80/778/EGK irányelv ugyan meghatározta az ivóvíz megengedett legmagasabb nitráttartalmát (50 mg/l), de ezt az értéket több tagállamban is túllépték. Emiatt szükséges volt olyan újabb intézkedések megvalósítására, amelyek sarokpontjait az alábbiak képezik:

- az emberi egészség, és a természeti elemek, így különösen a vízi ökoszisztémák védelmének megfelelő biztosítása;

⁷⁸ 91/676/EEC Council Directive of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources OJ No. L 375, 31. 12. 91.

⁷⁹ SCHRÖDER 1995, 121.

- más olyan engedélyezett vízhasználatok biztosítása, amelyek nem eredményezik az említett káros hatásokat;
- a további nitrát-szennyezések megelőzése;
- a nitrogénvegyületek megfelelő tárolásának, raktározásának és alkalmazásának szabályozása;
- a nitráterhelést eredményező mezőgazdasági tevékenységek szabályozása.

A fentiekben felvázolt célok megvalósítása érdekében a tagállamoknak fel kell mérniük és meg kell határozniuk olyan vizeiket, amelyek nitrátoktól szennyezettek, vagy amelyek vonatkozásában ilyen szennyeződés veszélye áll fenn, vagyis meg kell jelölniük a "nitrát által veszélyeztetett zónákat". Ilyen zónának tehát a tagállamok által megjelölt olyan vidékek számítanak, amelyeknek talajvizei több mint 50 mg/l nitrát koncentrációjúak, illetve felszíni vizei eutrofizálódási veszélyben vannak. Mindez feltételezi a vizek és szárazföldi területek földrajzi és egyéb jellegzetességeinek, a nitrátvegyületek tulajdonságainak, illetve viselkedésének, valamint az egyes végrehajtott intézkedések hatásainak figyelembe vételét.

Az ilyen zónák meghatározása, illetve az ilyen kijelölések felülvizsgálata érdekében a felszíni és talajvizek nitráttartalmát, illetve a torkolati és parti vizek eutropikus állapotát időközönként, visszatérő rendszerességgel ellenőrizni kell, amely megfelelő mintavételi állomások felállítását követeli meg.

A nitrát által veszélyeztetett területek kijelölését követően a tagállamoknak azokra akcióprogramokat kell kidolgozniuk, a fenti tulajdonságok illetve hatások ismételt figyelembe vétele mellett. Az ilyen akcióprogramok végrehajtását a megszületésüket követő négy éven belül meg kell kezdeni.

Az akcióprogramoknak kötelezően tartalmazniuk kell a következőket:

- bizonyos műtrágyatípusok betiltásához szükséges időtartamok;
- az olyan szerves trágyák vonatkozásában, amelyeknek felhasználása környezetre ártalmas volta miatt tilos, vagy hogy ilyennek minősül-e, annak vizsgálata folyik, a tárolásukra szolgáló tartályok kapacitásának meghatározása;
- műtrágya-használat korlátozása az adott terület tulajdonságaira, a haszonnövény nitrogénigényére, és a nitrogénszükséglet más forrásból történő biztosítására tekintettel.

Ezekon a területeken kötelező a helyes trágyázási gyakorlat, az évekre és terület egységekre lebontva meghatározott maximumértékek betartása. Ez főszabály szerint 170 kg/év/ha nitrogénmennyiséget jelent.

Az akcióprogramok által a veszélyeztetett zónákban kifejtett hatásokat monitoring programokkal mérik fel.

Az irányelv rendszerében jelentős szerepe van a jó, illetve megfelelő mezőgazdasági gyakorlat kódexének. Ezek olyan, a tagállamok által kidolgozandó szabályok, amelyek a környezetbarát gazdálkodás alapjait tartalmazzák. Az ezekben megfogalmazott követelményeket a termelők önkéntes alapon követhetik. Ennek, illetve általában az irányelv rendelkezéseinek végrehajtását elősegítendő, a gazdálkodók számára képző- és tájékoztató programokat dolgoznak ki.

A tagállamok a veszélyelhárítás érdekében - aktuális vízszennyezettségi szintjüktől függetlenül - kötelesek a helyes szakmai gyakorlatnak, így különösen a trágya terítésének mennyiségi, időbeli vonatkozásait illetően a lehetséges nitrát szennyezéssel járó mezőgazdasági tevékenységek szabályozására. Ezeknek a szabályoknak a követése a nem veszélyeztetett vidékeken önkéntes, és ennyiben ez a szabályozás gyenge pontja.⁸⁰

6.3. A derítőiszap felhasználása a mezőgazdaságban

A derítőiszap mezőgazdasági felhasználását nagy általánosságban hasznosként ítélik meg, de ugyanakkor az számos kérdőjelet is felvet mind ökológiai, mind szakmai vonatkozásban. A derítőiszap ugyanis a talajok nagyfokú elszennyeződéséhez vezethet, amely különösen igaz a nehézfém tartalmú iszapokra.

A derítőiszap mezőgazdasági alkalmazásának kérdéseit a Tanács 86/278/EGK irányelve a derítőiszap mezőgazdasági felhasználása esetén a környezet, főként a talaj védelméről⁸¹ szabályozza. Ez egyébként egyben az első olyan közösségi jogszabály, amely kifejezetten a talaj védelmére állapít meg rendelkezéseket.

Az irányelv célja az, hogy olyan módon szabályozza a derítőiszap mezőgazdasági felhasználását, aminek révén a talajra, növényzetre, az állatokra és az emberre veszélyes káros hatások bekövetkezés elhárítható.

⁸⁰ SCHRÖDER 1995, 121.

⁸¹ 86/278/EEC Council Directive of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture OJ No. L 181, 04. 07. 86.

Az irányelv hatálya különböző derítőberendezésekből, így különösen a háztartási és városi illetve más szennyvizeket kezelő derítőberendezésekből valamint ülepítőgödörökből és más hasonló szennyvízkezelő berendezésekből származó iszapokra terjed ki. Felhasználás alatt ezek talajra történő kijuttatása, illetve bármely más, a talajon vagy a talajban történő felhasználása minősül, kereskedelmi és élelmiszer-ellátási célokból kultúrnövénnyel beültetett, illetve az állattenyésztés terepéül szolgáló területeken.

Az iszapokat három fő csoportra osztja az irányelv aszerint, hogy felhasználásukra milyen szabályok vonatkoznak. A háztartási és városi szennyvizeket, illetve más szennyvizeket kezelő derítőberendezésekben megfelelő összetételben keletkező iszapokat csak az irányelv szerint lehet felhasználni. Az ülepítőgödörökből vagy más hasonló szennyvízkezelő berendezésből származó iszapok felhasználása során az adott tagállam által az emberi egészség és a környezet védelmére adott esetben szükségesnek tartott feltételeknek kelvén érvényesülniük. Az olyan iszapoknak - amelyek nem tartoznak a fenti két kategória által említettek közé - felhasználására csak akkor van lehetőség, ha azokra az érintett tagállam előírásokat határozott meg.

Az irányelv mellékletei határértékeket állapítanak meg az iszappal kezelt talajok, mezőgazdasági felhasználásra rendelt iszapok nehézfém tartalmára, valamint a mezőgazdaságilag hasznosított talajra 10 éves időtartamon belül kijuttatható nehézfém mennyiségére.

Az 1. A. számú melléklet szerinti határértékek túllépése esetén az iszap felhasználása nem megengedett, így a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak biztosítására, hogy a derítőiszapok felhasználása következtében ne lépjenek túl ezeket a határértékeket. Ennek érdekében a tagállamok az irányelv által megjelölt két eljárás közül valamelyiket alkalmazni kötelesek.

Az egyik eljárás szerint a felületegységenként és évenként a talajra kijuttatható maximális iszapmennyiséget határozzák meg tonnában és száraz állapotban. Ebben az esetben az 1. B. számú melléklet szerinti, vagyis a mezőgazdasági felhasználásra igénybe venni kívánt iszapok nehézfém koncentrációjára megállapított határértékeket veszik figyelembe.

A másik szabályozási lehetőség az, hogy az 1. C. számú mellékletben megállapított határértékek betartását írják elő, felületegységenként és időegységenként, a talajba bejuttatott fém mennyiségekre, vagyis egy 10 éves időközön belüli átlagérték alapján.

A derítőiszapokat főszabályként a mezőgazdasági felhasználás előtt kezelik. Kezelt iszapnak az olyan iszapok minősülnek, amelyeket biológiai kémiai termikus módszerekkel, hosszú ideig tartó tárolással, vagy más eljárással úgy kezelnek, hogy azok bomlási képességét

illetve a felhasználással összefüggő higiéniai hátrányokat messzemenően korlátozzák. Ez alóli kivételként a tagállamok általuk meghatározott feltételek szerint nem kezelt iszapok felhasználását is engedélyezhetik, ha erre azok talajba bemosásával, vagy beásásával kerül sor.

Az iszapok felhasználásakor úgy kell eljárni, hogy az a növények tulajdonságaira és tápanyagszükségleteire figyelemmel ne befolyásolja a felszíni és talajvizek minőségét. Savas, savanyodásra hajlamos talajokon ezen felül tekintettel kell lenni a nehézfémek növekvő mobilitására, és azok növények általi növekvő felvételére. Ez adott esetben a talaj nehézfém-koncentrációjára megállapított határértékek leszállítását is szükségessé teheti.

Tilos az iszapokat felhasználni, vagy ilyen célból szállítani az alábbi esetekben:

- leelőlkön vagy takarmánytermő területeken, ha ezeket egy - a tagállamok által főként földrajzi és klimatikus helyzetükre való tekintettel meghatározott, de legalább három hónapos - határidő lejárta előtt lelegettették, illetve betakarították;
- gyümölcs és zöldségkultúráknál - a gyümölcsfakultúrák kivételével - a vegetáció időszakában;
- olyan gyümölcs- és zöldségkultúrák termesztésére szolgáló talajoknál, amely haszonnövények normális körülmények között közvetlen érintkezésbe jutnak a talajjal, és termésüket szokásos módon, nyers állapotban fogyasztják. A betakarítás előtti 10 hónapos időben és a betakarítás alatt.

Az irányelv 2. A. - C. számú mellékletei az iszapok és talaj elemzésére, illetve a mintavételi és elemzési eljárásokra vonatkozó kérdéseket tartalmazzak. Az iszapokat és a talajokat a 2. A. és 2. B. mellékletben szereplő terv szerint kell elemezni. A mintavételi és elemzési eljárásokat a 2. C. számú melléklet tartalmazza.

A mellékletekben foglaltak néhány paraméter kivételével a műszaki és tudományos fejlődésre tekintettel felülvizsgálandók.

A tagállamok kötelesek nyilvántartást vezetni az összes termelt iszapmennyiségről, illetve az ebből a mezőgazdaság által felhasznált mennyiségről, ezek összetételéről és tulajdonságairól, a kezelés neméről, illetve azok átvevőinek adatairól, valamint a felhasználások helyéről. A kisebb derítőberendezésekből származó iszapok - amelyek lényegében csak a háztartások használt vizeinek kezeléséből származnak - csekély kockázatot jelentenek az ember, az állatok, illetve a növények egészségére és a környezetre. Erre tekintettel

az ezekre az iszapokra vonatkozó információszolgáltatási, nyilvántartási, valamint elemzési szabályokra könnyítések illetve mentesítések bevezetése indokolt.

Ezek az adatok képezik alapját a tagállamok által 3 évenként elkészítendő, és a Bizottsághoz benyújtandó ágazati jelentésnek. Az első ilyen jelentést az 1995-1997 közötti időszakra kellett elkészíteni. A Bizottság az ilyen jelentések alapján közösségi jelentést tesz közzé.

6.4. Ökológiai gazdálkodás

Az eddigiekben elemzett rendelkezések mind a hagyományos mezőgazdálkodás negatív környezeti hatásainak csökkentésére irányultak. Ezzel ellentétben egy egészen új megközelítéssel találkozunk az ökológiai gazdálkodás közösségi támogatását megvalósítani kívánó szabályokban.

Ennek alapvető jogszabálya a Tanács 2092/91/EGK tanácsi rendelete az ökológiai gazdálkodásról, és az ebből származó mezőgazdasági termékek és élelmiszerek megjelöléséről⁸². Ez a mezőgazdasági termelési módszerek alapvető megváltoztatására irányul, ezen belül is elsősorban a kemikáliák használatának nagy mértékű csökkentésére, és a saját gazdaságban jelentkező trágyával történő tápanyagutánpótlás elterjesztésére. Mindennek megvalósítása során az agrárpolitika eszköztárának felhasználása a jellemző.

A bio- vagy ökotermékek tehát olyan mezőgazdasági, illetve élelmiszertermelési tevékenységhez kapcsolható termékek, amelyek szigorú előírások keretei között, különleges ellenőrzés és minősítés mellett, valamint aktív környezet- és egészségvédelem és életformaváltoztatás igényével folynak.⁸³

Figyelembe véve azt az egyre inkább nagyobb méreteket öltő fogyasztói szokást, amely arra törekszik, hogy a biotermelés követelményeinek megfelelően előállított élelmiszereket részesítsen előnyben, a rendelet az ilyen termékekre speciális jelölést állapít meg. Mezőgazdasági termékeket ökológiai, illetve biogazdálkodással előállítottak feltüntető megjelölést csak akkor lehet azokon alkalmazni, ha megfelelnek a rendeletben megállapított minimum-követelményeknek.

Az ökológiai gazdálkodás szabályozásában általában, és a Közösségen belül is, jelentős szerepe van a különböző nem kormányzati, társadalmi-érdekvédelmi szervezeteknek. Így a

⁸² Council Regulation (EEC) no 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs OJ No. L 198, 22. 07. 91.

⁸³ FODOR 2000, 151.

biogazdálkodás nemzetközi szintű követelményrendszerét a Biogazdálkodók Világszövetsége dolgozza ki ajánlások formájában. Jellemző, hogy az állami szervek helyett társadalmi szervezetek végzik a biotermékké minősítést, és ennek feltételeit is azok határozzák meg.

Itt kell utalni a környezetbarát termék-minősítés és a biotermék minősítési rendszer elhatárolásának kérdéseire. Az egységes európai ökocímke-odaítélési rendszer létrehozását a Tanács 880/92/EGK rendelete írja elő. Ennek hatálya az ipari termékekre terjed ki, bizonyos kivételekkel, így nem vonatkozik a rendelet az élelmiszerekre és az italárakra sem.

Mindkét szabályrendszerre jellemző a kedvező környezeti tulajdonságok előnyben részesítése, és azok pozitív minősítése, amely elsősorban piaci előnyökkel jár. Ugyanakkor a két minősítési rendszer - az ipari és mezőgazdasági szféra, illetve az azok keretében végrehajtott tevékenységek és azok piacának sajátosságainak is megfelelően - egymástól teljesen elkülönül. A biotermékek minősítési rendszerében is számos szempontot figyelembe vesznek, de itt nem különülnek el az ipari termékekre jellemző életciklusok, és az ökotermelés szigorú előírásainak betartása mellett egyáltalán nincsenek negatív környezeti hatások.⁸⁴

A rendeletnek a környezeti elemek, és általában a környezet terhelésére gyakorolt pozitív hatásai nyilvánvalóak, de azok mértéke nagyban függ a fogyasztói szokásoktól. Ennyiben tehát az ilyen eredményekkel járó gazdálkodás imperatív kikényszerítése nem lehetséges.⁸⁵

6.5. A mezőgazdasági beruházások környezeti hatásvizsgálata

A környezeti hatásvizsgálat szabályozása a Közösség horizontális környezetvédelmi jogalkotásához tartozik, és ennek megfelelően – jelen munka koncepciójára figyelemmel - nem képezné részét vizsgálódásainknak. Mindennek ellenére röviden célszerű utalni erre az eszközre is, ugyanis a jövőben minden valószínűség szerint a környezeti hatásvizsgálat intézménye fokozottan jelentős szerepet fog betölteni a mezőgazdasági beruházások vonatkozásában is.

A környezeti hatásvizsgálat általános fogalmát akként határozhatjuk meg, hogy az nem más, mint a jogszabályban meghatározott létesítmények és tevékenységek valószínűsíthető környezeti következményeinek előzetes modellezése - környezetvédelmi - engedélyezési

⁸⁴ FODOR 2000, 151.

⁸⁵ SCHRÖDER 1995, 121.

eljárásban, a feladatkörük révén érintett (szak)hatóságok, a területileg érintett települések és a nyilvánosság bevonása mellett.⁸⁶

Az Európai Közösségben a környezeti hatásvizsgálat intézményét a Tanács 85/337/EGK irányelve a meghatározott közületi és magántervek környezeti hatásvizsgálatáról⁸⁷ vezette be. Ennek a mezőgazdasági környezetvédelem előmozdításához való hozzájárulása eredeti formájában meglehetősen szerénynek bizonyult.⁸⁸

Az irányelv egyes tervekre mindenképpen kötelezővé teszi a környezeti hatásvizsgálat elvégzését, míg más tevékenységeknél ez csak akkor kötelező, hogyha az adott tagállam a tervezett tevékenység jellemzőire tekintettel ezt szükségesnek tartja. A direktíva preambuluma szerint ebbe a körbe azok a projektek tartoznak, amelyek nincsenek szükségszerűen minden körülmények között jelentős hatással a környezetre.

Az irányelv ez utóbbi tervek közé sorol egyes mezőgazdasági, illetve mezőgazdasági vonatkozású tevékenységekre irányuló terveket, amelyek a következők:

- tagosítás;
- természetközeli vagy parlagterületek intenzív mezőgazdasági felhasználása;
- mezőgazdasági vízgazdálkodási tervek
- olyan első erdősítések, amelyek ökológiailag negatív elváltozásokhoz vezethetnek;
- irtások a művelési ág megváltoztatásának céljával;
- üzemi baromfitelepek;
- üzemi sertéstelepek;
- lazactenyésztés;
- területnyerés a tengerből.

A Bizottság 1994. április 24-i változtatási javaslata ezt olyan értelemben kívánta módosítani, hogy a mezőgazdasági projektek a jövőben bevonandók legyenek a környezeti hatásvizsgálatokba, amennyiben olyan területeket veszélyeztetnek, amelyeket a közösségi jog véd. Minden más esetben csak akkor kerülne sor környezeti hatásvizsgálatra, ha azt az illetékes

⁸⁶ FODOR 2000, 35.

⁸⁷ 85/337/EEC Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment OJ No. L 175, 05. 07. 85.

⁸⁸ SCHRÖDER 1995, 121.

tagállami hatóságok a nemzeti határértékekre, és a közösségi szinten megfogalmazott kritériumokra tekintettel szükségesnek tartják.

A változtatásokra irányuló törekvések végül a 97/11/EK irányelv kibocsátását eredményezték, amely módosította a 85/337/EGK irányelvet .

7. A struktúrapolitika környezetvédelmi vonatkozásai

7.1. A környezetvédelmi szempontok térnyerése a szerkezeti politikában

Az agrár-környezetvédelmi politika céljai nagy mértékben összefonódnak a struktúrapolitikai célokkal. A KAP, és ennek megfelelően az agrár-szerkezeti politika - nyolcvanas évek közepétől jelentkező - új orientációja a túltermelés csökkentésére, a mezőgazdasági struktúra kiigazítására, a mezőgazdaság extenzifikálására irányul, és így egyre nagyobb súlyt nyernek a mezőgazdasági környezetvédelem céljai is. Mindennek ellenére azt állapíthatjuk meg, hogy ennek - a struktúrapolitikához viszonyított - járulékos jellege továbbra is megmaradt.⁸⁹ Az alábbiakban a környezetvédelmi szempontok szerkezeti politikában való térnyerésének folyamatát vázolja fel a tanulmány.

A Közös Agrárpolitika megreformálására irányuló első jelentős javaslatok az 1968-as évhez kötődnek (Mansholt-terv). Az ennek keretében megfogalmazott elképzelések nemcsak az agrárpiacok átszervezését, illetve a keresleten alapuló árpolitika kidolgozását tartalmazták, hanem agrárszerkezeti reformokat is.

Ezek megvalósítására a tagállamok és a mezőgazdasági termelők ellenállása miatt csak meglehetősen "szelidített formában" kerülhetett sor az 1972-es irányelvek kiadása keretében, amelyek így az agrárreform első állomását képezték. Az ide sorolható négy jogszabály a Tanács 72/159/EGK irányelve a farmok modernizációjáról⁹⁰, a Tanács 72/160/EGK irányelve a mezőgazdasági termeléssel való felhagyásról és a hasznosított mezőgazdasági földnek a szerkezeti fejlesztés célját szolgáló újraelosztásáról⁹¹, a 72/161/EGK irányelv⁹², amely a farmerek szakképzésének és a mezőgazdaságon belüli és kívüli jövedelemszerzésének elősegítéséhez szükséges általános, gazdasági és egyéb ismeretek megszerzésének támogatási kérdéseit tartalmazza, valamint a Tanács 75/268/EGK irányelve a hegyvidéki és egyes

⁸⁹ SCHRÖDER 1995, 122.

⁹⁰ 72/159/EEC Council Directive of 17 April 1972 on the modernization of farms OJ No. L 096, 23. 04. 72.

⁹¹ 72/160/EEC Council Directive of 17 April 1972 concerning measures to encourage the cessation of farming and the reallocation of utilized agricultural area for the purposes of structural improvement OJ No. L 096, 23. 04. 72.

⁹² 72/161/EEC Council Directive of 17 April 1972 concerning the provision of socio-economic guidance for and the acquisition of occupational skills by persons engaged in agriculture OJ No. L 096, 23. 04. 72.

kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodás támogatásáról⁹³. Ezek közül kétségtelenül a legutolsó áll leginkább kapcsolatban a környezetvédelemmel, de röviden indokolt az első két jogszabály ismertetése is.

A 72/1596EGK irányelv a más ágazatokban elért jövedelemszínvonal megközelítése érdekében fogalmazott meg különféle támogatási konstrukciókat, az életképessé tehető gazdaságok fejlesztéséhez. Ezek a támogatások lényegében az alábbi célokat fogalmazták meg, és az alábbi formákban jelentek meg:

- főfoglalkozású gazdák támogatása elsősorban olyan földek megvásárlásához, amelyek a termelésből visszavonulóktól szabadulnak fel, legalább 6 évre szóló fejlesztési tervek készítése mellett;
- nyugdíjra még nem jogosult, és fejlesztésre alkalmatlan gazdasággal rendelkező termelők átmeneti segélyezése;
- átmeneti segély nyújtása azoknak a farmereknek akik olyan régiókban élnek, ahol sem a lakosság, sem a mezőgazdálkodás minimum szintjének fenntartása nem biztosított, és ahol ez, ennek illetve a vidék természetvédelmének biztosítására tekintettel indokolt.

A 72/160/EGK irányelv a mezőgazdasági termeléssel felhagyó 55 és 65 életév közötti gazdálkodók részére biztosít segélyt korai nyugdíjazás formájában. Az így felszabaduló földterületek 85 százalékát más gazdaságok strukturális fejlesztésére írja elő felhasználni, míg a fennmaradó részt nem mezőgazdasági - így erdősítési, egészségügyi, üdültetési, stb. - célokra.

A környezetvédelem tényleges megjelenése a struktúrapolitikában a Tanács 75/268/EGK irányelvének kiadásához köthető. A direktíva környezetvédelmi karaktere - meglehetősen leegyszerűsítve fogalmazva - abban nyilvánult meg, hogy a tájak állapotának fenntartásáért támogatást biztosított. Ennek kedvező hatásai különösen a talajerózió elleni küzdelem terén voltak ígéretesek. Már találkozhatunk az irányelvben egyébként a gazdákat a környezet szabályozójának, ápolójának, illetve fenntartójának beállító szemlélet körvonalazódásával.

Az 1980-as évek közepére nyilvánvalóvá vált az agrárpolitikai eszközök bővítésének és változtatásának szükségessége. Mindez fokozottan érvényesült a szerkezeti politika vonatkozásában. Ezzel összhangban az agrárreform második jelentős szakasza ekkor zajlott le.

⁹³ 75/268/EEC Council Directive of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas OJ No. L 128, 19. 05. 75.

A mezőgazdaságnak tájfenntartókénti felfogása jelenik meg a reform második szakaszának keretében kiadott, az agrárszerkezet hatékonyságának javításáról szóló 797/85/EGK tanácsi rendeletben⁹⁴ is. Ez a jogszabály - az előző irányelvvel ellentétben - a mezőgazdaság által veszélyeztetett környezetre általában terjed ki, nemcsak a hegyvidéki és bizonyos hátrányos adottságokkal rendelkező területekre. A rendelet jelentős lépést jelentett a környezeti követelmények agrárpolitikai integrációjának folyamatában, ugyanis első ízben tette lehetővé az agrárszférában kifejezetten környezetvédelemre irányuló tevékenység finanszírozását.⁹⁵

A rendelet által nyújtott ilyen támogatásokban részesülőknek kötelezniük kellett magukat arra, hogy a környezet állapotát fenntartják vagy javítják, vagy hogy legalábbis a termelést nem intenzifikálják tovább, és az igénybe vett területek speciális környezeti igényeivel összhangban fognak termelni.

A rendelet alapvető célja a gazdaságok modernizációjának végrehajtása, illetve azok megváltozott gazdasági és piaci körülményekhez való alkalmazkodási képességének megerősítése. Ezt a jogszabály a piaci és árpolitika kiegészítésével kívánja biztosítani.

A rendelet alapvető prioritásaiként a hátrányos társadalmi, gazdasági, vagy természeti adottságok miatt kedvezőtlenebb helyzetű gazdaságok jövedelmi, élet- munka- és termelési feltételeinek javítása, a mezőgazdasági foglalkoztatottság fenntartása, valamint a további fölösleg-termelésre nem ösztönző beruházások támogatása jelölhető meg.

Ennek elősegítésére a rendelet nagyszámú támogatási formát vezetett be, amelyeket részben a tagállami saját forrásokból, részben a MEOGA Orientációs Szekciójából közösen rendelt finanszírozni.

Ilyen támogatási célként jelentek meg :

- egyes a gazdaságokban megvalósítandó beruházások támogatása, pl. termelési költség csökkentés, minőség javítása, termékszerkezet átalakítása;
- fiatal termelők gazdaságának megalapozása;
- a gazdálkodás könyvelésének fejlesztése;
- termelői csoportok létrehozása;
- a gazdálkodást segítő szolgáltatások bevezetése;

⁹⁴ Council Regulation (EEC) no 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures OJ No. L 093, 30. 03. 85.

⁹⁵ HORVÁTH 1995, 508.

- a hegyvidéki és kedvezőtlen adottságú területek gazdasági támogatásának továbbfejlesztése;
- a gazdaságokban megvalósítandó erdősítés
- a környezet javítását általában célzó beruházások támogatása.

A szabályozás újrafogalmazására 1987-ben, az 1760/87/EGK tanácsi rendelet⁹⁶ kibocsátásával került sor, amely tovább erősítette a környezet védelmét. Immár a struktúrapolitika általános célkitűzései között szerepelt annak a környezet védelméhez való hozzájárulása is. Mindennek előmozdítására a rendelet értelmében a tagállamoknak megfelelő mezőgazdasági termelési módokat kell megállapítaniuk, amelyeknek összhangban kell állniuk a környezet, illetve a természeti erőforrások védelmének érdekeivel. Az ilyen termelési módokat a tagállamoknak támogatásban kell részesíteniük.

Az agrárstruktúra javításáról szóló 1985-ös rendeletet másodszor 1988-ban, az 1094/88/EGK tanácsi rendelettel⁹⁷ módosították, amely a földpihentetési és az erdősítési támogatások kiszélesítésének kérdéseit érintette.

A tagállamoknak a rendelet szerint lehetőségük van arra, hogy a földpihentetés által érintett területeken megtiltsanak bizonyos tevékenységeket - például trágya kihelyezését - vagy, hogy egyéb intézkedéseket írjanak elő. Ezen felül Az újratermelő ipari felhasználású nyersanyagok termelésének támogatásáról szóló 2398/91/EGK tanácsi rendelet elfogadásával tovább bővült a szerkezeti politika és a környezetvédelem közötti kapcsolódási pontok köre.

A 797/85/EGK és az 1760/87/EGK rendeleteket a Tanács 2328/91/EGK rendelete⁹⁸ hatályon kívül helyezte azzal, hogy egyúttal az azokban foglalt agrárszerkezeti eszközöket egységes szerkezetbe foglalta. Az új szabályozás az agrárpolitikai célok elérése keretében a struktúrapolitikai eszközök további erősítését kívánja biztosítani a piacpolitikai eszközök alkalmazása mellett.

A közösségi agrár-környezetvédelmi jogalkotás átmenetileg utolsó állomása a szerkezeti politikában a MacSharry-reformokhoz kapcsolódik. Ennek vonatkozásában az 1992-es reform kísérő intézkedéseiként kiadott jogszabályok, így a Tanács 2080/92. rendelete a

⁹⁶ Council Regulation (EEC) no 1760/87 of 15 June 1987 amending regulations (EEC) no 797/85, (EEC) no 270/79, (EEC) no 1360/78 and (EEC) no 355/77 as regards agricultural structures, the adjustment of agriculture to the new market situation and the preservation of the countryside OJ No L 167, 26. 06. 87.

⁹⁷ Council Regulation (EEC) no 1094/88 of 25 April 1988 amending regulations (EEC) no 797/85 and (EEC) no 1760/87 as regards the set-aside of arable land and the extensification and conversion of production OJ No. L 106, 27. 04. 88.

⁹⁸ Council Regulation (EEC) no 2328/91 of 15 July 1991 on improving the efficiency of agricultural structures OJ No. L 218, 06. 08. 91.

mezőgazdaságban teendő erdészeti intézkedésekre vonatkozó közösségi támogatási rendszer létesítéséről⁹⁹, és mindenekelőtt a Tanács 2078/92. Rendelete a környezet védelmének és a vidéki táj megőrzésének követelményeivel összeegyeztethető mezőgazdasági termelésről¹⁰⁰ említendő.

7.2. A struktúrapolitikai eszközök környezetvédelmi célú alkalmazása

7.2.1. A kedvezőtlen adottságú területek mezőgazdaságának támogatása

Az első kifejezetten környezetvédelmi megfontolásokból is táplálkozó struktúrapolitikai intézkedések a hegyi területek és bizonyos kedvezőtlen adottságú területek mezőgazdaságáról szóló 75/268/EGK irányelvhez kapcsolódnak.

A KAP céljainak megvalósításához bizonyos területeken nem elégségesek az általában alkalmazott szerkezeti politikai eszközök, így ezeken különleges rendelkezések szükségesek. Már a mezőgazdasági üzemek korszerűsítéséről szóló 72/159/EGK irányelv is tartalmazott ilyen rendelkezéseket, de azok a kedvezőtlen adottságú területeken csak korlátozottan voltak alkalmazhatók.

A 75/268/EGK irányelv alkalmazása tekintetében kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági területnek egyrészt az olyan hegyi területek minősülnek, ahol a mezőgazdasági tevékenység a táj megőrzése - így különösen többek közt a talajerózió elleni védelem - érdekében szükséges, másrészt az olyan - nemcsak hegyvidéki - területek, ahol bizonyos számú népesség, vagy a táj megtartása nem biztosított.

Hegyi területek az irányelv rendszerében az olyan községekből, községrészekből álló területek, ahol a talajhasznosítás lehetőségei jelentősen korlátozottak, és a munkaköltségek jelentősen magasabbak a következő adottságok valamelyike miatt:

- a magas fekvés következtében rendkívül rossz éghajlati viszonyok, és ennek eredményeként jóval rövidebb tenyészidő;
- kisebb magasságokban a felszín nagy részének erős lejtése, ami miatt a gépesítés lehetetlen, vagy különlegesen drága gépek és eszközök használata szükséges;

⁹⁹ Council Regulation (EEC) no 2080/92 of 30 June 1992 instituting a community aid scheme for forestry measures in agriculture OJ No. L 215, 30. 07. 92.

¹⁰⁰ Council Regulation (EEC) no 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside OJ No. L 215, 30. 07. 92.

- magas fekvésű és a felszín nagy részén lejtős területek, ahol a két előző adottságból fakadó hátrányok külön-külön csekélyebbek, mint együttes hatásuké, amennyiben ennek eredményeként a tenyésztő jóval rövidebb.

Egy területnek ahhoz, hogy olyan kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági területnek minősüljön, amelyet az elnéptelenedés fenyeget, és ahol a táj megőrzése szükséges, az alábbi jellemzőkkel kell egyidejűleg rendelkeznie:

- olyan mezőgazdasági övezetektől áll, amelyek a természetes természeti feltételeket illetően egységesek;
- gyenge termőképességű, művelésre és egyéb befektetésre kevésbé alkalmas talajok, amelyeknek ilyen hátrányos adottságait csak túlzott költségek árán lehet felszámolni, és amelyek főleg külterjes állattenyésztésre alkalmasak;
- a csekély természetes termőképesség következményeként a legfontosabb mutatószámok alatta maradnak a mezőgazdaság egészében fennálló gazdasági helyzethez képestieknek;
- alacsony népsűrűség, vagy túlnyomóan a mezőgazdaságra utalt népesség csökkenő tendenciája, amely az érintett terület életképességét és betelepítését kérdésessé teheti.

Az irányelvet módosító, az agrárszerkezet hatékonyságának javításáról szóló 797/85/EGK tanácsi rendelet változtatásai nyomán a kedvezőtlen adottságú területekkel egy tekintet alá eshetnek olyan külön hátrányokkal rendelkező területek, ahol a mezőgazdasági tevékenység folytatása - adott esetben különleges kötelezettségekkel - többek között a környezet, illetve a táj megtartása érdekében szükséges. Az ilyen - vagyis a módosítás hatálya alá eső - területek összterülete egyébként nem haladhatja meg az érintett tagország összterületének négy százalékát.

A kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági területek közösségi jegyzékét a Tanács állapítja meg, de az abba foglalandó területekre a tagállamok tesznek javaslatot. Ennek abban áll a jelentősége, hogy a tagállamok az irányelv szerinti különleges támogatásokat a jegyzékben szereplő területek vonatkozásában nyújthatják. Az így kijelölt területek határait is azonos eljárással lehet módosítani, azonban ez sem vezethet oda, hogy az ilyen területek a tagország mezőgazdaságilag hasznosítható területének 1,5 százalékánál nagyobb arányt érjenek el.

A tagállamok a kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági területeken, a mezőgazdasági tevékenység folytatása, valamint a népesség bizonyos részének megtartása vagy a táj megőrzésének biztosítása érdekében jogosultak arra, hogy különleges támogatási formákat vezessenek be a mezőgazdasági tevékenység javára és az abból származó bevételek növelése érdekében.

Az ilyen különleges támogatási intézkedések körében az alábbiak alkalmazására van lehetősége a tagállamoknak:

- pótlék biztosítása az állandó - az egyben a kedvezőtlen adottságú területté nyilvánítás feltételét is képező - természeti hátrányok kiegyenlítésére;
- a fejlődőképes üzemek számára más jogcímen - a 72/159/EGK irányelv alapján - biztosított támogatások az eredetitől eltérő - kedvezőbb - formában történő nyújtása;
- egyes kollektív beruházások támogatása;
- a 72/159/EGK irányelv hatálya alá nem tartozó üzemeknek nyújtott támogatások.

A tagállamok nem kötelesek az összes támogatási forma nyújtására, tehát jogukban áll az, hogy az említett intézkedéseknek csak egy részét vezessék be.

Éves kiegyenlítő pótlék az olyan termelőknek nyújtható, akik legalább 3 hektár (egyres, így például a görög és a francia tengerentúli közigazgatási területeken legalább 2 hektár) mezőgazdaságilag hasznosítható területet művelnek meg, és kötelezik magukat arra, hogy a mezőgazdasági tevékenységet - az irányelv céljaival összhangban - még legalább öt évig folytatni fogják. Ez alól a kötelezettség alól a mezőgazdasági üzemtulajdonos vis maior, és különösen kisajátítás, vagy közérdekből történő megvétel esetén mentesül, illetve akkor, ha általános öregségi járadékot kap. Mentesülhet a kötelezettség alól akkor, ha a mezőgazdasági tevékenységet abbahagyja a mezőgazdasági termeléssel való felhagyásról és a hasznosított mezőgazdasági földnek a szerkezeti fejlesztés célját szolgáló újraelosztásáról szóló 72/160/EGK irányelv szerinti feltételek mellett.

A tagállamok a kiegyenlítő pótlék nyújtására kiegészítő feltételeket vagy korlátozásokat állapíthatnak meg, illetve ők határozzák meg annak összegét a természeti hátrányok mértékének figyelembe vételével, az irányelv által felállított korlátok és egyéb feltételek szerint.

A fejlődőképes mezőgazdasági üzemek vonatkozásában a 75/268/EGK irányelv kedvezőbb feltételeket, illetve egyharmaddal magasabb összegeket állapít meg a hegyvidéki és egyéb kedvezőtlen adottságú területeken nyújtható ösztönzési prémiumokra, kiegyenlítő pótlékokra, bérmeztérítésekre, vagy egyéb tőketámogatásokra, mint a mezőgazdasági üzemek korszerűsítéséről szóló 72/159/EGK irányelv.

Kollektív beruházások támogatására a tagállamok - nagyrészt szintén a 72/159/EGK irányelv előírásaihoz képest kedvezőbb feltételekkel - a takarmánytermesztés, a közösen használt legelők és alpesi legelők javítása és felszerelése - így többek között a talajjavítás - területén hozhatnak intézkedéseket.

A tagállamok az általuk végrehajtott intézkedések következtében felmerült kiadások - változó arányú - megtérítésére jogosultak - bizonyos kivételekkel - az EMOGA Orientációs Szekciójából.

7.2.2. Az érzékeny környezeti területek intézménye

Az érzékeny környezeti területek (ÉKT, ESA - Environmentally Sensitive Areas) intézménye - elnevezése dacára - szintén a KAP részét képező szerkezeti politika eszköze, és elsődlegesen nem a környezetvédelmi jogalkotás terméke. Ennek megfelelően kialakításának célja legalább annyira gazdasági, mint amennyire környezetvédelmi.¹⁰¹

Az ÉKT intézményét az agrárszerkezet hatékonyságának javításáról szóló 797/85/EGK rendelet vezette be. A jogszabály azáltal, hogy céljai között az agrárgazdaság természeti erőforrásainak tartós megőrzését is megjelöli, lehetővé teszi a környezet javítását célzó beruházások támogatását, illetve az érzékeny környezeti területeken - vagyis az ökológiai és tájképi szempontból jelentőséggel bíró területeken - gazdálkodók számára speciális nemzeti segélyezési rendszer megteremtését.

Az ÉKT közösségi szintű bevezetésében egyébként jelentős szerepet játszott egy, az Egyesült Királyságban már működő kísérleti program. Évekkel előbb ugyanis az ún. "Halvergate-botrány" kirobbanása a figyelem középpontjába állította a kelet-angliai Broads mocsárvidéken a növény- és vadvilágban okozott visszafordíthatatlan pusztítást, amelyet a hagyományos legeltető állattartásnak a nagyobb haszonnal kecsegtető intenzív szántóföldi növénytermesztéssel való - és éppen az agrárpolitika által ösztönzött - felcserélése okozott. Az ilyen gyakorlat megállítására, valamint a kiemelkedő természeti értékekkel bíró vizes legelők

¹⁰¹ HORVÁTH 1995, 503.

megőrzésére - és egyúttal a gazdálkodás jövedelmezőségének biztosítására is - a brit kormányzat egy három éves kísérleti program keretében tett intézkedéseket.

Nagy-Britannia a közösségi rendelet-tervezet tárgyalásakor javasolta a környezet védelmét biztosító rendelkezésnek a beillesztését, illetve saját kísérleti programjának alapulvételével egy hasonló intézmény- és támogatási rendszer kialakítását, és ennek eredményeként jött létre a közösségi ÉKT-hálózat.¹⁰²

Ennek a speciális támogatási rendszernek a célja olyan mezőgazdasági termelési módszereknek a bevezetése, illetve fenntartása, amelyek összhangban állnak a természetes környezet megőrzésének követelményeivel, valamint a termelők számára megfelelő jövedelmet biztosítanak. Támogatásban az olyan gazdálkodók részesíthetők, akik kötelezettséget vállalnak arra, hogy környezeti szempontból jelentős területeken a környezetet megőrző és fejlesztő mezőgazdasági termelést folytatnak úgy, hogy sem a növénytermesztés, sem az állattenyésztés intenzitását tovább nem növelik, és hogy termelésük általában is megfelel az adott terület sajátos környezeti szükségleteinek.

A rendelet végrehajtása során - mint a szerkezeti politika eszközeinek túlnyomó többségénél - a tagállamok nagy önállósággal rendelkeznek. Így a tagállamok jelölik ki - területi korlátozás nélkül - az ÉKT körét, ők dolgozzák ki a támogatás részletes programját, beleértve a juttatás további feltételeinek és mértékének meghatározását. Erről ugyanakkor kötelesek tájékoztatni a Bizottságot, amely megvizsgálja a kijelölt területek listáját, illetve a programok tervezeteit - magával a rendelettel, illetve a Római Szerződéssel, különösen annak az állami segélyekről szóló szabályaival való összhang érdekében - és dönt azok megvalósíthatóságáról.

Az ilyen tagállami programokat - a rendelet által szabályozott támogatási formák többségétől eltérően - eredetileg teljes egészében közvetlen tagállami forrásokból kellett finanszírozni. Ezen az 1760/87/EGK rendelet változtatott, amely megteremtette a MEOGA Orientációs Szekciójából történő visszatérítés lehetőségét.

Szintén az 1760/87/EGK rendelettel történő módosítás szerint ebben a támogatásban - hektáronkénti éves juttatás formájában - az olyan gazdálkodók részesülhetnek, akik az adott területre vonatkozó speciális programban való részvételt legalább öt évre vállalják.

Az e rendelettel végrehajtott módosításról általánosságban azt állapíthatjuk meg, hogy - azáltal, hogy céljai közé tartozik a mezőgazdaság megváltozott piaci viszonyokhoz való hozzáigazítása és a kibocsátás csökkentése a felesleget termelő szektorokban - még egyértelműbbé tette azt, hogy az ÉKT intézménye nem szakítható el az agrárpolitika gazdasági

¹⁰² Uo. 507.

céljaitól, annak ellenére, hogy maga környezetvédelmi célokra biztosít támogatásokat. A rendelet a szerkezeti politika eddig alkalmazott eszközeit módosította, illetve újakat is bevezetett, és az ÉKT intézményét is ezekkel összhangban módosította.

Az új megfogalmazás szerint a tagállamok a környezet és a természeti erőforrások védelmével, vagy a táj és a vidék megőrzésével harmonizáló gazdálkodási gyakorlat bevezetése vagy fenntartása érdekében - és ezáltal a mezőgazdasági termelésnek a piaci szükségletekhez igazodó adaptálásában és irányításában közreműködve, illetve az agrárjövödelmek ebből származó veszteségeire tekintettel - speciális segélyprogramokat vezethetnek be azokra a területekre, amelyek a fenti szempontokból különösen érzékenynek minősülnek. Vagyis az ÉKT vonatkozásában nyújtott támogatások nyújtásának nemcsak a mezőgazdaságból származó fokozott környezeti sérülékenység a feltétele, hanem az is, hogy a termelési szerkezet átalakításával hozzájáruljon az aktuális agrárpolitikai célok megvalósításához.

A 797/85/EGK és az 1760/87/EGK rendeletet hatályon kívül helyező 2328/91/EGK rendelet az ÉKT jogintézményét változatlan formában szabályozza.

7.2.3. A termékszerkezet átalakítása és a termelés extenzív tétele

Amint már említettük az 1760/87/EGK rendelet a feleslegtermelő szektorok kibocsátásának visszaszorítását, a gazdáknak az új piaci és árpolitikához való alkalmazkodását tartotta szem előtt, illetve a vidék környezetének megőrzését célozta.

Mindezekre tekintettel a rendelet bevezette a termékszerkezet átalakításának és a termelés extenzifikálásának támogatási rendszerét. A termékszerkezet átalakítására a termelésnek a Tanács által meghatározott nem feleslegtermelő szektorokra történő irányítása érdekében került sor, míg a termelés extenzifikálásával azt kívánták elérni, hogy a termelést legalább húsz százalékkal csökkentsék, minimum öt éven keresztül. Mindezek mellett a fölösleget termelő szektorok kapacitása sem növekedhet.

Mindkét eszköz tagállami kiadásainak egynegyedét a MEOGA visszatéríti a tagállamoknak.

A rendelet módosította az eddig már működő struktúrapolitikai eszközöket is. Ennek keretében kiterjesztette a környezettel harmonizáló termelési módszerek, a környezetvédelmi beruházások és az erdősítés támogatását. Ezen túlmenően tovább bővítette a kedvezőtlen adottságú és az érzékeny környezeti területeken alkalmazható támogatási formákat, kiterjesztve azokat újabb, a környezetvédelem szempontjából kedvező hatásokkal járó formákra is, mint például az erdőgazdálkodással foglalkozó farmerek termelési társulásaira is.

Könnyen belátható hogy mind a termékszerkezet átalakítása - mindenekelőtt a termékfelesleg-kibocsátás előirányzott csökkentése révén - mind a termelés extenzívvé tétele számos környezetileg kedvező hatással jár. Különösen igaz ez az extenzifikálás támogatására, amely a kevésbé intenzív termelés, és általában a termelés hagyományos módszereihez közelebb álló eljárások támogatásával kevesebb kemikália használatával jár, és ezáltal a szennyezés és más káros hatások csökkentésével hozzájárul a környezet védelméhez.

7.2.4. A földek mezőgazdasági termelésből való kivonása (set-aside)

A föld mezőgazdasági termelésből való kivonása az agrárszerkezetek hatékonyságának fejlesztéséről szóló rendeleteket módosító 1094/88/EGK rendelet által bevezett új agrárpolitikai eszköz.

A set-aside intézménye a mezőgazdasági rendeltetésű földek termelésből való kivonását az agrártermelés potenciáljának csökkentésére figyelemmel teszi lehetővé. Ezzel összhangban fő célja a termelés és a piaci kapacitás közötti egyensúly helyreállítása a fölöslegtermelő szektorok kibocsátásnak fokozatos csökkentésével. Ehhez társul az agrárpolitika új irányaihoz alkalmazkodni kényszerülő termelők támogatásának szándéka.

Mint a szerkezeti politika eszközeinek túlnyomó részénél, itt is kötelező a tagállamoknak bevezetniük a földpihentetés intézményét, illetve meghirdetni a támogatott programokat, de az azokban való részvételről a gazdák szabadon dönthetnek.

Az intézmény lényege az olyan gazdák anyagi támogatása, akik termőterületük legalább húsz százalékát minimum öt évre kivonják a termelésből. Erre tekintettel művelési ágtól függetlenül bármely földterületre nyújtható segély. A kivont földterület ugaroltatható, erdősíthető, vagy nem mezőgazdasági célra hasznosítható.

A tagállamoknak joguk van arra, hogy a földpihentetési támogatás rendszerét azokra az esetekre is kiterjesszék, amikor a kivont földet legelőként vagy extenzív állattenyésztés céljára, illetve meghatározott növényfajták termelésére hasznosítják.

A tagállamok határozzák meg a támogatás hektáronkénti mértékét és a kifizetés módját. Ennek során figyelembe kell venniük a termelés felfüggesztéséből adódó jövedelemkiesést, mégpedig oly módon, hogy a támogatás ténylegesen ösztönözze a termelőket a programban való részvételre, de ugyanakkor ne nyújtson eltúlzott mértékű kompenzációt. A rendelet egyébként rögzíti a támogatás alsó és felső határát.

Azok a termelők akik termőföldjük legalább harminc százalékán felfüggesztik a termelést, mentesülnek a gabona-többlettermelés miatti adókötelezettség alól.

A földpihentetés végrehajtásának részletes szabályait a Bizottság 1272/88/EGK rendelete tartalmazza, így például meghatározza a támogatás mértékének szempontjait, a kivont föld karbantartására vonatkozó, a termelők által teljesítendő követelményeket.

A korábbi rendeletek által bevezetett szerkezeti eszközöket - az extenzifikáció és a termékszerkezet átalakításának támogatása - a földpihentetés intézményével együtt, és arra tekintettel újraszabályozták. Az extenzifikáció és a set-aside támogatása csak látszólag azonos hatásúak a termékkibocsátásra, ugyanis míg a földpihentetés csak a megművelt földterület meghatározott részére vonatkozik, addig az extenzifikáció az egész földterületet érinti. A set-aside vonatkozásában fennáll annak veszélye, hogy a gazdák földterületük kevésbé termékeny részén függesztik fel termelésüket, és jövedelmük szintentartása vagy növelése érdekében a művelés alatt maradó földjeiken fokozzák a termelést.¹⁰³ Minderre tekintettel megállapíthatjuk, hogy adott esetben a külterjesítés támogatása megfelelőbb eszköz lehet mind a többlettermelés megfeleltetése, mind agrár-környezetvédelmi szempontok érvényesítése vonatkozásában.

A set-aside intézményét számos alkalommal módosították, de az mind a mai napig az agrárpolitika reformjának egyik jelentős eszköze maradt.

7.2.5. A mezőgazdasági tevékenység megszüntetése - korai nyugdíjazás

A mezőgazdasági tevékenység korai nyugdíjazás keretében történő megszüntetéséről - mint az agrárpolitikai reform struktúrapolitikai eszközéről - az 1098/88/EGK rendelet rendelkezik.

A termelők korai nyugdíjazását már az 1972-es irányelv is támogatta, a rendelet azonban ezt összekapcsolja föld használatának megszüntetésével.

A rendelet fő célkitűzései közé a mezőgazdasági népesség – elsősorban a gyenge gazdasággal rendelkező idősebb korosztály - támogatása az új piaci és árviszonyok által eredményezett súlyos jövedelmi problémák megoldásában, a termelési potenciál csökkentése, a piac stabilitásának és a gazdaságok szerkezetének fejlesztése, különösen is a gazdaságok méretének, az életképes farmok számának növelése tartozik.

A rendelet szerint évi járadékban az olyan 55 évnél idősebb gazdák, és farmjukon foglalkoztatottak részesülhetnek, akik felhagynak földjük megművelésével a tevékenység megszüntetésétől a rendes nyugdíjkorhatár eléréséig terjedő legalább öt éves időszakra. A rendelet eredeti szövege lehetővé tette azt, hogy az ilyen földterületeket a mezőgazdálkodással

¹⁰³ HORVÁTH 1999, 149.

felhagyó személyek más aktív gazdálkodóra ruházzák át, az életképes gazdaságok növelése céljából. Ennek esetén az új tulajdonos nem növelhette a fölösleget termelő szektorok termékmennyiségét, azonban a fölöslegtermelés további csökkentésére tekintettel a 3808/89/EGK tanácsi módosító rendelet¹⁰⁴ megszüntette az ilyen átruházás lehetőségét.

A tagállamok - a szerkezeti eszközök nagyrészével ellentétben - nem kötelesek bevezetni ezt az intézményt, illetve ha be is vezetik, termőterületük egy részét ki is zárhatják alkalmazása alól, illetve arra régiók szerint differenciált szabályokat is megállapíthatnak.

A mezőgazdasági termelés megszüntetése alatt a rendelet szerint azt kell érteni, hogy az ilyen földterület erdősítésre jelölhető ki, vagy a környezetminőség megóvásának megfelelő nem mezőgazdasági tevékenység folytatására. Amennyiben a mezőgazdasági tevékenységgel való felhagyás föld megművelésének tartós szüneteltetésével párosul, akkor a volt tulajdonos kötelezhető a terület tájvédelmi célú megóvására.

A rendelet a területük erdősítését végrehajtó gazdák számára kötelezően kiegészítő évi díjazást állapít meg. Ezt a díjazást olyan szervezetek számára is ki lehet utalni, amelyek kötelezettséget vállalnak a termelésből kivont föld fenntartására, a környezet védelmére tekintettel.

A jogszabály javaslatokat tesz a környezet védelmét szolgáló tevékenységek előmozdítására is, így például lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy anyagi támogatást nyújtsanak olyan bejegyzett csoportoknak, amelyek tevékenysége a környezet védelmét és a táj megóvását biztosító új technológiák és termelési gyakorlatok bevezetését célozza.

7.2.6. A management-szerződések és az ösztönzők szerepe

A szerkezeti politikában is fokozottan teret nyerő - az eddigiekben is érintett - szabályozási konstrukció szakított a korábban jellemző, a hangsúlyt a tilalmakra és kötelezésekre helyező szemlélettel.

A környezetvédelmi vonatkozású struktúrapolitikai eszközök megvalósítására - és egyébként az agrárszerkezeti eszközök alkalmazására - általában jellemző az, hogy azokat - a kötelezés helyett - a gazdálkodók önkéntes vállalkozásuk alapján hajtják végre. Ez a stratégia az ösztönzők fokozott szerepére összpontosítva törekszik elérni azt, hogy - az egyébként a

¹⁰⁴ Council Regulation (EEC) no 3808/89 of 12 December 1989 amending regulation (EEC) no 797/85, (EEC) no 1096/88, (EEC) no 1360/78, (EEC) no 389/82 and (EEC) no 1696/71 with a view to expediting the adjustment of agricultural production structures OJ No. L 371, 20. 12. 89.

gazdálkodás akár igen nagy mérvű korlátozásával is járó - programokban a gazdálkodók minél nagyobb számban vegyenek részt.

Azáltal, hogy ezekben a programokban a részvétel a gazdálkodók belátására van bízva, azok sikeres megvalósításához elengedhetetlen a megfelelő színvonalú ösztönzők alkalmazása. A termelő ugyanis azzal, hogy az adott - környezetvédelmi indíttatású - szerkezeti eszköz alkalmazása mellett dönt, egyúttal önként korlátozza termelő tevékenységét, és ezáltal lemond a gazdasága maximális termelőképessége melletti jövedelem bizonyos részéről.

A környezetvédelmi célok felvállalása azonban nemcsak a kieső jövedelem megtérítésének szükségességét alapozza meg. A természet értékeit megőrző gazdálkodási módszerek alkalmazása általában olyan többletmunkával, és beruházással, illetve költségekkel jár, amelyek ellentételezésére megfelelő díjazást indokolt nyújtani a termelőknek.

A környezeti és agrárérdekek összehangolását kívánja előmozdítani az ösztönzőkkel kombinált management-szerződések alkalmazása, amely egyes nyugat-európai államok környezetvédelmi politikáiban az 1980-as évektől egyre nagyobb teret nyer. Ez a jogintézmény is a kizárólag tilalmakon és kötelezéseken alapuló szabályozás alternatívájaként jelentkezik. Ezen belül pedig mindenekelőtt is a védendő területek állami, önkormányzati vagy természetvédelmi szervek általi - esetleg a földek eredeti tulajdonosnak bérletbe visszaadása melletti - tulajdonbavétele, illetve a környezetvédelmi jogszabályok és egyéb kötelező előírások megszigorítása helyett. (Mindez persze nem jelenti azt, hogy ezekre az eszközökre egyáltalán ne lenne szükség olyan szabályozási területeken, ahol az elérni kívánt célok ilyen módon valósíthatók meg a legjobban.) Ennek a jogintézménynek egyébként - csakúgy mint az érzékeny környezeti területek intézményének - jelentős hagyományai elsősorban Nagy-Britanniában vannak, olyannyira, hogy itteni formáját akár ideáltípusának is tekinthetjük.

A management-szerződés az illetékes tagállami hatóság és az adott (termő) föld tényleges használója között létrejövő olyan megállapodás, amely alapján a termelő meghatározott gazdálkodási gyakorlat folytatására vállalkozik az illetékes hatóság által fizetendő éves díjazás ellenében. A megállapodás alapját a gazdálkodó által készített és gazdaságának sajátosságait tartalmazó terv, az ennek megfelelően és egyéniesített formában megállapított gazdálkodási előírások, valamint a díjazás mértéke képezi. A megállapodás tényét rendszerint bejegyzik a földnyilvántartásba.

A management-szerződés a gazdálkodó részéről megvalósítandó tevőleges közreműködést feltételez, amelynek keretét a gazdálkodás általános menetére, és az egyes évszakokban megvalósítandó speciális teendőkre vonatkozó előírások képezik. Ezek számos korlátozást és tilalmat is tartalmaznak, és megkívánják a hagyományos mezőgazdálkodás

fenntartására, a környezet szennyezésével, károsításával járó gyakorlat megváltoztatására, illetve a szükségessé váló új módszerek bevezetésére, új létesítmények megvalósítására irányuló tevékenységet. Mindez összhangban áll azzal a megközelítéssel, amely a gazdáknak a természetes környezet megőrzőinek szerepkörét tulajdonítja.

7.2.7. Közvetlen jövedelemtámogatás

A Közös Agrárpolitikának társadalmi céljaira tekintettel, a vidéki társadalom életképességének fenntartására tekintettel, amelyet a táj és a környezet védelmének követelménye tesz szükségessé az agrárjövedelmek átmeneti segélyezéséről szóló 768/89/EGK rendelet¹⁰⁵ a közvetlen mezőgazdasági jövedelemtámogatás kérdéseiről rendelkezik.

A szerkezeti eszközök rendszerint tartalmazzak - még ha közvetve is - jövedelemsegély elemet, azáltal hogy kompenzálni törekszenek a gazdák agrárpolitikai reformok következtében bekövetkező veszteségeit.

Mindennek ellenére rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy az agrárszerkezeti eszközökhöz kapcsolódó kompenzációs elemek nem elégítik ki a Római Szerződés 33.[39.] cikkely (1.) bekezdés szerinti célkitűzéseket, így különösen a mezőgazdaságból élő személyek számára a megfelelő életszínvonal biztosítására irányuló követelményt. Számos olyan régiója van a Közösségnek, ahol a mezőgazdasági tevékenység fenntartására környezetvédelmi célokból tartósan szükség van, így a közvetlen jövedelemtámogatási rendszer bevezetése elkerülhetetlen, és ezáltal környezetvédelmi jelentőségre is szert tesz.

Ennek megfelelően a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az agrárjövedelmekhez átmeneti jövedelmet nyújtsanak a rendelet szerinti feltételek mellett. Átmeneti jövedelemtámogatás a gazdának és családtagjainak - jövedelmük méltányos szinten tartása érdekében - gazdaságuk átalakításának (a gazdaság szerkezetének, a termelés megszervezésének - irányításának megváltoztatása) folyamata alatt, a gazdaságok anyagi kötelezettségei teljesítésének segítésére, illetve a gazdaság tevékenységének agrárszférán kívülre terelésére tekintettel nyújthatók.

A termelő akkor igényelheti ezt a támogatást, ha a család átlagos jövedelme - vagyis a farmer és a dolgozó családtagok jövedelme a nem mezőgazdasági forrásokkal együtt - a tagállamok által megállapított szintnél alacsonyabb.

¹⁰⁵ Council Regulation (EEC) no 768/89 of 21 March 1989 establishing a system of transitional aids to agricultural income OJ No. L 084, 29. 03. 89.

A tagállamok a rendelet által részben meghatározott tartalommal - például célok, földrajzi terület, juttatás szabályai stb. - speciális programot kötelesek kidolgozni az agrárjövedelem támogatására, amelyhez a Közösség csak akkor járul hozzá anyagi eszközökkel, ha a Bizottság a programot elfogadta. A rendelet további előírásokat tartalmaz a kedvezményben részesülőkkel szemben támasztott követelmények, a támogatás mértékének megállapítása illetve a Közösség öt éves anyagi közreműködésének vonatkozásában.

A támogatási rendszer alkalmazására a rendelet egy, a tagállamok képviselőiből álló bizottság felállítását rendelte el.

A közvetlen jövedelemtámogatási rendszer további részletes szabályait a 3813/89/EGK¹⁰⁶ és az azt módosító 1279/90/EGK rendelet¹⁰⁷ tartalmazza.

7.3. A Közös Agrárpolitika 1992. évi reformjának kísérő intézkedései

A Közös Agrárpolitika 1992. évi reformjához kapcsolódó ún. kísérő intézkedések elnevezésüket annak köszönhetik, hogy a piacszabályozásban bevezetett változtatásokhoz kapcsolódó intézkedéseket takarnak.

Ebbe a körbe a környezetkímélő és tájmegőrző gazdálkodás, az erdősítés, valamint az előnyudíjazás támogatása tartozik. Ezek közül témánk szempontjából az első két forma jön elsődlegesen számításba, hiszen a harmadiknak inkább a kedvező birtokstruktúra kialakításában van nagyobb szerepe.

A kísérő intézkedéseket a 2078/92/EGK és a 2080/92/EGK rendelet szabályozza. Az ezek keretében megfogalmazott eszközök egyébként annak ellenére strukturapolitikáinak minősülnek, hogy finanszírozásuk támogatását az 1992/93/EGK rendelet értelmében a MEOGA Garancia Osztályából kell végrehajtani. Ennek indokául az szolgál, hogy a rendeletekben megfogalmazott célok megvalósítása - a túltermelés csökkentése révén - a tartós piaci egyensúly létrejöttéhez is hozzájárul.¹⁰⁸

7.3.1. A környezetkímélő és tájmegőrző mezőgazdálkodás támogatása

¹⁰⁶ Commission Regulation (EEC) no 3813/89 of 19 December 1989 laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income OJ No. L 371, 20. 12. 89.

¹⁰⁷ Commission Regulation (EEC) no 1279/90 of 15 May 1990 amending regulation (EEC) no 3813/89 laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income OJ No. L 126, 16. 05. 90.

¹⁰⁸ ELEK - KULIFAI 1999, 65.

A kísérő intézkedések legjelentősebb területének, a környezetkímélő és tájmegőrző gazdálkodás támogatásának kérdéseit a környezet védelmének és a vidéki táj megőrzésének követelményeivel összeegyeztethető mezőgazdasági termelésről szóló 2078/92/EGK rendelet szabályozza.

A rendelet célrendszerére megfelelően rávilágít a támogatás elnyerésének feltételeiként meghatározottak rövid áttekintése. A jogszabály szerinti támogatásra az olyan gazdák lehetnek jogosultak, akik a környezet és a vidék védelme, illetve megőrzése érdekében az alábbiak megvalósítására kötelezettséget vállalnak:

- a műtrágya- és növényvédőszer-használat jelentős csökkentése;
- a műtrágya- és növényvédőszer-használat korábban vállalt mérséklésének fenntartása;
- biogazdálkodás elkezdése;
- a növénytermesztés - így a takarmány-előállítás - külterjesebb formáira való áttérés a rendelet szerinti eszközökkel;
- a korábban bevezetett extenzívebb növénytermesztési módszer fenntartása;
- szántóföldek füves területté alakítása;
- az adott legelőterületen egységnyi földre eső juh és szarvasmarha létszám csökkentése;
- a környezet és a természet védelmét szolgáló, az adott vidék és táj sajátosságainak megőrzésével konform gazdálkodási módszer alkalmazása;
- kipusztulással fenyegetett helyi állatfajták tenyésztése;
- az elhagyott gazdasági területek, illetve erdők megőrzése;
- mezőgazdasági területek legalább 20 éves időtartamra történő parlagon hagyása, és azoknak környezetvédelmi célú - így különösen élőhelyek vagy hidrológiai rendszerek megőrzésére, nemzeti parkok létesítésére szolgáló - hasznosítása;
- a földterületet mindenki számára hozzáférhetővé teszik.

Azok a termelők, akik a fenti célokból egy vagy több megvalósítására kötelezik magukat egy legalább öt éves - föld parlagoltatása esetén egy legalább húsz éves - időtartamra, az adott helyi programban szereplő, hektáronként vagy kivont élőállategységenként megállapított éves prémiumban részesülnek. A prémium maximálisan adható összege 150 ECU/ha és 1000 ECU/ha, illetve 100 ECU/élőállategység és 210 ECU/élőállategység között mozog.

Az egyéves tenyészidejű terményekre - amelyek a vonatkozó piaci szabályozás szerint hektáronkénti prémiumban részesülnek - és a legelőkre nyújtott támogatás maximális összege hektáronként 350 ECU-vel megemelendő, ha a gazdálkodó ugyanarra az időszakra és területre egyúttal a műtrágya- és növényvédőszer-használat volumenének csökkentését, ökológiai gazdálkodás megkezdését, a növénytermesztés külterjesebbé tételét, illetőleg a környezet és a természet védelmét, az adott vidék és táj sajátosságainak megőrzésével összhangban lévő gazdálkodási módszerek alkalmazását, vagy kipusztulással fenyegetett helyi állatfajták tenyésztését is vállalja.

Abban az esetben, ha a támogatás nyújtása az élőállategység csökkentéséhez kapcsolódóan történik, akkor a takarmányt biztosító területre - a kemikáliák használatának csökkentésére, biotermelés megkezdésére, a növénytermesztés extenzifikációjára tekintettel - adott prémium összege a felére csökken.

Támogatásban részesülhetnek ezen felül a gazdálkodók körében a környezetbarát gazdálkodást és erdőgazdálkodást elősegítő képzések is. Ennek megfelelően a tagállamok külön támogatási rendszerek bevezetésére jogosultak tanfolyamok és gyakornoki képzések támogatására. A támogatott képzéseknek a környezet- és természetvédelem, a vidék- és tájmegőrzés szempontjaival összhangban lévő mezőgazdasági és erdészeti termelési eljárásokkal, és különösen a megfelelő gazdálkodási és biogazdálkodási gyakorlattal kapcsolatos ismeretek megszerzését kell elősegíteniük.

Támogatás mind az ilyen tanfolyamokon, illetve képzéseken való részvételhez, mind azok szervezéséhez, illetve lebonyolításához nyújtható. A támogatás összege a teljes képzést elvégző egy személyre számítva nem lehet magasabb 2500 ECU-nél. Olyan tanfolyam vagy gyakornoki program nem támogatható, amely a közép- vagy magasabb fokú mezőgazdasági oktatás rendes programjának, illetve tantervének részét képezi.

A tagállamoknak a fenti célok megvalósítására - teljes területükre kiterjedően, illetve sajátos igényeikkel összhangban - több évre szóló helyi programokat kell kidolgozniuk. A kedvezményezett tevékenységek, illetve személyek támogatására itt is csak az ilyen tagállami programok keretében kerülhet sor. A helyi programokat a helyi környezeti sajátosságokra, a változatos természeti és mezőgazdasági struktúrákra, a gazdálkodás jellegére, és végül, de nem utolsónak a Közösség környezetvédelmi prioritásaira tekintettel kell kidolgozni.

A helyi programokat olyan területegységekre kell kialakítani, amelyek a környezet és a táj szempontjából egységesnek minősülnek. A programoknak tartalmazniuk kell a rendelet szerinti támogatási lehetőségek teljes katalógusát. Ettől csak akkor lehet eltekinteni, ha az adott

terület sajátosságaihoz igazodás megköveteli azt, hogy a helyi program csak a támogatási lehetőségek meghatározott részére terjedjen ki.

A helyi programot legalább öt éves időtartamra kell kidolgozni, az alábbi minimálisan kötelező tartalmi elemekkel:

- az adott földrajzi terület - illetve ahol szükséges, a részterületek - meghatározása;
- a terület természeti, környezeti és strukturális jellemzőinek bemutatása;
- a támogatásra javasolt célok és azok indokolása a terület jellemzőire tekintettel;
- azoknak a közösségi jogszabályoknak a megjelölése, amelyek bevezetésére a helyi program törekszik;
- a program megvalósításának feltételei, a megoldandó problémákra tekintettel;
- a megvalósítás becsült költségei éves lebontásban;
- a program mezőgazdasági és falusi közreműködőinek tájékoztatását szolgáló intézkedések bemutatása.

A tagállamoknak lehetőségük van olyan általános szabályozó keretrendszer létrehozására, amely egész területükre vonatkozóan tartalmazza a rendelet szerinti támogatási lehetőségek alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket. A keretrendszert a helyi programok szerint kell meghatározni, illetve kiegészíteni, amennyiben ez szükségessé válik.

Az igénybe vehető támogatások a rendelet által preferált eljárások, illetve módszerek alkalmazásából származó termelői jövedelemkiesés ellensúlyozására szolgálnak, és ennek megfelelően csak konkrét - a veszteségek mértékére vonatkozó - számítások alapján fizethetők ki a gazdáknak. Ennek eredményeként az így kifizetett összegek tagállamonként jelentős mértékben eltérően alakulhatnak. A támogatásokat a tagállamok fizetik ki.

A tagállamok kiköthetik, hogy a farmerek kötelezettségvállalásai csak egy teljes gazdálkodó egységre (mezőgazdasági üzemre), vagy csak annak - egy kidolgozott terv szerinti - részére terjedhetnek ki.

Bizonyos feltételek mellett a Bizottság is hozzájárulhat a prémiumok összegéhez, ennek aránya az elmaradott régiókban 75 százalék, míg a többi régióban 50 százalék. Szintén lehetséges az, hogy a Bizottság a támogatott tanfolyamok és gyakorlati programok finanszírozásához járuljon hozzá, különösen ha azok hozzájárulnak a környezetvédelmi követelményeket érvényesítő gyakorlat, illetve az ökológiai gazdálkodás terjesztéséhez. Ilyen hozzájárulásra mód van a tagállamok helyi vagy civil szervezetei által szervezett illetve segített

programok - például oktatási anyagok - vonatkozásában is. A közösségi részfinanszírozás aránya itt is 75, illetve 50 százalékos.

7.3.2. Az erdősítés támogatása

Az erdősítés támogatásának alapjogszabálya a mezőgazdaságban teendő erdészeti intézkedésekre vonatkozó támogatási rendszer létesítéséről szóló 2080/92. számú rendelet.

A rendelet célja az erdősítésnek - mint a földhasznosítás egyik lehetséges változatának - elősegítése, illetve az erdészeti tevékenység fejlesztése a mezőgazdasági üzemekben. A mezőgazdasági túltermelés és a környezeti terhelés csökkentését az alternatív földhasznosítás ösztönzésén, valamint a mezőgazdasági termelésre kevésbé alkalmas földterületek művelésből való kivonásán keresztül kívánja elősegíteni.

A támogatási rendszer az alábbi elemekből állhat:

- támogatás az erdősítési költségekhez való hozzájárulás formájában;
- az erdősített terület fenntartási költségeinek - a telepítés első öt évében történő - fedezése hektáronkénti éves felár formájában;
- a mezőgazdasági földek erdősítéséből származó jövedelemveszteség kompenzálása hektáronkénti éves felár biztosításával;
- beruházási támogatás az erdősített terület nyiladékokkal, szélfogó fasorokkal, tűzvédelmi pásztákkal, vízvételi helyekkel és utakkal való ellátáshoz.

A támogatás minden olyan természetes vagy jogi személynek megadható, aki a mezőgazdasági földek erdősítésére kötelezettséget vállal.

A támogatás maximális összege erdősítési költségek esetében - fajtától függően - 2000 ECU/ha és 4000 ECU/ha között mozog. Ugyanezek az értékek fenntartási költségek esetében 150 ECU/ha és 500 ECU/ha éves összegek között alakulnak fafajtól, illetve a telepítéstől eltelt időtől függően. A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az erdősítési és fenntartási költségek vonatkozásában nyújtott támogatást összevonják és az ilyen összevont összegnek a kifizetését egyenletesen öt évre elosztják. Ennek feltétele az, hogy a frissen telepített területeket a támogatásban részesülő személyek fenntartsák és ápolják.

A kiesett jövedelmet pótló felár összege évi 150 ECU/ha és 600 ECU/ha lehet, aszerint hogy olyan személy vállalja-e az erdősítést, aki az érintett földterületet az erdősítés előtt művelte vagy sem.

A meglévő erdők felszereltségének javítására biztosított támogatás 150 ECU/ha és 700 ECU/ha között mozog. Erdészeti utak létesítése esetén elérheti a 18 000 ECU/km összeget.

Valamely tagország indokolt kérésére - amennyiben a közösségi források rendelkezésre állnak - a Bizottság megemelheti az erdőállomány javítására, valamint a paratölgyesek megújítására, javítására megállapított összegeket 120 ECU/ha illetve 3000 ECU/ha mértékűre.

A támogatás igénybevételének feltétele, hogy a tagállamok nemzeti vagy regionális szinten kidolgozott programokkal, vagy helyi (zóna) erdősítési tervekkel rendelkezzenek.

A több évre szóló, nemzeti vagy regionális szinten megalkotott programok kidolgozása során - a szabályozás célkitűzéseire való tekintettel - különösen figyelemmel kell lenni az alábbiakra:

- a támogatás összege és időtartama, az erdősítés jelenlegi költségeire és az ahhoz használt fafajok vagy fatípusok fenntartására tekintettel, vagy az erdősítésből származó jövedelemkiesés alapján;
- a támogatás - főleg az erdősítés esetén történő - megadásának feltételei;
- a környezeti hatások értékelésére, megfigyelésére tett intézkedések, illetve a földhasznosítási kritériumokkal való összehasonlíthatóság és összeegyeztethetőség;
- minden az előbbiekkal összefüggő - megtett vagy tervezett - egyéb intézkedés jellege;
- az erdészettel foglalkozó mezőgazdasági illetve vidéken élő személyek megfelelő tájékoztatását célzó intézkedések.

A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy helyi (zóna) erdősítési terveket dolgozzanak ki. Az ilyen tervek a környezeti és természeti feltételek, valamint a mezőgazdasági struktúrák sokszínűségét juttatják kifejezésre. Tartalmuk mindenekelőtt az erdősítési cél meghatározására, az erdősíthető helyre és a területcsoportosításra vonatkozó feltételekre, az alkalmazandó erdészeti tevékenységekre, valamint a helyi körülményeknek megfelelő fafajok kiválasztására kell kiterjedjen.

A támogatásokat a tagállamok fizetik, a közösségi részfinanszírozás aránya az elmaradott régiókban hetvenöt százalékos, más régiókban ötven százalékos.

A tagállamok - megfelelő feltételek fennforgása esetén - jogosultak arra, hogy olyan további kiegészítő támogatási intézkedéseket alkalmazzanak, amelyeknek feltételei, vagy a támogatás megadása eltér a rendeletben meghatározottaktól, vagy amelyeknek az összege a rendelet szerinti összegeket meghaladja.

Irodalom

Jogszabályok

Az Európai Közösségek Alapító Szerződése - Római Szerződés (Róma, 1957. március 25.)

Az Európai Unióról Szóló Szerződés - Maastrichti Szerződés (Maastricht, 1992. február 7.)

Amszterdami Szerződés (Amszterdam, 1997. október 2.)

A Tanács 72/159/EGK irányelve a farmok modernizációjáról

A Tanács 72/160/EGK irányelve a mezőgazdasági termeléssel való felhagyásról és a hasznosított mezőgazdasági földnek a szerkezeti fejlesztés célját szolgáló újraelosztásáról

A Tanács 75/286/EGK irányelve a hegyvidéki és egyes kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodás támogatásáról

A Tanács 79/117/EGK irányelve a bizonyos hatóanyagokat tartalmazó növényvédőszer forgalmazásának és használatának megtiltásáról

A Tanács 797/85/EGK rendelete az agrárszerkezet hatékonyságának javításáról

A Tanács 85/337/EGK irányelve meghatározott közületi és magántervek környezeti hatásvizsgálatáról

A Tanács 768/89/EGK rendelete az agrárjövödelmek átmeneti segélyezéséről

A Tanács 2092/91/EGK rendelete az ökológiai gazdálkodásról, és az ebből származó mezőgazdasági termékek és élelmiszerek megjelöléséről

A Tanács 2398/91/EGK rendelete az újratermelő ipari felhasználású nyersanyagok termelésének támogatásáról

A Tanács 91/414/EGK irányelve a növényvédőszer forgalmazásáról

A Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdaságból származó nitrát-szennyeződésekkel szembeni védelméről

A Tanács 2078/92/EGK rendelete a környezet védelmének és a vidéki táj megőrzésének követelményeivel összeegyeztethető mezőgazdasági termelésről

A Tanács 2080/92/EGK rendelete a mezőgazdaságban teendő erdészeti intézkedésekre vonatkozó közösségi támogatási rendszer létesítéséről

Felhasznált irodalom

AGRÁRJOG 1996 Fodor László - Matúz György - Mikó Zoltán - Novotni Zoltán - Orosz Gábor - Prugberger Tamás - Szilágyi Sándor: Az agrárjog alapelemeinek vázlata. Jogfejlődés és jogösszehasonlítás. Szerk. Prugberger Tamás - Fodor László. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.

AGRÁRJOG 1997 Csák Csilla - Fodor László - Mikó Zoltán - Novotni Zoltán - Prugberger Tamás - Szabó Ágnes - Szilágyi Sándor: Az agrárjog alapelemeinek vázlata II. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 1997.

AGRÁRJOG 1999 Domé Györgyné - Hársfalvi Rezső - Kurucz Mihály - Réti Mária - Vass János: Agrárjog. Szerk. Vass János. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest, 1999.

AGRÁRJOG ALAPJAI 1997 Szilágyi Sándor: Az agrárjog alapjai. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 1997.

ÁNGYÁN - MENYHÉRT 1999 Ángyán József - Menyhért Zoltán: Az EU-konform mezőgazdasági stratégiaváltás legfontosabb területei és feladatai a növénytermesztésben. In Környezetbarát mezőgazdálkodás. Magyarország az ezredfordulón -

Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1999. 9-36.

BÁNDI et al. 1999 Bándi Gyula - Erdey György - Horváth Zsuzsanna - Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 8. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

BÁNDI 2000 Bándi Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

BARNES, P. - BARNES, I. 1999 Barnes, Pamela M. - Barnes, Ian G.: Environmental Policy in the European Union. Edward Elgar, Cheltenham - Northampton, 1999.

ELEK - KULIFAI 1999 Elek Sándor - Kulifai József: A környezetkímélő mezőgazdaság támogatása az EU strukturális alapjaiból. In Környezetbarát mezőgazdálkodás. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1999. 63-74.

FARKASNÉ 1999 Farkasné Fekete Mária: A földhasználat és az agrárpolitika összefüggése az Európai Unióban - Angliai tapasztalatok. Gödöllői Agrártudományi Egyetem - Mezőgazda Kiadó - Osiris Kiadó, [Gödöllő - Budapest], 1999.

FENNTARTHATÓSÁG FELÉ 1997 A fenntarthatóság felé - Egy környezettel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politika és cselekvés Európai Közösségi Programja. Szerk. Pomázi István - Szabó Teréz - Csanády R. András. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 1997.

FLÓRISNÉ 1985 Flórisné Sipos Ida: A környezetvédelem ökonómiai kérdései a mezőgazdaságban. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1985.

FODOR 2000 Fodor László: Integratív környezetjog - Az Európai Unióban és Magyarországon. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.

FODOR - PRUGBERGER 1996 Fodor László - Prugberger Tamás: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései. Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 1996.

HAJÓS et al. 1993 Mezőgazdasági alapismeretek. Szerk. Hajós László. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, [Budapest], 1993.

HALMAI et al. 1995 Balogh András - Halmai Péter - Kurucz Mihály - Pálovics Béláné - Szabó Ágnes - Uzonyi Györgyné: Az Európai Unió agrárrendszere. Szerk. Halmai Péter. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 1995.

HORVÁTH 1995 Horváth Zsuzsanna: Közelítés az Európai Közösség Jogához: az érzékeny környezeti területek intézménye. Jogtudományi Közlöny 1995/11. sz. 498-513.

HORVÁTH 1999 Horváth Zsuzsanna: Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai. In Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70.

születésnapjára. Szerk. Tóth Károly. Szeged, 1999. /Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 55. Fasc. 1-34./ 133-157.

HORVÁTH Z. 1999 Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés, [Budapest], 1999.

KENDE - SZÚCS 2000 Az Európai Unió politikái. Szerk. Kende Tamás - Szűcs Tamás. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

KERÉNYI 1998 Kerényi Attila: Általános környezetvédelem - Globális gondok, lehetséges megoldások. Közr. Bándi Gyula - Borda Jenő - Szász Tibor. Mozaik Oktatási Stúdió, Szeged, 1998.

LÓKÖS 2000 Lőkös László: A világ mezőgazdasága. Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000.

PRUGBERGER 1995 Prugberger Tamás: A mezőgazdaság és a környezet/természetvédelem kapcsolatának jogi rendezése Magyarországon. Magyar Közigazgatás 1995/2. sz., 86-95.

PRUGBERGER 1999 Prugberger Tamás: Európai jogharmonizáció és a magyar agrárjog. In Tanulmányok Veres József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk. Tóth Károly. Szeged, 1999. /Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 55. Fasc. 1-34./ 269-286.

SÁNTHA 1993 Sántha Attila: Az agrártermelés fő irányai, agrármodellek kialakulása és környezeti hatásai. In II. Országos Agrár-környezetvédelmi Konferencia - "Együtt a fenntartható agrártermelésért". Földművelésügyi Minisztérium, Budapest, 1993. 41-56.

SCHRÖDER 1995. Schröder, Meinhard: Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Natur und Recht 1995/3. sz., 117-123.

STEFANOVITS 1979 Stefanovits Pál: A környezetvédelem mezőgazdasági szempontjai. Nemzetközi Mezőgazdasági Szemle, 1979/6. sz.

SZABÓ 1998 Szabó Jenő: A magyar agrárpolitika és szabályozás igazodási lehetőségei és közelítési kényszerei. Gazdaság és Jog, 1998/7-8. 36-44.

TAR 2000 Az EU agrár-környezetvédelmi rendelkezéseinek alkalmazása Magyarországon: a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program bevezetése. Készítette: Tar Ferenc. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2000.

Agenda 2000: For a stronger and wider Union. *Common Market Law Review*, 1998/2. 317-324.

Agriculture and environment. Newsletter No. 9. (1999. február) - European Commission Directorate-General of Agriculture.

Agricultural committees. European Commission Directorate-General of Agriculture, 1998.

A magyar agrárgazdaság EU-csatlakozási stratégiája. FM EU-Integrációs Sorozat 1. füzet. Földművelésügyi Minisztérium, Budapest, 1997.

A magyar mezőgazdaság és az Európai Unió. Készítette: Márton András. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium - Külügyminisztérium, [Budapest], 1998.

Bakács Tibor: Környezetjog. Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 1997.

Bándi Gyula - Bencze László - Elek Andrea: Az Európai Unió és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje. In *Gazdaság és környezet. Útban az Európai Unió felé. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998. 57-78.

Bársony Erzsébet - Mokry Tamás: Az agrár-környezetvédelmi programok támogatása az Európai Unióban. *Külgazdaság*, 2000/4. 66-74.

Barents, René: Recent developments in Community case law in the field of agriculture. *Common Market Law Review*, 1997/4. 811-843.

Berke Barna - Boytha György - Dienes-Oehm Egon - Király Miklós - Martonyi János - Mádl Ferenc: Az Európai Közösség kereskedelmi joga. Szerk. Király Miklós. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.

Bobvos Pál - Borbély Gyula - Halmai Péter - Hársfalvi Rezső - Karner Ottó - Kurucz Mihály - Lenkovics Barnabás - Novotni Zoltán - Réti Mária - Süveges Márta - Vass János: Előadások az agrárjog köréből. Szerk. Süveges Márta. Egyetemi jegyzet. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Tankönyvkiadó, Budapest, 1992.

Brouwer, Floor - Crabtree, Bob (Szerk.): *Environmental Indicators and Agricultural Policy*. CABI Publishing, Wallingford - New York, 1998.

Buller, Henry - Wilson, Geoff A. - Höll, Andreas (Szerk.): *Agri-environmental Policy in the European Union*. Ashgate, Aldershot - Brookfield USA - Singapore - Sydney, 2000.

CAP Reform: Rural Development. European Commission Directorate-General of Agriculture, 1999.

Consumers and the Common Agricultural Policy. A report by the National Consumers Council. Her Majesty's Stationery Office, London, 1988.

Csendes Béla: A mezőgazdasági termelés hatékonysága és a kedvezőtlen adottságú területek. *Gazdaság és Jog*, 2000/5. 22-25.

Dorgai László - Miskó Krisztina: Vidékfejlesztés az Európai Unióban. *Gazdaság és Jog*, 1999/7-8. 39-44.

Farkas Beáta - Várnay Ernő: Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába. [JATE Press], Szeged, 1997.

Farm Policies and Our Food: The Need for Change. National Consumer Council, London, 1998.

Fodor László - Mikó Zoltán - Orosz Gábor - Prugberger Tamás - Szabó Ágnes - Szilágyi Sándor: Az agrárgazdaság kézikönyve. Szerk. Fodor László - Prugberger Tamás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.

Forman Balázs: Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI, [H.n.], 2000.

Földes Iván - Molnár Imre - Nagy László - Seres Imre - Veres József: Mezőgazdasági jog. Földjog - Termelőségvetkezeti jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966.

Hey, Christian: Umweltpolitik in Europa - Fehler, Risiken, Chancen. Ein Greenpeace-Buch. Beck, München, 1994.

Környezeti hatástanulmány - Előzetes környezeti összeférhetőségi vizsgálatra kötelezett közületi és magántervek. Irány az EU 14. szám. Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara - Euro-Infómációs és Dokumentációs Szolgáltató Központ, [Budapest], 1999.

Környezetpolitika és uniós csatlakozás. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - III. Környezetvédelem és integráció. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998.

MacKenzie, Judith-Anne - Phillips, Mary: Textbook on Land Law. Blackstone Press Limited, London, 1999.

Madas András: Ésszerű környezetgazdálkodás a mezőgazdaságban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.

Magyarország agrárpolitikájának áttekintése. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Átmeneti Gazdaságokkal Folytatott Együttműködés Központja, 1993.

Olajos István: Az Európai Unió és Magyarország agrártámogatási rendszerének összehasonlítása. *Gazdaság és Jog*, 1998/3. 20-24.

Pomázi István: Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás tendenciái. In *Gazdaság és környezet. Útban az Európai Unió felé. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai*

kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998. 25-43.

Szabó Ágnes: Az agrártermelésre vonatkozó hazai jogszabályaink harmonizációja az EK-ban érvényesülő előírásokkal. In Magyar agrárpolitika és az európai integráció - "Az európai agrárismeretek oktatása" című OMFB - FM Mec. 136 számú téma programjának keretében szervezett 1991. október 15-16-i konferencián elhangzott előadások. Gödöllői Agrártudományi Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézet Piacgazdaságtani Tanszék. Budapest, 1992.

Szlávik János: Az EU-konform környezetvédelmi szabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusa. In Gazdaság és környezet. Útban az Európai Unió felé. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998. 79-97.

Termelés, piac, természeti környezet. Zöld belépő az Európai Unióba. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - III. Környezetvédelem és integráció. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998.

Természetvédelem és mezőgazdaság. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - Műhelytanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1999.

The CAP doesn't fit. How failure to reform the Common Agricultural Policy threatens world trade liberalisation and EU enlargement. Consumers in Europe Group, [London], 2000.

The Common Agricultural Policy - How to spend 28 billion a year without making anyone happy. Consumers in Europe Group, [London], [1994]

Uzonyi Györgyné: Az élelmiszer-fogyasztók védelme az Európai Unióban. In Minőség és agrárstratégia. Magyarország az ezredfordulón - Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián - II. 2. Az agrárium helyzete és jövője. A minőség dimenziói a magyarországi agrárgazdaságban. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1998. 367-379.

Varga Gyula: Az "Agenda 2000" agrárpolitikai döntései. Gazdaság és Jog, 1999/10. 20-24.

Varga Gyula: Az "Agenda 2000" üzenete. Európai Tükör, 1999/5. 86-94.

Willer, Helga (Szerk.): Ökologischer Landbau in Europa. Perspektiven und Berichte aus den Ländern der Europäischen Union und den EFTA-Staaten. Deukalion Verlag, Holm, 1998.

Winter, Gerd (Szerk.): European Environmental Law - A Comparative Perspective. Dartmouth, Aldershot - Brookfield USA - Singapore - Sydney, 1996.

Winters, L. Alan: A mezőgazdasági támogatás úgynevezett "nem gazdasági" célkitűzései. In Az agrárpolitika gazdaságtana. Válogatott tanulmányok. Szerk. Fertő Imre - Éder Tamás. Századvég Kiadó, 1998. 113-147.

Tóth J. Zoltán

A dinamista alkotmányosság és a neoformalista tendenciák

Az originalizmus és a textualizmus kialakulása¹

A mai, formalizmus gyűjtőnév alatt összefoglalható irányzatok, és ezek közül is elsősorban az originalizmus és a textualizmus² elméleti irányvonalukat tekintve a klasszikus formalizmus modern követőinek tekinthetők, a XX. század végén történő felemelkedésük pedig egyfajta válaszként értékelhető az ötvenes-hatvanas évek alapjogi forradalmára.

A klasszikus formalizmus, mely a madisoni felfogáson alapult³, egészen az 1930-as évek közepéig meghatározta az amerikai alkotmányjogi gondolkodást. A madisoni felfogás lényege, hogy az Alkotmány nem elsősorban individuális alapjogok katalógusa, melyek a különböző élethelyzetekben az *egyes* embereket védik, hanem az Alkotmány funkciója az, hogy kijelölje azokat a határokat, amelyek korlátozzák az egyes államhatalmi ágakat, így védve a társadalom *egészét* valamely hatalmi ág túlzott mértékű befolyásával szemben. A madisoni alapot az 1900-as évek elején két irányba fejlesztették tovább⁴. A langdelliánusok – akiknek a mai követői a strict (“szigorú”) textualisták – mélykonzervatív beállítottságúak, akik elutasítják az alkotmányjogi bíráskodás és jogszabály-értelmezés minden formáját. Tiszta formalistáknak vagy puristáknak is nevezik őket, ugyanis ragaszkodnak a szavak tiszta nyelvtani értelméhez, és a nyelvtani, illetve a logikai értelmezésen kívül más – szabadabb – értelmezési módot nem fogadnak el. Velük ellentétben a lochneriánusok (akiknek bizonyos kiindulópontjait az originalisták is átveszik) elfogadják annak a lehetőségét, hogy

¹ Ehhez a fejezethez lásd: Calabresi, 1373-1385. o., Grey, 5-15. o., ill, Pokol (2001), 401-410. o.!

² Thomas C. Grey a neoformalista irányzatokon belül az originalizmus és a textualizmus mellett megkülönbözteti még az objektivizmust és a konceptualizmust. Az objektivizmust a formalizmus általános irányzatának (alakjának) tartja, amelynek fő követelménye a joggal szemben, hogy az meghatározott legyen, elutasítja tehát a szabad értelmezést lehetővé tevő standardok, elvek használatát. A konceptualizmus fő ismérvének pedig azt tekinti, hogy hívei úgy tekintik az absztrakt kategóriákat (pl. a szerződést vagy a szerződésen kívüli károkozást), mint a fogalmak és alapelvek összefüggő, egységes rendszerét, és nem úgy, mint a parlament helyett a bírói eljárások során kialakított szabályozási anyagot. A két irányzat között a fő különbségnek azt tartja, hogy míg a konceptualizmus elfogadja az olyan absztrakt fogalmak létrehozását, amelyek homályosak vagy többértelműek, addig az objektivizmus csak pontosan meghatározott, egyértelmű szövegű és jelentésű kategóriákat hajlandó használni. Részletesebben lásd: Grey 2-3., 21-24. o.!

³ Calabresi, 1374. o.

⁴ Grey, 8. o.

az Alkotmány szövege nem mindig ad tiszta és egyértelmű megfogalmazást, ezért szerintük szükség lehet a nyelvtani és a logikai értelmezésen kívül másfajta értelmezési mód felhasználására is, amelyet ők “alkotmányos értelmezésnek” neveztek. A lochneriánusok már elfogadják az egyes alapjogok (például tulajdonszabadság, szerződéskötési szabadság, vállalkozási szabadság) tekintetében is az értelmezési szabadságot, de magát az értelmezést még a konzervatív értékek fényében hajtják végre, ragaszkodva a hagyományos társadalmi rendhez és értékekhez.

Ezt a beállítottságot váltotta fel fokozatosan a pragmatista funkcionalizmus vagy más néven a progresszív irányzat, amely az 1900-as évek elejétől fokozatosan teret nyert az amerikai elméleti jogi gondolkodásban, a gyakorlati jogi életben pedig az 1930-as években bevezetett New Deal elméleti alátámasztójává vált⁵. A progresszív irányzat hívei már erőteljes mértékben figyelembe veszik az Alkotmányban és annak kiegészítéseiben található emberi és állampolgári jogokat, és azok társadalmi funkcióját állítják a középpontba, jelesen azt, hogy a “welfare state”, a jóléti állam követelménye megenged bizonyos mértékű beavatkozást az önfejlődő társadalmi viszonyokba. A pragmatista funkcionalisták már elfogadják a redisztribúciót, a szegényebb rétegek segítségét és a társadalmi szolidaritás elvét, és ehhez egyre intenzívebben kezdik felhasználni az egyes alkotmányos jogokat.

Ez a fejlődési vonal vezet el azután a dinamista irányzathoz (vagy más elnevezéssel az alkotmánybíróági aktivizmushoz)⁶, amelynek hívei és támogatói, de elsősorban maguk az alkotmányosság felett örökös Szövetségi Legfelsőbb Bíróság bírái az ötvenes-hatvanas években már nemcsak az Alkotmányban nevesített alapjogokat terjesztik ki eredetileg alájuk nem tartozó esetekre, hanem tudatosan kreálnak az Alkotmányban nem nevesített jogokat is abból a célból, hogy az alkotmányosság nevében, de gyakorlatilag saját igazságossági elképzeléseik által hajtva “továbbfejlesszék” az Alkotmányt, ítéleteiken keresztül pedig közvetve magát az amerikai társadalmat is. Az originalizmus, közvetve pedig a textualizmus is erre az ún. alapjogi forradalomra adott válasz volt, amely következetessége révén – nyilvánvaló hibái ellenére is – alkalmas volt arra, hogy visszafordítsa egy dogmatikailag megalapozottabb irányba az amerikai jogelméletet és alkotmánybíráskodást. A következő fejezetben erről: az aktivista alkotmányfelfogás és az “élő alkotmány” konstrukciójának hibáiról és az ezekre a hibákra adott originalista válaszról lesz szó.

A dinamizmus és az erre adott válasz: az originalizmus

⁵ Calabresi, 1377. o., ill. Grey 9-13. o.

⁶ Fruehwald 978-980. o., Calabresi 1378-1379. o., ill. Grey 13-15. o.

A dinamista irányzat, vagyis az aktivista alkotmánybíráskodás⁷ az ötvenes évektől kezdett elterjedni Earl Warren szövetségi főbíróvá, majd a visszafogottabb Frankfurter bíró kiválásával legfőbb bírónak való kinevezésével, és a hatvanas években érte el tetőpontját. A dinamisták az "élő Alkotmány" elméletét hirdették: szerintük az Alkotmányban és annak kiegészítéseiben lefektetett alapjogok jelentése korszakról korszakra változik, és az új és még újabb szükségletek felmerülésével az alkotmánybíráskodásnak is lépést kell tartania, vagyis a megváltozott társadalmi viszonyok fényében folyamatosan újra kell értelmeznie az Alkotmány szövegét. Mindezt az alkotmánybíráskodási funkciókat is ellátó Szövetségi Legfelsőbb Bíróság még jobban kitágította, ugyanis olyan jogokra is alapított ítéletet, amelyek nincsenek benne az Alkotmányban, de facto tehát saját hatáskörben új alapjogokat konstruált. Mindennek visszahatásaként a hetvenes években kialakult az originalista irányzat, amely a jogalkotó eredeti szubjektív akaratának, illetve az adott jogszabály létrehozását inspiráló objektív társadalmi célnak a kutatását állította a jogértelmezés középpontjába.

Az originalisták több oldalról is támadták a dinamista jogfelfogást, illetve az azt alkalmazó bírói gyakorlatot. Mindenekelőtt a demokrácia leértékelésének fogták fel azt, hogy kilenc kinevezett bíró elvont jogelvekre hivatkozva megsemmisítheti a Kongresszus által meghozott törvényeket. A kilenc szövetségi főbíróat ugyanis nem választják, hanem az Egyesült Államok elnöke nevezi ki, így egyik bíró sem a nép akaratából kerül a hivatalába, ellentétben a Kongresszus tagjaival, akik egytől egyik demokratikus választásokon mérettetnek meg. Tehát az originalisták szerint ellentétes a demokráciával, ha egy nem választáson alapuló szerv felülbíráhatja a nép többsége által mandátumhoz juttatott és ezért a kongresszusi döntéshozatalkor a nép többségi akaratát kinyilvánító képviselők és szenátorok által meghozott törvényeket. Ráadásul az Egyesült Államok Alkotmánya pontosan rögzíti a törvények megalkotásának eljárási rendjét, és ebben nem juttat szerepet a Legfelsőbb Bíróságnak, ugyanis nem tartalmaz semmilyen konkrét kitéletet, amely lehetővé tenné, hogy az a többségi akarral szembe forduló döntéseket hozzon. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak semmilyen alkotmányvédő funkciója ne lenne, hiszen már a kezdetektől fogva eljárta ilyen szerepkörben, csak nem egy nevesített felhatalmazásból következően, hanem az ún. strukturális alkotmányfelfogás⁸ alapján, amely viszont csak az alkotmányban immanensen benne lévő jogokkal ellentétes törvények alkotmányellenességét nyilvánítását tette lehetővé. Az anomáliák tehát az originalisták szerint akkor kezdődtek, amikor a főbírák funkciójuk eredeti határait átlépték, és gyakorlatilag maguk kezdtek jogot alkotni. Az ötvenes évektől kezdve ugyanis a bírák már nemcsak értelmezték a jogot, nemcsak felfedték a jogi szöveg értelmét, hanem azt maguk alkották meg, vagyis

⁷ A dinamizmussal, dinamista alkotmányfelfogással szinonim fogalmakként használhatjuk az alkotmánybíráskodási aktivizmus, a kulturális elitizmus, illetve a morálfilozófiai jogelmélet kifejezéseket. Az amerikai aktivista alkotmánybíráskodásról, annak hibáiról és következményeiről részletesebben lásd: Pokol (2001), 133-143. és 197-205. o.!

⁸ Calabresi, 1376. o.

olyan irányba “fejlesztették tovább” az értelmezés által a szövegszerűen változatlan törvényeket, amilyenbe ők akarták. Ha pedig a meggyőződésükkel ellentétes törvény szövege egyértelmű, és ezért nehéz azt ellentétesen értelmezni, akkor még mindig meg lehet a törvényt semmisíteni⁹.

Ezzel az állásponttal azonban több probléma is van¹⁰. Először is a bíró sem mindenható, ő is csak egy ember, ugyanúgy, ahogy a képviselő vagy a szenátor. Miért magasabbrendűek tehát a bíró értékei, mint a törvényhozóé? Másodszor: a bíró sem egy objektív, külső hatalom által felállított értékrendet képvisel, hanem a sajátját, amely ugyanolyan szűklátókörű lehet, mint a törvényhozóé. Ráadásul a Kongresszus tagjai 535-en vannak (435 képviselő és 100 szenátor), a főbírók pedig csak kilencen. Hogy lehet az, hogy a bírók mégsem látják be, hogy 535 ember akarata csak objektívabb, mint kilencé? A harmadik probléma, hogy egy pluralista demokráciában értékek sokasága létezik. Milyen felhatalmazás alapján vindikálják maguknak azt a jogot a bírák, hogy konkrét esetekben ők válasszanak az egymással versengő értékek közül, ne pedig az Alkotmányban erre felhatalmazott Kongresszus, amely mégiscsak a többségi értékrendet képviseli? Végül fel lehet tenni azt a kérdést is, hogy miért gondolják a dinamisták hatékonyabbnak a bírói politikai döntéshozatalt a kongresszusiénál.

Ezt a problémakört azonban egy másik oldalról is meg lehet közelíteni, mégpedig onnan, hogy a törvényhozók minden egyes aktusukért politikai felelősséggel tartoznak, a bírák viszont nem. Ha egy képviselő vagy egy szenátor olyan törvényeket fogad el vagy erősít meg, amelyek ellenkeznek a választóik preferenciáival, vagyis a többségi akarattal, akkor valószínűleg nem fogják őket két, illetve hat év múlva újraválasztani, márpedig a politikusok legfőbb célja a hatalom megszerzése, illetve megtartása. A bírák vállát viszont ez a teher nem nyomja, hiszen őket életre szólóan nevezik ki a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságba, azaz gyakorlatilag bármit megtehetnek, amit jónak tartanak. Nemcsak hogy nem tartoznak felelősséggel ítéleteikért, hanem folyamatos újraválasztásokon sem kell megmérettetniük magukat, így a versengés szituációja sem hajtja őket társadalmilag elfogadottabb törvénykezésre. Persze a bírói függetlenség fontos garancia a politikai befolyásolással szemben, ezáltal ugyanis valóban biztosítható az elfogulatlan és pártatlan ítékezés, hiszen a bírónak semmilyen előnye nem származik abból, ha valamilyen pártérdeknek megfelelően hozza meg döntéseit, és ellenkezőleg: hátránya sem származik abból, ha nem ezt teszi. Azonban az így biztosított függetlenséggel nem volna szabad visszaélni sem, mint tették ezt a Warren- és a Burger-bíróság idején.

További probléma az alkotmányos aktivizmussal kapcsolatban az is, hogy bár az ennek alapjául szolgáló Alkotmányt több mint kétszáz évvel ezelőtt valóban egy többség fogadta el, de ez akkor még csak néhány államot jelentett, és

⁹ Meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Államokban a Supreme Court formailag egyetlen törvényt sem helyez hatályon kívül, csak “eltekint azok alkalmazásától”. Persze ez a gyakorlatban ugyanarra az eredményre vezet, mintha az LB formailag is megsemmisítette volna a törvényt.

¹⁰ Fruehwald, 983. o.

ez semmiképpen sem mérhető a mai negyedmilliárd amerikai állampolgárhoz¹¹. Ehhez kapcsolódóan az is problematikus, hogy a változó társadalmi viszonyokra tekintettel sem lehet egy új Alkotmányt elfogadni és annak hatályba léptetését a néppel megszavaztatni, ehelyett a mindenkori fejlesztéseket a főbírák végzik el saját értékhierarchiájuk alapján, miközben az Alkotmány maga szövegszerűen változatlan marad.

Az a gyakorlat is hibásnak minősíthető, hogy a bírák kiválasztásában középponti szerepet játszik a politika. A megüresedő szövetségi bírói helyet ugyanis az éppen hivatalban lévő elnök tölti be, ő pedig mindig olyan bírót nevez ki, amelyik ítélezésével bizonyította, hogy társadalmi beállítottsága megegyezik az elnök társadalmi beállítottságával. Nem véletlen, hogy a dinamista alkotmánybíráskodás a hatvanas években és a hetvenes évek elején kulminált, hiszen a hatvanas évek demokrata elnökei liberális felfogású bírákat jelöltek szövetségi főbíróvá, mint ahogy az sem véletlen, hogy ez a trend a nyolcvanas években és a kilencvenes évek elején fordult meg, amikor tizenkét éven át republikánus elnökök uralták a Fehér Házat, akik a fokozatosan kiváló liberális bírák helyébe konzervatív beállítottságú főbírókat neveztek ki.

Azonban a bírák szerepe a különböző típusú törvénykezési esetekben eltérő lehet. Kétfajta különbségtételt kell megemlíteni: egyrészt a bírói jogértelmezés milyensége eltérő lehet attól függően, hogy a bíróság az Alkotmányt vagy csak valamelyik egyszerű törvényt értelmezi¹², másrészt a bírói jogalkalmazás különbözhet abban, hogy az adott ügy a common law-hoz, tehát a bírói jogfejlesztés révén létrejött, döntően magánjogi jogterületekhez, avagy a statute law-hoz, azaz a központi jogalkotó hatalom által létrehozott, közjogi jellegű jogterületekhez tartozik-e¹³. A common law-hoz tartozó ügyekben ugyanis a bíró ténylegesen alkothat jogot, amennyiben az adott esetre sem írott jogi rendelkezés, sem precedens nincs, hiszen ilyen esetekben a bíró köteles döntenie, és ha ezt nem tudja megtenni egy már létező szabály alapján, akkor magának kell megalkotnia ezt a szabályt. Ilyen esetekben tehát a felsőbbbírói jogfejlesztés ténylegesen létező jelenség. Ezzel ellentétben viszont a statute law-hoz tartozó ügyekben még a Legfelsőbb Bíróság sem alkothat jogot, még bújtatottan sem, vagyis a létező törvényi-rendeleti jog értelmezését is úgy kell elvégeznie, hogy az így adott értelem megfeleljen annak a jelentésnek, amelyet a központi jogalkotó adni szándékozott az adott törvénynek. Az originalisták legfőbb bírálata a dinamistákkal szemben éppen abban áll, hogy azok lehetők látják a pontos szövegű törvényi rendelkezések bírói "továbbfejlesztését" is, amennyiben ezt a megváltozott társadalmi körülmények indokolják, míg a neoformalista irányzatok hívei ragaszkodnak a leírt törvénytövegek szavaihoz, illetve a jogalkotó által azoknak eredetileg tulajdonított jelentésekhez. Vagyis az originalisták azt vallják, hogy ha a megváltozott társadalmi viszonyok közepette a statute eredeti jelentését

¹¹ Calabresi, 1385. o.

¹² Fruehwald, 982. o.

¹³ Fruehwald, 980. o.

a jogalkotó már nem tartaná relevánsnak, akkor megváltoztatná az adott törvényt, ha pedig ezt nem teszi meg kifejezetten, az azt jelenti, hogy kitart az eredeti értelem mellett.

A másik említett különbség az Alkotmány, illetve a törvények eltérő értelmezési módjára vonatkozik. Ugyanis az Alkotmány egyik fő funkciója az, hogy védje a kisebbségeket a többségi törvényhozás túlkapásaival szemben, és ezért az alkotmánybírói feladatkörrel is felruházott Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak nemcsak joga, hanem kötelessége is, hogy az Alkotmányt úgy értelmezze, hogy az az egyéni szabadságjogok biztosítására alkalmas legyen. Ellenben ugyanezt az LB a törvények tekintetében már nem teheti meg, azokat ugyanis köteles úgy értelmezni és alkalmazni, ahogy azt a jogalkotó eredetileg kívánta. A jogalkotói szándéktól és a törvény szövegszerző értelmétől egyetlen esetben térhet el az LB, mégpedig akkor, ha az így keletkezett jelentés kifejezetten alkotmányellenes, vagyis ha kifejezetten ellentmond az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésének.

Amit a dinamisták eufemisztikus módon az Alkotmány vagy a törvények “fejlesztésének”, “élő Alkotmánynak” vagy konstitucionalizmusnak neveznek, azt a formalisták egyszerűen csak elitizmusnak¹⁴ vagy bírói aktivizmusnak¹⁵ tartják. A dinamisták ugyanis sokszor nem hajlandók mást látni a törvényekben, mint a “többség zsarnokságának” lehetőségét, és ezért igyekeznek elméletileg kidolgozni és a gyakorlatban is alátámasztani azt a tételt, hogy néhány magasan képzett értelmiségi, és csakis ők képesek ezt a veszélyt csökkenteni. Ez pedig szükségszerűen azzal jár, hogy ez a kulturális elit határozza meg, hogy mi a helyes és mi nem. Például Lewis F. Powell szövetségi főbíró módszeresen annak alapján ítélkezett, hogy szerinte “mi a jó az országnak” (“right for the country”)¹⁶. William Brennan a “demokráciába vetett vakhitre” (“blind faith in democracy”)¹⁷ figyelmeztetett, Robert Jackson pedig azt állította, hogy az alapjogok függetlenek a választók akaratától (“...fundamental rights ... depend on ... no elections”)¹⁸. Ezzel szemben például Lino A. Graglia azt kérdezi, hogy ha az alapjogok nem a választások kimenetelétől függenek, akkor ugyan mitől? Szerinte ugyanis semmiféle kisebbség nem sajátíthatja ki magának azt a jogot, hogy a többségi akarattal szemben ők határozzák meg a társadalom alapvető értékeit, és ezt ne maga a társadalom, illetve annak többsége tegye meg. Ha ugyanis egy ilyen kulturális elit kezébe kerül az alkotmányos jogok meghatározása, akkor ez semmi mást nem jelent, mint hogy a többség uralmát a kisebbség uralma (“minority rule”)¹⁹ váltja fel. És miután az Alkotmány kifejezetten tiltja bármiféle politikai elit kialakulását, amely felette állna más politikai tényezőknek, ezért a dinamista

¹⁴ Fruehwald, 983. o.

¹⁵ Graglia, 296. o.

¹⁶ Ld. Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)

¹⁷ Justice William J. Brennan, Jr., Speech to the Text and Teaching Symposium. Georgetown University, Oct. 12, 1985. In: The great Debate: Interpreting our written Constitution 11, 16 (Federalist Society, 1986). Idézi: Graglia, 293. o.

¹⁸ 319 U.S. 624 (1943). Idézi: Graglia, 293. o.

¹⁹ Graglia, 294. o.

alkotmánybíráskodás nemcsak hogy alkotmányjogilag nem igazolható, hanem egyenesen ellentétes is az Alkotmánnyal. Graglia példákat is idéz, amely esetekben az egyes államokban tartott népszavazás helyett a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság döntött, az egész országra kiterjesztve alapvető kérdésekben az akaratát. Ilyen volt például az abortusz kérdése vagy a koldusok kitiltása a közterületekről²⁰. Ezeket a példákat egészíti ki Steven G. Calabresi, aki szerint helytelen, hogy a hatvanas években született döntést az iskolai imádkozás megtiltásáról a társadalom nagy többsége által támogatott mozgalom 35 éven át sem volt képes megváltoztatni²¹.

Ehhez kapcsolódik a dinamizmus egy következő hibája is: az alkotmánybírói döntések visszavonásának nehézsége. Nehéz ugyanis megindokolni és a közvéleménnyel elfogadtatni azt, hogy egy korábbi döntés miért volt helytelen és újabban miért egy másik tartalmú döntés a helyes mégis, noha az Alkotmány szövege változatlan maradt. Ha ugyanis a korábbi álláspontról is azt mondják, hogy az abszolút igazságosságot testesíti meg, és a későbbi döntés is ezt szolgálja, akkor a kettő mégis miért tér el egymástól? Valamelyik esetben hibáznia kellett az LB-nek, hiszen két igazság egyszerre nem létezik (de még egymás után sem). Ezért ódzkodik tehát az LB a korábbi döntéseinek megváltoztatásától. Természetesen ezen döntések újragondolására is van alkotmányos lehetőség, de a gyakorlatban csak három esetben történik ez meg: egyrészt akkor, ha a bíróságot sikerül meggyőzni, hogy korábbi döntésük helytelen volt (ez az előbbieken elmondottak miatt igen ritka); másrészt akkor, ha olyan bírakat sikerül bejuttatni az LB-be, amelyek a korábbi többségtől eltérő társadalmi-politikai beállítottsággal rendelkeznek; végül pedig abban az esetben, ha sikerül egy új alkotmánykiegészítést elfogadtatni a Kongresszussal²².

Graglia szerint ezért a konzervatívok hátrányban vannak. Ugyanis míg az olyan liberális jogvédő szervezetek, mint az American Civil Liberties Union (ACLU) vagy elérik az általuk kívánatosnak tartott társadalmi változásokat, vagy ha nem, akkor próbálkozhatnak újra, addig a konzervatív értékeket preferálók helyzete éppen fordított: a legtöbb, amit elérhetnek, az a negatív eredmény elmaradása (azaz vagy megszünteti az LB a hagyományos társadalmi értékek alkotmányos védelmét, vagy ha nem, akkor legfeljebb időhöz juttatja őket, hogy felkészüljenek az újabb csatára, de pozitív győzelmet nem arathatnak).

Végül pedig szólni kell a dinamista alkotmányfelfogás egy további problémájáról is, amely – az előbbiekkal ellentétben – nem alkotmányjogi, hanem társadalmi probléma. Ha ugyanis a Legfelsőbb Bíróság alapvető társadalmi kérdéseket dönt el kötelező jelleggel, és ezáltal kivívja magának egyesek ellenszenvét, illetve mások rokonszenvét, és ezek a nyilvánosság előtt elkezdnek vitatkozni ezen döntések helyességéről, akkor ezzel az LB témát szolgáltat a politizáló nagyközönségnek, vagyis meghatározza azon kérdésköröket, amelyek

²⁰ Graglia, 294. o.

²¹ Calabresi, 1388. o.

²² Calabresi, 1390. o.

körül a viták folyini fognak, míg más, esetleg fontosabb kérdések figyelmen kívül maradnak. És nemcsak a széles nyilvánosság összpontosítja a figyelmét ezekre a kérdésekre, hanem a törvényhozók is e társadalmi viták körül alakítják ki álláspontjaikat, tehát ezáltal nem(csak) ők fogják meghatározni, hogy mi kerüljön egy adott ülészak tárgysorozatába és mi nem. Ezért nevezte el Steven G. Calabresi a Legfelsőbb Bíróságot a politikai napirend meghatározójának (“political agenda setters”)²³. Ahelyett tehát hogy az LB hagyományos funkcióját teljesítené, azaz örködné a hatalommegosztás érvényesülése felett mind horizontális (azaz a szövetségi Kongresszus és az elnök közötti), mind pedig vertikális (vagyis a szövetségi törvényhozás és a tagállamok törvényhozásai közötti) síkon, inkább nyíltan bekapcsolódik a politikai küzdelmekbe, félig félreértelmezve, félig pedig elhanyagolva eredeti alkotmányos szerepkörét.

Valójában persze bizonyos mértékű alkotmányos aktivizmusra szükség van, hiszen csak így lehet megvédeni mind a kisebbségi jogokat (és ezáltal magukat a kisebbségeket), mind az egyes egyének individuális szabadságjogait a többség esetleges elnyomásával szemben, azonban az LB bírái az ötvenes-hatvanas években hatáskörüket nagymértékben túllépték, pontosabban visszaéltek vele. A megoldás a két szélsőség között keresendő, amit Martin H. Redish úgy fogalmazott meg, hogy az amerikai demokrácia alkotmányos demokrácia. Ebben a kifejezésben szerinte mind a főnév, mind a melléknév egyaránt fontos. A baloldalon álló jogtudósok és társadalomtudósok többsége ugyanis hajlamos a kifejezésből kihagyni a főnevet, a demokráciát, miáltal elméleteikben a többségi döntéshozatalnak a fontossága nem kap kellő hangsúlyt, vagy csak negatív értelemben jelenik meg. A jobboldali tudósok nagy része viszont a melléknévet, az “alkotmányos”-t felejtí ki gyakran a jelzős szerkezetből, így viszont eltünteti azt a lényeges sajátosságot, ami az amerikai demokráciát a “tisztá demokráciától” (“pure democracy”) megkülönbözteti, vagyis hogy az amerikai demokrácia képes a kisebbségi jogokat a többség zsarnokságával szemben is biztosítani²⁴.

Az originalizmus fajtái és elméleti álláspontjai

Az originalizmust tehát a dinamizmus tagadása hívta életre, de ezen sajátosságán túl nem tekinthető egységes irányzatnak. Olyannyira nem tekinthető annak, hogy még egységes fogalmi meghatározása sincs. Az átvizsgált jogelméleti tanulmányok közül mindössze egyben találtunk definíciós kísérletet, mely így hangzik: az originalizmus olyan előírás, amely szerint a jogi szöveg értelmét a jogalkotók tényleges alkotáskori mentális állapotát kifejező

²³ Calabresi, 1388. o.

²⁴ Redish, 528-528. o.

bizonyítékok figyelembe vételével kell megállapítani²⁵. Azonban ez a meghatározás sem alkalmas az originalizmus tényleges tulajdonságainak definiálására, mivel ez az irányzat maga is több belső csoportra bomlik.

Az originalizmusnak két fő áramlata van²⁶: a purpozivista originalizmus vagy röviden purpozivizmus, és az intencionalista originalizmus vagy röviden intencionalizmus. A purpozivizmus hívei szerint a jogalkalmazó bíró egy statute értelmezése során köteles annak széles értelemben vett társadalmi célját vizsgálni. Ez a célvizsgálat történhet a törvényhozási történet (“legislative history” – tehát a bizottsági felszólalások, bizottsági és plenáris ülési jegyzőkönyvek, a Képviselőház által elfogadott módosító javaslatok stb.) figyelembe vételével, de még inkább a jogszabály szövegében magában megtalálható, a jogszabályi célra utaló konkrét rendelkezések vizsgálatával (amelyek elvileg bárhol elhelyezhetők a törvényben, de tipikusan a preambulumban találhatóak meg). Ez az értelmezés a jogszabály *objektív* társadalmi céljának feltárására irányul, vagyis döntően teleológiai értelmezés útján azt vizsgálják, hogy a statute alkotásakor mi volt az a létező társadalmi szükséglet, ami miatt egy ilyen fajta szabályozás létrehozatala fontossá vált.

Ezzel ellentétben az intencionalizmus hívei a jogalkotó *szubjektív* szándékának vizsgálatából indulnak ki, és történeti értelmezés útján azt próbálják megállapítani, hogy mit kívánt a jogalkotó a törvénnyel elérni, az adott társadalmi problémát személy szerint mi módon kívánta megoldani. Ehhez az intencionalisták is döntően a törvényhozási történetet használják fel, és ezekben az anyagokban személyes motivációkra történő utalásokat keresnek. Az intencionalizmus további két alcsoportra bontható: archeologikus intencionalizmusra és hipotetikus intencionalizmusra²⁷. Az előbbi tipikusan a törvény szövegét és a törvényhozási történetet vizsgálja abból a célból, hogy megállapítsa, mi volt a jogalkotó feltehető akarata, szándéka akkor, amikor az adott szabályozást megalkotta és elfogadta. Utóbbi pedig azt vizsgálja, hogy az akkori jogalkotó hogyan döntene ma, ha a megváltozott társadalmi viszonyokra alkalmazandó szabályozásról most kellene döntenie, tehát a hipotetikus intencionalizmus az *akkori* jogalkotó *mai* társadalmi viszonyokra vonatkozó feltételezhető álláspontját kutatja. Ezt a megközelítést hívja Richard A. Posner “képzeltbeli rekonstrukciónak” (“imaginative reconstruction”)²⁸.

Az előbbi csoportosításon alapul Cass R. Sunstein felosztása is, aki kemény és lágy originalizmus között tett különbséget²⁹. Ő a kemény originalizmuson (“hard originalism”) a hipotetikus intencionalizmust, a lágy originalizmuson (“soft originalism”) pedig a purpozivizmust és az archeologikus intencionalizmust értette. Szerinte az originalizmus kemény válfaja

²⁵ Schauer, 343. o.

²⁶ Colinvaux, 1. o., Fruehwald, 976-977. o., ill. Pokol (2002), 1-2. o.

²⁷ Fruehwald, 977. o.

²⁸ Richard A. Posner: Statutory Interpretation – in the Classroom and in the Courtroom, 50, U. Chicago Law Review 800, 817, (1983). Idézi: Fruehwald, 977. o.

²⁹ Sunstein, 312-313. o.

elfogadhatatlan, mivel hívei az értelmezés során megpróbálnak az időben visszamenni, és megtudni azt, hogy hogyan kívánnák az akkori jogalkotók a mai társadalmi viszonyokat szabályozni, ami nyilvánvaló képtelenség. Az *akkori* jogalkotók *akkor* éltek, az *akkori* társadalmi viszonyokat ismerték, és az *akkori* helyzetre kívántak szabályokat alkotni; ha *ma* élnének, a *jelenlegi* társadalmi viszonyok közepette, akkor bizonyosan másfajta szabályozást hoznának létre, mint tették ezt más társadalmi viszonyok fényében. Erre legjobb példa a szabadságjogok kérdése: ha ugyanis elfogadnánk ezt az értelmezési lehetőséget, akkor a mai alapjogi védelem gyakorlatilag megszűnne, hiszen azok az alkotmánykiegészítések, amelyek ma védik például a szólásszabadságot, a vallásszabadságot, avagy tiltják például a faji és a nemi diszkriminációt, azok 1787-ben, az Alkotmány elfogadásának időpontjában még nem léteztek, pedig ha az Alkotmány készítői ezeket a szabályozásokat kívánatosnak tartották volna, már akkor elfogadhatták volna ezeket. Sunstein csak a lágy originalizmust tartja elfogadhatónak, sőt kívánatosnak, ugyanis szerinte ez a változat nélkülözi a kemény megközelítés hibáit, ugyanakkor alkalmas arra, hogy a törvényhozó történeti akaratának kutatásával és a szó szerinti szövegértelmezéstől való elszakadással az absztrakció egy magasabb szintjét érje el, így állapítva meg az esetleges fogalmazási hibák, nyelvi kétértelműségek ellenére is a jogszabály valódi értelmét és rendeltetését.

Paul F. Campos az originalizmus egy további fajtáját határozza meg: az ún. “erős intencionalizmust” (“strong intentionalism”)³⁰. Meglátása szerint egy szöveg értelmezéséhez első lépésben a szöveg elolvasása szükséges; a szöveg elolvasása mindig egy olyan tevékenység, amely a szerző szemantikai szándékának feltárására irányul; végül pedig ez a szerzői szándék azonos a szöveg szemantikai jelentésével. Ha megállapítjuk, hogy a szerző mit *akart mondani*, akkor egyúttal azt is megállapítottuk, hogy mit *mondott* a szerző, tehát a szerző szándéka és a szöveg jelentése azonos. Campos szerint a jogi szereplőknek nem csupán meg kell kísérelniük a szerző szándékának feltárását *is*, hanem a jogalkalmazó nem is végezheti másképp az értelmezést, *csakis* ezen az egyetlen módon. Valójában azonban ez a feltételezés egy idealisztikus képen alapul, hiszen a tényleges jogi szövegek értelmezésekor nem tekinthetünk el sem a jogi szövegnek magának, sem a kifejezésre juttatott jogalkotói akaratnak az esetleges hiányosságaitól, kétértelmű vagy homályos megfogalmazásaitól.

Ha összefoglalóan akarjuk megadni az originalista felfogás főbb jellemzőit, akkor azt mondhatjuk, hogy ezen elmélet hívei szerint a jogalkalmazó bíró legfőbb feladata a jogalkotó politikai értékválasztásainak feltárása és a jogszabály ennek fényében való alkalmazása. A jogszabály céljának, illetve a törvényhozó szándékának feltárása főként a törvény-előkészítési anyagok, miniszteri indokolás stb. figyelembe vételével történik meg, és az ezekből megállapítható törvényi céltól vagy jogalkotói szándéktól nem szabad eltérni. Az originalisták elfogadják a szöveg primátusát a törvény-előkészítési anyagok felett, amennyiben az

³⁰ Campos, 327-330. o.

egyértelmű, de ha kétség merül fel a szöveg jelentését illetően, akkor lehetőnek látják annak félretolását. Szilárdan a demokrácia talaján állnak: a jogszabályok alkalmazása során a Kongresszus felsőbbségét posztulálják a bírói értelmezési szabadsággal szemben. Ezek miatt pedig érvényesülhet a jogállamiság egyik legfőbb követelménye, a kiszámíthatóság, illetve betöltheti rendeltetését az Alkotmányban lefektetett hatalommegosztás elve.

Az originalizmus kritikái és a textualizmus felemelkedése

Az originalista jogértelmezés a nyolcvanas évek elejére érte el csúcspontját, de az akkorra már nyilvánvalóvá vált hibái miatt lassan hanyatlani kezdett. Egyfelől támadták ezt a jogfelfogást a dinamikus alkotmányértelmezés hívei, másfelől pedig született egy új jogelméleti irányzat is, amelynek képviselői, a textualisták több oldalról is igyekeztek elvégezni az originalista felfogás korrekcióját. Mivel a dinamizmus hibái is jól ismertek voltak, ezért ezek a bírálatok különösebb visszhangot nem váltottak ki a jogtudományon belül, ellentétben a textualizmussal, amely a nyolcvanas évek végére, a kilencvenes évek elejére az egyik legbefolyásosabb (és egyben legvitatottabb) jogelméleti irányzattá vált.

A textualisták először is azt kifogásolták, hogy – állításával ellentétben – az originalista felfogás ellentétes a demokrácia eszméjével, ugyanis a törvényszövegből kiolvasható egyértelmű jelentés helyett is sokszor a törvény-előkészítési anyagokban bennerejlő (vagy nem rejlő) jogalkotói szándékot vagy jogszabályi célt kutatja. Ez viszont ellenkezik az originalisták által elvben oly nagyra tartott Alkotmánnyal, pontosabban annak I. cikkelye 7. paragrafusával, amely a jogalkotási eljárásra vonatkozik. Ez ugyanis kimondja, hogy csak az a törvényszöveg tekinthető jognak és csak arra lehet ítéletet alapítani, amelyet a Képviselőház többségi szavazással elfogadott, a Szenátus többségi szavazással megerősített, és amelyet ezek után az Egyesült Államok elnöke aláírt (illetve elnöki vétó esetében, vagyis ha az elnök a törvény aláírását megtagadja, a törvényszöveg akkor léphet hatályba, ha a Kongresszus mindkét háza külön-külön tartott ülésén legalább 2/3-os szavazati aránnyal a törvényt elfogadja). A jogalkotási eljárás ezen Alkotmányban rögzített követelménye a demokrácia egyik legfőbb biztosítéka, ez a szabályozás ugyanis garantálja, hogy csak az az elképzelés válhat joggá, amely előzetesen átment egy háromszoros szűrőn. És miután csak a törvény szövege az, amely ezen a szűrőn átmegy, nem pedig a jogalkotói szándékot tükröző (vagy nem tükröző) törvény-előkészítési anyagok (képviseleői felszólalások, bizottsági jegyzőkönyvek, különvélemények stb.), ezért a textualisták szerint ítéletet csak az így többszörösen leellenőrzött és elfogadott szövegre lehet alapítani, az előkészítési anyagokra nem. Ráadásul az előkészítési

anyagok nem a valódi jogalkotói szándékot jelenítik meg, hiszen ha azt tennék, akkor ezek a szándékok magában a szövegben is kifejezésre jutnának, és nem kellene akkor a törvényhozási történetben felkutatni ezeket. A textualisták éppen ezért egyetlen esetben fogadják el a törvényhozó akaratának vagy a jogszabály céljának figyelembe vételét: akkor, ha az szó szerint kifejezésre van juttatva a szövegben.

Azt is gyakran felhozzák az originalizmussal szemben, hogy a jogalkotói célt nem lehet meghatározni, vagy hogy ilyen egyáltalán nem is létezik. Fruehwald szerint például a törvényhozási történet természeténél fogva inkohérens³¹, egymásnak ellentmondó hivatkozási alapok találhatók benne, és bármelyiket is vesszük figyelembe, az biztosan nem testesíti meg a Kongresszus mint testület álláspontját (amennyiben pedig mégis, akkor az magából a törvényszövegből is kiolvasható, felesleges tehát az előkészítő anyagokra való hivatkozás). A jogalkotói szándékot mint olyant en bloc tagadó jogtudósok szerint pedig azért nem létezhet "törvényhozói akarat", mert a Kongresszus 535 tagjának eleve nem lehet *egyetlen* akarata, hiszen mindegyikük külön személyiség, külön véleményekkel, elképzelésekkel, értékekkel, preferenciákkal. Akaratuk tehát csak az *egyes* embereknek lehet, egy kollektív testületnek nem. Egy testület csak tagjai véleményeinek stb. összegzését tudja megtestesíteni, csak az egyes akaratok összeütköztetéséből kialakuló kompromisszumokat képes kinyilvánítani, egységes szándéka nincs. Ezért helytelen az az álláspont, miszerint a törvényhozási történetből megállapítható valamilyen motívum, amely a törvényhozást mint kollektív képződményt egy egységes elhatározásra sarkallja.

Még azok a kritikusok is, akik elvben elfogadják a törvényhozási történetet hivatkozási alapként, azt mondják, hogy az előkészítő anyagok is gyakran éppolyan homályosak és többértelműek, mint maga a törvényszöveg, ha nem még homályosabbak. Ezért erre alapozni egy bírói ítéletet semmivel sem vezet biztosabb eredményre, mint ha a szövegre alapoznánk azt. Ráadásul ekkor még annak a lehetősége is felmerül, hogy az egymásnak ellentmondó kongresszusi felszólalásokból, képviselői véleményekből a konkrét jogeseteket eldöntő bírák kiválogatják a nekik tetsző állásfoglalásokat, és erre mint a jogalkotó egyértelmű akaratára hivatkoznak döntési alapként, míg az ezzel ellentétes szempontot megtestesítő képviselői, szenátori véleményeket figyelmen kívül hagyják. Ezáltal pedig úgy tudják beállítani az általuk meghozott ítéletet, mint ami nem is lehetett volna más, mint ami kényszerítően következik a törvény-előkészítési anyagokból, jóllehet ellentétes álláspontú képviselők véleményeit, bizottsági felszólalásait stb. felhasználva polárisan szembenálló eredményre lehetett volna jutni, éppoly meggyőzően érvelve azon ítélet helyessége mellett, mint amilyen meggyőzően a ténylegesen meghozott ítéletet interpretálták³².

És ez a lehetőség nem pusztán fikció: a hetvenes-nyolcvanas években azok a bírák ténylegesen is éltek e lehetőséggel, akik már korábban is arra törekedtek,

³¹ Fruehwald, 987. o.

³² Lásd ehhez: Pokol (2002), 2. o.!

hogy normatív bázis helyett saját igazságossági elképzeléseik alapján döntsenek a konkrét ügyekben. Látható tehát, hogy ez a törvénykezési módszer, más elméleti kiindulópontonról ugyan, de lényegében ugyanoda vezet, mint a dinamikus alkotmány- és törvényértelmezési metódus. Azok a bírák tehát, akik korábban az alkotmányos alapjogokat használták ki arra, hogy saját értékeiket jelenítsék meg az általuk meghozott döntésekben, most az originalista jogértelmezési módszerrel tették ugyanezt, lényegében először meghozva a tényleges döntést, és utána kikeresve azokat a bizottsági vagy plenáris ülési jegyzőkönyveket, képviselői hozzászólásokat, amelyek összhangban vannak az ő saját szubjektív véleményükkel.

Ehhez kapcsolódik a textualisták további kritikája az originalizmussal szemben, mégpedig az, hogy a különböző érdekcsoportok ezt a lehetőséget felismerve eleve arra sarkallnak néhány képviselőt, hogy a bizottsági állásfoglalásokban az ő érdekeiknek megfelelő álláspontot testesítsék meg, így téve a kongresszusi jegyzőkönyveket alkalmassá arra, hogy esetleges későbbi jogvitákban döntési alapként hivatkozni lehessen rájuk. Vagyis bizonyos képviselői felszólalások, különvélemények, hozzászólások eleve csak azért születnek, hogy biztosan legyen egy olyan szövegszerű hivatkozási alap, amelyet objektívnak álcázott jogalkotói akaratként idézni lehet majd a bíróságon³³. Mindez pedig ugyanoda vezet, ahova a dinamikus jogértelmezés is vezetett, jelesül hogy mindkét fél “megdönthetetlen” bizonyítékot tud szolgáltatni a törvényhozási történetből saját álláspontja alátámasztására, és a bíró – bármelyik álláspontot is fogadja el saját preferenciái alapján – mindenképpen olyan ítéleti indokolást tud a feleknek és a közvéleménynek prezentálni, amely szerint a jogalkotó szándékából egyértelműen és kétségbevonhatatlanul következik a meghozott ítélet³⁴.

Ezek az anomáliák vezettek tehát a nyolcvanas évek közepétől az originalista jogértelmezés szerepének csökkenéséhez, illetve a purpozivizmus és az intencionalizmus hibáinak visszahatásaként a textualista irányzat megjelenéséhez és elterjedéséhez.

A textualizmus fajtái és elméleti álláspontjai

Roger Colinvaux a textualizmusnak három fajtáját különbözteti meg: a (jelző nélküli) textualizmust, a strukturális textualizmust és a hipertextualizmust³⁵. A “sima” textualizmus a szöveg jelentésének megállapításánál a törvény által használt szavak, kifejezések hétköznapi

³³ Pokol (2002), 3. o.

³⁴ Spence, 587., 591-593. o., ill. Fruehwald 985-987., 996. o.

³⁵ Colinvaux, 1-2. o.

értelméből indul ki, és ezek vizsgálatánál meg is áll. A strukturális textualizmus már túlmegy az egyes szavak, kifejezések vizsgálatán, és a törvény egészét, a törvény más részein elhelyezett értelmező rendelkezéseket, a szövegösszefüggéseket és a szövegekörnyezetet is figyelembe veszi a jogszabály értelmének feltárásakor. A hipertextualizmus pedig még ennél is tovább megy: ez már más jogszabályokat és az azokban használt kifejezéseket, szövegösszefüggéseket, utalásokat is felhasználja egy adott törvény értelmének meghatározásához. Azonban a belső különbségek ellenére is a textualizmus alapvetően egységes irányzatnak tekinthető, és a következőkben is mint ilyent vesszük vizsgálat alá.

A textualista jogelmélet legfőbb sajátossága az, ami a nevében is benne van, mégpedig hogy a jogszabályi értelem feltárásakor elsődlegesen a szövegből indulnak ki. Számukra a jog az, ami a törvény szövegében megjelenik, más alapján feltárni a jogi szöveg értelmét, mint ami feketén-fehéren a törvényben le van írva, nem lehet. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a jogalkotói szándék ne lenne fontos a számukra, csak éppen ezt a szövegben magában keresik. Amennyiben a szövegből magából megállapítható a törvényhozó szubjektív akarata, akkor az a rögzítettség folytán objektívvá válik, tehát lehet rá ítéletet alapítani; azonban a jogalkotói szándék a szövegen túli forrásokban nem kereshető³⁶. A textualisták szerint a szöveg nem pusztán a szándék *bizonyítéka* (az egyik lehetséges a sok közül), hanem a szándék *manifesztációja* (azaz maga a szándék, szövegszerűen kifejezve)³⁷. Kizárólag a szövegből tudhatjuk meg a jogalkotó *valódi* akaratát, mert csak a szöveg megy át a jogalkotás mindhárom fázisán³⁸, csak azt fogadja el a Képviselőház, erősíti meg a Szenátus és írja alá az elnök, az előkészítő anyagokat, bizottsági jegyzőkönyveket, képviselői hozzászólásokat és véleményeket nem. Ehhez kapcsolódik az is, hogy ezen irányzat hívei a jogszabály rendeltetését, célját is csak akkor tartják fontosnak, ha azt a törvény szövege kifejezetten tartalmazza, egyébként nem tartják azt vizsgálhatónak.

A textualisták hisznek abban, hogy a szöveg objektív, erre szolgál számukra a törvény által használt szavak, kifejezések “hétköznapi értelméhez” (“ordinary meaning”) való ragaszkodás³⁹. Miután egy szó hétköznapi értelme mindenki számára ugyanaz –mondják a textualisták –, ezért ha kötelezzük a bírakat, hogy ők is ebben az értelemben fogják fel a törvényben használt kifejezéseket, akkor ezzel ki tudjuk szűrni a bírói szubjektivizmust, hiszen ezután egy bíró sem értelmezheti másként az adott törvényt szöveget, mint ahogy azt egy átlagos ember

³⁶ Ezt az elméletet nevezi Fruehwald pragmatikus textualizmusnak. Eszerint a törvényhozói szándék fontos a jogszabályi értelem feltárása szempontjából, de csak akkor, ha az az adott törvény szövegében szó szerint is kifejezésre jut. A jogalkotói akaratra alapozott értelmezés csak segítheti a szövegszerű értelem feltárását, de nem lehet azzal ellentétes. Lásd ehhez: Fruehwald, 973., 997-1011. o.!

³⁷ Colinvaux, 11. o.

³⁸ Spence, 597. o., Fruehwald, 975. o., Colinvaux 11. o.

³⁹ A szót magát (“ordinary meaning”) Antonin Scalia találta ki, aki 1986. szeptember 26-a óta tagja az Egyesült Államok Szövetségi Legfelsőbb Bíróságának. A szó értelmezéséhez a példákat a joggyakorlatból magyar nyelven lásd: Pokol (2002), 4-5. o.!

tenné. Ezáltal pedig egyrészt lehetővé válna a kiszámítható jogszolgáltatás (minden bíró egységes, objektív alapon bírászkodna, ugyanazokat a szavakat ugyanazon értelemben felfogva), másrészt a jog (amelyet ma még egy szűk réteg ural) közelebb kerülhetne az emberekhez, a társadalomhoz.

A textualizmus szerint először meg kell kísérelni felderíteni a szöveg egyértelmű, “tisztá” jelentését (“plain meaning”); ha ez megállapítható, a vizsgálódás véget ér; ha ez nem állapítható meg, akkor lehet vizsgálni a szövegben kifejezésre juttatott célt, szándékot (ez utóbbiaknak tehát csak kiegészítő szerepe van). Scalia szerint a plain meaning általában megfelel az ordinary meaningnek, vagyis a szövegből kivehető tiszta jelentés azonos azzal a jelentéssel, amit egy átlagos ember az adott kifejezés alatt ért, kivéve ha a törvény valamely részében (tipikusan az értelmező rendelkezések között, de elvileg bárhol) található egy olyan utalás, miszerint az adott szót vagy kifejezést nem vagy nem csak a hétköznapi értelemben kell használni.

Bár az értelmezés során a textualisták nem használnak külső forrásokat (egyetlen forrásuk maga a törvénytörvény), ám értelmezési *módszereikben* már nagyobb változatosság figyelhető meg. Alapvető módszerük a nyelvtani értelmezés (ez mindennek a kiindulópontja náluk) és ezt kiegészítve a logikai értelmezés (az ún. jogértelmezési kánonok felhasználása), ám amennyiben ezekkel a módszerekkel nem sikerül megtalálniuk a szöveg nyilvánvaló értelmét, akkor ehhez hajlandók felhasználni egyéb értelmezési módszereket is. Ilyen például a kontextuális értelmezés (a törvény szerkezete, felépítése, illetve a törvény más részeiben, fejezeteiben, címeiben található egyéb rendelkezések alapján), a jogszabály gyakorlati végrehajtásának módja, hasonló tárgyú más jogszabályok rendelkezései és az azok megsértése esetén alkalmazott bírói gyakorlat. Ezekkel tehát szükség esetén a textualisták hajlandók kiegészíteni az elementáris értelmezési módszereket, de arra már nem tartják felhasználhatónak ezeket, hogy a nyelvtani értelemmel szembeni eredményeket alapozzák meg velük. Tehát a nyelvtani értelmezés *mellett*, azt segítve ezen elmélet szerint is lehet bizonyos más módszereket *is* használni, de arra már nem alkalmazhatóak ezek a módszerek, hogy a nyelvtani értelemmel szembenálló eredményeket állapítsunk meg a segítségükkel.

Tehát a textualista jogfelfogás alapvetően a szövegből indul ki, és elutasítja a szövegen túli források (például a törvény-előkészítési anyagokból “megállapítható” jogalkotói akarat vagy a tág értelemben vett jogszabályi cél, illetve másfelől az Alkotmányban nem rögzített alapjogok vagy a feltételezhető alkotmányozói szándék) figyelembe vételét, ugyanakkor igyekszik elkerülni azt a zsákutcát is, mely szerint mindenáron kellene találni egy “nyilvánvaló” nyelvtani értelmet, még akkor is, ha az nem is létezik.

A textualizmus kritikái

A textualista jogfelfogást legfőképpen az originalista elmélet hívei támadják. Egyik leggyakoribb támadási pontjuk az, hogy a textualisták leszűkítik a törvény értelmének kutatását a jogszabály szövegére. Ez szerintük azért helytelen, mert egy szó vagy kifejezés valódi értelme nem állapítható meg a szóból önmagából, annak hétköznapi értelméből, hanem figyelembe kell venni azt a szöveggörnyezetet is, amelyben az adott kifejezés megjelenik. A szavaknak ugyanis rendszerint nemcsak egy jelentésük van, hanem több, és ezek közül a bírának kell választaniuk, nekik kell a szövegösszefüggések alapján megállapítaniuk az adott szó lehetséges jelentései közül a valódit. A szöveg csak nagyon ritkán egyértelmű; a törvényi megfogalmazás hiányosságait, kétértelműségeit tehát óhatatlanul a bírónak kell eldöntenie, mégpedig (miután a szöveg többértelműsége miatt a belső források csak korlátozottan használhatók) a külső források segítségével. Ez az álláspont a hermeneutikai kiindulópontot veszi alapul, vagyis hogy egy szöveg (nemcsak jogi, hanem bármilyen szöveg) értelme függ az értelmező (itt: a bíró) tudati állapotától, kognitív képességeitől, értékeitől, tapasztalatától, vagyis a textualizmus kritikusai szerint az értelmezőnek mindig van (pontosabban: kell, hogy legyen) valamilyen fokú szabadsága.

Ebből következik a törvény-előkészítési anyagok originalisták általi védelme a végül is elfogadott szöveggel szemben. Ha ugyanis nincs (márpedig szerintük az esetek többségében nincs) plain meaning, akkor a szöveg éppoly homályos lehet, mint a törvényhozási történet. Éppen ezért semmi sem indokolja, hogy az egyik többértelmű bizonyítékot egy másik többértelmű bizonyítékkal váltsuk fel, ahelyett hogy mindkettőt felhasználnánk az értelmezés során. Az originalisták tehát elfogadják a szöveg primátusát, de a kizárólagosságát nem. Kiindulópontnak megfelelőnek tartják azt, és amennyiben tényleg nyilvánvaló a jelentése, akkor meg is állnak a vizsgálatban, ha viszont homályos a törvényi megfogalmazás (és az originalisták szerint általában az), akkor elkerülhetetlen az előkészítő anyagok bevonása is az értelmezés folyamatába. Ez utóbbiakat azonban csak arra lehet felhasználni, hogy segítségükkel tisztázhassák a szöveg hiányosságait és megszüntethessék a többértelműségeket, de arra nem, hogy olyan értelmet tulajdonítsanak segítségükkel a törvénynek, amely nyilvánvalóan ellentétes annak szövegével⁴⁰.

A textualista felfogás következő nagy hibája – az originalisták szerint – az, hogy a bírót kizárólag *jogalkalmazóként* fogják fel, holott például Colinvaux szerint a bíró is szerves része a jog *alkotásának*. A bíró a törvény potenciális értelmezési lehetőségei (pl. a kongresszusi, a közigazgatási jogalkalmazói vagy valamelyik alsóbb fokú bírósági értelmezés) közül választ, és nem pusztán “megtalálja” a jogszabályban az elfogadása pillanatától bennerejlő értelmet. A

⁴⁰ Sherry, 1152. o.

textualisták szerint minden jogszabálynak egyetlen jelentése van, Colinviaux szerint viszont több is, és amikor a bíró a jogi szöveg és a jogalkotói szándék között szükségszerűen nyitva hagyott térben szubjektíve értelmezi az adott törvényt, akkor gyakorlatilag jogot alkot⁴¹.

Colinviaux még egy hibára felhívja a figyelmet, jelesül arra, hogy a textualisták különböző szótárakhoz fordulnak segítségért a szavak hétköznapi értelmének feltárásakor. A szótárak azonban nem feltétlenül definiálják azonos módon az egyes kifejezéseket, így megkérdőjelezhető a szavak hétköznapi értelmének, az ordinary meaningnek a létezése⁴².

További hibája a textualizmusnak, hogy a törvény célját nem veszi figyelembe, csak ha szó szerint meg van említve a szövegben, pedig előfordulhat, hogy a jogszabály társadalmi rendeltetése nemcsak a szövegből, hanem a törvényhozási történetből is egyértelműen megállapítható. Learned Hand bíró szerint például minden jogszabályt egy konkrét probléma megoldási kényszere hívott életre, vagyis rendeltetése van, amit be kell töltenie, és ettől a céltől akkor sem lehet eltekinteni, ha az esetleg nincs is szó szerint megemlítve a szövegben⁴³.

Végül azt is gyakran felhózzák a textualizmussal szemben, hogy nem képes figyelembe venni a társadalmi viszonyok változásait. Ezen irányzat kritikusai szerint ugyanis ha mindenáron ragaszkodunk az eredeti szöveghez a megváltozott társadalmi viszonyok közepette is, és nem módosíthatjuk értelemszerűen a törvény értelmét, akkor a "múlt halott keze" ("dead hand of the past") irányít bennünket⁴⁴, és rég halott emberek akarátának engedelmessékedünk egy olyan átalakult világban, amely nem is hasonlít az ő világukhoz.

A textualizmus és az originalizmus alapvető különbségei

Mivel az előző fejezetekben "az originalizmus kritikái", illetve "a textualizmus kritikái" címszavak alatt már részletesen kifejtettük a két neoformalista irányzat közötti főbb különbségeket, ezért itt csak a leglényegesebbeket emelnénk ki, mintegy összefoglalásként. Először is elmondható, hogy mindkettő az Egyesült Államok jogelméleti gondolkodásában jött létre, csak míg az előbbi a hetvenes, addig az utóbbi a nyolcvanas években. Az originalisták eredetileg az Alkotmány, míg a textualisták a törvények értelmezésére fejtették ki elméletüket, ám később ez a különbség eltűnt, és az originalisták is kiterjesztették értelmezési módszerüket az egyszerű törvényekre, a textualisták pedig az Alkotmányra.

⁴¹ Colinviaux, 4. o.

⁴² Colinviaux, 9. o.

⁴³ Cabell v. Markham, 326 U.S. 404 (1945). Idézi: Fruehwald, 991. o.

⁴⁴ Redish, 530. o.

Alapvető különbség a két elmélet között, hogy a textualizmus számára a törvény szövege a fontos, míg az originalizmus azt csak az első lépcsőfoknak tekinti a törvény értelmének vizsgálatakor; utóbbi híveinek elsősorban a jogalkotó *bizonyítható* történeti akarata és a jogszabály célja, társadalmi rendeltetése számít. Ez utóbbiakat a textualisták akkor tartják alkalmazhatónak, ha azok szó szerint a szövegbe vannak foglalva, egyébként pedig csak arra használják őket, hogy helyesbítsék a szövegben esetleg előforduló “gépelési hibákat” (“scrivener’s errors”)⁴⁵.

További különbség, hogy a textualizmus a belső kontextusokat (tehát az értelmezendő törvényt és annak belső részeit, a fejezetek, címek, alcímek strukturális rendjét, illetve az azokban található rendelkezéseket), az originalizmus pedig a külső kontextusokat (vagyis a törvény-előkészítési anyagokat, a törvényhozási történetet, a jogalkotói – miniszteri, államtitkári – indokolást) használja fel az értelmezés során. Végül pedig abban is eltér a két elmélet, hogy míg a textualizmus a szöveget objektívnek tartja (mivel lehetőnek látja a szavak, kifejezések hétköznapi értelmének a feltárását, amely minden bíró számára iránymutatást jelent a jogértelmezés során), addig az originalizmus szerint a szöveg szubjektív, és a jogalkotói szándékok ismerete nélkül nem tartja lehetőnek a szöveg tényleges értelmének a feltárását.

* * *

Összefoglalásképpen elmondhatjuk, hogy a neoformalista irányzatok egy szerves fejlődés eredményeként jöttek létre: a klasszikus formalizmusból fejlődött ki a pragmatista funkcionalizmus, ezt fejlesztette tovább a dinamizmus, majd ennek visszahatásaként jött létre az originalizmus, ezen irányzat gyengeségeinek kiküszöbölésére pedig a textualizmus. Látható tehát, hogy egy körforgás megy végbe a jogtudományon belül, és valószínű, hogy a textualista elmélet nyilvánvaló hibáinak visszahatásaként ez a fejlődési folyamat a közeljövőben újra fog indulni, vagy egy újabb funkcionalista társadalmi ideológia jogi alátámasztásaként, vagy a bíró szerepének növelését hirdető irányzatként, vagy pedig a jog mögöttes fogalmi rétegének fontosságát szem előtt tartó jogelméletként. Azonban addig is (párhuzamosan a dinamizmussal) a formalizmus uralja a mai jogelméletet, és jelentős részben ez az irányzat határozza meg a XX. század végi és a XXI. század eleji jogi gondolkodást.

⁴⁵ Grey, 18. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BeVier, Lillian R.: The Integrity and Impersonality of Originalism. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 19., Number 2, Winter 1996, pp. 283-291.
2. Calabresi, Steven G.: Textualism and the Countermajoritarian Difficulty. In: The George Washington Law Review, Vol. 66., No. 5/6. June/August 1998, pp. 1373-1394.
3. Campos, Paul F.: A Text is Just a Text. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol 19., Number 2, Winter 1996, pp. 327-333.
4. Colinvaux, Roger: What is Law? A Search for Legal Meaning and Good Judging Under a Textualist Lens. Internet. Copyright 1997, The Trustees of Indiana University
5. Easterbrook, Frank H.: Textualism and the Dead Hand. In: The George Washington Law Review, Vol.66., No. 5/6. June/August 1998, pp. 1119-1126.
6. Fruehwald, Scott: Pragmatic Textualism and the Limits of Statutory Interpretation: *Dale v. Boy Scouts of America*. In: Wake Forest Law Review, Vol. 35., pp. 973-1027.
7. Graglia, Lino A.: It's Not Constitutionalism, It's Judicial Activism. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol 19., Number 2, Winter 1996, pp. 293-299.
8. Grey, Thomas C.: The New Formalism. In: Stanford Law School Working Paper No. 4., Date 1999
9. Kay, Richard S.: "Originalist Values and Constitutional Interpretation. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol 19., Number 2, Winter 1996, pp. 335-341.
10. Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001
11. Pokol Béla: Az amerikai textualista jogfelfogás felemelkedése. Jogelméleti Szemle, 2002/3.
12. Redish, Martin H.: Interpretivism and the Judicial Role in a Constitutional Democracy: Seeking an Alternative to Originalism. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol 19., Number 2, Winter 1996, pp. 525-532.
13. Schauer, Frederick: Defining Originalism. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 19., Number 2, Winter 1996, pp. 343-346.
14. Sherry, Suzanna: Textualism and Judgement. In: The George Washington Law Review, Vol. 66., No. 5/6. June/August 1998, pp.1148-1152.
15. Spence, Muriel Morisey: The Sleeping Giant: Textualism as Power Struggle. In: Southern California Law Review, Vol. 67., March 1994, No. 3

16. Strauss, David A.: The New Textualism in Constitutional Law. In: The George Washington Law Review, Vol 66., No. 5/6. June/August 1998, pp. 1153-1158.
17. Sunstein, Cass R.: Five Theses on Originalism. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 19., Number 2, Winter 1996, pp. 311-315.

Vigh József

A büntető igazságszolgáltatás néhány alapelve

Történeti visszapillantás.

A magyar büntető igazságszolgáltatás alapelveiben nem tér el lényegesen az európai országok igazságszolgáltatási alapelveitől. Leginkább azonban a német, az osztrák és más közép-európai államok igazságszolgáltatásához hasonlít. Fő tendenciájában követi a 18. század végén, a 19. század elején kialakult polgári igazságszolgáltatás alapelveit, amelyeket napjainkban “klasszikus”, vagy “neo- klasszikus” elveknek nevezünk. Ezek az alapelvek szinte egyeduralkodók voltak a 20. század elejéig, illetve mindaddig, amíg a kriminológiai kutatások és nézetek be nem bizonyították, hogy az igazságszolgáltatás polgári alapelvei több tekintetben eltérnek a legújabb tudományos tételektől és a valóságtól, s így reformokra szorulnak.

A kriminológiai szemlélet elsősorban az igazságszolgáltatási rendszer ideológiai alapjait támadta, mondván, hogy a bűncselekmények visszavezetése az objektív viszonyok hatásaitól független szabad akarat koncepciójára tarthatatlan. Vagyis a bűncselekményeknek, a bűnözésnek is éppen úgy megvannak az okai, az oksági törvényei, mint minden más jelenségnek. S ha ezt elfogadjuk, akkor az igazságszolgáltatás, a büntetés célja sem lehet a megtorlás, az elrettentés, hanem a megelőzésre, az okok megváltoztatására kell a hangsúlyt fektetni. Továbbá, a büntetés mértékének megállapításánál sem helyes csupán a tett súlyát figyelembe venni, hanem tekintettel kell lenni az elkövető személyiségére és szociális viszonyaira is. Vagyis az igazságszolgáltatás terén a) az ideológiai alapokban, b) a büntetés céljainak meghatározásában és c) a cél eléréséhez szükséges eszközök megválasztása terén új elvek alkalmazása vált indokolttá.

Nevezetesen:

- a) Az igazságszolgáltatás miértjénél, a bűncselekmények és a bűnözés elkövetési okainak megjelölésénél az objektív viszonyoktól független szabadakarat helyett az oksági törvényeket a determinációs folyamatokat indokolt a középpontba állítani a tettes biológiai adottságai terén, a legtágabb értelemben vett szociális viszonyaiban és a személyiségének állapotában egyaránt.

b) Ennek megfelelően a megtorlási, az elrettentési célok helyett a megelőzési, a tudatos normakövetési célok (speciális és generális prevenció) kitűzése válik indokolttá.

c) A tetтарыos büntetés helyett a bünözés csökkentése érdekében az elkövető személyiségéhez és létfeltételeihez igazodó büntetés kiszabása lehet a hatékony eszköz.

Ezek a pozitivistá, racionalista elvek a 19. század közepétől, a kriminológia atyja, Adolphe Quetelet nézeteinek megjelenésétől kezdtek megerősödni és a 20. század elején valóra válni. A 20. század első évtizedében több országban, így Magyarországon is, megalkották a fiatalkorúak külön büntető törvényét, amelyben már a pozitivistá tanok domináltak. Hasonló tartalommal jelentek meg néhány évtized múlva a többszörös elkövetőkre, a visszaesőkre vonatkozó külön törvények. Bátran elmondható, hogy a 20. század közepén a büntető igazságszolgáltatásban a pozitivistá nézetek váltak uralkodóvá, de nem kizárólagossá.

A szakemberek jelentős része azonban az 1960-as, 70-es években úgy ítélte meg, hogy az új elvek érvényesítése nem eredményezi a bünözés csökkenését sőt, ellenkezőleg mintha a bünözés növekedését segítené elő. Ezért a pozitivistá tanokban csalódott szakemberek a “treatment ideológia” elavultságát, az elkövető kezelésének csődjét hangoztatva új igazságszolgáltatási alapelvek, reformok alkalmazását igényelték. Sokan közülük abban látták a megoldást, ha visszatérnek a “klasszikus” elvekhez “neo- klasszikus” címszó alatt. Azaz szerintük visszaállítandó a tetтарыos büntetés, a szrikt legalitás elve, s újra hangsúlyozandó a jogállamiság elve, az alapvető emberi jogok érvényesítése, az élethez való jog prioritása, s nem utolsó sorban az ártatlanság vélelmének elve, mint a humanizmus igazi megnyilvánulásának egyik fontos területe.

A szakemberek másik csoportja azonban új utakat keresett, új, emberibb és igazságosabb elvek kidolgozásában és azok alkalmazásában vélte megvalósítandónak a korszerű igazságszolgáltatást. Ezért a büncelekmények áldozatai felé fordultak, mondván, hogy a korszerű igazságszolgáltatás nem elégedhet meg azzal, hogy konstatálja a büncelekmény elkövetését, megállapítja a tettes(ek) személyét, kiszabja a “méltó” büntetést, s azt megfelelő módon végrehajtja, hanem az áldozatot is bevonja az igazságszolgáltatásba, hiszen őt terheli a büncelekménnyel okozott kár, ő viseli a cselekmény okozta sérelmeket. A mai nyelven ez többek között azt jelenti, hogy az igazságszolgáltatás csak akkor tekinthető igazságosnak, ha a megfelelő ítélet mellett az áldozatnak is igazságot szolgáltat, vagyis biztosítja az okozott kár megtérítését, orvosolja a bekövetkezett sérelmeket. Magyarországon például jelenleg a vagyonelleni büncelekményekkel okozott károk alig 10%-a térül meg, azaz az igazságszolgáltatás e vonatkozásban az esetek túlnyomó többségében igazságtalannak

tekinthető. Különösen rontja az igazságszolgáltatás tekintélyét, ha a kárjövátétel, a sérelmek kompenzálása magánszemélyek ellen elkövetett bűncselekmények esetén marad el. A bűncselekmények áldozataival és az igazságszolgáltatás megreformálásával ma már több nemzetközi és nemzeti szerv foglalkozik. Az ENSZ-nek, az Európai Tanácsnak különböző határozatai ösztönzik a tagállamok kormányait a bűncselekmények áldozatainak támogatására, az igazságszolgáltatásba történő bevonásukra. Sokat tesznek az áldozatok támogatása érdekében az egyre erősödő nemzetközi és nemzeti társadalmi szervezetek is. (Ilyen például az Európai Fórum az Áldozatok Szolgálatában, vagy Magyarországon a Fehér Gyűrű Áldozatvédő Szervezet).

Mindezek az erőfeszítések azt eredményezik, hogy a fejlett államok többségében elméletileg a szakemberek nagy része már elfogadja az áldozatokkal is törődő, vagy áldozatcentrikus igazságszolgáltatást, ami leggyakrabban kárhelyreállító (restoratív) igazságszolgáltatás névvel szerepel a szakirodalomban. (Joutsen-Lahti-Pölönen 2001.) A restoratív igazságszolgáltatás ma már nemcsak elmélet, hanem egyre inkább gyakorlattá is válik, főleg a mediációs, vagy egyéb, az áldozat sérelmeit orvosló eljárás formájában. Az Európai Tanács például már igénnyel lépett fel a tagállamokkal szemben, hogy megfelelő helyet biztosítsanak az áldozatoknak a büntető igazságszolgáltatásban, s hogy gondoskodjanak az áldozatokért károk kompenzálásáról. (EU. Tanács, 2001). Tehát egy új igazságszolgáltatási elvrendszer és szervezeti forma van kialakulóban, amely eltörli, félreállítja a "klasszikus", vagy "pozitivist" felfogás jó néhány alapelvét és szervezeti formáját.

A jelenlegi magyar igazságszolgáltatás néhány alapelvének értékelése

Az igazságszolgáltatás alapelvei közül a jelen értékelés során csupán a jogállamiság, a szabadság, a sztrikt legalitás, az élethez való jog és az ártatlanság védelmének elve kerül kiemelésre.

a) A jogállamiság elve.

A jogi normákra épülő állam, a jogállam gondolata szintén a polgári forradalmak terméke. A büntető igazságszolgáltatás terén ez a gondolat a nullum crimen sine lege, nulla poena sine crimine elvében fogalmazódott meg, ami azt jelenti, hogy csak olyan magatartást tekinthetünk bűncselekménynek, amit a törvény azzá nyilvánít, s büntetni csak azt a személyt lehet, aki

bűncselekményt követett el, vagyis a törvény szerint is bűnös magatartást tanúsított. Ez az alapelv lényegében a hűbéri önkényuralommal, a pallos joggal szemben fogalmazódott meg és vált a polgári igazságszolgáltatás legfontosabb alapelvévé. Magyarországon a nullum crimen sine lege elve büntető törvényben leghatározottabban az 1878-as un. Csemegi Kódexben, mintegy félévszázaddal a Code Penal után fogalmazódott meg, s ez időtől kezdve lett vezérlő gondolata az igazságszolgáltatásnak.

Napjainkban, különösen az 1989-ben elkezdődött rendszerváltás után feltűnően sokat hangoztatott elv lett a jogállamiság elve. Ezt gyakran összekapcsolják a demokrácia elvével és az alapvető emberi jogok, az emberi szabadság biztosításának igényével. A szép, a magasztos elvek és a hibáktól terhes valóság közti ellentmondások azonban gyakran a helyeselhető elvek eltorzításához vezetnek. A jogállamiság, a jog által biztosított szabadság elvét például többen, még vezető szakemberek is, úgy értelmezik, hogy “mindent szabad, amit a törvény nem tilt.”

A magyar nyelvben a törvény szűkebb fogalom, mint a jogszabály. A törvény olyan jogszabály, amelyet a parlament, a képviselői testület fogad el, hogy jóvá. Így a törvény által tiltott tevékenység mellett még sok olyan emberi magatartás jelenik meg a társadalomban, amit nem a törvény tilt, hanem annál “gyengébb” jogszabály, mint például kormány vagy miniszteri rendelet, vagy az önkormányzatok határozatai. Ezeket az alacsonyabb szinten tilalmazott magatartásokat sem helyes szabadon tanúsítható magatartássá nyilvánítani.

A nem törvény által, de egyéb jogilag tilalmazott magatartások mellett el kell ismernünk, hogy bizonyos magatartásokat a közérkölc, a sokak által helyeselt magatartási követelmények tilalmaznak, s ezek tilalmazásának “jogossága” sem hagyható figyelmen kívül, hiszen nem lehet törvénnyel, egyéb jogi normákkal szabályozni az emberi magatartásokat maradéktalanul, mindenre kiterjedően.

Az olyan társadalomra veszélyes, káros, nem kívánatos magatartásoknak a megengedése, szabadsága, s ennek hangoztatása, amelyeket csak a törvény nem tilt, amelyek a “nagy szabadság honát” vetítik az emberek elé, megítélésem szerint káros a mai társadalomra, de főleg a jövő társadalmára, s szükségképpen növeli a normasértő magatartások tömegét és az olyan magatartások elszaporodását is, amelyeket a törvények is tiltanak és bűncselekményekké minősítenek. Az emberek jelentős hányada az ilyen légkörben igyekszik megkeresni a törvények kiskapuit, hézagait, s így a vélt, vagy valódi egyéni érdekek maradéktalan érvényesítésére törekszik. Az emberek hajlamosak arra, hogy a “mindent szabad, amit a törvény nem tilt” elvének harsány hangoztatása következtében megfedkezzenek a kötelezettségeikről, főleg a törvényben elő nem írt, vagy nem a törvények által előírt kötelezettségeikről.

A törvényi tilalmon túli nagy szabadság elvéhez hasonlóan káros a társadalomra az az elvi álláspont is, amelyik a mássághoz való jogot kiterjeszti a kriminális másság területére is. Az egyik szakmai tanulmányban például az olvasható: “Éppen ezek az értékek – a

törvényesség, a jogegyenlőség és a jogállamiság – szabnak korlátot az egyoldalú “társadalmasításnak”, az egyén abszolút közösségi – állami alárendelésének és teszik a büntetőjogot nem csak a kriminalizálás eszközévé, hanem a személyi szabadság és az egyéni szabadság magna chartájává is. A közösség nevében nem lehet az egyént korlátlanul alárendelni, nem lehet tetszés szerint szocializálni vagy reszocializálni. Nem lehet a még oly helyesnek tartott hivatalos értékeknek alárendelve erőszakkal formálni vagy átformálni a személyiséget. Az egyénnek joga van másnak lenni, joga van individualitásához, joga van különbözőségéhez, még ha magatartását kriminálisnak is deklarálják.” (Szabó, 1989.) A szerzőt ezért az álláspontjéért megfelelő bírálat érte, s ő visszakozott, mondván, hogy nem a kriminális cselekményre gondolt, hanem csak a kriminális elképzelések szabadságának védelmét hangoztatta, - noha az írott szöveg egyértelmű. Természetesen a gondolat szabadsága nem azonos a szólásszabadsággal (akár szóban, akár írásban), és még kevésbé azonos a cselekvési szabadsággal. A gondolat valóban korlátozhatatlan, még a kriminális gondolat is, de a gondolat kimondása, közlése már nem lehet teljesen szabad, bizonyos fajtájú és tartalmú gondolatok nyilvánosságra hozatala már korlátokba ütközhet különösen ha ezek a szavak mások jogos érdekeinek vagy jó hírnevének kárt okozhatnak. De különösen érvényes ez a cselekvésre. Senkinek sincs joga kriminális cselekmény tanúsításához, hiszen a büntető törvénykönyv tiltja az ilyen magatartásokat és büntetni rendeli. Vagyis senkinek sincs joga mások jogos érdekeinek, mások szabadságának korlátozására, hacsak a törvény ezt elő nem írja. (Például a bűncselekménnyel gyanúsítottak szabadságának korlátozása, amelyet az igazságszolgáltatás szervei foganatosítanak.) Az emberi szabadságjogok mindig csak az emberi kötelezettségekkel együtt értékelhetők. (Vigh, 1994.) Az emberek jogaik érvényesítése során kötelesek figyelembe venni mások jogait és szabadságát. Érdekütközés esetén mások helyzetének megértésével, az eltérő és egymásnak ellentmondó érdekek egyeztetésével célszerű eldönteni, hogy ki – ki milyen mértékben elégítheti ki jogos igényeit.

b) A sztrikt legalitás elve.

A jogállamiság elvének értelmezése során meg kell még említeni az igazságszolgáltatás fogalmával kapcsolatos eltérő álláspontokat. A magyar alkotmány az igazságszolgáltatást a bíróságok hatáskörébe utalja, vagyis az igazságszolgáltatást a bíróságok monopóliumává teszi. Elvileg ez azt jelenti, hogy minden ismertté vált bűncselekmény esetén a bíróságnak kell ítéletet hoznia. Bűnügy másképpen: rendőrségi, ügyészségi vagy más hatósági szerv által nem zárható le, vagy ha kivételesen mégis, az nem tekinthető igazságszolgáltatásnak. A sztrikt legalitás elve tulajdonképpen az igazságszolgáltatás magasztos funkcióját lenne hivatott biztosítani. Az elmúlt másfél évtizedben azonban megötszöröződött a bűnözés volumene, míg az igazságszolgáltató apparátus létszáma nem

növekedett ilyen mértékben. Így a büntető ügyek tisztázása és lezárása nagyon gyakran 2-3 évet is igénybe vesz. Az igazságszolgáltatás preventív hatásának csökkenését – természetesen más jelenségekkel együtt – ez a tény is elősegítette.

Mínthogy a sztrikt legalitás elve lehetlenné teszi a professzionális, a taláros testület által produkált igazságszolgáltatáson kívül minden más igazságszolgáltatási forma létezését, nincs lehetőség arra, hogy más szervek (akár állami, akár társadalmi szervek) előtt történjék felelősségre vonás bűncselekményekért. Ennek az állapotnak a tarthatatlanságát, káros voltát a szakemberek közül is többen elismerik, de aligha tudnak rajta változtatni, mínthogy az alkotmány megváltoztatásához a parlamenti képviselők kétharmados többségére lenne szükség.

Az utóbbi években egyre gyakrabban lehet hallani arról, hogy a bíróságtól nem az igazságos ítéletet kell elvárni, hanem a törvény megfelelő alkalmazását, a bíróság az ítélethozatalakor jogot alkalmaz. A bíróság a büntetőtörvénykönyv szerint, annak rendelkezéseit szem előtt tartva ítélezik. A főkövetelmény tehát, hogy a törvény, a jog legyen igazságos. Ebben a megállapításban sok igazság van, hiszen a törvény állapítja meg, hogy milyen emberi magatartás minősül bűncselekménynek és hogy milyen büntetés szabható ki az egyes bűncselekményekre. Valóban a bíróságnak “csak” a törvény adta kereteken belül van lehetősége meghatározni a büntetés milyenségét és mértékét. A magyar büntető törvénykönyv szerint a bíróság hatásköre e tekintetben meglehetősen korlátozott. Például a büntető törvény a bűncselekmények mintegy háromnegyedére, kizárólag szabadságvesztést ír elő. A fennmaradó hányadon belül pedig a szabadságvesztés büntetés alternatív módon még néhány %-ban kiszabható. (Györgyi, 1984.)

Az 1960-as 70-es években a szocialista országokban erőteljes irányzat volt például a laikus, az un. Társadalmi Bíróságok működtetése. Törvény határozta meg, hogy milyen bűncselekmények esetén járhatnak el társadalmi bíróságok. Azokban az országokban, ahol a kriminálpolitika komolyan vette a társadalmi bíraskodást (mint például a Német Demokratikus Köztársaságban) az intézmény megfelelően, sikeresen működött, a büntető ügyeknek mintegy 20 – 25%-ában hozott ítéletet, szolgáltatott igazságot. Magyarországon is bevezették a társadalmi bíraskodást a szakszervezetek felügyelete alatt. Ez a tény eleve behatárolta az elérhető sikereket, hiszen hiányzott a szakmai felügyelet, a szakmai tanácsadás. E tekintetben példaként említhető az angol magisztrátusi bíraskodás rendszere, ahol a kirendelt jogvégezett clerk-ok következetesen ellájták a szakmai ellenőrzés funkcióját. Újabban pedig a Nyugat-európai és más fejlett országokban egyre nagyobb teret hódít az igazságszolgáltatásban a mediációs eljárás, az elkövető és az áldozat tárgyalásainak, megbékélésének és az okozott kár vagy sérelem kompenzálásának útján történő igazságszolgáltatás. Becslések szerint a büntetőügyeknek mintegy 30-40%-a alkalmas arra, hogy mediációs eljárás útján rendeződjék.

Magyarországon az Európai Unió tagságával remélhetőleg felgyorsul az igazságszolgáltatás megreformálása is.

c) Az élethez való jog elve.

Ez az elv a büntető igazságszolgáltatás terén elsősorban a halálbüntetéshez, illetve annak eltörléséhez kapcsolódik. Az európai államok többségében már eltörölték a halálbüntetést mondván, hogy a legelvetemültebb többszörös gyilkosnak is joga van az élethez, mert az élethez való jog veleszületik az emberrel és elidegeníthetetlen. Maga az elv elfogadható és követendő, de az indoklás nem felel meg a valóságnak és frázisként hangzik. Először is az embernek nincsenek “veleszületett” jogai. A jogokat – legyen az életbevágó vagy jelentéktelen – az a közösség adja vagy veszi el, amelyben az egyed él és tevékenykedik. Minden jog és kötelezettség a társadalmi együttélésből, annak értékrendjéből fakad. Tehát, hogy egy közösség (legyen az család, település, állam vagy globalizált közösség) milyen jogokat ad az egyéneknek és milyen kötelezettségeket igényel, követel tőlük az attól függ, hogy milyen értékrend alakul ki a közösségben és milyen feltételek, létfeltételek állnak rendelkezésre, avagy milyen tendenciát mutat ezek változása. Másféle jogai és kötelezettségei voltak az embereknek az elkülönült ősközösségi társadalmakban és mások jelenleg a magántulajdonra, a gazdasági szabadversenyre, a tudásra épülő, a globalizálódó társadalmakban. Korunkban az emberi élet egyre inkább felértékelődik, s így törvényszerűen egyre inkább indokoltá válik az élethez való jog biztosítása a születéstől vagy a fogamzástól kezdve. Ez a tendencia szülte és indokolja a halálbüntetés eltörlését. Az elv elfogadása a szakemberek részéről azonban még nem jelentheti azt, hogy a halálbüntetést azonnal el kell törölni, hanem előbb meg kell teremteni annak előfeltételeit. Ilyen alapvető feltétel például a lakosság többségének haladó gondolkodása az igazi emberi értékekről, köztük az igazságszolgáltatásról, a halálbüntetésről. Egy olyan társadalomban, amelyikben sok évtizeden át a lakosság azt hallotta, hogy minden bűncselekményt a tett súlyával arányos mértékben kell megtorolni, mert csak akkor igazságos az ítélet, az természetesen, hogy az emberek többsége ezt a felfogást tette magáévá. Nagyon szemléletes példája ennek a jelenlegi magyar társadalmi helyzet. A nyugat-európai országokban tapasztalható erőteljes törekvés a halálbüntetés kiiktatására Magyarországon azt eredményezte, hogy 1990-ben, a szocialista társadalmi rendszer kapitalistává történő visszarendeződésének kezdetén az újonnan létrehozott Alkotmánybíróság eltörölte a halálbüntetést, noha a lakosság túlnyomó többsége (mintegy 85%-a) ellenezte annak eltörlését. Az Alkotmánybíróság tagjai tisztában voltak ezzel a körülménnyel és még a többszáz képviselőből álló parlamentnek sem engedték át a döntést, félve attól, hogy ott sem lenne meg a szükséges szavazat a halálbüntetés eltörléséhez. De még a szakemberekből álló Alkotmánybíróságon belül sem volt teljes egyetértés. Vagyis az

Alkotmánybíróság feláldozta a demokráciát a “veleszületett”, az “elidegeníthetetlen” emberi jogok oltárán. (Vigh, 1995.) Sokkal hatásosabb és a lakosság számára inkább elfogadható döntés lett volna, ha átmeneti időre (pl. 10-15 évre) felfüggesztik a halálbüntetés kiszabását, s életfogytig tartó szabadságvesztéssel helyettesítik. Ez idő alatt a lakosság többségével meg lehetett volna értetni, hogy a tudomány legújabb állása szerint a bűnözés csökkentése nem a megtorló intézkedések szigorának következménye, hanem az elkövető tetteinek és személyiségének megfelelő értékelése, a kárhelyreállító igazságszolgáltatás, az áldozatoknak is igazságot szolgáló, emberségesebb felelősségre vonási rendszer kiépítésének és – talán elsősorban – a társadalmi viszonyok egyéb területein jelentkező előrehaladás következménye. A szigorúbb büntetést, s a halálbüntetés visszaállítását igénylő “feszítsd meg őt” hangulat napjainkban abból fakad, hogy az áldozatok többségükben nem kapnak semmiféle kompenzációt. Ezért úgy vélik, ha már nem térül meg káruk, vagy nem orvosolják a bűncselekménnyel okozott sérelmeiket, akkor legalább “feszítsék meg”, szigorúan büntessék meg az elkövetőket. Gyakorlati tapasztalatok, a már foganatosított mediációs eljárások igazolják, hogy azok az áldozatok, akik kártérítéshez jutottak, azok már nem hívei a szigorú büntetésnek, a lincselésnek. A kriminálpolitika és a “nagy” politika vezetői Magyarországon jelenleg többségükben a polgári társadalom kezdetén kialakult “klasszikus” és a némileg megváltoztatott “neo- klasszikus” kriminálpolitikai elveket vallják magukénak, s ezt próbálják megvalósítani a gyakorlatban. A klasszikus elvek hangoztatása és a restoratív igazságszolgáltatás legalább részbeni bevezetése nehezen megoldható feladatnak tűnik.

A halálbüntetés eltörlésével kapcsolatban célszerű még néhány szót szólni a büntetési céllal bekövetkező egyéni és a tömeges halálokozásról. A fejlett államok néhány kivételtől eltekintve eltörölték a halálbüntetést, vagy felfüggesztették annak végrehajtását egyedi szinten. De nem így van ez az államok közötti kapcsolatban az önvédelem vagy egy másik állam megsegítése esetén. Ilyenkor a bűnös állami vezetők vagy más embercsoportok megbüntetése címén százakat és ezreket ölnek meg, akik ártatlanok, akik nem felelősök az államok között kiobbant feszültségekért. Az ilyen háborúkban a bűnösöket ritkán sikerül elpusztítani, megölni, de az ártatlanok tömegestől pusztulnak el, halnak meg az ellenség fegyvereitől. Mindezt természetesen lehet önvédelemnek, vagy az agresszió elleni fellépésnek minősíteni. De ennek fényében (vagy árnyékában) a többszörös gyilkosok megmenekülése a halálbüntetéstől, s az ártatlanok tömegeinek feláldozása sokak számára más értékelést sugall. A gyakorlati tapasztalat alapján sokan úgy vélik, hogy ha nincs kompromisszum az érdekellentétek elsimítására, akkor van harc, rendszerint fegyveres harc, s a harcban győztes határozza meg a “veleszületett”, az “elidegeníthetetlen” jogokat és kötelezettségeket.

d) Az ártatlanság vélelme.

Az utóbbi években gyakran és egyre gyakrabban találkozhatunk az ártatlanság vélelmére történő hivatkozással főleg politikusokkal kapcsolatban, akik valamilyen jogsértő ügy kapcsán gyanúba keverednek, vagy “érintettek” válnak. Érdekes itt idézni Király Tibor professzor “Mit ér az ártatlanság véelme?” című tanulmányának első mondatát: “A figyelem az ártatlanság véelme felé leginkább akkor fordul, amikor kiderül, hogy a büntető igazságszolgáltatásban valami nincs rendben, amikor nem hétköznapi hibák, tévedések fordulnak elő.” (Király, 1987.) Ez a megállapítás igaz volt a tanulmány megjelenésének idején is, de különösen igaz napjainkban, amikor az igazságszolgáltatásunk elavult, sok tekintetben igazságtalan volta nyilvánvalóvá, könnyen bizonyíthatóvá válik.

De vegyük sorba az idetartozó kérdéseket, nevezetesen: a) az ártatlanság véelmezésének a megjelenését és történeti változásait, b) a fogalom különböző értelmezéseit, c) a fogalom használhatóságát a büntető igazságszolgáltatás, az alkotmányosság és a jogállamiság szempontjából.

Történeti áttekintés

Az ártatlanság véelmének koncepciója a polgári forradalom terméke. Az első megfogalmazás a francia forradalom idején, az 1789-ben kiadott “Az Emberi és Polgári Jogok Deklarációja”-ban olvasható a következő szövegezésben: “Minden embert ártatlannak kell véelmezni addig, amíg a bűnösségét meg nem állapították.” (Tremmel, 2001.) Ez a megfogalmazás még nem korlátozódik a büntető igazságszolgáltatásra, hanem alkotmányos szintű, az általános emberi jogokhoz kötődik. Ettől eltérően, elsősorban a büntető igazságszolgáltatás számára fogalmazza meg az ENSZ által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata az ártatlanság véelmét, mondván: “Minden büntetendő cselekménnyel vádolt személyt ártatlannak kell véelmezni mindaddig, amíg bűnösségét nyilvánvalóan lefolytatott perben, a védelemhez szükséges valamennyi biztosíték mellett, törvényesen megállapítják.”

A “szocialista” szakirodalomban is végig jelen voltak az ártatlanság véelmének problémái. (Sztrogovics, 1951., Horváth T. 1951., Király Tibor 1958, 1987.), minthogy ezen büntetőeljárás alapelv elfogadása többek szerint alkalmas lehet arra, hogy bizonyítást nyerjen az igazságszolgáltatás humanizmusa, az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása.

A véelem többféle értelmezése

Mindenekelőtt célszerű leszögezni, hogy a véelem – eltérően sokak nézetétől – az nem véleményt jelent, nem valószínűséget tartalmaz, hanem olyan elv, ami jogviszonyokat meghatározó norma alakjában jelenik meg, s így jogokat és kötelezettségeket tartalmaz. (Király, 2000.) Ha valamit valamilyennek véelmezünk, az azt jelenti, hogy olyannak kell tekintenünk, függetlenül attól, hogy a valóságban az olyan-e vagy sem. Például az apaság

vélelme a családjogban azt jelenti, hogy azt a férfit kell a gyermek atyjának tekinteni, akivel az anya házassági kötelékben élt a gyermek fogantatási idejétől a megszületéséig. Minden joghatás ezekhez a vélelmezett állapotokhoz fűződik egészen a vélelmezett tény megdöntéséig. Ma is az a legáltalánosabb felfogás, hogy mindenkit (akár gyanúsított vagy vádlott, akár nem) ártatlannak kell tekinteni mindaddig, amíg jogerős bírói ítélet a bűnösséget meg nem állapította. De van egy másik felfogás is, - s a nemzetközi deklarációkban rendszerint ez szerepel –, amely az ártatlanság vélelmének megszűnését nem a jogerős bírói határozathoz köti, hanem “megelégszik” bármilyen, a bűnösséget megállapító határozattal, amely törvényes alapon nyugszik. A két megfogalmazás között nagyon lényeges különbség van. A jogerős bírói ítélet rendszerint a büntetőeljárás végét jelenti, ami lehet több évnyi távolság a bűncselekmény elkövetésétől. Előfordulhat például tettenérés, szemtanuk állítása, a tettes beismerő vallomása esetén is, hogy az elkövetőt még néhány évig, a jogerős bírói ítéletig a felsorolt tények ellenére is ártatlannak kell tekinteni. Ezért realisabb a bűnösség törvényes úton történő megállapítása, hiszen a törvényes út elvileg a törvénytől függően lehet az ügyészség, a rendőrség vagy más hatóság megállapítása is. Az ártatlanság vélelmének a jogerős bírói ítélethez kötése értelmetlenné, üres frázissá teszi magát az alapelvet. Például azokat a személyeket, akiket a rendőrség letartóztat, őrizetbe vesz az ártatlanság vélelmének fenti értelmezése szerint minden esetben törvénytelenül, törvénytelen módon, tehát bűncselekményt elkövetve teszi, hiszen még nincs jogerős ítélet. Sőt, az elsőfokú ítélet is törvénytelennek minősül, ha fellebbezés van, hiszen továbbra is az ártatlanság vélelme alatt álló személyt nyilvánít bűnösnek. Ezt a durva ellentmondást csökkentheti az az értelmezés, ha az ártatlanság vélelmének a megszűnése nem a jogerős bírói ítélethez, hanem a “törvényes” úthoz kötődik. De még így is számtalan kérdés marad tisztázatlan.

A jogerős bírói ítélethez kötött ártatlanság vélelme megkérdőjelezi az alapos gyanú alapján tett valamennyi intézkedés törvényességét és létjogosultságát, minthogy az alapos gyanú nem vélelmezi a gyanúsítottak ártatlanságát, hanem megkérdőjelezi azt, valószínűsíti a gyanúsított bűnösségét. Hiszen ha vélelmezné, akkor az “ártatlanokhoz illő” magatartást kellene velük szemben alkalmazni. A gyakori letartóztatás vagy őrizetbe vétel pedig bűncselekménynek minősülne, hiszen az ártatlanok szabadságának korlátozása a büntető törvény szerint bűncselekménynek minősül, mégha “csak” vélelmezett is ez az ártatlanság. Ilyen esetben azonban önkéntelenül is felmerül a kérdés, hogy például tettenérés vagy beismerés és tanúvallomások esetén adható-e a rendőrségnek bűnösséget megállapító jogkör, s ha igen, akkor milyen mértékben, milyen esetekhez.

Az ártatlanság vélelme, mint büntető igazságszolgáltatási alapelv nagyon sok kérdőjelet visel magán. Magyarországon annak ellenére, hogy szakemberek, politikusok és mások is gyakran emlegetik ezt az elvet és igénylik annak érvényesítését a büntető eljárási törvény ilyen elvet nem ismer. Ezen elv helyett a “bűnösség vélelmének a tilalmát” igyekszik

érvényesíteni, amit az alkotmány és a büntető eljárásjogi törvény is a következőképpen fogalmaz meg. “Senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg a bűnösségét a bíróság jogerős határozatában nem állapította meg.” Ezt a definíciót még a szakemberek többsége is úgy kezeli, mint az ártatlanság vélelmének más szavakba öntését. Pedig itt nem az ártatlanság vélelméről, annak alkalmazásáról van szó, hanem egy másik büntető eljárási alapelvről, a bűnösség vélelmének a tilalmáról és annak érvényesítéséről.

Joggal merül fel a kérdés, hogy ha elvetjük az “ártatlanság vélelmét”, mint ellentmondásos, használhatatlan büntető eljárásjogi elvet és helyette a bűnösség vélelmének a tilalma elvet igyekszünk érvényesíteni, akkor fennmaradnak-e mindazok a követelmények, amelyeket eddig az ártatlanság vélelmének az elvéből eredeztettünk. Ilyen követelmények: 1) a bizonyítás kötelezettsége, 2) a be nem bizonyított feltevések, kételyek, valószínűségek értékelése, 3) a terhelt általános jogi helyzetének megfelelő biztosítása.

Ad. 1) A bűnösség bizonyítása a büntető ügyekben eljáró hatóságokat terheli. Ez a kötelezettség teljes mértékben összhangban van a bűnösség vélelmének a tilalmával. Ebből a megfogalmazásból - *argumentum a contrario* - következik, hogy a gyanúsított vagy a vádlott nem kötelezhető ártatlanságának a bizonyítására, vagyis mindazon eljárásjogi tételek érvényesek, amelyeket a szakemberek az ártatlanság vélelmezésének címszava alatt itt megfogalmaztak. “A bizonyítási teher lényege ugyanis abban van, hogy ki viselje az esetleges bizonyítatlanság következményeit (így például a római büntetőperben még az volt a megoldás, hogy – ha a vádlottat nem ítélték el – akkor a vádlót kellett elítélni...)” (Tremmel, 2001. 85.o.). A mai kontradiktórus büntetőeljárásban már nincs szükség a római jogihoz hasonló szigorú elmarasztalásra a bűnügyi hatóságok számára a bizonyítatlan bűnösség esetében.

Ad. 2). A kételyek, a valószínűsített, de nem bizonyított tények értékelése (*in dubio pro reo*) egyenesen következik a bizonyítási teherrel kapcsolatban elmondottakból. Ha a bűnügyi hatóságok bármilyen feltételezett tényről, ami a gyanút keletkeztette nem tudják hitelt érdemlően bebizonyítani annak valódiságát úgy ez a körülmény nem írható a vádlott rovására. Az ilyen kételyek, kétségek a vádlott javára írandók, vagyis ezek alapján nem lehet a bűnösséget megállapítani.

Ad. 3). A terhelttel való bánásmódot elsősorban a büntető eljárás idevágó normái határozzák meg. De ezen túl a bűnügyi hatóságok kötelesek szem előtt tartani az alapvető emberi jogokra és kötelezettségekre vonatkozó alkotmányos és nemzetközi alapelveket is. Az általunk bírált és használhatatlannak minősített “ártatlanság vélelmé”-ből egyenesen következett volna, hogy a bűnügyi hatóságok ártatlanokkal állnak szemben, ártatlanokat tartanak bilincsből egészen a jogerős ítéletig, vagy amíg más törvényes módon a gyanúsított bűnösségét meg nem állapítják. A bűnösség vélelmének a tilalma összefér az alapos gyanú fogalmával és ennek alapján a

bizonyítás érdekében végzett, sokszor a gyanúsított számára kellemetlen (megalázó) eljárási módszerek alkalmazásával. Az alapos gyanú nem jelenti a bűnösség megállapítását, “csupán” a nevezett bűncselekmény elkövetésének, s így a bűnösségnek is csak a lehetőségét, a valószínűsítését. A bűnösség valószínűsítése nem zárja ki az ártatlanságot, de megkérdőjelezi azt, s így az ártatlanság vélelme alkalmazhatatlanná válik. Mindebből az következik, hogy a gyanúsítottakkal vagy a vádlottakkal szemben a büntető eljárás folyamatában csak olyan eszközök alkalmazhatók, amelyek kizárják a bűnösség vélelmét, s az alapvető emberi jogok szem előtt tartásával folytatják le a bizonyítási eljárást. A bűnösség vélelmének a tilalma utat mutat a gyanúsítottakkal, a vádlottakkal szemben arra, hogy a büntető eljárás folyamatában csak olyan eszközök alkalmazhatók, amelyek az alapvető emberi jogok szem előtt tartásával folytatják le a bizonyítási eljárást. A bűnösség vélelmének a tilalma utat mutat a gyanúsítottakkal, a vádlottakkal való helyes bánásmód megválasztásához, az eljárási szabályok megalkotásához és a bűnügyi hatóságok ezeken túli magatartásához egyaránt. Mint láttuk az előzőekben az a szemlélet, hogy amit a törvény nem tilt azt szabad cselekedni, azonos azzal a nézettel, hogy akire kiterjed a bűnösség vélelmének tilalma az ártatlan. Itt is a vélelem és a valóság azonosításáról van szó, holott a vélelem és a valóság nem minden esetben azonosak, sőt a bűncselekmények esetében a vádlottaknak mintegy 90%-ában megdőlt az “ártatlanság vélelme” vagy alaptalannak bizonyul a bűnösség vélelmének a tilalma, minthogy a vádlottak mintegy 90%-át bűnösnek mondják ki, jogerősen elítélik a bíróságok (vagy más hatóságok). (Tremmel, 2001.). Egyesek részéről felmerülhet a kérdés, hogy ha ilyen nagy arányban “megdőlt” a bűnösség vélelmének a tilalma, akkor célszerű-e egy ilyen elvet a büntető eljárás egyik alapelvevé tenni, avagy új alapelvekre kell fektetni büntető igazságszolgáltatásunkat. Megítélésem szerint a bűnösség vélelmének a tilalma, mint büntető igazságszolgáltatási alapelv fenntartandó.

Záró mondatok

Az igazságszolgáltatás néhány kiemelt alapelveinek rövid értékelése is azt bizonyítja, hogy az igazságszolgáltatás szervei betegségben szenved. Ezért sürgős és hatékony intézkedéseket kell tenni a gyógyítására, s ha ez nem jár kellő eredménnyel, akkor új alapelvekkel, vagy a meglévő és használható elvek következetes betartásával új igazságszolgáltatási rendszert kell kiépíteni. Célszerűnek látszik az igazságszolgáltatás elveinek és problémáinak a nyílt vitára bocsátása, mindenekelőtt a szakemberek körében, de a társadalom különböző rétegeinek, szervezeteinek a bevonásával. Legégetőbb kérdések, amelyekben modern állásfoglalás kialakítása szükséges: 1) a sztrikt legalitás elvének és a társadalmi bíráskodás, a népi igazságszolgáltatás lehetőségének a tisztázása és az utóbbi fokozott érvényesítése, 2) az áldozatoknak történő igazságszolgáltatás elveinek kidolgozása

és a szervezeti kereteinek megteremtése, 3) a szépen hangzó, de elavult nézetek félre tétele és helyettük új, reális és hatékony elvek kialakítása és alkalmazása, mint például a jogerős ítélethez kötött ártatlanság védelmének kivonása a forgalomból, a mindennapi tudatból és helyette a “bűnösség védelme tilalmának” az alkalmazása a bűnösség törvényes úton történő megállapításáig, 4) a jogok és kötelezettségek együttes érvényesítése, a tilalmak és az előírások, az elvárások együttes értékelése.

A globalizáció feltartóztathatatlan kiszélesedése szükségképpen növeli a nemzetközi bíróságok, a nemzetközi igazságszolgáltatás hatáskörét és szervezeti kiépítettségét. Az emberek, a népek fokozódó tájékozottsága és tudásszintje egyre nagyobb mértékben teszi lehetővé a valóban demokratikus, a nép akaratának inkább megfelelő igazságszolgáltatási elvek és gyakorlat kialakítását.

Irodalom

EU Tanács Kerethatározata az áldozatok büntetőeljárásbeli jogállásáról. 2001. márc. 15.
(2001/220/J1)

GYÖRGYI Kálmán: Büntetések és intézkedések. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
1984. 267.o.

HORVÁTH Tibor: Az ártatlanság védelme a büntető perben. Jogtudományi Közlöny,
1951. 8.sz.

JOUTSEN, Matti – LAHTI, Raimo – PÖLÖNEN, Pasi: Kriminal Justice System in
Europe and North America. Finland. HEUNI. Helsinki, 2001.

KIRÁLY Tibor: Mit ér az ártatlanság védelme? Magyar Jog 1987. 12.sz.

KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 125.o.

SZABÓ András: Nemcsak büntetőjognak kell tanulni a kriminológiától. In.: Felelősség és
társadalom. Felelősség a bűncselekményekért és szabálysértésekért.
Nemzetközi Konferencia, Siófok. 1988. szeptember 19-24. Budapest,
1989. 273.o.

SZTROGOVICS M.Sz.: Az anyagi igazság tana a bűnvádi eljárásban. Budapest, 1951.

TREMMEL Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialog Campus Kiadó. Bp. Pécs. 2001. 82.o.

VIGH József: Emberi jogok, emberi kötelezettségek és bűnözés. Rendészeti Szemle 1994.
4.sz.

VIGH József: A halálbüntetés eltörlésének időszerűségéről. Belügyi Szemle 1995. 1.sz.

Moritz Weiss

Zuordnung von Inhalten Dritter im Rahmen des 3.Abschnitts des Teledienstgesetzes

Es ist das Ziel dieser Arbeit, die Haftung für Links im Internet, oder präziser gesagt die Haftung für fremde Inhalte, anhand des Teledienstgesetzes (TDG) zu erläutern, um allgemein vorhandene Missverständnisse und Fehlvorstellungen aufzuklären.

Der Gesetzgeber hat mit der Schaffung des 3.Abschnitts des TDG, wie auch vorher bereits mit § 5 TDG¹, eine Haftungsprivilegierung eingeführt, die auch für Links im Internet gilt. Die Haftungsgrundlage ergibt sich zunächst aus den allgemeinen Gesetzen, also für privatrechtliche Ansprüche regelmäßig aus dem BGB, für die strafrechtliche Verantwortlichkeit aus dem StGB. Diese Regelungen für die zivilrechtliche bzw. strafrechtliche Verantwortlichkeit werden aber durch die Vorschrift des 3.Abschnittes des TDG modifiziert.

1. Kurze Einführung in den Aufbau des 3.Abschnittes des TDG

Um ein besseres Verständnis der Arbeit zu erhalten, wird hier kurz die Systematik des 3.Abschnittes des TDG erläutert, um den Leser einen Überblick über den Aufbau dieser Normen zu geben.

Der 3.Abschnitt gliedert sich im Wesentlichen in 3 unterschiedliche Fallgruppen:

1. Für eigene Inhalte haftet der Dienstanbieter voll nach den allgemeinen Gesetzen gemäß § 8 I TDG. Für Webseiten bedeutet dies, dass der Betreiber der Site für seine Inhalte voll verantwortlich ist.

¹ Bis zum 01.01.2002 war die Haftungsprivilegierung noch in § 5 TDG geregelt, welcher erst durch die Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG, in den 3.Abschnitt des TDG in die §§ 8 – 11 TDG aufgeschlüsselt wurde.

2. Für fremde Inhalte, welche der Dienstanbieter zur Nutzung bereithält, ist er nur dann verantwortlich, wenn er von diesen Inhalten positive Kenntnis hat gemäß § 11 TDG.² Diese Vorschrift meint vor allem den sogenannten Host-Provider, der Webspace vermietet und damit die Inhalte seiner Kunden auf seinem Server bereithält.

3. Für fremde Inhalte zu denen der Dienstanbieter lediglich den Zugang zur Nutzung vermittelt, ist er nicht verantwortlich gemäß § 9 TDG³. Diese Regelung bezieht sich vor allem auf den sogenannten Access-Provider.

Gleichgestellt ist eine automatische und kurzzeitige Vorhaltung fremder Inhalte aufgrund einer Nutzerabfrage, sogenanntes Caching, gemäß § 10 TDG⁴. Diese Ergänzung betrifft vor allem die Problematik der Proxyserver und Caches. Der Gesetzgeber wollte damit klarstellen, dass der Provider auch im Falle der vorübergehenden Bereithaltung fremder Inhalte auf dem eigenen Proxyserver nicht haftet.

Unter welche dieser Regelungen der Hyperlink zu fassen ist, ist noch nicht endgültig geklärt. Die derzeit überwiegende Auffassung geht dahin, den Link grundsätzlich als Zugangsvermittlung im Sinne von § 9 TDG zu verstehen, was bedeutet, dass eine Verantwortlichkeit für die fremden Inhalte auf die verlinkt wird, grundsätzlich nicht gegeben ist.

Eine Ausnahme wird aber dann gemacht, wenn bewusst und gewollt auf rechtswidrige bzw. strafbare Inhalte verlinkt wird. In diesen Fällen wird dann, sofern sich aus dem Kontext ableiten lässt, dass man den fremden Inhalt wie einen eigenen wiedergibt, davon ausgegangen, dass man sich den fremden Inhalt zu eigen gemacht hat und deshalb nach § 8 I TDG wie für eigene Inhalte vollumfänglich haftet.

2. Äußerungsrechtliche Zuordnung von Inhalten Dritter bei den klassischen Inhaltsvermittlern nach dem TDG

² Ehemals § 5 II TDG, der jedoch noch verlangte, dass es dem Anbieter auch technisch möglich und zumutbar ist, die Nutzung zu verhindern. Dies wurde aber gestrichen in der Neuregelung, da dies als eine selbstverständliche Voraussetzung angesehen wurde.

³ Ehemals § 5 III Satz 1 TDG.

⁴ Ehemals § 5 III Satz 2 TDG.

Während sich den Begründungen zum Gesetzesentwurf des IuKDG eindeutig entnehmen lässt⁵, dass unter den Begriff des eigenen Inhalts in dem alten § 5 I TDG, der jetzt in den § 8 I TDG übergegangen ist, auch der von Dritten hergestellte Inhalt fällt, den sich der Dienstanbieter zu eigen gemacht hat, enthalten diese Begründungen keine näheren Ausführungen dazu, nach welchen konkreten Maßstäben die Beurteilung diesbezüglich im einzelnen zu erfolgen hat und welche Kriterien hierfür heranzuziehen sind. Es ist allerdings zunächst festzustellen, dass mit dem Kriterium des “Sichzueigenmachens” ganz allgemein eine aus dem Äußerungsrecht in den Medien von Presse und Rundfunk bekannte Wertung übernommen wurde⁶. Es ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber beim Erlass der neuen sogenannten “Mediengesetze“ bezüglich der Haftung für Inhalte in § 8 I TDG das Äußerungsrecht vor den Augen gehabt hat⁷. Daraus ist zunächst die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Grundsätze, die im Äußerungsrecht bei der herkömmlichen Wort- und Bildberichterstattung für das “Zueigenmachen“ von Inhalten Dritter entwickelt wurden, auch bei der Beurteilung dieser Frage im Rahmen des § 8 I TDG mit herangezogen werden können⁸.

In den Medien von Presse und Rundfunk werden nicht nur eigene Äußerungen wiedergegeben, sondern es gibt eine ganze Fülle von Aussagen Dritter, welche lediglich an die Adressaten der jeweiligen Medien (Leser, Hörer, Zuschauer) weitergegeben werden. Ob sich hierbei der Verbreiter in diesen einzelnen Fällen die Fremdäußerungen zu eigen macht hängt überwiegend davon ab, wie seine Darstellung der Fremdäußerung auf den normalen Durchschnittsadressaten wirkt und von ihm aufgenommen wird⁹: Bei einer Wiedergabe der fremden Äußerung in einer Schrift kommt es daher entscheidend darauf an, wie die

⁵ Eine ausführliche Begründung zum Gesetz über die rechtlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr vom Dezember 2001 wurde vom Bundestag nicht abgegeben. Die Äußerungen des Bundesrat zum Gesetzesentwurf wurden so verworfen, da es sich bei diesem Gesetz um kein zustimmungspflichtiges Gesetz handelte.

⁶ Vgl. allgemein zum Begriff des “Äußerungsrechts“ *Wenzel*, Rdn. 0.16 ff. Zum Begriff des “Zueigenmachens“ im Zusammenhang mit dem Äußerungsrecht vgl. *Wenzel*, Rdn. 4.97 f.

⁷ Hiervon ebenfalls ausgehend *Mann*, AfP 1998, 129 ff.; *Marvitz*, K&R 1998, 369 ff.

⁸ A.A. offensichtlich *Waldenberger*, AfP 1998, 374, indem er ausführt, dass ein Zueigenmachen von Inhalten Dritter im äußerungsrechtlichen Sinne nicht zu einem Zueigenmachen im Sinne von § 5 Abs. 1 TDG führt. Diese Aussage muss auf den neuen § 8 I TDG gleich auszulegen sein, da er an die Stelle des § 5 I TDG wortgleich getreten ist. Vgl. auch *Sieber*, S. 146, der darauf hinweist, dass der vom Presserecht zu beurteilende Sachverhalt nicht ohne weiteres mit der Veröffentlichung von Inhalten im Internet verglichen lasse.

⁹ Vgl. BGH, NJW 1961, 364; BGH, NJW 1964, 1145

Wiedergabe des Inhalts auf den durchschnittlichen einsichtigen Leser wirkt und von ihm verstanden wird¹⁰. Soweit die Wiedergabe des fremden Inhalts über das Fernsehen erfolgt, ist dagegen auf den Durchschnittszuschauer abzustellen¹¹. Es ist also unabhängig vom Medium stets auf einen unvoreingenommen durchschnittlichen Empfängerhorizont abzustellen und zu fragen wie dieser eine Äußerung aufnehmen würde und wem er deren Inhalt zurechnen würde.

Allein die reine Wiedergabe von Äußerungen eines Dritten wird hierbei grundsätzlich noch nicht als ein ausreichendes Indiz dafür angesehen, dass sich der Verbreitende diese auch zu eigen machen wollte. So soll allein die Wiedergabe einer fremder Äußerungen etwa in einer Schrift mit einem fremdem Gedankengut in Form von politischen Programmen¹², in einem Flugblatt¹³, durch die reine Veröffentlichung eines Leserbriefes¹⁴, durch die Einblendung eines Zitats in einer Fernsehtalkshow¹⁵ oder durch einen Schauspieler in der von ihm gespielten Rolle in einer Fernsehserie¹⁶ noch nicht für ein “Zueigenmachen“ der Fremdäußerung genügen. Erforderlich ist vielmehr, dass weitere besondere Umstände vorliegen, aus denen sich eine Identifikation des Inhaltsvermittlers mit der fremden Äußerung ergibt. Daher ist eine starre Betrachtungsweise in Form von festen Regeln nicht möglich, sondern es bedarf vielmehr stets einer Prüfung des Einzelfalls, um anhand der konkret vorliegenden Umstände zu ermitteln, ob sich der Verbreitende die Äußerung des Dritten zu eigen gemacht hat oder machen wollte¹⁷. Um aufzuzeigen, welche Tendenz dabei die Rechtsprechung bei ihrer einzelfallorientierten Betrachtungsweise verfolgt, soll die beispielhafte Aufzählung folgender Sachverhalte dienen, in denen ein “Zueigenmachen“ fremder Äußerungen durch den Verbreitenden angenommen wurde¹⁸:

- Ein “Zueigenmachen“ kann bereits darin erblickt werden, dass eine aufgestellte Behauptung ohne Quellenangabe weitergegeben wird¹⁹.

¹⁰ Vgl. BGH, NJW 1964, 1145; OLG Köln, NJW 1979, 1562

¹¹ Vgl. OLG Köln, NJW 1993, 1487

¹² Vgl. BGH, NJW 1964, 1124

¹³ Vgl. OLG Köln, NJW 1979, 1562

¹⁴ Dazu *Geilen*, NJW 1976, 280

¹⁵ Vgl. OLG Köln, NJW 1996, 2878

¹⁶ Vgl. OLG Köln, NJW 1993, 1486

¹⁷ Vgl. OLG Köln, NJW 1979, 1562; OLG Köln, NJW 1996, 2879

¹⁸ Vgl. die ausführliche Übersicht bei *Wenzel*, Rdn. 4.91.

¹⁹ OLG Nürnberg, ArchPR 1969, 81

- Ein “Zueigenmachen“ kann sich auch daraus ergeben, dass die Erklärung eines Dritten in den Mittelpunkt eines Berichts gestellt wird²⁰.
- Ein Zitat kann man sich schon zu eigen machen, indem man es als eine Bestätigung der eigenen Auffassung erscheinen lässt²¹.
- Trotz dieses Vorbehalts “wir können selbst dazu nicht Stellung nehmen“ kann bereits ein “Zueigenmachen“ des Inhaltes gegeben sein, wenn die Behauptung eines anderen Menschen so zitiert wird, dass sie sich nahtlos in den Rahmen der eigenen Darstellung einfügen lässt²².
- Im Rahmen eines Interviews sprechen schon feststellende Zwischenbemerkungen, die als eindeutige Bejahung der Thesen des Interviewten oder zumindest als Unterstützung verstanden werden können dafür, dass der Interviewer sich diese Aussagen zu eigen machen will²³.

Neben dem reinen inhaltlichen Kontext, in dem sich eine Äußerung eines Dritten stets befindet, soll bei der Berücksichtigung der im einzelnen Fall gegebenen Umstände auch auf die Art und Weise der Darstellung im betroffene Medium abgestellt werden. So geht auch die Rechtsprechung bei der Beurteilung im Zusammenhang mit der Darstellung von Fremdinhalten etwa von folgendem aus:

- Soweit die fremden Äußerungen in Form einer Schrift wiedergegeben werden, soll es neben dem Inhalt des Textes auch darauf ankommen, wie dessen äußere Aufmachung erfolgt ist, wobei Hervorhebungen im Druck, Überschriften, Hinweise, Anmerkungen und Erläuterungen zu berücksichtigen sind²⁴.
- Im Falle der Wiedergabe der fremden Äußerung in einer Fernsehreportage soll es auch auf die Heraushebungen der Äußerungen des Dritten, etwa durch den Schnitt oder die Musikuntermalung, ankommen²⁵.

²⁰ BGH, GRUR 1969, 147 ff.

²¹ OLG Frankfurt, NJW 1981, 2707

²² OLG Düsseldorf, AfP 1990, 303

²³ OLG Hamburg, AfP 1983, 412

²⁴ BGH, NJW 1964, 1145

²⁵ BGH, NJW 1976, 1200

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Rechtsprechung die Art und Weise der Darstellung der Äußerung eines Dritten nicht uneingeschränkt für die Prüfung der Identifikation mit dem fremden Inhalt heranzieht. Begründet wird dies damit, dass die Form der Darstellung vielfach durch das betreffende Medium selbst und weniger durch die Einstellung der Verantwortlichen zur weitergegebenen Äußerung bedingt sein²⁶. Die Äußerung eines Dritten etwa, der in einer Fernsehsendung zu Wort kommt, ordnet der Fernsehzuschauer gewöhnlich diesem selbst und nicht der Fernsehredaktion zu, da sich ihm nur die Person des Äußernden zugleich auch bildlich darstelle, während die Redaktion stets im Hintergrund bleibt²⁷. Soweit die Äußerungen eines Dritten jedoch derart in eigene kritische Stellungnahmen der Autoren der Sendung eingebettet würden, dass in dem Einsatz der Äußerung eines Dritten geradezu eine Dramaturgie sichtbar werde, könne dies dazu führen, dass der Fernsehzuschauer davon ausgehe, der Autor der Sendung habe sich diese Äußerung zu eigen gemacht. So wurde etwa entschieden, dass die bloße Anmoderation eines Beitrags ein "Zueigenmachen" der im folgenden Beitrag aufgestellten Behauptung darstellen kann, wenn der Moderator durch seine kurze Darstellung des Inhaltes, bereits die Kernaussagen als seine eigene Überzeugung für den durchschnittlichen Fernsehzuschauer glaubwürdig darstellt²⁸.

Bei der Beurteilung der Umstände, unter denen eine Äußerungen Dritter verbreitet werden, sind immer auch die Eigengesetzlichkeiten des Mediums, in welchem die Äußerung veröffentlicht wird, zu beachten²⁹. So ist etwa entschieden, dass in offiziellen Stellungnahmen und Publikationen in der Regel andere Darstellungen zu finden seien, als beispielsweise in Publikumszeitschriften³⁰. Insbesondere Äußerungen in der Boulevardpresse seien häufig in einer Weise reißerisch gestaltet, welche bei einem unbefangenen Durchschnittsleser bereits eine natürliche Reduzierung des Sinngehalts zur Folge habe³¹. Dies habe auch Einfluss auf die Frage des "Sichzueigenmachens" bei der Verbreitung von Äußerungen Dritter, da der Durchschnittsleser bzw. Durchschnittszuschauer diese nicht so ohne weiteres den Verantwortlichen des betreffenden Mediums zuordnen

²⁶ Vgl. dazu BGH, a.a.O.

²⁷ BGH, NJW 1976, 1200. Dazu auch Löffler-Steffen, § 6 LPG Rdn. 301.

²⁸ BGH, NJW 1985, 1621. Dazu auch Wenzel, Rdn. 4.100

²⁹ BGH, GRUR 1980, 1090, 1093; BGH, NJW 1992, 1312 für die grundsätzliche Auslegung von Äußerungen im Äußerungsrecht.

³⁰ Vgl. dazu Wenzel, Rdn. 5.70 m.w.N.

³¹ OLG Köln, AfP 82, 182

werde, sondern diese teilweise auch als ganz herrschende Meinung der Allgemeinheit für sich aufnehmen wird.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt bei der Frage, ob sich der Verbreitende die Äußerungen Dritter zu eigen gemacht hat, soll dessen Distanzierungsgrad von dem betreffenden Inhalt beziehungsweise Kern der Aussage sein³². Wie deutlich die Form der Distanzierung sein muss, soll wiederum von den Umständen des Einzelfalls abhängen. Dabei kommt es ebenfalls auf die Sichtweise des Durchschnittsadressaten an. Bei der Verbreitung der Äußerung eines Dritten durch ein Zitat in einem Buch etwa soll es darauf ankommen, ob nach dem Verständnis des gewöhnlichen Durchschnittslesers der Eindruck entstehe, der Urheber des Buches habe sich von dem Inhalt der Äußerung hinreichend und ernstlich distanziert³³. Soweit die Äußerung des Dritten in einer Fernsehsendung erfolge, komme es bezüglich der Anforderungen an eine ausreichende Distanzierung dagegen auf das Verständnis des Durchschnittsfernsehzuschauers an³⁴.

Schließlich ist ein "Zueigenmachen" von Inhalten Dritter in den Fällen ausgeschlossen, in denen der Verbreitende lediglich den Meinungsstand zu einem bestimmten Thema durch die Weitergabe verschiedener Äußerungen darstellt. Die Rechtsprechung geht dabei von der Notwendigkeit aus, die Haftung des Verbreitenden einzuschränken, wenn er lediglich einen "Markt der Meinungen" darstelle³⁵. So soll etwa das Medium Rundfunk nicht für die Diskussionsbeiträge der eingeladenen Talk-Gäste verantwortlich sein³⁶. Gleiches soll für die Wiedergabe von verschiedenen Zitaten in einem Buch gelten, in dem verschiedene Meinungen zur Dokumentation eines Meinungsstandes wiedergegeben werden³⁷.

Es lässt sich demnach festhalten, dass das Äußerungsrecht bei der Frage, wann sich der Verbreitende die Äußerungen Dritter zu eigen macht, verschiedene Zuordnungsregeln und Abgrenzungskriterien heranzieht. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

³² Dazu ausführlich *Wenzel*, Rdn. 4.

³³ BGH, NJW 1996, 1132

³⁴ BGH, NJW 1976, 1199

³⁵ *Löffler-Steffen*, § 6 LPG Rdn. 301; *Wenzel*, Rdn. 4.99

³⁶ BGH, NJW 1976, 1199

³⁷ BGH, NJW 1996, 1131 ff.

- Ob ein Inhaltsvermittler sich Fremdäußerungen zu eigen macht, hängt davon ab, wie seine Darstellung auf den Durchschnittsempfänger wirkt und von ihm verstanden wird.
- Für die Annahme des Zueigenmachens von verbreiteten Äußerungen Dritter sind stets die besonderen Umstände des Einzelfalls heranzuziehen.
- Bei der Beurteilung der besonderen Umstände des Einzelfalls sind sowohl der inhaltliche Kontext, in dem die Äußerung des Dritten steht als auch deren Darstellung zu berücksichtigen. Die Form der Darstellung kann allerdings im einzelnen nur das verbreitende Medium selbst und nicht die Einstellung des Verbreitenden zur Fremdäußerung betreffen.
- Bestimmte Eigengesetzlichkeiten des betroffenen Mediums können sich auf die Beurteilung der Umstände des Einzelfalls bei der Prüfung des “Zueigenmachens“ auswirken.
- Eine hinreichende Distanzierung des Verbreitenden schließt ein “Zueigenmachen“ von Äußerungen Dritter aus.
- Soweit Äußerungen Dritter zur Wiedergabe eines Meinungsstandes vom Verbreitenden dargestellt werden, kommt ein “Zueigenmachen“ dieser Äußerungen nicht in Betracht.

Im folgenden sollen nunmehr diese Kriterien bei der Entwicklung von Zuordnungsregeln und Abgrenzungskriterien zur Differenzierung zwischen zu eigen gemachten und fremden Inhalten im Zusammenhang mit Verweisungen durch einen Link mit berücksichtigt werden.

3. Zuordnung von Inhalten Dritter bei der Verweisung durch einen Link

Es wurde bereits dargestellt, dass in den bisherigen Anmerkungen zur Link-Problematik über-wiegend davon ausgegangen wird, dass die Feststellung, ob sich der Linkprovider den Inhalt, auf den er verweist, zu eigen gemacht hat, jeweils anhand einer Beurteilung im Einzelfall erfolgen muss. Dabei finden sich vereinzelt auch bereits erste kurze Ausführungen dazu, nach welchen Maßstäben dies zu erfolgen hat und welche Kriterien im einzelnen für die Abgrenzung zwischen fremden und zu eigen gemachten Inhalten heranzuziehen sind.

a. Maßgeblicher Beurteilungsmaßstab

Was den Beurteilungsmaßstab betrifft, der bei der Frage des “Sichzueigenmachens“ fremder Inhalte heranzuziehen ist, wird in den einschlägigen Stellungnahmen auf den durchschnittlichen Nutzer des Internet abgestellt. So wird etwa geltend gemacht, dass es für einen eigenen Inhalt im Sinne des § 8 I TDG ausreiche, wenn der Anbieter fremd erstellte Inhalte so übernehme, dass er “aus Sicht eines objektiven Nutzers“ für sie Verantwortung übernehmen wolle³⁸. Ebenfalls die Sichtweise des objektiven Nutzers wird auch von der Auffassung zugrunde gelegt, die davon ausgeht, der Verweisende habe sich den hinter dem Link liegenden Inhalt zu eigen gemacht, wenn “*der Nutzer* die Herkunft des Inhalts nicht mehr erkennen kann“³⁹. Dieser Ansicht ist zu folgen, da die Web-Seiten, auf denen die Links verankert sind, an die Nutzer des Internet gerichtet sind und diese auch die Verweisungen auf die Angebote Dritter mittels eines Links in Anspruch nehmen. Insoweit bestehen keine Besonderheiten zum allgemeinen Äußerungsrecht in Presse und Rundfunk, das als Beurteilungsmaßstab vom “Durchschnittsempfänger” ausgeht, um zu ermitteln, ob sich das verbreitende Medium die Äußerung eines Dritten zu eigen gemacht hat.

Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, welche Anforderungen an diesen “verobjektivierten“ Internet-Nutzer, der zur Beurteilung herangezogen wird, zu stellen sind. Aufgrund der Neuartigkeit der technischen Grundlagen des Internet und seiner Verweisungen mittels Links stellt sich insbesondere die Frage, welches technische Verständnis der einzelnen Vorgänge bei Verweisungen durch einen Link vorausgesetzt werden kann. Insofern muss man wohl davon ausgehen, dass diesbezüglich bei der Mehrzahl der Nutzer des Internet keine genaueren Kenntnisse vorhanden sind. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass das Internet längst ein Medium der Massenkommunikation darstellt und nicht mehr nur einzelnen, technisch besonders versierten Personengruppen oder den jüngeren Bevölkerungsgruppen, welche mit dem Internet aufwachen, vorbehalten ist. Insofern kann bei der Beurteilung, ob sich der Verweisende durch einen Link den fremden Inhalt im Einzelfall zu eigen gemacht hat technisches Sonderwissen, das nur bei vereinzelt

³⁸ Spindler, NJW 1997, 3196

³⁹ Koch, S. 228 f. im Zusammenhang mit Verweisungen des Linkanbieters auf Inhalte Dritter im Rahmen der Frame-Technik

Nutzern zu finden ist, keine wirkliche Berücksichtigung finden⁴⁰. Auszugehen ist vielmehr vom durchschnittlich “medienkompetenten” Internet-Nutzer⁴¹, der das Internet mit seinen Angeboten mittels seines Browsers nutzt, ohne jedoch die technischen Vorgänge, die in diesem Zusammenhang ablaufen, näher zu erfassen.

Andererseits bewegt sich auch der durchschnittlich medienkompetente Internet-Nutzer heute bereits in dem Bewusstsein durchs Netz, dass es ihm innerhalb weniger Sekunden möglich ist, per Mausklick weltweit von einem Angebot zum nächsten zu “surfen”, auch wenn er die technischen Hintergründe, die ihm dies ermöglichen, nicht kennt. Dies führt dazu, dass dem Nutzer bewusst ist, dass die Anbieter der besuchten Web-Seiten von Angebot zu Angebot quasi “per Mausklick“ wechseln können. Aus diesem Grunde darf die Schwelle, wann sich der Linkanbieter den verknüpften Zielinhalt aus Sicht des Durchschnittsnutzers zu eigen gemacht hat, allein aufgrund eines fehlenden Verständnisses der genauen technischen Zusammenhänge in diesen Fällen auch nicht zu niedrig angesetzt werden.

b. Subjektives Interesse an der Verbreitung des verwiesenen Inhalts

Teilweise wird vertreten, dass das “Sichzueigenmachen“ bei der Verweisung durch einen Link anhand subjektiver Kriterien zu bestimmen sei⁴². Danach soll von einem eigenen Inhalt des Linkanbieters ausgegangen werden, soweit dieser ein “bestimmtes wirtschaftliches oder sonstiges Interesse” an der Verbreitung des ursprünglich fremden Inhalts habe⁴³. Dabei wird jedoch offensichtlich übersehen, dass das klassische Äußerungsrecht, dem das Kriterium des “Sichzueigenmachens“ entnommen wurde, subjektive Motive des Verbreitenden bei der Beurteilung, ob dieser sich die Äußerungen Dritter zu eigen gemacht hat, nicht kennt. Darüber hinaus stellt das wirtschaftliche oder sonstige Interesse des Verweisenden auch kein hinreichendes Abgrenzungskriterium dar, da ein Interesse des Verweisenden an der Verbreitung der verlinkten Inhalte stets vorhanden ist. Schließlich trägt jeder Link auf das Angebot eines Dritten zu einer Erweiterung des eigenen Angebots des Verweisenden bei und

⁴⁰ Dies ist etwa bei der Qualifizierung von verlinkten Inhalten mittels der Frametechnik oder bei Inline-Links von Bedeutung, bei denen ein technischer Laie davon ausgeht, es handle sich um Inhalte des Verweisenden

⁴¹ Da nicht alle Nutzer von Internet-Angeboten gleichzeitig auch als Anbieter eigener Web-Seiten auftreten, können als Maßstab insbesondere auch keine Kenntnisse über das Einrichten einer Homepage und die Verknüpfung mit anderen Inhalten mittels Links vorausgesetzt werden.

⁴² *Bettinger/Freytag*, CR 1998, 550; v. *Bonin/Köster*, ZUM 1997, 824

⁴³ *Bettinger/Freytag*, a.a.O.

steigert damit die Attraktivität seiner eigenen Web-Seiten im Internet⁴⁴. Dies kann im einzelnen auch zu einem wirtschaftlichen Interesse des Anbieters führen, etwa soweit es sich um kommerzielle Web-Seiten handelt, deren Besucherzahlen durch eine interessante Linksammlung gesteigert werden.

c. Objektive Zuordnungskriterien

Wie bereits dargestellt, genügt ein Link für sich allein genommen aus Sicht des objektiven Internet-Nutzers noch nicht, um dem Linkprovider den verwiesenen Inhalt als eigenen zuzuordnen. Vielmehr sind hierfür entsprechend dem Äußerungsrecht der klassischen Medien stets weitere objektive Kriterien erforderlich, die den fremden Inhalt aus Sicht des Durchschnittsempfängers als eigenen des Verbreitenden erscheinen lassen.

(1) Kontext des Links

Das wichtigste Kriterium für die Beurteilung, ob sich der Linkprovider die verknüpften Zielinhalte zu eigen gemacht hat, ist zunächst der Kontext, in dem der Link konkret angesiedelt ist. So wird zu Recht ausgeführt, dass anhand von diesem häufig bereits ermittelt werden kann, ob der Verweisende den hinter dem Link liegenden Inhalt aus der Sicht des Durchschnittlichen Nutzers seiner Web-Seiten in sein eigenes Angebot "eingebettet" hat⁴⁵. Bei einem Kontext des Links etwa, der das verknüpfte Angebot bereits in Grundzügen erkennen lasse, sei eher von einem "Zueigenmachen" auszugehen, als wenn es sich um eine "Pauschalverweisung" handle, z.B. auf die Homepage einer Universität⁴⁶. Soweit der Zielinhalt vom Verweisenden kommentiert oder in den eigenen Fließtext eingebaut wird, kommt es auf die Stellungnahme des Verweisenden im Einzelfall an. Diese kann durch Auslegung ergeben, dass der Verweisende dem verlinkten Inhalt derart positiv gegenüber steht, dass der durchschnittliche Internet-Nutzer davon ausgehen kann, er habe sich diesen zu eigen gemacht. Soweit die Stellungnahme dagegen eine ausdrückliche und ernsthafte Distanzierung vom fremden Inhalt enthält, spricht dies in Anlehnung an das klassische Äußerungsrecht eher gegen ein "Zueigenmachen". Gleiches gilt für den Fall, dass der Linkanbieter durch die Verweisung auf verschiedene Angebote anderer Anbieter zu einem

⁴⁴ Die Attraktivität vieler Angebote im WWW definiert sich nur über die Links, die von diesen aus auf andere interessante Angebote Dritter verweisen.

⁴⁵ Engel-Flehsig/Maennel/Tettenborn, NJW 1997, 2985

⁴⁶ Spindler, NJW 1997, 3198

bestimmten Thema einen ebenfalls vom klassischen Äußerungsrecht als Gegenargument anerkannten “Markt der Meinungen” darstellt.

(2) Thematischer Bezug des Links

Bei der Berücksichtigung des thematischen Bezugs eines Links kommt es nicht auf die konkrete Stellungnahme zur einzelnen Linkverweisung auf den fremden Inhalt an, sondern darauf, in welchem Zusammenhang die Inhalte, auf die verwiesen wird, zum *gesamten* Inhalt des Angebots des Verweisenden stehen. Soweit beispielsweise von der Homepage einer rechtsradikalen Vereinigung, die selbst ehrenrührige Tatsachenbehauptungen über Ausländer oder andere Minderheiten enthält, ein Link auf fremde Web-Seiten mit eben solchen Äußerungen geschaltet ist, wird der Besucher, der der Verweisung durch den Link folgt, aufgrund des einheitlichen thematischen Bezugs regelmäßig davon ausgehen, der Verweisende habe sich diese Äußerung zu eigen gemacht. Ist ein Link mit dem gleichen Zielinhalt dagegen im Rahmen einer wissenschaftlichen Publikation über Rechtsradikale etwa als Beispiel für deren Auftreten im Internet eingerichtet, wird der Besucher wohl nicht von einem “Zueigenmachen“ der Zielinhalte ausgehen.

(3) Link-Methode

Wie bereits die Darstellung der technischen Grundlagen gezeigt hat, stehen dem Anbieter einer Homepage im WWW verschiedene Methoden der Verwendung eines Links zur Verfügung. Dadurch ist es ihm insbesondere möglich, das jeweils verknüpfte Angebot dem Nutzer auf unterschiedliche Art und Weise zu präsentieren. Es wird daher zu Recht die Auffassung vertreten, dass je nachdem, wie die Darstellung des fremden Inhalts im einzelnen ausfällt, dies auch auf die Sichtweise bezüglich des Vorliegens eines eigenen oder fremden Inhalts haben kann, da der durchschnittliche Internetnutzer diese in seine Würdigung mit einbeziehe⁴⁷²²¹. Gestützt wird diese Auffassung wiederum durch die Parallele zum Äußerungsrecht in Presse und Rundfunk, dass für die Beurteilung, ob sich das verbreitende Medium eine verbreitete Äußerung aus der Sicht des Durchschnittsadressaten zu eigen gemacht hat, neben dem Kontext in dem die Äußerung wiedergegeben wird auch die Art und Weise, wie dessen Darstellung jeweils im einzelnen erfolgt mit heranzuziehen ist.

⁴⁷ So *Bettinger/Freytag*, CR 1998, 550; *Koch*, S. 228 f.; *Dokters*, www.web-kanzlei.de; *Pelz*, ZUM 1998, 533

(a) Hypertext-Link

Allein in der Verwendung eines Hypertext-Links kann für sich genommen noch kein objektives Kriterium für das “Zueigenmachen“ der verknüpften Inhalte gesehen werden. Zwar bietet der Hypertext-Link dem Nutzer die Möglichkeit, per Mausklick sofort vom verknüpften Inhalt Kenntnis zu nehmen. Insofern tut der Linkprovider für die Verbreitung des Angebots des Dritten zwar mehr, als wenn er durch die Angabe der Zieladresse (URL) auf dessen Angebot verweisen würde, die der Nutzer dann erst in der Adresszeile seines Browsers eingeben müsste, um zum verwiesenen Angebot zu gelangen. Allerdings ist dem durchschnittlichen Internet-Nutzer bewusst, dass er nach Aktivierung des Links auf das Angebot eines neuen Anbieters gelangt, das nicht mehr zum Angebot des Verweisenden gehört. Dies erkennt in aller Regel schon an den Eingangsseiten des verknüpften Angebots, das ihm nach Aktivierung des Links präsentiert wird und aus dem sich regelmäßig dessen Anbieter erkennen lässt. Hinzu kommt, dass dem Nutzer der Wechsel zu fremden Inhalten auch in der Adresszeile seines Browsers angezeigt wird, indem dort die URL des Anbieters der jeweils aktuell aufgerufenen Web-Seiten erscheint.

Ebenso wie etwa die Äußerung durch einen Dritten, der in den klassischen Medien, z.B. in einer Fernsehsendung zu Wort kommt, nicht ohne weiteres der Fernsehredaktion zugeordnet wird, führt daher auch allein die Darstellung fremder Inhalte durch einen Hypertext-Link aus der Sicht des Internet-Nutzers nicht von vornherein zu einem “Zueigenmachen“ dieser Inhalte. Erforderlich sind daher stets weitere objektive Kriterien, wie etwa der Kontext oder thematische Bezug des Links, um von einer derartigen Identifikation mit den fremden Inhalten aus Sicht des objektiven Internet-Nutzers auszugehen.

(b) “Deep Link”

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht, soweit der Hypertext-Link als sog. “Deep Link” eingerichtet wird. Zwar ist es bei dieser Art der Verweisung für den Nutzer schwieriger zu erkennen, ob er sich nach Aktivierung des Links noch im Angebot des Verweisenden oder bereits auf dem Angebot eines Dritten befindet, da er direkt auf Web-Seiten des Dritten gelangt, die in der Hierarchie unter der Eingangsseite liegen. Allerdings wird ihm der Wechsel des Anbieters auch hier stets durch eine Änderung der URL in der Adresszeile seines Browsers angezeigt, weshalb ihm auch die Fremdheit einzelner Web-Seiten erkennbar ist. Außerdem handelt es sich auch bei der Verweisung direkt auf einzelne Web-Seiten eines

Dritten um eine technisch ohne weiteres mögliche und verbreitete Technik des Linkings. Diese ist als solche auch im Bewusstsein der Internetnutzer vorhanden, ohne dass in diesen Fällen der Verweisung automatisch von einem eigenen Inhalt des Verweisenden ausgegangen wird. Daher stellt auch die Verknüpfung durch einen “Deep Link” für sich genommen noch kein hinreichendes Kriterium für die Annahme eines eigenen Inhalts des Verweisenden dar⁴⁸. Soweit allerdings die bereits dargestellten sonstigen Abgrenzungskriterien wie der Kontext- und der thematische Bezug des Links für eine Identifikation des Linkproviders mit den Zielinhalten sprechen, kann - ebenso wie bei der Beurteilung eines Hypertext-Links - durchaus von einem “Zueigenmachen“ ausgegangen werden.

(c) Inline-Link

Dagegen stellt die Verwendung eines Inline-Links schon für sich genommen bereits ein hinreichendes Kriterium dar, um aus der Sicht des durchschnittlichen Internet-Nutzers von einem eigenen Inhalt desjenigen, der den Link eingerichtet hat, auszugehen. In diesen Fällen entsteht nämlich für den technisch nicht versierten Nutzer der Eindruck, die mittels Inline-Link in die Seite des Anbieters integrierten Teile stammen vom Anbieter selbst und nicht von einem Dritten⁴⁹. Da bei der Verwendung von Inline-Links die URL in der Adresszeile des Browsers des Nutzers gleich bleibt, ist für diesen der ursprüngliche Anbieter des verlinkten Inhalts nicht erkennbar. Im Gegensatz zum Hypertext-Link wird der Nutzer beim Inline-Link auch nicht selbst aktiv, um den verknüpften Inhalt per Mausklick zu erreichen. Dieser wird vielmehr automatisch beim Aufbau der Web-Seite des Anbieters in diese mit eingebaut. Soweit dies ohne Hinweis auf die Quelle des Inhalts erfolgt, liegt daher aus Sicht des durchschnittlichen Nutzers stets ein eigener Inhalt des Anbieters vor.

(d) Frame-Technik

Nichts anderes gilt für verlinkte Inhalte Dritter, die dem Nutzer unter Ausnutzung der sog. Frame-Technik dargestellt werden⁵⁰. Dadurch, dass der verknüpfte Inhalt nach der

⁴⁸ A.A. *Pelz*, ZUM 1998, 532; *Bettinger/Freytag*, CR 1998, 550, die in diesen Fällen immer von einem “Zueigenmachen“ der verknüpften Inhalte ausgehen.

⁴⁹ Dies ist wohl oft genug gewünschtes Ziel des Verwenders von Inline-Links und kann im Einzelfall auch zu Urheberrechtsverletzungen gegenüber dem Urheber der verknüpften Inhalte führen, vgl. hierzu auch die Ausführungen bei *Bechthold*, ZUM 1997, 434; *Klett*, S. 186 ff.

⁵⁰ Im Ergebnis ebenso, *Koch*, S. 228 f. Zum Problem der Urheberrechtsverletzungen in diesen Fällen, vgl. auch *Bechthold*, ZUM 1997, 435; *Klett*, S. 189

Aktivierung des Links innerhalb eines Rahmens auf den Web-Seiten des Verweisenden erscheint, geht der Nutzer davon aus, es handle sich auch bei dem fremden Inhalt noch um dessen Angebot. In diesen Fällen bekommt der Nutzer mangels einer Anzeige der neuen URL den Anbieterwechsel auch nicht in der Adresszeile seines Browsers mitgeteilt. Daher liegt zumindest bei der unkommentierten Darstellung des Inhalts von Dritten in einem Frame ohne Angabe der Quelle, aus Sicht des durchschnittlichen Internet-Nutzers ein eigener Inhalt des Anbieters vor.

MORITZ WEISS

Fordította: Dr. Csúri András

INTERNETES TARTALMAKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG A TDG 3. FEJEZETE ALAPJÁN

1. Bevezetés

A dolgozat célja rövid áttekintést adni az internetes szolgáltatók felelősségéről az E-Commerce irányelv, illetőleg az azt végrehajtó, a *Távközlési törvénybe* (Teledienstleistungsgesetz / TDG) beépülő *Elektronikus kereskedelemről* szóló törvény (Elektronisches Geschäftsverkehrsgesetz / EGG) alapján.

A 2000.06.08-án elfogadott E-Commerce irányelv (2000/31/EU)⁵¹ az *információközpontú -társadalom*⁵² egyes szolgáltatásait szabályozza, így különösen a Közös Piacon belüli elektromos kereskedelmet. Az irányelv 2000. 07. 17-én lépett hatályba és a tagállamoknak 2002. 01. 17-ig kellett nemzeti jogukba átültetni.

Az egyes providerek 'jogellenes' tevékenységéért és a szolgáltatás jogellenes tartalmáért való felelősség kizárásáról szóló rendelkezések az információközpontú-társadalom létérdekeit tükrözi. Meghatározott feltételek esetén így az Access Providerek⁵³ és a Host Providerek⁵⁴ mentesülnek a polgári jogi és a büntetőjogi felelősség alól. Az E-Commerce 2000/31/EU irányelv ezen rendelkezései olyan nemzetközi példákat követnek, mint a német Távközlési törvény 5. §-a vagy a US-Digital Millennium Act. Az irányelv hasonlóan szabályozza a keresőrendszerek és az idegen tartalmú linkek⁵⁵ üzemeltetőinek felelősségét is.

2. A felelősség eddigi törvényi szabályozása a TDG 5.§- a alapján

A TDG 5.§ (3) bekezdés újraszabályozásának jobb megérthetősége végett tanácsos először röviden áttekinteni az eddigi törvényi szabályozást.

Németországban viszonylag korán felismerték, hogy a felelősség *általános* szabályai túl tág keretek közt szabályoznák a Providerek felelősségét, amely ezáltal korlátozhatná, a

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-án elfogadott irányelve (2000/31/EU) az információ központú társadalom szolgáltatásainak egyes jogi aspektusairól, különösen az elektronikus kereskedelemről a Közös Piac területén. ("Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv"). Ezen irányelv elsődlegesen a polgári és a gazdasági jogot érinti, de más fontos jogterületekre (mint például a büntetőjogra) is kihat.

⁵² A 2000/31/EU irányelv lényegében a következőket szabályozza: származási ország elve (3. cikk), az engedélyezés szabadsága (4.cikk), a szolgáltató tájékoztatási kötelezettsége (5-7.cikk), szerződéskötés elektronikus úton (9-11.cikk) és a szolgáltató felelőssége (12-15.cikk).

⁵³ Az Access-Provider teremti meg a felhasználó számára az Internethez és más hálókhoz való hozzáférés lehetőségét.

⁵⁴ A Host-Provider idegen információt tárol, és azt harmadik felhasználók rendelkezésére bocsátja.

⁵⁵ A link elektronikus kapcsolat különböző weboldalak között, amelyet egyszerűen az egérrel történő rákattintással aktivizálhatunk.

már régóta a legígéretesebb üzleti területnek számító internet és az elektronikus kereskedelem szabad fejlődését.

Ezek a megfontolások vezettek 1997-ben az Információs és Kommunikációs törvény (Informations- und Kommunikationsgesetz/InKDG) elfogadásához, mely a köznyelvben csak Multimédia törvényként vált ismertté.

Az InKDG központi szabályozási eleme már ekkor is a Távközlési törvény volt (TDG). Ennek 5.§-a tartalmazta a távközlési szolgáltatást nyújtók felelősségének korlátozását illetve kizárását szabályozó passzusokat.

Az 5.§ tehát nem felelősségmegalapozó, hanem épp azt korlátozó passzus volt. Amennyiben a felelősség az általános szabályok alapján fenn is állt, vizsgálni kellett, hogy ez a TDG 5.§-a alapján korlátozható vagy esetleg kizárható e.

Ezen esetre a TDG eredeti 5.§-ának világosan tagolt bekezdései jelentették a megoldást.

Az *első* bekezdés hangsúlyozta, hogy a szolgáltató az *általános szabályok* szerint felel a felhasználóknak készenlében tartott saját tartalmakért. A felelősséget tehát a polgári és a büntető jog megfelelő passzusai alapján kell megállapítani mindenféle engedmények nélkül. A TDG eredeti 5.§ (1) bekezdése ezáltal csak deklarációs jellegű volt, és így bizonyos értelemben fölösleges is.

E megfogalmazás azonban ahhoz vezetett, hogy egyes bíróságok egyenlőségjelet tettek az *idegen tartalmak magáévá tétele* és a *saját tartalom* közé. Így például a müncheni tartományi bíróság ítéleteiben gyakran találkozhatunk azzal a mondattal, hogy *“aki idegen tartalomra telepít linket, azt ezen cselekményével magáévá is teszi.”* Ezáltal a TDG 5. §-ának első bekezdését éppen felelősség megalapozására használták, anélkül, hogy vizsgálták volna, hogy az általános szabályok alapján az egyáltalán fent forog-e.

A felelősséget korlátozó körülményekről így igazából a *második és a harmadik bekezdések* rendelkeztek. A törvényalkotó itt azon alap gondolatból indult ki, hogy felelősségkorlátozás csak idegen tartalomhoz fűződő szolgáltatás tekintetében állhat fenn.

A TDG korábbi 5. §-ának második bekezdése ezért annak a felelősségét korlátozta, aki az idegen tartalmat csupán használatra kínálta fel. Ez a szabályozás így elsősorban az ún. Host Providerre illet, aki saját szerverén biztosít helyet ügyfeleinek, illetőleg azok információs anyagai számára.

A régi szabályozás alapján a szolgáltató így csak akkor felelt, ha az idegen tartalom jogellenes voltáról tudomása⁵⁶ volt, és technikailag is lehetséges és elvárható volt tőle, hogy megakadályozza az információhoz való hozzáférést. Széles körben az az elfogadott álláspont, hogy nem csak a tartalom idegen voltáról kell tudnia, hanem annak jogellenességéről is. A polgári jogban uralkodó *Vorsatztheorie* alapján azonban ezt eltérően is értelmezhetnénk.

⁵⁶ Az akkori jogalkalmazási gyakorlat szerint szándékosság vagy legalább súlyos gondatlanság formájában.

Az uralkodó vélemény szerint tehát a Host Providert csak akkor terhelte felelősség, amennyiben, mind a tartalmat mind annak jogellenes voltát ismerte. Ez azonban súlyos kockázati tényezőt jelentett számára, főleg egyes, jogilag még tisztázatlan esetkonstellációk terén. Jogi tévedésre sikeresen még a jogirodalomban és a jogalkalmazásban is tisztázatlan eseteknél sem hivatkozhatott.

Végezetül, a korábbi szabályozás harmadik bekezdése alapján, felelősségét teljes mértékben csak az a személy zárhatta ki, aki mindössze az idegen tartalmú információ használatához való *hozzáférés lehetőségét* biztosította. Ezen bekezdés megalkotásakor a törvényhozó az ún. Access Providert tartotta szem előtt, akit, mint a többi telekommunikációs szolgáltatót mentesíteni kívánt a felelősség alól.

Ez a szabályozás azonban koránt sem volt olyan nagylelkű, mint amilyennek tűnhet. Az Access Provider ugyanis, ahogy már előbb említettük, nem más, mint *telekommunikációs* szolgáltató. Mint ilyen, a korábbi hatályos szabályok alapján nem felelt a TDG meghozataláig sem. Így az Access Providert felmentették egy olyan felelősség alól, amely már az általános szabályok alapján sem terhelte.

Az Access Provider bevonása a felelősök privilegizált körébe így felesleges volt. Ezenkívül a megoldás dogmatikailag is kérdéses, mivel így az Access Providert *távközlési* szolgáltatónak tekintik, és ezzel áttörik a tartalmi és a technikai szolgáltatók törvényi szétválasztásának kritériumát.

A jogalkotó a TDG 5.§(3)2.pontja alapján a "*hozzáférési lehetőség biztosításának*" tekintette az idegen információ felhasználói kérelemre történő ideiglenes, automatikus tárolását is.

Ezalatt elsősorban a Cachinget⁵⁷ és a Proxy Serverek üzemeltetését kell értenünk. Mivel ezek minden nehézség nélkül a TDG 5.§ 2.bekezdése alá szubszumálhatóak, a törvényhozó pedig nem akarta ezen technikailag indokolt eljárások alkalmazását akadályozni, úgy döntöttek, hogy ugyanazon szabályozást alkalmazzák rájuk, mint a Host Providerre.

A TDG 5. §-ával a törvényhozó differenciált szabályozást teremtett a tartalmi szolgáltatást nyújtók felelőssége tekintetében. Ennek elsődleges célja a jogbiztonság erősítése volt a tartalomért való felelősség és az ebből fakadó további kötelezettségek tekintetében.

3. A TDG 3. fejezetének újraszabályozása

Az Elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EU irányelv, az Elektronikus kereskedelem jogi kereteit szabályozó, 2001. 12. 14-én elfogadott törvény formájában került be a

⁵⁷ A Caching során az Access Provider ideiglenesen tárol adatokat a szerverén, a továbbítás előtti egyfajta köztes tárolóként.

távközlési törvénybe, amely így kiteljesedve 2001. 12. 21-én lépett hatályba.

A következőkben a *linkekért* való felelősségre vonatkozó jelenlegi szabályozást tekintjük át, figyelemmel az időközben átvett EU-irányelvre.

a) A TDG alkalmazása

Először azt kell tisztázni, hogy egyáltalán mikor alkalmazható a TDG és ezáltal a felelősséget korlátozó, kizáró normák.

A TDG(Távközlési törvény), 2.§ (1) alapján a távközlési szolgáltatásokra vonatkozik. Ezen szakasz törvényi meghatározása alapján *távközlési szolgáltatás* minden olyan elektronikus információs-illetve kommunikációs szolgáltatás, amely szabadon párosítható adatok, úgymint jelek, képek, hangok önálló kombinálását teszi lehetővé és ezek közvetítését telekommunikáció segítségével biztosítja. A TDG 2.§ (2) bekezdése emellett tartalmaz a távközlési szolgáltatásokra vonatkozóan egy példálózó jellegű felsorolást is.

A harmadik szakasz 4. bekezdése azonban rögzíti, hogy a törvény *nem vonatkozik* a telekommunikációs szolgáltatásokra, a rádiózásra és a Médiaszolgáltatásokról szóló államszerződésben (MDStV) meghatározott médiaszolgáltatásokra. Az alkalmazhatósági terület (tárgyi hatály) pontos megállapítása érdekében így szükséges elvégeznünk egyes elhatárolásokat.

aa) elhatárolás a telekommunikációtól

A telekommunikációtól való elhatárolás talán még a legegyszerűbbek közé tartozik. Amíg a telekommunikációról szóló törvény kizárólag az adatátvitel *technikai* aspektusait szabályozza, addig a Távközlési törvény (TDG) csakis *tartalmi* kérdésekkel foglalkozik.

Ezt a viszonylag tiszta szétválasztást azonban maga a törvényhozó hígította fel azzal, hogy az úgynevezett Access Providert, aki egyébként telekommunikációs szolgáltató, mint távközlési szolgáltatót kezeli. A törvényhozó véleménye szerint nem tartozik a tartalomtól független kapcsolatközvetítők körébe az ún. link (ugrópont) sem. A link szolgáltatója ugyanis nem ellenőrzés nélkül vesz fel egy linket a homepage-re, hanem sokkal inkább egy tartalmi szelekció rejlik döntése mögött. A linkprovider ezzel tudatosan és célzatosan választ ki egyet az internet sokmillió ajánlata közül. A link szolgáltatója ezáltal sokkal többet tesz, mint a telekommunikációs szolgáltató, aki csupán egy ajánlat használatához szükséges kapcsolatot teremt meg, így rá is vonatkoznak a TDG 3. szakaszának felelősséget korlátozó rendelkezései.

bb) Elhatárolás a Médiaszolgáltatásokról szóló Államszerződéstől (MDStV)⁵⁸

Sokkal nehezkesebb, sőt néhány esetben szinte lehetetlen az elhatárolás *távközlési szolgáltatás* és *médiaszolgáltatás* között. A szövetségi kormány és a tartományok hatásköri

⁵⁸ Mediendienste-Staatsvertrag, az 1997. február 7-én hatályosult formájában.

harca az oka annak a piaci alkudozásnak, amelynek végső eredménye az, hogy az információs és kommunikációs szolgáltatásokat távközlési és médiaszolgáltatásokra bontották fel.

A Tartományok egy igencsak tágan értelmezett rádiózási fogalomból kiindulva a multimédiaszolgáltatások területén is maguknak követelték a szabályozás jogát. Végül kompromisszum született, mely a szolgáltatások közt különbséget tesz aszerint, hogy az egyéni használatot (távközlés) vagy a közhasználatot (médiaszolgáltatások) szolgálják. A távközlési és médiaszolgáltatások e(fajta) dualista megkülönböztetése az alkotmányos és nemzetközi jogi problémákon túl, elhatárolási nehézségeket is jelent. Ezen elhatárolási problémákat a törvényalkotók mindkét oldalon -a TDG-ben és a MDStV-ban is- kizáró klauzulákkal próbálták könnyíteni.

A TDG 2. § (4) bekezdés 3. pontja ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a TDG nem vonatkozik olyan tartalmi ajánlatra, amely elsősorban a köztudat formálására irányul. Ezzel szemben a MDStV 2.§ (1) bekezdése kijelenti, hogy szabályozása a TDG rendelkezéseit nem érinti.

Ha az elhatárolás kérdését az MDStV felől közelítjük meg, egyhamar világossá válik, hogy egy éles elhatárolás nem is lehetséges, hisz a multimédiaszolgáltatások szinte kivétel nélkül közcélúak és ezáltal alapvetően médiaszolgáltatások. Minden weboldal, amelyre szabadon bejelentkezhetünk a közösség általi használatra rendeltetett. Igaz, 1997-ben, amikor megalkották a MDStV törvényt, a fejlődés ilyen iránya és üteme még nem volt előrelátható, ez azonban nem menti azt, hogy azóta sem próbálták az előírásokat a valósághoz közelíteni, és hogy ezáltal az elhatárolási kérdések csak még bonyolultabbá váltak.

Az egyéni használat és a közcélú kommunikáció kritériumai az információközpontú társadalomban önmagukban többé nem elegendőek ahhoz, hogy élesen elválaszthassuk egymástól a távközlési és a média szolgáltatásokat. Így minden konkrét esetet külön kell megvizsgálni.

Általánosan irányadó szabályként azonban kimondhatjuk, hogy *médiaszolgáltatás* minden olyan, az újságírás standardjainak megfelelően megszerkesztett ajánlat, amely a sajtóhoz és a rádióhoz hasonlóan a közvélemény formálását célozza meg, minden más pedig *távközlési szolgáltatás*.

Meg kell említeni végül azt is, hogy a tartományok jelenleg az államszerződés módosításán dolgoznak, amely a Médiaszolgáltatásokról szóló Államszerződést (MDStV) az új Távközlési törvényhez (TDG) közelítené.

cc) Elhatárolás az *információ* fogalmától

Már az EGG (Törvény az elektronikus kereskedelemről) első tanulmányozásakor fel kell, hogy tűnjön, hogy a normaszövegben a korábban használt *tartalom*- kifejezést -az E-Commerce irányelvhez igazodva - az *információ* fogalmával helyettesítették. Emellett megjegyzendő, hogy a német jogalkotó – amennyiben az EGG, illetve a bizottsági tervezet indoklásainak hihetünk – abból indul ki, hogy a *tartalom* és az *információ* fogalmai teljesen egybeesnek, és, hogy az E-Commerce irányelv is egy *tartalom*-fogalomból indul ki.

Önkéntelenül is felmerül a kérdés, hogy akkor miért volt egyáltalán szükség e fogalmak fel/kicserélésére. Egy bizonyos: ez a változás még jó ideig kavardáshoz fog vezetni. Ezenkívül teret enged szűkítő értelmezéseknek is, annál is inkább, mivel a két fogalom egyenértékűsége már csak nyelvi okokból is kétséges. Itt kell megemlíteni, hogy már a korábban hatályos joganyag alapján is vitatott volt, hogy a TDG *tartalom*-fogalma vajon tágan vagy szorosan értelmezendő-e. Utóbbit azok igenelték, akik abból indultak ki, hogy a TDG csak kommunikatív tartalmakat szabályoz. Tehát e fogalom kapcsán is hasonló vitákra számíthatunk, mint a MDStV és a TDG alkalmazási területeinek elhatárolásánál. Mivel éles, világos határ itt sem húzható, egyelőre a bíróságokra hárul a feladat, hogy eldöntsék a TDG szerinti *információ*ról van- e szó vagy sem.

A fogalmak kicserélése ahhoz vezethet, hogy a szűk értelmezés védelmezői újra új táptalajt kapnak. Az *információ* fogalom elfogadása ugyanis nem kötelez automatikusan egy *tartalom*-fogalom elfogadására is.

b) A TDG 3. fejezetének szabályozása

A Távközlési törvény EGG általi újraszabályozása erősen kibővítette a korábbi TDG 5.§-ának inkább tömör szabályozását. Az EGG szabályozás szorosan követi az E-Commerce irányelv négyes normatagolását, és ez adja a TDG új harmadik fejezetét. A felelősséget szabályozó, új harmadik fejezet először általános szabályokat állít fel (TDG 8.§), majd konkrétan szabályozza az *Access* és a *Network Provider* felelősségét az információtovábbítással kapcsolatban (9.§), ezenkívül a köztes tárolásért az úgynevezett *Caching*ért (10.§) valamint az információk megőrzéséért az úgynevezett *Hosting*ért való felelősséget (11.§.).

A német jogalkotó ezzel maga mögött hagyta a TDG korábbi 5.§-ának általános klauzulákban szabályozó rendszerét,

és átvette az E-Commerce irányelv inkább technikai, gyakorlatias megoldását.

aa) A TDG 8.§-ának általános felelősségi szabályai

A TDG 8. §. (1) bekezdése világosan kimondja, hogy a szolgáltatók a használatra felkínált saját információkért a felelősség általános szabályai szerint felelnek. Ez a deklaratív szabályozás megfelel a korábbi TDG 5. § (1) bekezdésének.

Az új szabályozás tehát megtartja az eddigi megkülönböztetést saját és idegen tartalom között. Felesleges azonban külön utalni a saját tartalomért való felelősségre, mivel csak az általános szabályoktól eltérő felelősséget szükséges külön szabályozni. A felmentés egy nem létező felelősség alól értelmetlen, és legfeljebb annak kísérleteként tekinthető, hogy átfogó szabályozás szülessen a legkülönbözőbb tartalmú internetes oldalakra vonatkozóan.

Az új TDG 8.§.(2) bekezdés 1. pontja – amely az E-Commerce irányelv 15.cikk (1) bekezdését ülteti át- ezenkívül világossá teszi, hogy a szolgáltatókat a TDG 9-11§ értelmében nem terheli ellenőrzési és felügyeleti felelősség. Ezzel különösen a Host Providerekre tekintettel válik világossá, hogy nem kell folyamatosan vizsgálniuk, vajon ügyfeleik honlapja jogellenes tartalmú-e. Ez lényegében megfelel az eddigi szabályozásnak, hisz az is csak kifejezett tudomás esetén állapította meg a felelősséget; így korábban sem állt fenn az ellenőrzési és felügyeleti kötelezettség.

A Szövetségi Tanács az Alaptörvény 76. cikkével ráruházott jogkör alapján az új TDG 8.§ (2) bekezdés első mondatának hatályon kívül helyezését indítványozta. Véleménye szerint a rendelkezés felesleges, mivel már a szabályozás összefüggéseiből adott, hogy nem áll fenn általános felügyeleti kötelezettség. A Szövetségi Kormány a javaslatot ellenvéleményében visszautasította. Mivel a törvény nem igényel parlamenti jóváhagyást, a kormány a maga által előterjesztett változatot fogadta el.

A Szövetségi Tanács véleménye azonban annyiban megszívlelendő lett volna, amennyiben értelmetlen bármely felelősségkorlátozó *törvényi* szabályozás, ha egyébként semmilyen más szabály alapján nem áll fenn felelősség. Mivel a TDG 8.§ (2) bekezdés első mondata nem jelölt meg egyetlen konkrét tényállást sem, amely alól mentesítene, így a szabályozás felesleges. Fenn áll a veszély, hogy ezen felelősségkorlátozó norma ahhoz vezethet, hogy rá hivatkozva, kiterjesztő értelmezéssel felelősséget megállapító tényállásokat alkotnak. Így ezen szabályozással indirekt módon felelősségi szabályt alkothatnak, amely semmiképpen sem kívánatos.

Az új TDG 8.§ (2) bekezdés második mondata megfelel a régi 5.§ (4) bekezdésének. Mindemellett annyiban meghaladja magát az E-Commerce irányelvet is, amennyiben az – a

12.cikk (3) bekezdés, 13.cikk (2) bekezdés, 14.cikk (3) bekezdésekben – csak annyit ír elő, hogy a tagállamnak biztosítania kell, hogy jogellenes magatartástól eltiltó bírósági vagy más hatósági határozatot a szolgáltatónak figyelembe kell venni. A törvény szövegéből kikerült az a korábbi passzus, mely szerint a zárolási kötelesség *csak akkor* állt fenn, ha a zárolás technikailag lehetséges és elvárható volt. Elhagyását a jogalkotó azzal indokolta, hogy a jog lehetetlent vagy elvárhatatlant, amúgy sem követelhet meg. Mindezek alapján az új szabályozás tényleges jogi módosítást nem jelent, hisz a zárolási kötelesség továbbra is fennáll, amennyiben az lehetséges.

bb) Információtovábbítás a TDG 9.§. alapján

A TDG új, 9.§-a az eddigi 5.§ (3) bekezdését váltja fel, és egyben beépíti a nemzeti jogba az E-Commerce irányelv 12.cikkének (1) és (2) bekezdését.

Amíg a régi szabályozás csak az *információhoz jutás lehetővé tételét* szabályozta, addig az új szabályozás az információk *továbbításáról* is rendelkezik. Az *eddigi* szabályozás így elsődlegesen az ún. Access Providerre vonatkozott, a *jelenlegi* pedig explicit bevonja a Network -Providert⁵⁹ is. A felelősséget korlátozó esetkörök ilymódú kibővítése azonban ellenkezik a TDG 3.§(1)-ben szereplő törvényi fogalom meghatározással, mely szerint *szolgáltató* az, aki a saját vagy más távközlési szolgáltatását használatra készenlétben tartja vagy a használatához szükséges hozzáférést biztosítja. Ezen legáldefiníció alapján az Access Provider szolgáltató, de a Network Provider nem az, mivel ő pusztán *technikailag* biztosítja a feltételeket az internethez való hozzáféréshez. Ennek ellenére a TDG 9.§ (1) bekezdés szolgáltatóként kezeli azt is, aki csak információt továbbít.

Az elkövetkező időszak ad majd arra választ, hogy hogyan fogják az előbbi előírást értelmezni. Könnyen fenn áll azonban annak lehetősége, hogy egyes értelmezések épp a Network Providerre fogják szűkíteni az egész norma hatályát, aki a hozzáférést már az internetes kapcsolattal biztosítja. Ha azonban tágan értelmezik, bevonhatóak lesznek mindazok, akik bármely információt továbbítanak, ami ahhoz vezet, hogy mindenkit aki az *információtovábbításhoz* szükséges utat biztosítja távközlési szolgáltatónak kell majd tekinteni. A tartalmi szolgáltatók és a telekommunikációs szolgáltatók közötti határok így teljesen elmosódhatnak.

Ezen összefüggésben felvetődik a kérdés, hogy a TDG 3.§-a alapján van-e értelme bevonni az Access Providert a szolgáltatók szűk körébe. Az Access Provider tisztán technikai szolgáltatást nyújt azzal, hogy a kívülálló harmadiknak lehetőséget biztosít az információhoz hozzáféréshez, így ő nem más, mint egy klasszikus értelemben vett telekommunikációs szolgáltató. Mivel a TDG kizárólag *tartalmi* szempontból reguláz, a TKG pedig a *technikai* oldalt szabályozza, az Access Provider effajta átértékelése teljes mértékben rendszerellenes, hisz ezáltal a telekommunikációs szolgáltatások(TKG) és a tartalmi ajánlatok(TDG) közötti határ feloldódik, illetve teljesen el is tűnik.

Kérdéses továbbá az is, hogy szükséges-e egyáltalán az Access ill. a Network Provider felelősségének korlátozása. Már a TDG elfogadása előtt általános vélemény volt az, hogy a telekommunikációs szolgáltató nem felelhet az általa csak továbbított információ tartalmáért. Ez alapján világos, hogy a felelősség már általános alapelvek alapján is kizárt.

⁵⁹ A Network-Provider feladata csupán annyi, hogy készenlétben tartsa az információtovábbítási utakat az interneten.

Kétes vállalkozás a felelősséget korlátozni olyan esetben, amikor maga az alapfelelőség sem megalapozott. Az effajta szabályozások olyan végkövetkeztetésekhez vezethetnek, hogy egy felelőségkorlátozó passzus pusztán léte igazolja, hogy a felelőség az általános szabályok alapján is fennáll.

A jogalkotó ezzel sokkal nagyobb szerepre méltatja az Access Providert, mint a többi telekommunikációs szolgáltatót.

Az új TDG 9.§ (1) bekezdése tartalmilag megőrzi a régi TDG 5.§. (3) bekezdésének alapelveit. A felelőség teljes kizárásának lehetőségét azonban *további feltételekhez* köti.

Az a szolgáltató, aki az idegen információt továbbítja, illetőleg az idegen információhoz való hozzáférés lehetőségét biztosítja csak akkor mentesül a felelőség alól, ha nem ő rendelte el a továbbítást, a címzettet nem maga választotta meg, az információt sem ő választotta ki, és azt nem is változtatta meg.

Mivel igen szigorú feltételekről van szó, a TDG 9.§. (2) bekezdése világosan kimondja, hogy az adattovábbítás során az információk automatikus köztes tárolása szintén a TDG 9.§ (1) bekezdése által felölelt privilegizált esetek körébe tartozik.

A szabályozás nyilvánvaló célja, annak világossá tétele, hogy a felelőség alól teljes mértékben csupán az adatok továbbítója mentesülhet.

cc) Caching a TDG 10.§-a értelmében

Habár a TDG 5.§ (3) bekezdés 2. pontjának világos szabályozása eddig nem okozott semmilyen értelmezési problémát, az új szabályozás (TDG 10.§) az E- Commerce irányelvtől befolyásolva mégis egy körülményesebb szabályozási gondolatmenet mellett döntött.

Az új szabályozás alapján, *nem felel* azon szolgáltató, aki csak olyan automatikus, ideiglenes adattárolást végez, amelynek egyedüli célja, hogy az idegen információt a felhasználóknak, azok kérésére hatékonyabban továbbítsa. Felelősége azonban csak akkor nem áll fenn, amennyiben nem változtatja meg az idegen információ tartalmát, betartja az információhoz való hozzáférés feltételeit, az információk aktualizálásáról szóló széles körben elismert és alkalmazott ipari standardokat, valamint az adatgyűjtés és az információk felhasználásának engedélyezett technológiáit, széles körben elismert és alkalmazott ipari standardjait is. Ezen kívül köteles, ha az információt a kiindulási ponton törlik vagy annak törlését, illetve zárolását valamely bíróság vagy más hatóság elrendelte, arról való tudomásszerzésekör haladéktalanul eltávolítani.

Ezen megfogalmazás elsődleges célja, annak tisztázása, hogy a Provider semmilyen kapcsolatban nem állt a továbbított információval, és hogy annak tartalmát sem manipulálta.

A felelősségkorlátozó kedvezmény tehát csak akkor lép be, ha pusztán *idegen* információ *ideiglenes* tárolásáról volt szó. A továbbított másolatnak minden szempontból meg kell egyeznie az eredetivel. Ez komoly problémákat vethet fel, már akkor is, ha az információs anyagot csupán technikai okokból meg kellett változtatni. Habár a törvény bizottsági tervezetének indoklása kijelenti, hogy ezen technikai változtatások nem esnek a szabályozás hatálya alá, a végleges megfogalmazás pontatlansága mégis arra enged következtetni, hogy a jövőben itt még gyakran fogunk értelmezési problémákkal találkozni.

A mentesség előfeltétele tehát az *információhoz való hozzájutás feltételeinek betartása*.

Első látásra ez a kritérium is elavultnak tűnik. Egy kis vizsgálódás után a szabályozás ezen része azonban még elfogadhatónak tűnik.

Azokra az esetekre kell gondolnunk, amikor valamelyik weboldalra történő belépést -a fiatalokúak egészséges fejlődése érdekében például- kontrollal teszik nehezebbé. A weboldalra való belépéshez ugyanazon feltételeket kell szabni, mint a forrásnál vagyis az oldal eredeti szolgáltatójánál. Ha tehát valamely oldalt kulcsszóval védik, az adatok köztes tárolása nem eredményezheti ezen védelem megkerülését vagy kiiktatását.

Az információ *aktualizálásáról* szóló világszerte elismert és alkalmazott ipari standardok betartására kötelező előírás megfogalmazása nem világos. Egy Proxy- Servert használó Provider meg tudja oldani, hogy az ott tárolt adatokat csak meghatározott időre tárolja. Az azonban nem világos, mely módon valósítsa meg azt, hogy a forrásnál aktualizált adatok egyben egy a Proxy-Serveren történő *azonnali* aktualizálást is jelentsenek. Mindemellett a törvény alapján, mint láttuk, e tekintetben nincs is ellenőrzési kötelezettsége, és a TDG 8.§ (2) felelősséget kizáró szabályozása sem eredményezheti ilyen kötelezettség konstituálását.

Az sem világos, hogy a TDG 10.§ 3.és 4. pontjában mit ért a jogalkotó *széles körben elismert és alkalmazott ipari standardokon*. Sem az aktualizálás kötelező időpontja, sem az alkalmazott technológiák tekintetében *nem* léteznek ilyenek.

Az alaptörvény 76.§ (2) bekezdésére hivatkozva a Szövetségi Tanács is kritizálta állásfoglalásában a TDG 10.§ 2., 3. és 4. pontját, valamint felhívott annak pontosítására. Az állásfoglalás szerint különösen a “betartja az információhoz való hozzáférés feltételeit”, “az információk aktualizálásáról szóló széles körben elismert és alkalmazott ipari standardokat”, valamint, hogy betartja a “az adatgyűjtés és az információk felhasználásának engedélyezett technológiáit, széles körben elismert és alkalmazott ipari standardjait is” megfogalmazások nem pontosak, és tartalmuk a jogalkotó számára nem feltétlenül egyértelmű. Különösen a *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* büntetőjogi alapelvet szem előtt tartva a Szövetségi tanács úgy gondolta, hogy a normaszöveg pontosítására lenne szükség.

A Szövetségi Kormány ellenvéleményében azonban nem támogatta a Szövetségi Tanács állásfoglalását. A kormány arra utalt, hogy az egyeztetésben résztvevő és érintett gazdasági egyesületek az irányelv lehetőség szerint szó szerinti átültetését szorgalmazták.

Mivel a törvény elfogadása nem követeli meg a Szövetségi Tanács jóváhagyását, ezért javaslatát itt is félredobták. Most már csak azt lehet remélni, hogy a jogalkotó minél hamarabb pontosítja a TDG 9.§ 2-4 pontjának fogalmait, hogy ezzel

segítsék a világos, tiszta jogi helyzetet, és hogy maradéktalanul teljesülhessen a büntető norma határozottságának követelménye. Ezirányú pontosítások hiánya a jövőben jogalkalmazói jogbizonytalansághoz fog vezetni, és akár ahhoz is, hogy épp azon eseteket nem lehet majd szankcionálni, amelyek tartalmilag valóban beleütköznek nevezett normába.

dd) Hosting⁶⁰ a TDG 11.§-a alapján

A TDG új 11.§-a a korábbi 5.§ (2) bekezdését váltja fel, és így építi be az E-Commerce irányelv 14.cikkének (1) és (2) bekezdését.

Ez a szabályozás az úgynevezett *Hostinggal* foglalkozik. Ezen passzus alapján a szolgáltatók nem felelnek olyan idegen információért, amelyet a felhasználó érdekében tárolnak, amennyiben nincs ismeretük az információ jogellenes tartalmáról vagy magáról az információról. Kártérítési igények előterjesztése esetén további feltétel, hogy semmilyen olyan tény vagy körülményt nem ismertek, amelyből a jogellenes cselekmény vagy maga az információ tartalma nyilvánvaló lett volna, vagy ha ezen körülmények ismertté váltak számára haladéktalanul intézkedett az információ eltávolítása vagy a hozzáférés megakadályozása érdekében.

Ami itt is elsöre szembeötlik, az összhang nélküli fogalomhasználat. A TDG 3.§ (1) bekezdése alapján **szolgáltató** az, aki saját tartalmú információt *ajánl fel*. Az új TDG 3.§ (2) bekezdés meghatározása alapján azonban egyben **felhasználó** is, mivel lehetővé teszi az információkhoz való *hozzáférést*. Egy weboldal működtetője tehát *felhasználó* a Host Provider irányában, de *szolgáltató* a weboldalát látogatókkal való viszonyában.

Aki jóhiszeműen mindezt csak szerkesztési hibának tartaná, az ezirányú tévedéséről a bizottsági törvénytervezet indoklását olvasván végleg megbizonyosodhat. A saját tartalmat szolgáltatót a jogalkotó tudatosan egyszer szolgáltatóként, más esetben pedig felhasználóként kívánta kezelni. Az Internet, és az ott található linkgyűjtemények komplexitását tekintve ez mindenképp szükségesnek tűnik.

A norma, ellentétben az eddigi szabályozással különbséget tesz *jogellenes cselekmény* és maga az *információ* között. A törvénytervezet indoklása alapján ezáltal két különböző esetkört kívánnak regulálni.

Elsőként azt az esetkört, amikor már maga az információ jogellenes. Itt már elegendő az információ ismerete ahhoz, hogy kizárja a felelősségnyhítés lehetőségét. A jogellenességről nem szükséges tudnia, mivel az már az információ pusztá ismeretéből következik.

Itt tehát azon esetekre kell gondolni, amikor a büntetendőség, illetőleg a jogellenesség már az információ tartalmából következik. Ilyenek például a tiltott pornográf felvételek, a közösség elleni izgatás, becsületsértés, stb.

A másik körbe azon esetek tartoznak, amelyeknél az információ tartalma önmagában nem jogellenes, csak a vele kifejtett tevékenység, mindenekelőtt jogosulatlan felhasználása

⁶⁰ Hosting: a felhasználó számára idegen információ készenlétben tartása a saját szerveren.

teszi azzá. Ezen esetekben a jogellenességre is ki kell terjednie a tudatnak, *különösen* arra a körülményre, hogy az információ felhasználására a jogosult nem adott engedélyt. E második esetkör főleg a szerzői jogok, és a védjegyhasználat területén releváns. A Host Provider attól még nem veszíti el a 11.§. kedvezményeit, ha tudja, hogy ügyfele egy a szerzői jog által védett művet használ fel vagy kíván online felhasználni. Haladéktalanul elveszíti azonban, ha tudja, hogy a felhasználás a jogosult szükséges hozzájárulása nélkül történik. Tehát a Host Provider tud a cselekmény jogellenességéről, és mégis hozzájárul ahhoz.

A Host Providerrel szemben érvényesíthető kártérítési igények tekintetében a 11.§ új 1. pontja megszigorította az eddig hatályos 5.§ (2) bekezdés szabályozását. Kártérítési igény érvényesítése esetén a Host Provider csak akkor mentesül, ha nem ismert olyan tény vagy körülményt, amelyből nyilvánvalóvá válhatott a cselekmény jogellenes volta vagy maga az információ. Ennek értelmében már súlyos gondatlanság esetén is felel, és az új szabályozás szerint így nem szükséges a szándékosság sem.

Az új 11.§. erősen gyakorlatias megfogalmazása felveti a kérdést, hogy belefoglaltatnak-e az úgynevezett *Resellerek*, akik ugyan nem rendelkeznek saját szerverkapacitással, a felhasználók irányában mégis Hosterként jelennek meg. A jelenben ez egyre gyakrabban fordul elő, mivel egyre több Hoster használja fel – az Outsourcing keretében és a költségmegtakarítás érdekében – az óriás számítógépközpontok szerverkapacitásait.

Problémákat vethet fel a TDG 11.§. *“a felhasználó érdekében tárolnak”* megfogalmazása is, hisz a Hoster saját szerver nélkül nem is képes információtárolásra. A jogalkotó akaratának megfelelő értelmezése után azonban ezen Host Providereket is ide kell értenünk, hisz ellenkező esetben az egyenlő elbánás elve csorbulna. Manapság ugyanis nem várható el, és inkább kivételnek számít, ha a Host Provider valóban sajátjának mondhatja a Host Servert is. Harmadik személy számára ez azonban -a világháló sajátosságai folytán nem mindig nyilvánvaló, és ez a Host Provider felelősségét így nem is befolyásolja, hisz az Accountján átfutó tartalmat, ha akarja, és az információ mennyisége ezt lehetővé teszi, bármikor ellenőrizni tudja.

c) Az új TDG nyitott, illetve szabályozatlan kérdései

Az E-Commerce irányelv 21.cikk (2) bekezdése világossá teszi, hogy a *keresőrendszereket* és az úgynevezett *hyperlinkeket* szolgáltatók felelősségét egyelőre nem szabályozzák, és hogy ezen kérdést a Bizottságnak újra kell tárgyalnia.

A *Hyperlinkek és a keresőrendszerek* komplex esetköre az új TDG 9.§-ának szigorú szabályozásába sem illik be, mint “információhoz való hozzáférhetőséget biztosító” eszközök, ezért a szabályozás ezek tekintetében teljesen hiányzik.

Mindenestre az irányelv nem korlátozza a tagállamok jogalkotási hatáskörét, hisz csak annyit ír elő, hogy a megadott körben a szabályozás kötelező, a szabályozatlan kérdések regulázása tekintetében a tagállamok azonban önállóan dönthetnek. A német jogalkotó előtt tehát nem állt semmilyen akadály a tekintetben, hogy ezen nyitott kérdéseket az E-Commerce irányelv átültetésekor szabályozza. E helyett úgy döntött, hogy a TDG majd négy évre visszatekintő gyakorlati

fejlődését, valamint az alkalmazása során szerzett tapasztalatokat egyszerűen ignorálja, és egyelőre csak szó szerint átveszik az irányelv szövegezését.

A Szövetségi Tanács is követelte állásfoglalásában, hogy az Alaptörvény 76.cikk (2) bekezdésének megfelelően kerüljön sor a hyperlinkek részletes szabályozására.

A Szövetségi Kormány ellenvéleményével ezt újfent megtagadta. Arra hivatkozott, hogy az ezekről szóló viták mind a gyakorlatban, mind a szakirodalomban lezáratlanok, és hogy elsődlegesen egy egységes európai szabályozásra van szükség.

Az E-Commerce irányelv átültetésének vizsgálatakor nyilvánvalóvá válik, hogy anélkül vették át az irányelvet, hogy figyelembe vették volna a TDG alkalmazása kapcsán szerzett saját korábbi tapasztalatokat, illetőleg figyelmen kívül hagyták azt is, hogy a TDG maga is mintaként szolgált az E-Commerce irányelv megszületéséhez, kialakításához. A korábbi TDG 5.§ lényegesen tömörebb volt, és bár szűkebb tartalommal szabályozott, de mégis rövid, precíz megfogalmazásait a gyakorlatban sokkal könnyebb volt alkalmazni és értelmezni is. Az E-Commerce irányelv átvétele ahhoz vezetett, hogy a korábbi TDG-t indokolatlanul kibővítette, és ezáltal még több bizonytalan jogfogalom keletkezett, ami csak tovább nehezíti a megfelelő elhatárolásokat.

A jogbiztonság érdekében így szükség lenne a TDG továbbfejlesztésére. Ennek során irányadó lehet talán az a gondolat, hogy a kevesebb gyakran több.

LITERATURVERZEICHNIS

- Altenhain, Karsten* Die gebilligte Verbreitung missbilligter Inhalte - Auslegung und Kritik des § 5 TDG, AfP 1998, 457 ff.
- Altenhain, Karsten* Die strafrechtliche Verantwortung für die Verbreitung missbilligter Inhalte in Computernetzen, CR 1997, 485 ff.
- Barton, Dirk-M.* Multimedia-Strafrecht - Ein Handbuch für die Praxis, Neuwied u.a. 1999
- Baumann, Jürgen* Strafrecht, Allgemeiner Teil, Lehrbuch, 10. Aufl., Bielefeld 1995
- Bechtold, Stefan* Der Schutz des Anbieters von Informationen - Urheberrecht und gewerblicher Rechtsschutz im Internet, ZUM 1997, 427 ff.
- Beisel, Daniel/* Die Zulässigkeit der Indizierung von Internet-Angeboten *Heinrich, Bernd* und ihre strafrechtliche Bedeutung, CR 1997, 360 ff.
- Bettinger, Torsten/* Privatrechtliche Verantwortlichkeit für Links - Zugleich *Freytag, Stefan* Anmerkung zum Urteil des LG Hamburg vom 12.05.1998, CR 1998, 545 ff.
- Bröhl, Georg M.* Rechtliche Rahmenbedingungen für neue Informations- und Kommunikationsdienste, CR 1997, 73 ff.
- Beucher, Klaus* Mediengesetze - Rundfunk, Mediendienste, Teledienste, München 1999
- Blei, Hermann* Strafrecht, Allgemeiner Teil, 12. Aufl., München 1996
- Bonin, Andreas/* Internet im Lichte neuer Gesetze, ZUM 1997, 821 ff. *Köster, Oliver*
- Bortloff, Nils* Die Verantwortlichkeit von Online-Diensten - Ein Überblick über den internationalen Diskussionsstand in den USA, Kanada, Australien, Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und Deutschland, GRUR Int. 1997, 387 ff.

- Bortloff, Nils* Neue Urteile betreffend die Frage der Verantwortlichkeit von Online-Diensten, ZUM 1997, 167 ff.
- Brand, Stefan/* Internet - Das Einsteigerbuch, Bergisch Gladbach 1996 *Steinhaus, Ingo*
- Breuer, Barbara* Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts auf extritorial handelnde Internet-Nutzer, MMR 1998, 141 ff.
- Castro, Elizabeth* HTML für das Web, Hamburg 1996
- Collardin, Marcus* Straftaten im Internet, CR 1995, 618 ff.
- Conradi, Ulrich/* Die Strafbarkeit der Internet Provider, NStZ 1996, S. 366 *Schlömer, Uwe* ff.
(Teil I) und S. 472 ff. (Teil II)
- Damm, Renate/* Widerruf, Unterlassung und Schadensersatz in Presse *Kuner, Wolf Dieter* und
Rundfunk, München 1991
- Derksen, Roland* Heimliche Unterstützung fremder Tatbegehung als Mittäterschaft -
Zugleich ein Beitrag zur Struktur der Mittäterschaft, GA 1993, 161
ff.
- Derksen, Roland* Strafrechtliche Verantwortlichkeit für in internationalen Computernetzen
verbreitete Daten mit strafbarem Inhalt, NJW 1997, 1878 ff.
- Dokters, Stefan* Haftung für Hyperlinks, <http://www.webkanzlei.de>
- Eichler, Alexander* Bekämpfung der Kriminalität im Internet, CR 1999, 200 ff.
- Eichler, Alexander/* Link(s) - Recht(s) - Technische Grundlagen und Haftungs- *Helmers, Sabine/*
fragen bei Hyperlinks, Supplement K&R 1998, 23 ff. *Schneider, Torsten*
- Engel, Christoph* Inhaltskontrolle im Internet, AfP 1996, 220 ff.
- Engel-Flechsigt, Stefan* Das Kommunikationsdienstegesetz des Bundes und der Medien-
dienstestaatsvertrag der Länder - Einheitliche Rahmenbedingungen für
Multimedia, ZUM 1997, 231 ff.
- Engel-Flechsigt, Stefan* Das neue Informations- und Kommunikationsdienstegesetz
- Engisch, Karl* Die Kausalität als Merkmal der strafrechtlichen Tatbestände, Tübingen
1931
- Flechsigt, Norbert P./* Strafrechtliche Verantwortlichkeit im Netz durch Ein- *Gabel, Detlev* richten
und Vorhalten von Hyperlinks, CR 1998, 351 ff.
- Franke, Einhard* Strukturmerkmale der Schriftverbreitungstatbestände des StGB, GA
1984, 453 ff.
- Gabel, Detlev* Kommentar zum Urteil des LG Hamburg vom 12.05.1998 - 312 O
85/98, K&R 1998, 367 f.

- Gallas, Wilhelm* Strafbares Unterlassen im Fall einer Selbsttötung, JZ 1960, 687 ff.
- Geilen, Gerd* Zur Problematik des volksverhetzenden Leserbriefs, NJW 1976, 279 ff.
- Gounalakis, Georgios* Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder, NJW 1997, 2993 ff.
- Grünwald, Gerald* Das unechte Unterlassungsdelikt - Seine Abweichungen vom Handlungsdelikt, Göttingen 1956
- Haedicke, Maximilian* "Lex informatica" oder allgemeines Deliktsrecht? § 5 TDG und § 5 MDStV als gesetzlich normierte Verkehrssicherungspflichten und ihre Einordnung in das System des allgemeinen Deliktsrechts, CR 1999, 309 ff.
- v. Hartlieb, Horst* Gesetze zur Neuregelung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit, NJW 1985, 830 ff.
- Herzberg, Rolf Dietrich* Die Unterlassung im Strafrecht und das Garantenprinzip, Berlin 1972, (zit.: *Herzberg*, Unterlassung)
- Herzberg, Rolf Dietrich* Täterschaft und Teilnahme, eine systematische Darstellung anhand von Grundfällen, München 1972, (zit.: *Herzberg*, T.u.T.)
- v. Heyl, Cornelius* Teledienste und Mediendienste nach Teledienstegesetz und Mediendienste-Staatsvertrag, ZUM 1999, 115 ff.
- Hilgendorf, Eric* Überlegungen zur strafrechtlichen Interpretation des Ubiquitätsprinzips im Zeitalter des Internet, NJW 1997, 1873 ff.
- Hilgendorf, Eric* Grundfälle zum Computerstrafrecht, IV. Die zukünftige Entwicklung des Computerstrafrechts: Datennetzkriminalität, JuS 1997, 323 ff.
- Hilgendorf, Eric* Strafrechtliche Produzentenhaftung in der Risikogesellschaft, Berlin 1993
- Hilgendorf, Eric* Zur Anwendbarkeit des § 5 Abs. 4 TDG auf das Strafrecht, erscheint in NStZ 2000
- Hochstein, Reiner* Teledienste, Mediendienste und Rundfunkbegriff - Anmerkungen zur Abgrenzung multimedialer Erscheinungsformen, NJW 1997, 2977 ff.
- Hoeren, Thomas* Kurzkommentar zum Urteil des LG Hamburg vom 12.05.1998 - O 85/98, EwiR 1998, 735 f.
- Hoeren, Thomas/ Sieber, Ulrich* Handbuch Multimedia-Recht, Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs, Stand: Dezember 1998, München 1999, (zit.: *Hoeren/Sieber-Verfasser*)

- Hütig, Stefan* Anmerkungen zum Urteil des AG Berlin-Tiergarten vom 30.06.1997, MMR 1998, 50 ff.
- Jäger, Ulrike/* Die Inhaltsverantwortlichkeit von Inhaltsanbietern, CR 1996, *Collardin, Marcus* 236 ff.
- Jakobs, Günther* Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Grundlagen und die Zurechnungslehre, 2. Aufl., Berlin u.a. 1991
- Jeschek, Hans-Heinrich/* Strafrecht Allgemeiner Teil, 5. Aufl., Berlin 1996 *Weigend, Thomas*
- Kauffels, Franz-Joachim* Einführung in die Datenkommunikation. Grundlagen - Systeme - Dienste, 5. Aufl., Bergheim 1996
- Kaufmann, Armin* Die Dogmatik der Unterlassungsdelikte, 2. Aufl., Bonn 1988
- Kern, Eduard* Die Äußerungsdelikte, Tübingen 1919, (zit.: Kern, Äußerung)
- ders.* Die Systematische Abgrenzung der Verbrechenselemente bei der Beleidigung, Breslau 1912, (zit.: Kern, Beleidigung)
- Kienapfel, Diethelm* Das erlaubte Risiko im Strafrecht, Frankfurt a.M. 1966
- Kienle, Michael* Internationales Strafrecht und Straftaten im Internet, Zum Erfordernis der Einschränkung des Ubiquitätsprinzips des § 9 Abs. 1 Var. 3 StGB, Konstanz 1998
- Kimmig, Martin* Internet - Im weltweiten Netz gezielt Informationen sammeln, München 1995
- Klau, Peter* Das Internet: Der größte Informations-Highway der Welt, Bonn 1995
- Kloos, Bernhard* Anmerkung zum Urteil des LG Frankfurt/M. vom 27.05.1998: Verantwortlichkeit für Links, CR 1999, 45 ff.
- Klute, Richard* Das World Wide Web - Web-Server und Clients, Bonn u.a. 1996
- Koch, Frank A.* Internet-Recht, Oldenburg 1998
- Koch, Frank A.* Neue Rechtsprobleme der Internet-Nutzung, NJW-CoR 1998, 45 ff.
- Koch, Frank A.* Zivilrechtliche Anbieterhaftung für Inhalte in Kommunikationsnetzen, CR 1997, 193 ff.
- Koch, Frank A.* Rechte an Web-Seiten - Hinweise zu Urhebervermerken, Schutzfähigkeit, Links und Haftung für die Praxis, NJW-CoR 1997, 298 ff.
- Kochinke, Clemens/* Links, Frames und Meta-Tags - Urheber und marken- *Tröndle, Rüdiger* rechtliche Implikationen im Internet, CR 1999, 190 ff.

- Kommentar zum Straf-* Reihe Alternativkommentare. *Gesetzbuch*
Gesamtherausgeber *Rudolf Wassermann*: Band 1, §§ 1 - 21,
Neuwied u.a. 1990, Band 2, §§ 22 – 79 b,
Neuwied u.a. 1986, (zit.: AK-Verfasser)
- Kuner, Christopher* Internationale Zuständigkeitskonflikte im Internet, CR 1996, 453 ff.
- Kröger, Detlef/* Mediendienst oder Teledienst? Zur Aufteilung der Gesetzgebungs- *Moos, Flemming* materie Informations- und Kommunikationsdienste zwischen Bund und Ländern, AfP 1997, 675 ff.
- Krol, Ed* Die Welt des Internet, Bonn 1995
- Kühl, Kristian* Strafrecht Allgemeiner Teil, 2. Aufl., München 1997
- Lackner, Karl/* Strafgesetzbuch mit Erläuterungen, Kommentar, 23. Aufl., *Kühl, Kristian* München 1999
- Leipziger Kommentar* Strafgesetzbuch, Gesamtherausgeber *Burkhardt Jähnke, Heinrich Wilhelm Laufhütte, Walter Odersky*, 11. Aufl.:
§§ 3 - 12, 26. Lieferung, Berlin u.a. 1997; §§ 13 - 14,
11. Lieferung, Berlin u.a. 1993; §§ 25 - 27, 8.
Lieferung, Berlin u.a. 1993; §§ 174 - 184 c, 19.
Lieferung, Berlin u.a. 1995, (zit. LK-Verfasser)
- Löffler, Martin* Presserecht - Kommentar zu den Landespressegesetzen der Bun- republik Deutschland, 4. Aufl., München 1997, (zit. *Löffler-Bearbeiter*)
- Löffler, Martin/* Handbuch des Presserechts, 3. Aufl., München 1994 *Ricker, Reinhardt*
- Löhnig, Martin* “Verbotene Schriften” im Internet, JR 1997, 496 ff.
- Loewenheim, Ulrich/* Praxis des Online-Rechts, Weinheim 1998 *Koch, Frank A.*
- Mann, Roger* Zur äußerungsrechtlichen Verantwortlichkeit für Hyperlinks in Online-Angeboten, AfP 1998, 129 ff.
- Martenczuk, Bernd* Die Haftung für Mediendienste zwischen Bundes- und Landes- recht - Zur kompetenzrechtlichen Problematik des § 5 Medien- dienstestaatsvertrag, ZUM 1999, 104 ff.
- Marvitz, Petra* Haftung für Hyperlinks, K&R 1998, 369 ff.

- Maurach, Reinhardt/* Strafrecht Allgemeiner Teil, Teilband 1: Grundlehren des Straf-*Zipf, Heinz* rechts und Aufbau der Straftat, 8. Aufl., Heidelberg 1992
- Maurach, Reinhardt/* Strafrecht Allgemeiner Teil, Teilband 2: Erscheinungsformen *Goessel, Heinz/* des Verbrechens und Rechtsfolgen der Tat, 7. Aufl., *Zipf, Heinz* Heidelberg 1989
- Maurach, Reinhardt/* Strafrecht Besonderer Teil, Teilband 1: Straftaten gegen *Schroeder, F.-C.* Persönlichkeits- und Vermögenswerte, 8. Aufl., Heidelberg 1995
- Meier, Christoph F.* Vom öffentlich-rechtlichen Monopol zum globalen Kiosk - Gedankenskizze zur Medienpolitik 2001, ZUM 1997, 249 ff.
- Niese, W.* Die finale Handlungslehre und ihre praktische Bedeutung, DRiZ 1952, 21 ff.
- Nolden, Matthias* Der große Online-Atlas, 1. Aufl., Düsseldorf 1996
- Otto, Harro* Grundkurs Strafrecht, Allgemeiner Teil, 5. Aufl., Berlin u.a. 1996
- Pelz, Christian* Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Internet-Providern, ZUM 1998, 530 ff.
- Pichler, Rufus* Haftung des Host Providers für Persönlichkeitsrechts-verletzungen vor und nach dem TDG, MMR 1998, 79 ff.
- Ringel, Kurt* Rechtsextremistische Propaganda aus dem Ausland im Internet CR 1997, 302 ff.
- Rosig, Holger/* Fahnder, Rechtsberater & Co. – Was bieten Internet *Selge, Stephanie* Suchmaschinen den Juristen?, NJW-CoR 1999, 220 ff.
- Roxin, Claus* Täterschaft und Tatherrschaft, 5. Aufl., Berlin u.a. 1994
- Roxin, Claus.* Strafrecht Allgemeiner Teil, Band 1: Grundlagen, Der Aufbau der Verbrechenslehre, 2. Aufl., München 1994, (zit.: *Roxin, AT*)
- Roßnagel, Alexander* Neues Recht für Multimediadienste - Informations- und Kommunikationsdienstegesetz und Mediendienstestaats-vertrag, NVwZ 1998, 1 ff.
- Rost, Martin/* Der Internet-Praktiker, Hannover 1995
- Schack, Michael* Begehung und Unterlassung, Festschrift für Welzel, Berlin u.a., S. 579 ff.
- Schönke, Adolf/* Strafgesetzbuch, Kommentar, 27. Aufl., München 1997,
Schröder, Horst (zit.: *Sch/Sch-Bearbeiter*)
- Schünemann, Bernd* Grund und Grenzen der unechten Unterlassungsdelikte - Zugleich ein Beitrag zur strafrechtlichen Methodenlehre, Göttingen 1971

- Schwarz, Matthias (Hgb.)* Recht im Internet - Der Rechtsberater für Online-Anbieter und Nutzer, Loseblattsammlung, Stadtbergen, Stand: April 1998
- Sieber, Ulrich* Verantwortlichkeit im Internet - Technische Kontrollmöglichkeiten und multimediarrechtliche Regelungen, München 1999
- Sieber, Ulrich.* Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Datennetzen, JZ 1996, S. 429 ff. (Teil I) und S. 494 ff. (Teil II)
- Sieber, Ulrich* Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung rechtswidriger Inhalte in Computernetzen - Zur Umsetzung von § 5 TDG am Beispiel der Newsgroups des Internet, CR 1997, 581 ff. (Teil I) und S. 653 ff. (Teil II)
- Sieber, Ulrich* Internationales Strafrecht im Internet, Das Territorialitätsprinzip der §§ 3, 9 StGB im globalen Cyberspace, NJW 1999, 2065 ff.
- Spindler, Gerald* Haftungsrechtliche Grundprobleme der neuen Medien, NJW 1997, 3194 ff.
- Strathenwerth, Günther* Strafrecht Allgemeiner Teil I, Die Straftat, 3. Aufl., Köln u.a. 1981
- Strömer, Tobias H.* Onlinerecht - Rechtsfragen im Internet und in Mailboxen, 2. Aufl., Heidelberg 1999
- Rudolphi Hans-Joachim*, Kommentar zum Strafgesetz, Band I: Allgemeiner Teil, §§ 1 – *Eckhard Horn*, 79b, 2.Aufl., Neuwied u.a. 1998; Band II: Besonderer Teil, §§ *Samson Erich*, 80 – 358, 2.Aufl., Neuwied u.a. 1998
Günther Hans-Ludwig (zit. SK-Bearbeiter)
- Tolksdorf, Robert* Internet - Aufbau und Dienste, Bonn 1997
- Tröndle, Herbert/* Strafrechtsgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, 49. Aufl., München 1999
- Fischer, Thomas* München 1999
- Uebbert, Paul* Die strafrechtliche Haftung des verantwortlichen Redakteurs bei der Veröffentlichung strafbarer Inhalte, insbesondere nach § 21 Abs. 2 Satz 1 Ziffer 1 LPG NW, Münster 1995
- Vassilaki, Irini E.* Strafrechtliche Verantwortlichkeit durch Einrichten und Aufrechterhalten von elektronischen Verweisen (Hyperlinks) - Anwendbarkeit der allgemeinen Strafrechtsdogmatik auf neue Verhaltensformen, CR 1999, 85 ff.
- Waldenberger, Arthur* Teledienste, Mediendienste und die "Verantwortlichkeit" ihrer Anbieter, MMR 1998, 124 ff.
- Walther, Horst* Zur Anwendbarkeit der Vorschriften des strafrechtlichen Jugendmedienschutzes auf im Bildschirmtext verbreitete Mitteilungen, NStZ 1990, 523 ff.

- Weber, Ulrich* Garantenstellung kraft Sachherrschaft? Zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit für beleidigende Parolen auf Sachen, Festschrift für Oehler, Köln u.a., 1985, S. 83 ff.
- Welzel, Hans* Das Deutsche Strafrecht, 10. Aufl., Berlin 1967
- Wessels, Johannes* Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Straftat und ihr Aufbau, 29. Aufl., Heidelberg 1999
- Wenzel, Karl Egbert* Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung: Handbuch des Äußerungsrechts, 4. Aufl., Köln 1994
- Wimmer Norbert* Die Verantwortlichkeit des Online-Providers nach dem neuen Multimediarrecht - zugleich ein Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung seit dem 1.8.1997, ZUM 1999, 436 ff.
- Wimmer, Norbert/
Gerhard, Michael* Der Online-Provider im neuen Multimediarrecht, Baden-Baden 1998