

THEMIS

THEMIS

THEMIS

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori
Iskola elektronikus
folyóirata***

2004. december

Tartalom

Tartalom	3
Előszó	4
Ambrus Mónika: Lettország – állampolgárnak lenni vagy nem (állampolgárnak) lenni?	5
Antal Veronika: Az ésszerű határidő követelménye az eljárásjogban	12
Bodzási Balázs: Néhány szó a keretbiztosítéki vagyont terhelő jelzálogjogról	17
Hoffman István: Néhány gondolat az EU tagállamok önkormányzatai által nyújtott támogatások megengedhetőségének kérdéseiről	23
Longa Anna: A hagyományos szövetkezet fogalmi elemeinek és a nemzetközi szövetkezeti alapelvek vizsgálata a marketing-szövetkezetek esetében	35
Mizser Csilla: Kistérségek és megbízottaik – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás?	45
Toldi Judit: Az élettársi kapcsolat értékelése a német alkotmányban	57
Tóth J. Zoltán: A halálbüntetés kérdései: a humanitás, a szükségesség és a Justizmord problémái	66

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata**
**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:
Gönczöl Katalin, Takács Péter, Nagy Marianna

Szerkesztette: Nagy Marianna
Szerkesztőség címe: 1053. Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

Tisztelt Olvasó!

Régi adósságunkat törlesztjük akkor, amikor elektronikus folyóiratban tesszük közzé az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája hallgatóinak válogatott tanulmányait. A folyóirat léte, a publikáció lehetősége mindig kihívás az írástudók számára. Doktoranduszaink éltek az alkalommal. Így az első szám érdekes, színes olvasmányok ígérkezik. A közölt tanulmányok színvonalasak, a mérce magasra került. Ismerve a hallgatóink tehetségét és szorgalmát joggal bízhatunk abban, hogy a következő szám nem várat sokáig magára. Szeretnénk minél több hallgatót megnyerni az alkotó munkára, tanár kollegáinkat pedig arra, hogy támogassák a résztémák feldolgozását, az első publikációk megszületését. Az idősebbek már megtapasztalták azt, hogy a sikeres teljes mű előzménye a résztanulmányok publikációja. Ezek megírása, megvitatása, kritikája nélkül csökkenhet a kutatói buzgalom, az alkotói lendület. E folyóiratot nemcsak a szakmai közlés fórumának szánjuk, hanem színvonalas vitáknak is szeretnénk helyet adni.

E gondolatok jegyében jó szívvel ajánljuk olvasóinknak a „**Themis**” első számát.

Budapest, 2004. december

Gönczöl Katalin

Nagy Marianna

Ambrus Mónika
Nemzetközi Jogi Tanszék
Konzulens: Kardos Gábor

Lettország – állampolgárnak lenni vagy nem (-állampolgárnak) lenni?

A 13. században Lettország szinte teljes területe német és dán fennhatóság alatt állt. Később Livóniához tartozott nagy része, mely kis államok konglomerátumaként működött egyrészt a lovagrendek, másrészt az egyház irányítása alatt. A 16. században azonban Rettegett Iván megtette az első lépéseket, hogy Livóniát beolvassza az Orosz Birodalomba. Ez 1721-ben történt meg ténylegesen, az északi háborút lezáró békeszerződéssel. Ugyanakkor még ebben az időben is a balti németek jelentették a társadalom felső réteget, s a német volt a hivatalos nyelv egészen a 19. század végéig.¹ Lettország először 1918. november 18-án vált függetlenné, mely 1940-ig tartott, amikor is Szovjetunió okkupálta a területet. 1990. május 4-én *de jure* újra függetlenné nyilvánította magát, azonban *de facto* csak 1991. augusztus 21-én nyerte azt vissza.

Lettország tehát történelmileg heterogén etnikai összetételű ország. Az országban – a 2002-es népszámlálási adatok szerint – 2 336 818-an laknak. A lakosság 58,3%-a lett nemzetiségű, 29,1%-a orosz nemzetiségű, 4%-a belorusz és 2,6%-a ukrán. Emellett élnek itt még viszonylag nagy számban lengyelek, litvánok, észtek és zsidók. Összesen 974 352 azoknak a száma, akik nem lett nemzetiségűek. Ezen személyek 52,5%-a nem rendelkezik semmilyen állampolgársággal. Ez 511 357 személyt jelent, melyből 343 170 orosz nemzetiségű. Az állampolgársággal nem rendelkezők a lakosság szinte negyedét teszik ki (21,9%).²

Miért ilyen magas ez az arány?

Az utóbbi kérdésre nem könnyű egyértelmű választ. Először tisztázni kell, milyen státusuk van, lehet az egyes személyeknek Lettországban, valamint ezeknek a státusoknak az egymáshoz való viszonyát.

A balti országok közül legkésőbb, azaz 1994-ben elfogadott, majd azóta többször – 1995-ben, 1997-ben és 1998-ban – módosított Állampolgársági törvény a következő státusokat határozza meg: állampolgár, idegen, hontalan és nem-állampolgár.³

Állampolgárok azok, akik 1940. június 17-én lett állampolgárok voltak, valamint az ő leszármazottaik, kivéve, ha 1990. május 4-ét követően más állam állampolgárságáért folyamodtak; emellett azok, akik honosítással vagy a törvényben előírt más módon jutnak állampolgársághoz; az ismeretlen szülők Lettországban talált gyermeke és a Lettországban élő

¹ POLESHCHUK, Vadim- TSILEVICH, Boris, The Baltic States before EU accession: Recent Developments in Minority Protection. In: *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2002/3, 284.

² *Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Latvia*, Latvian Human Rights Committee, Riga, 2002, 7.

³ A hontalan és nem-állampolgár megkülönböztetése támadható, hiszen a különbség alapja pusztán az a tény, hogy az utóbbiak a volt Szovjetunió állampolgárságával rendelkeztek; egyébként azonban egyik kategóriába tartozó személy sem állampolgára semmilyen országnak. Ez azonban nem elegendő alap ahhoz, hogy valakitől ily módon megtagadják a jogot, hogy hontalannak ismerjék el.

árvák; s azon gyermekek, akiknek szülei születésük pillanatában lett állampolgárságúak.⁴ Idegen az a személy, aki egy külföldi állam állampolgára vagy más állam nemzetiségéhez tartozó személy⁵. Hontalan, aki semmilyen állam törvényei szerint sem tekinthető valamely állam állampolgárának vagy valamely állam nemzetiségéhez tartozónak.⁶ Végül nem-állampolgár az, aki sem Lettország, sem más állam állampolgárságával nem rendelkező, a volt Szovjetunió állampolgárainak státusáról szóló törvény hatálya alá tartozik.⁷ Ez utóbbi, 1995. április 12-én elfogadott törvény azon személyeket érinti, akik az egykori Szovjetunió állampolgárai voltak, illetve az ő gyermekeik, akik a Lett Köztársaság területén tartózkodnak, s akik egyidejűleg megfelelnek a következő kritériumoknak is: nem lett állampolgárok, s nem állampolgárai semmilyen más országnak, 1992. július 12-én Lettországban regisztrálták őket.⁸ Ugyanakkor a törvény többek között nem alkalmazandó azokra, akik katonai vagy civil szakértőként az Orosz Föderáció Lettország területén operáló katonai egységeinek működésével és leszerelésével foglalkoztak; akiket 1992. január 28-át követően bocsátottak el a hadsereg kötelékéből – ha ezen időpontban nem voltak Lettország állandó lakosai vagy nem családtagjai valamely lett állampolgárnak; ezen személyek házastársaira és családtagjaira, ha a hadseregnél szolgáló személy szolgálataival összefüggésben érkeztek Lettországba.⁹ A törvények tehát egyértelműen a *jus sanguinis* elvén alapulnak, vagyis a szülők állampolgárságát veszik alapul a gyermek állampolgárságának meghatározásakor. Ettől csak abban az esetben térnek el, ha a szülők nem ismertek, vagyis csak ekkor alkalmazzák a *jus soli* elvét, az adott állam területén való születésre alapuló elvet.

De mi történik akkor, ha két nem-állampolgárnak születik gyermeke Lettországban? Vajon ekkor melyik elvet alkalmazzák? Erre a – nem ritka – esetre a törvényalkotók – természetesen politikai kompromisszum eredményeként – egy sajátos megoldást dolgoztak ki, mintegy átmenetet a *jus soli* és a *jus sanguinis* elve között. Ilyen helyzetben ugyanis nem jutnak ezek a hontalan gyermekek automatikusan állampolgársághoz: tehát nem érvényesül ebből a szempontból a *jus soli* elve, melyet a legtöbb állam ilyen helyzetben alkalmazandónak tart¹⁰, hogy elkerüljék az ún. negatív hatásköri összeütközést az említett elveket illetően. A szülőknek kérvényezniük kell gyermekük lett állampolgárként való elismerését, mely nem jár semmilyen vizsgakötelességgel. Tehát elismerésről van szó, nem honosításról, s tekintve, hogy pusztán formalitás az eljárás, a *jus soli* elve alkalmazásának is tekinthető.¹¹ Ez a szabály azonban csak azon gyermekekre vonatkozik, akik 1991. augusztus 21-e után születtek.¹²

A státusok tisztázását követően lássuk, hogyan lehet lett állampolgársághoz jutni. Ennek három útja van: egyrészt regisztráció, másrészt honosítás, harmadrészt – a már említett – elismerés.

⁴ *Citizenship Law*, Section 2.

⁵ Sokat vitatott pontja a törvénynek, hogy mit értenek az alatt, hogy más állam nemzetiségéhez tartozó személy.

⁶ *Citizenship Law*, General Provisions

⁷ *Citizenship Law*, General Provisions

⁸ Azon személyekre, akik ezen dátumot követően léptek Lettország területére egy másik törvényt, a külföldi állampolgárok és hontalanok Lettországba lépéséről és tartózkodásáról szóló törvényt kell alkalmazni

⁹ *Law "On the Status of Former USSR Citizens Who are not Citizens of Latvia or Any other State"* Article 1.

¹⁰ NB! Lettország is ratifikálta A hontalanság visszaszorításáról szóló 1961-es ENSZ egyezményt (*Convention on the Reduction of Statelessness*, New York, 30 August 1961).

¹¹ Úgy gondolom, hogy az előbbi érv erősebb. Tehát amennyiben nem jár automatikusan a területen való születéssel állampolgárság, az nem tekinthető a *jus soli* elve alkalmazásának.

¹² *Citizenship Law* Section 3.1.

Ezek közül a legegyszerűbb eljárás a regisztráció, ugyanis ez azon személyekre vonatkozik, akik 1940. június 17-én Lettország állampolgárai voltak, s az ő leszármazottaikra. Az eljárás megközelítőleg egy hónapot vesz igénybe, s ingyenes.¹³

Az elismerés szintén egyszerű eljárásnak tekinthető: ugyancsak egy hónapot vesz igénybe, s a kérvényezőnek nem kell eljárási díjat fizetnie, ezen felül nem jár vizsgakötelezettséggel sem. Ez tehát azon, 1991. augusztus 21-e után született gyermekeket érintő eljárás, akiknek mindkét szülője non-citizen vagy hontalan. 1999. február 5-től kezdve fogadnak el ilyen kérvényeket a Honosítási Hivatalnál (*Naturalizācijas Pārvalde*).¹⁴

2004. augusztus 31-ig 2 803 ilyen kérvény érkezett, melyből 2 320 esetben eleget tettek az elismerés iránti kérésnek, s 11 kérelmet elutasítottak. 2003-ban az év végéig mindössze 356 ilyen kérelmet kaptak, s ez a szám még 2004 elején az adott évre vonatkozóan is igen alacsony volt, majd a Honosítási Hivatal – hogy ösztönözze az állampolgárságot elismerés útján kérvényezőket, s ezzel csökkentse a hontalanok számát – ez év áprilisában egy kampányt folytatott le. A kampány során leveleket küldtek lett és orosz nyelven minden olyan családhoz, akik ilyen helyzetben voltak. Tájékoztatták őket a lehetőségekről, az eljárás folyamatáról stb. Ezt követően a kérvények száma megháromszorozódott, s 2004-ben, augusztus 31-ig 1 436-an adtak be ilyen kérvényt. Tehát az előző évinek a négyszeresére volt tehető a kérelmek száma már augusztusig.¹⁵ A kérvényt addig lehet benyújtani, míg a gyermek el nem éri 15. életévét. Ekkor ugyanis már alá kell vetnie magát a honosítási eljárásnak, mely a legbonyolultabbnak tekinthető.

A honosítási eljárás a legösszetettebb és a leghosszabb folyamat – megközelítőleg 6 hónapot vesz igénybe – a három procedúra közül. Ez az eljárás alapvetően már nem ingyenes: 20 LAT, illetve 3 LAT az eljárási díj.¹⁶ Az általános eljárási díj 20 LAT, s 3 LAT a szegényeknek, a munkanélkülieknek, a kettőnél több gyermekes családoknak, a nyugdíjasoknak, a meghatározott kategóriába tartozó fogyatékkal élőknek és a diákoknak. Azok, akik súlyos fogyatékkal élnek, a politikailag elnyomottak, az árvák, valamint a szociális ellátásból élők számára az eljárás teljesen ingyenes.¹⁷

Csak azon személyek folyamodhatnak ily módon állampolgárságért, akiknek állandó tartózkodási helyük 1990. május 4-től számítva legalább 5 éve Lettországban van. Azok, akik 1992. július 1-jét követően érkeztek az országba, az ötéves időszak számításának kezdő időpontjára az állandó tartózkodási engedély kiállításának dátuma az irányadó. Emellett törvényes bevételi forrással kell rendelkezniük.¹⁸

Ez utóbbi kitélet az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa korábban sokat kritizálta – tekintve, hogy a munkanélküliek nem rendelkeznek (egy idő után) törvényes bevétellel, s nekik akkor nem állna módjukban ezen eljárásban részt venni.¹⁹ A Honosítási Hivatal azonban egy, a bank által kiállított olyan igazolást is elfogad törvényes bevételként, mely tanúsítja, hogy az érintett személy az adott banknál betétet helyezett el. S betétnek minősül már 3 LAT elhelyezése is. Tehát ez utóbbi kitétel alapvetően nem akadályozza a kérvényezés elfogadásának.

¹³ *Citizenship Law* Section 2. § 1.

¹⁴ Ennek oka, hogy az állampolgársági törvény megalkotásakor úgynevezett „ablak-rendszert” vezettek be, melynek értelmében adott időszakban csak meghatározott kategóriába eső személyek kérvényezhették honosításukat. Tették mindezt annak érdekében, hogy elkerüljék a tömeges jelentkezéseket, mely a hivatalok munkáját ellehetetlenítette volna. Azonban a túl kevés beérkezett kérvény miatt, s részben nemzetközi nyomásnak engedve 1998-ban eltörölték ezt a rendszert.

¹⁵ *Statistics on naturalization as at August 31, 2004*. <http://np.gov.lv>.

¹⁶ 1 LAT ~ 1,5 euró

¹⁷ *Regulations on the State Duty Payable for Submission of a Naturalization Application*, Reg. No. 234 of the Cabinet of Ministers, Riga, June 5, 2001. §§ 2-4.

¹⁸ *Citizenship Law* Section 12.

¹⁹ *CSCOE High Commissioner on National Minorities, Recommendation* No 238/93/L/Rev. 6 April 1993.

Az eljárási díj megfizetése mellett vizsgakötelezettségük is van a honosításért folyamodóknak: a lett nyelv, a lett történelem és a lett alkotmány ismeretéről kell bizonyosságot tenniük, és tudniuk kell a lett nemzeti himnusz szövegét. Emellett lojalitási esküt kell tenniük. Természetesen a leginkább kritizált pontja a honosítási eljárásnak a nyelvtudás bizonyítása és a történelem, valamint az alkotmányossági vizsga.²⁰ Azonban a kérvényezők 93,7%-a sikeres a nyelvvizsga terén, s 90,5% az alkotmányossági és történelem vizsgán.²¹ S részben az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa ajánlásai²² hatására, enyhítettek is a követelményeken, nyomtatványokat adtak ki, egyszerűsítették a kérdéseket.

Sok kritika érte emellett azt is, hogy a törvény nem biztosít teljes vizsgamentességet az idősek és a fogyatékkal élők számára.²³ A törvény erről annyit mond, hogy a Kabinet határozza meg azokat a speciális eljárásokat, melyek a fogyatékkal élők nyelvtudását tesztelik.²⁴ A 65. életévüket betöltött személyek pedig mentesülnek a nyelvvizsga azon része alól, melynek során egy esszét kell írniuk a Bizottság által megadott témáról.²⁵ De a teszt többi részét teljesíteniük kell: hivatalos és egyéb információ megértése, szabadon társalgás egy adott témáról, folyékony olvasása és értelmezése bármilyen utasításnak, szövegnek.²⁶ A törvény nem határoz meg olyan esetet, amikor bárki is mentesülne az alkotmányossági és történelem vizsga egésze vagy csak egy része alól is.

A honosítási eljárás már 1995. február 1-jén megindult, s azóta 2004. augusztus 31-ig 82 715 honosítási kérvény érkezett 93 071 honosítás iránti kérelemmel.²⁷ A két említett szám azért különbözik, mert a lett állampolgársággal nem rendelkező szülők saját honosításukkal egyidejűleg kérhetik, hogy gyermekük is kapjon az eljárás során lett állampolgárságot. Természetesen a gyermeknek ebben az esetben nem kell vizsgát tenni, a szülők mintegy abszolválják helyette. Ebből összesen 77 082 személy – köztük 9 955 gyermek – jutott honosítás révén állampolgársághoz.²⁸

Az állampolgárság odaítéléséről a végső döntést a Kabinet hozza meg.²⁹ Hozzá azonban csak olyan kérelmek érkeznek, melyek előzőleg már átestek különböző vizsgálatokon. A Honosítási Hivatalhoz beérkezett kérelmeket ugyanis elküldik a Belügyminisztérium Információs Központjába, a Totalitáriánizmus Következményeinek Dokumentációs Központjába, az állambiztonsági hivatalokhoz, továbbá az Állampolgársági és Bevándorlási Hivatalhoz.³⁰ Ezen intézményeknek 1 hónapjuk van arra, hogy megvizsgálják a kérvényeket, s véleményezzék azt. Ha a szükséges információk beszerzése bonyodalmakba ütközik, akkor a válasz továbbítására rendelkezésre álló idő 3 hónapra hosszabbodik. Abban az esetben, ha a négy szerv közül akár csak az egyik is úgy tekinti, hogy az illető személy nem felel meg a

²⁰ *Citizenship Law* Section 12.

²¹ *Minister of Foreign Affairs Republic of Latvia to OSCE High Commissioner on National Minorities*, 31/666-5680, 11 September 1997.

²² *CSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation*, No 238/93/L/Rev., 6 April 1993.

CSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation, No 1463/93/L, 10 December 1993.

OSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation, No 516/96/L, 14 March 1996.

OSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation, No 1085/96/L, 28 October 1996.

OSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation, No 1147/96/L, 21 November 1996.

OSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation, No 376/97/L, 23 May 1997.

²³ *CSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation* No 238/93/L/Rev., 6. April 1993.

²⁴ *Citizenship Law*, Section 21. (2)

²⁵ *ibid.* (3)

²⁶ *ibid.* Section 20.

²⁷ *Statistics on naturalisation as at August 31, 2004.* <http://np.gov.lv>

²⁸ *ibid.*

²⁹ *Citizenship Law*, Section 17. (2)

³⁰ *The Procedure for the Acceptance and Review of Naturalisation Applications*, Regulations of the Cabinet of Ministers No. 34, February 2, 1999. § 22.

honosítási kritériumoknak, a kérvényt elutasítják. A kérvényt tehát csak abban az esetben utasítják el, ha az elutasítás oka valamilyen kizáró ok felfedezésében rejlett. Ha más okból adott az egyik intézmény negatív választ, akkor a Honosítási Hivatal vezetője még dönthet úgy, hogy a kérvényező nevét felterjeszti a Kabinet elé, mely eddig még nem hozott elutasító döntést – mely főként annak tudható be, hogy a Kabinet elé egy lista kerül a kérvényezők nevével, s azt a Kabinet listaként tekinti, s ekként határoz róla.

Nem kaphat állampolgárságot az, aki a Lett Köztársaság függetlensége, demokratikus parlamenti rendszere vagy az állami hatalom ellen tevékenykedett; aki 1990. május 4-e után fasiszta, sovinszta, nemzeti-szocialista, kommunista vagy más totalitárius eszméket terjesztett vagy nemzeti vagy faji gyűlöletet szított; külföldi állam államhatalmi, adminisztratív vagy jogérvényesítő szervének tisztviselője; külföldi állam hadseregénél, biztonsági szolgálatánál vagy rendőri szervénél szolgál; aki 1940. június 17-e után a szovjet hadseregből történő leszerelését követően Lettországot választotta lakóhelyéül; aki KGB alkalmazottja, informátora, ügynöke vagy titkos információ kezelésével megbízott beosztottja volt; aki 1991. január 13-a után a Lett Köztársaság ellen tevékenykedett az SZKP-ban (a Szovjetunió Kommunista Pártjában), a Lett Szovjet Szocialista Köztársaság Dolgozó Emberek Nemzetközi Frontjában stb.³¹

Maga az eljárás tehát sokat egyszerűsödött az idők folyamán, a tájékoztatás is sokkal szélesebb körű, ugyanakkor egy nagy akadálya továbbra is van a honosítási eljárások lefolytatásának: ez pedig a kérvényezések hiánya. Miért nem nyújtják be kérelmüket? Félnék a vizsgától? Származik valamilyen előnyük abból, hogy non-citizenek maradnak? Egy felmérés megvizsgálta a lehetséges okokat. A nem-állampolgárok 59%-a úgy gondolja, hogy nem tudná letenni a nyelvvizsgát; 54%-a tart attól, hogy a történelem vizsgát nem tudná teljesíteni; 47% nyilatkozott úgy, hogy nincs erre pénze; 43% azt mondta, hogy már van non-citizen útlevél, s így nincs szüksége másakra; 36%-nak egyszerűen nincs szüksége lett állampolgárságra; 33% véli úgy, hogy a honosítás megalázó; 26%-uk szerint nem fontos, hogy részt vehessen a választásokon³²; 23% nem érzi úgy, hogy Lettországhoz tartozna; 21%-nak nincs ideje arra, hogy összeállítsa a dokumentumokat; 20% szerint az állampolgárság megakadályozná abban, hogy Oroszországba utazhasson³³; 20% elégtelennek tartja a honosítással kapcsolatban szolgáltatott információt; 11% hiszi úgy, hogy nem kapna állampolgárságot; 8% nem akar a hadseregnél szolgálatot teljesíteni; 5% azt tartja akadálynak, hogy a családja nem támogatná ebbéli elképzeléseit; 5% már rendelkezik más állam állampolgárságával; 5% mondja, hogy nincs joga kérvényezni; 4% pedig egy másik ország állampolgárságát szeretné megkapni.³⁴

Lettország 1996-ban elindított egy nyelvoktatási programot annak érdekében, hogy a nem-állampolgárok nyelvtudását fejlesszék. Szociológiai felmérések szerint megnőtt azoknak a nem-lett embereknek a száma, akik saját akaratukból megtanultak lettül (2000 – 29%, 2002 – 35%); azoknak a fiataloknak a száma pedig, akik egyáltalán nem beszélnek lettül, folyamatosan és gyorsan csökken (1997 – 27%, 2002 – 4%).³⁵

A nyelv kérdése tehát az állami feladatvállalás részéről – több-kevesebb hiányossággal – megoldottnak látszik. A honosítási vizsgán elvárt történelem és alkotmányossági ismeretekről – ahogy fentebb már említésre került – külön könyvet készítettek. Emellett a Honosítási Hivatal nagyon jól felszerelt és modern intézmény, mely nagy figyelmet szentel az

³¹ *Citizenship Law* Section 11. (1)

³² Gyakorlatilag ez a legnagyobb különbség az állampolgárok és a nem-állampolgárok között.

³³ A hatályos rendelkezések szerint a nem-állampolgároknak is szükségük van vízumra, hogy Oroszországba utazzanak, azonban számukra kevesebbe kerül.

³⁴ *Programme "On the Way to a Civic Society – 2000". Survey of Latvian Inhabitants*. Report. Baltic Institute of Social Sciences, March, 2001. 30-32.

³⁵ *National Programme for Latvian Language Training*. Annual Report, 2003.

állampolgárság megszerzésének népszerűsítésére, kiadványok, ismertető készítésére, felvilágosítás nyújtására – természetesen részben külföldről érkező anyagi támogatásokból finanszírozva mindezt. Nagyon színvonalas honlapot működtet, ahol minden lehetséges információ rendelkezésre áll – nemcsak lett nyelven. A Honosítási Hivatal talán az egyetlen olyan intézmény Lettorszáiban, melyet az orosz sajtó nem illet kritikával, hanem munkájáról elismeréssel szól. A Hivatal vezetője volt az első olyan állami tisztviselő, aki 1999-ben kiérdemelte a Soros Alapítvány Díját a közösségi harmónia elősegítéséért.³⁶ A Hivatal munkáját dicséri a gyermekeket érintő elismertetési eljárással kapcsolatos kampány sikere is.

Mégis mi tartja vissza az embereket attól, hogy állampolgárságért folyamodjanak? Megítélésem szerint egyre csökken az emberekben a vizsgától való félelem, egyre szélesebb körű lesz a nyelvismeret – bár, természetesen, van még tennivaló. A nyelvkérdéssel kapcsolatban David D. Laitin Lettorszáiban 2004. szeptember 17-18-án rendezett nemzetközi konferencián³⁷ úgy vélte, hogy Lettországnak a háromnyelvűséget kell propagálni. Ez Lettország keresztje. E három nyelv: a lett, az orosz és az angol. Vonzóvá kell tenni az orosz ajkú fiatalok szemében a lett nyelvet, s ugyanígy divatosá a lett nemzetiségűek körében az orosz nyelv ismeretét.

Úgy vélem, a legfőbb oka annak, hogy az emberek nem kérvényezik honosításukat, egyrészt az egyes eljárásokkal kapcsolatos tudatlanság – melyben azonban nem feltétlenül az állami szervek a hibásak, hiszen az állampolgársággal kapcsolatos problémakör mindennapos beszédtema az országban –, másrészt és főként magának a szándéknak a hiánya. Nincs motivációjuk az embereknek az állampolgárság megszerzésére.

Ez utóbbi probléma igen élesen jelentkezik a két nem-állampolgár gyermekének esetében – vagyis az elismertetési eljárás során. Az emberek nem kérvényezik gyermekük lett állampolgárként való elismerését, mert több haszonnal jár számukra, ha hontalannak tudják őt – különösen, ha fiú az illető.

Azokban felmerül a kérdés, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozással vajon mi jár több haszonnal egy nem-állampolgár számára: nem-állampolárnak maradni vagy állampolgársághoz jutni honosítás vagy elismertetés útján. Hiszen az Unió tagállamainak állampolgárai – a Maastrichti egyezmény óta – uniós polgársággal is rendelkeznek, amely nem helyettesíti az állampolgárságot, hanem kiegészíti azt. Ha azonban nincs állampolgárságuk – de nem hontalanok –, hogyan illethetnék meg őket az európai polgárjoggal együtt járó jogok?³⁸

³⁶ *The Naturalisation Board of the Republic of Latvia, 1994-1999.* 18.

³⁷ *Changing and Overlapping Identities: Latvia Facing EU Enlargement.* International Conference, Riga, 17-18 September 2004.

³⁸ Európai Alkotmány „8. cikk (1) Uniós polgár mindenki, aki a tagállamok valamelyikének állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az Alkotmányban meghatározott jogok, és terheli az abban megállapított kötelezettségek. Így az uniós polgárok:

- ▪ jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- ▪ választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- ▪ jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellettal, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- ▪ jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.”

Az alkotmányos szerződés nem hoz változást a jelenlegi szabályozásban.

Az ismertetett kérdéskörök egyben implikálják az állami feladatvállalás részéről felmerülő problémákat is. Vagyis az egyik legégetőbb kérdés az, hogy miért nem kapnak ezek a gyermekek – ti. a két hontalan vagy nem-állampolgár szülőtől származó gyermekek, akik egyébként hontalanok lennének – automatikusan állampolgárságot pusztán annál a ténynél fogva, hogy Lettország területén születtek? Vagyis miért nem lehet tisztán alkalmazni a *jus soli* elvét, mint azt például Finnország is teszi ilyen esetekben? A politikai oldalról gyakran elhangzó érv ezzel kapcsolatban az, hogy szüksége van az államnak arra, hogy a kérvényező fél a kérvényezés tényével bizonyítsa az állam iránti lojalitását. Az elhangzó jogi érv pedig az, hogy Lettország nem szegi meg az őt kötő, A hontalanság kiküszöböléséről szóló egyezményt ezzel a passzusával, hiszen a gyermek szüleinek lehetőséget biztosítottak arra, hogy kérvényezze a gyermek számára az állampolgárságot vizsga és eljárási díj nélkül, illetve a gyermek – mihelyt betöltötte 15. életévét – maga kérvényezheti az állampolgárságot. Ellenérv: egy jogot – ti. a gyermek állampolgársághoz való jogát³⁹ nem lehet függővé tenni egy, a szülő számára rendelkezésre álló lehetőségtől. Emellett a szülő számára rendelkezésre álló lehetőséget nem lehet úgy tekinteni, mint egy kötelezettséget, hiszen ebben az esetben az állampolgársághoz való jog többé nem lenne jogként értelmezhető. Továbbá a Gyermek jogairól szóló egyezmény azt kívánja meg, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdekét kell szem előtt tartani. Az viszont nem tekinthető a gyermek érdekében való ténykedésnek, ha arra kényszerítik, hogy olyan állam állampolgárává válják, ahol valójában nem él, s nagy valószínűség szerint nem is kíván élni – ti. Oroszországban.⁴⁰ Vagyis az elismerés helyett automatikusan állampolgárságot kellene biztosítani az ilyen helyzetben lévő gyermekeknek. A másik probléma az 1991. augusztus 21-e előtt született gyermekekkel kapcsolatban merül fel. Ugyanis rájuk nézve a két hontalan vagy nem-állampolgár szülő nem is kérvényezheti az elismertési eljárás lefolytatását. Nekik csak 15. életévük betöltését követően volt és lesz joguk arra, hogy a honosítási eljárás során állampolgársághoz jussanak. Ez ugyan 2004-ben már csak 2 év további várakozási időt jelent, azonban semmiképpen nem tekinthető megoldottnak. A harmadik problematikus pont a fogyatékkal élők és az idősek vizsgakötelezettsége. Rájuk nézve vannak ugyan kedvezmények, azonban nem biztosítanak a jogszabályok teljes mentességet.

A problémákat is figyelembe véve azonban Lettország jelentős eredményeket ért el, foglalkozik a nem-állampolgárok helyzetével. Sok szabályozás azonban törvényi úton lehetséges csak, ahol viszont nem könnyű megegyezésre jutni. Az igyekezetet tanúsítja az is, hogy 2003-ban egy lett intézet, az Emberi Jogok és Etnikai Tanulmányok Lett Központja kapta a Van der Stoel Díjat az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosától.⁴¹

³⁹ ld. *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 24. cikkely 3. §, valamint a *Gyermek jogairól szóló egyezmény* 7. cikkely 2. § és *A hontalanság visszaszorításáról szóló egyezmény*.

⁴⁰ *OSCE High Commissioner on National Minorities, Recommendation*, HCNM.GAL/1/97, 11 September 1997.

⁴¹ http://www.osce.org/news/show_news.php?id=3572.

Antal Veronika
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Kisfaludi András

Az ésszerű határidő követelménye az eljárásjogban

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke biztosítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot* a polgári és a büntetőjogban egyaránt.

E cikk 1. pontja mindenkinek biztosítja a jogot arra, hogy polgári- és büntető ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Az Egyezmény a bírósági eljárás vonatkozásában több követelményt fogalmaz meg, ennél fogva bármely más cikkénél terjedelmesebb esetjogot eredményezett, különös tekintettel a biztosított jogok fontosságára, valamint a polgári-, büntető és egyéb, a szerződő államokban előforduló ügyek számára. Ezen belül számos ügy vonatkozott az eljárás időtartamára, azaz az *ésszerű határidőre* amely ezen rövid elmélkedés gerincét képezi.

Célom a 6. cikkből levezethető ésszerű határidő hatásának és követelményrendszerének - a bőséges esetjog által kialakított megfogalmazásban történő - bemutatása.

Az ésszerű határidőn belüli tárgyalás követelménye vonatkozásában két kérdést vizsgál az Európai Bíróság. Elsősorban arra a kérdésre folytat le vizsgálatot, hogy mely időszakot kell figyelembe venni az adott ügy vonatkozásában, másodsorban, hogy ennek az időszaknak van-e „ésszerű” időtartama.

Az *első kérdés* vonatkozásában különbséget kell tenni a polgári-és a büntetőeljárás között, azonban általánosságként megállapítható, hogy a figyelembe vehető időszak az egész eljárást magában foglalja. *Polgári jogi téren* a kiindulási pont rendes körülmények között a per bíróság előtti megindulásának időpontja, azaz a kereset benyújtásának a pillanata.

Büntető ügyben az érdekeltnek a 6. cikk 1. pontja szerinti értelemben első alkalommal történő „megvádolásával” kezdődik ez az időszak.

A határidő kezdete azonban nem eshet az Egyezménynek az érintett állammal szemben történő hatályba lépést megelőző időpontra.

Ha tehát a jogvita már megkezdődött, a Bíróság csak a hatályba lépést követő időszakot ismeri el.

Magyarország vonatkozásában ez az 1992. november 5. napját követő időszak.

A *határidő befejező időpontját* illetően már nem szükséges különbséget tenni a polgári-és a büntető eljárás között, mindkét esetben a vizsgált időszak elvileg a belső bírósági szervezetrendszerben hozott utolsó, végleges döntéssel fejeződik be.

A figyelembe vehető időszak magába foglalja a fellebbezési eljárás és az alkotmányossági panasz eljárás idejét is, amennyiben ez utóbbi eredménye alkalmas az ügy kimenetelének befolyásolására.¹

¹ Wemhoff ügy 1968. június 27-i ítélet, A-sor.,7 kötet.,12.old.

Ezzel egyező az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított elvi álláspontja, amelynek értelmében a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet meghatározni².

Annak megválaszolása, vajon a szóban forgó időtartam „ésszerű-e”, az ügy összes körülményétől függő, összetett kérdés.

Ezen kérdés eldöntéséhez általánosságban az alábbi szempontokat kell figyelembe venni mind a polgári, mind a büntetőeljárásban:

- az ügy bonyolultsága,
- a kérelmező és a hatóságok magatartása,
- az eljárás kimenetelének fontossága (például a gyermek láthatásának joga),
- az igénybe vett bírói fórumok száma.³

Bár a polgári ügyben a peres felek felelősek az eljárás irányításáért, ez azonban nem mentesíti a bírót a gyors pervitel biztosítása alól.⁴

Amennyiben a késedelmek oka a magánfélnek róható fel, az állam ezért közvetlenül nem tehető felelőssé, de arra vonatkozóan vizsgálatot kell lefolytatni, hogy a bíróság tett-e megfelelő intézkedéseket az eljárás felgyorsítása érdekében, alkalmazta-e az eljárás ésszerű időn belül történő befejezését elősegítő eszközöket (pénzbírság) avagy (például) túl gyakran vagy törvényes indok nélkül hosszabbította meg a határidőket és ekképpen okozta az ésszerű határidő túllaladását.

Elvi élel mondta ki a Bíróság, hogy az állam köteles oly módon megszervezni igazságszolgáltatását, hogy minden polgári jogi jogot és kötelezettséget, valamint a büntetőjogi vádat érintő eljárásban ésszerű határidőn belül hozzák meg a határozatot. Az állam nem bújhat a bírói szervezet eljárásjogi, avagy más területen található hiányosságai mögé, hogy a neki felróható lassúság felelőssége alól kibújhasson.

Az időleges ügytorlódásból fakadó késedelmek azonban nem róhatók fel az államnak abban az esetben, ha megfelelő gyorsasággal hatásos intézkedéseket tesz a helyzet megoldására⁵.

A Bíróság, az esetjog fejlődésével az alábbi szempontok köré csoportosítható tényezők vizsgálatát tartja szükségesnek az ésszerű határidő megállapításakor:

1.- az eljárás jellegét, a jogvita bonyolultságának mértékét/ ezen belül/:

- a vádlottak, felek és a tanúk számát,
- a nevüket és címüket megváltoztató tanúkat,
- belföldi vagy külföldi megkeresések végrehajtásának szükségességét,
- nagyobb ügy kézben tartása vagy ilyen ügy átvétele külföldön folytatott eljárását,
- szakértői közreműködés szükségességét,
- a bizonyíték rendhagyó jellegét,
- a vizsgált jogi probléma összetettségét, például egy új és pontatlan törvény alkalmazását,
- nemzetközi szerződés értelmezése miatti késlekedést,

2.- az eljárás tárgyát:

- a családi jog körébe tartozó perek, tekintettel a kiskorú gyermekek kiemelt védelmére,
- vérátömlesztés után AIDS-vírussal fertőzött hemophiliások kártalanítása: tekintettel a gyógyíthatatlan kórra,
- a büntetőjogi területén pl.: az előzetes letartóztatásban levő személyek ügyeire,
- a személyek cselekvőképességét érintő ügyekre,

² 6/1998.(III.11.) AB határozat

³ Bucholz ügy 1981.május 6-i ítélet, A-sor.,42 kötet.,15.old., illetve Simkó kontra Magyarország 2003.április 8-i ítélet

⁴ Wemhoff ügy 1968. június 27-i ítélet, A-sor.,7 kötet.

⁵ König ügy 1978. június 28-i ítélet, A-sor.,27 kötet.,30.old.

- közlekedési baleset áldozatainak kártalanítási ügyeire,
- munkaügyi viták, ideértve különösen a nyugdíjjal és a rokkantsági nyugdíjjal kapcsolatos ügyekre,

3.- A jogvita „főszereplőinek” magatartására vonatkozó kritériumokat:

E vonatkozásban a fent kifejtettekre hívom fel a figyelmet, nevezetesen arra, hogy az állandó bírói gyakorlat szerint csak az államnak felróható lassú eljárás eredményezheti az ésszerű határidő megsértésének megállapítását.

a) a felek magatartása vonatkozásában az alábbi tényezőket vizsgálja a Bíróság

- hatáskörrel nem rendelkező bíróságnál kezdeményezik az eljárást,
- az elnapolási, a bizonyítás kiegészítése, határidők meghosszabbítása iránti kérelmeket,
- az ügyvéd személyének ismételt megváltoztatását,
- új tények állítását, amelyek az ellenőrzés során hamisnak bizonyulnak,
- a tárgyalástól történő távolmaradás miatti elnapolást,
- büntetőügyben letartóztatás elrendelését; a vádlott szökését,
- polgári ügyben az ellenérdekű fél ellenkérelmének megválaszolása vagy a saját ellenkérelem megfogalmazása miatti késedelmet,
- eredménytelen kísérletet a közös megegyezésre,
- az eljárás szándékos bonyolítását különböző kérelmekkel, például kérelem az eljárás kiterjesztésére, bíró kizárása, az ügy áttétele,
- a jogorvoslati eszközök és a határidők teljes vagy majdnem teljes kimerítését,
- eljárást szándékosan késleltető szándékkal benyújtott indítványok, amelyek legalábbis az együttműködés ellen hatnak, például ügyvéd megbízásának, okiratok csatolásának, jegyzőkönyv aláírásának, orvosi vizsgálaton történő részvételnek a megtagadása, az ügyiratok tanulmányozásának vagy a tanút képviselő ügyvéd jelenlétének elutasítása .

b) Az eljáró hatóságokat:

Az eljáró hatóságok különböző módon hozzájárulhatnak az eljárás egyes szakaszainak elhúzódsához:

- szokatlanul hosszú nyomozás; késelem az első nyomozati intézkedések megtételében vagy más hatóságoknál levő iratok beszerzésében,
- a nyomozás késedelmes lezárása,
- a bíró késeleme a tanúvallomások felvételében vagy a szakértő kirendelésében,
- a gyanúsított ügyészség előtt történő kihallgatása és az eljárást megszüntető határozat között eltelt hosszú idő,
- a szakértő késedelmes idézése a bíróság elé; a tanú szabálytalan idézése,
- a hosszadalmas tanúkihallgatás és szakértői közreműködés, mivel az eljáró bírák felelőssége, hogy az eljárás keretei között a vallomás és a szakvélemény felvétele gyorsan történjen,
- késelem a perbeszéd napjának kijelölésében vagy túlságosan távoli időpont kijelölése,
- a túlságosan nagy számú vagy időben távoli elnapolt tárgyalások,
- egymással szorosan összefüggő polgári ügyek egyesítésének elmulasztása.⁶

A 6. cikk 1. pontja szerinti határidő túllépése csak az ebből eredő károk megtérítésére teremt alapot, de nincs kihatása a belső jog szerint lefolytatott eljárás érvényességére.

⁶ Jelen csoportosítás a Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezésehez kapcsolódó strasbourgi esetjog c.tanulmányon-/Hvgorac 1999./ alapul

Az Európai Bíróságnak nincs kompetenciája a 6. cikk 1. pontjával összeegyeztethetetlennek tűnő hosszadalmas eljárás semmissé nyilvánítására, sem arra, hogy kijelölje a felelős állam számára a jogorvoslás módjait és eszközeit. Ez kizárólagosan az állam választásán múlik.

Ugyanakkor az 50. cikk felhatalmazza a Bíróságot, hogy „igazságos elégtételt” ítéljen meg a jogsértés áldozatának. Ez magába foglalhatja az erkölcsi, anyagi károk elrendelt megtérítését, továbbá a nemzeti bíróságok előtt, majd Strasbourgban a kérelmező oldalán az ügyvitel során felmerült ésszerű, szükséges és valós költségek és kiadások visszatérítését. A megítélt összeg mértéke esetenként változó; szerényebb összegtől több százezer euroig terjedhet.

Hazánkban 2003. július 1. napjától hatályba lépett és az ezt követően indult ügyekben alkalmazandó A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 3.§-a alapján a felet kártérítés illeti meg, ha az alapvető jogai, így a per ésszerű időn belül történő befejezéséhez való joga, az adott eljárásban sérelmet szenvedett, és a fellebbezési eljárásban sem orvosolták. Kártérítési perekben a felet tárgyi illetékfeljegyzési jog, és soron kívüli eljárás illeti meg. A fenti elméleti okfejtés értelmében megállapítható, hogy annak eldöntése, mely szerint az ésszerű határidőt túllépték-e, sok esetben az ügy körülményei és az összes késedelem okának figyelmes vizsgálatától függ, nem pedig egyszerűen a szóban forgó időszak számításba vételétől.

Az ésszerű határidőre vonatkozó esetjogból az *Erdős kontra Magyarország*⁷ ügyet ismertetem, melyben a kérelmező azt állította, hogy az 1984-ben indult eljárás túlságosan elhúzódott.

A Bíróság először a figyelembe veendő időszak tekintetében nyilvánította ki, hogy bár az eljárás 1984-ben, a kérelmező édesapjának a keresetlevél beadásával indult, az eljárás elhúzódásának a vizsgálatokor csak az 1992. november 5-ét követő időszakot kell figyelembe venni, mivel ekkor lépett az Egyezmény hatályba Magyarországon. A fenti időpontot követően az eljárás még 7 évig és 4 hónapig tartott, mely időszak három bírósági szintet foglalt magába. A Bíróság utal arra, hogy bár a fenti számítás alapján kell meghatározni a figyelembe veendő időszakot, az ésszerű idő megítéléséhez tekintettel kell lenni az eljárás ezen időpontbeli állapotára is.

Másodsorban a Bíróság az eljárás hosszának ésszerű volta vizsgálata körében elemezte az ügy bonyolultságát és a felek magatartását.

Ekörben megállapította, hogy az egyszerűnek indult ügy az alperesek számának növekedése következtében, valamint a felperes több alkalommal történő kereset kiterjesztésével és többszöri módosításával bonyolulttá vált.

A Bíróság elvi éllel szögezte le, hogy csak az Államnak betudható késedelmek alapozzák meg az „ésszerű idő” követelménye megsértésének megállapítását. Jelen esetben a felperes 3 alkalommal terjesztette ki, illetve módosította keresetét, ami egyértelmű három hónap késedelmet okozott. További 10 hónap telt el, míg a felperes halálát követően a kérelmező folytatta az eljárást. Ezen késedelmek a Bíróság álláspontja szerint nem róhatók az Állam terhére.

Ugyanakkor a Bíróság két megmagyarázhatatlan késedelmet talált, összesen 28 hónapot kitevő időszakot, amely során az eljáró Bíróság tevékenysége a szakértői vélemények beszerzésére korlátozódott.

A Bíróság az egész eljárás időtartamát figyelembe véve megállapította a 6 cikk sérelmét, és 5500 Euro kártérítés nem vagyoni kárt ítélet meg.

⁷ 2002. április 9-i ítélet

A teljesség igényére tekintettel hozzá kell tenni, hogy az ítélethez különvéleményt csatolt a bíróság két tagja melyben kifejtették, hogy csak az Államnak felróható ésszerűtlen késedelmek alapozzák meg az „ésszerű idő” követelményének megsértését, figyelemmel a felek magatartására és a szakértői vélemények késedelmes előterjesztésére nem egyértelműen indokolt az Állam felelősségének megállapítása ezen polgári ügyben.

Összegzésként megállapítható, hogy amikor az Egyezmény alapvető fontosságú 6. cikke megkívánja, hogy az ügyeket a bíróságok ésszerű időn belül tárgyalják, akkor a késedelem nélküli igazságszolgáltatás fontosságára hívja fel a figyelmet, mivel a késedelem veszélyezteti az igazságszolgáltatás hatékonyságát és hitelét.

Így egyáltalán nem meglepő, hogy hatókörének és értelmezéseinek sok lényeges problémája merül fel, s további hasonló problémák felmerülésére a jövőben is kell számítani.

A bőséges esetjog alapján egyértelmű, hogy a 6. cikk 1. pontja megsértésének feltétele, hogy a késés „elég súlyos” legyen, meghaladja a tolerálható határokat.

Az ismertetett esetből világosan kitűnik, hogy eredménytelen az államok részéről a bíróságok munkaterhére, az esetleges szervezeti hiányosságokra történő hivatkozás. Az Egyezményben részes államok alapvető kötelezettsége az igazságszolgáltatás szervezetének az egyezményben támasztott követelmények teljesítésére képes megszervezése.

Az „elítelt országok” listáját Olaszország vezeti 72 ügygel. A Magyar Állam ellen is egyre több keresetet nyújtanak be a 6. cikk megsértésére hivatkozva. Az ítéletek minden esetben az eltelt időből indulnak ki, ezért érdemes az alábbi százalékos elemzést szemügyre venni: 1990-ben az ügyek 15%-át fejezték be két hónapon, 40 %-át hat hónapon, 40 %-át két éven belül és két éven túl mindössze 5%-át. Ez az arány 1995-re akként módosult, hogy az ügyek 9%-át fejezték be a két hónapon, 30 %-át hat hónapon, 45 %-át két éven belül és két éven túl 15%-át. 2000-ben a két éven túl ügyek aránya elérte a 20%-ot.⁸

A fenti negatív tendenciára figyelemmel az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala 2004. tavaszán érkezett megkeresésében felkérte a Fővárosi Bíróságot, hogy állapítsa meg a Magyar Államot marasztaló ítéletekben mely okok vezettek a perek elhúzódására. Mint bírósági fogalmazó részt vettem ezen keresetkből adódó pertörténetek készítésében. Ezen vizsgálat eredménye alapján megállapítható, hogy elsősorban a bíróságokon kívül álló, szervezeti elégtelenségek, (például) rendkívüli, aránytalanul eloszló ügyteher, jegyző hiány, stb. másodsorban a feleknek felróható tényezők, (például) idézhető cím hátrahagyása nélküli elköltözés, indokolatlan halasztási kérelmek, vezetnek a perek időtartamának elhúzódásához.

Egyfelől megoldást jelenthetne új bírói, titkári, fogalmazói, jegyzői státuszok kialakítása (bár ez anyagi lehetőségek függvénye), kiegészítő kollégiumok intézményesítése, fontossági sorrend kialakítása az ügyek kezelésében, illetve adott esetben törvényi reformok.

Másfelől a nemzeti bíróságoknak különleges figyelmet kellene fordítaniuk a 6. cikk 1. pontja szerinti ésszerű határidő követelményére, s a tisztesség elvének megfelelően a bírácoknak fokozottan kellene ügyelniük arra, hogy az államot ne hajszolják bele egy esetleges nemzetközi bírósági eljárás kockázatába. Ugyanakkor a Bíróság részéről történő jogsértés megállapítását a nemzeti bíróságokra nézve kedvező hatásokkal is járhat annyiban, amennyiben ez támogathatja az állami költségvetéssel szembeni követeléseik pozitív elbírálását.

⁸ A számok a BM Központi adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalának 2000.évi tájékoztatásán alapulnak

Bodzási Balázs
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Harmathy Attila

Néhány szó a keretbiztosítéki vagyont terhelő jelzálogjogról

1. A Ptk. zálogjogi szabályai az 1996. évi XXVI. törvénnyel alapvető változáson mentek keresztül, számos új jogintézmény született, részben külföldi minta, részben a régi magyar magánjogban egykor létező jogi konstrukciók¹ alapján. Ennek a cikknek nem célja valamennyi új jogintézmény bemutatása, illetve az 1996 óta megjelent vonatkozó jogirodalom teljes áttekintése. Ezen cikk megírásának kiváltó ok az volt, hogy 2004-ben két olyan eseti döntés is megjelent, amelyek a Ptk.-nak a 2000. évi CXXXVII. törvénnyel ismételtén módosított zálogjogi rendelkezései közül egy olyan jogintézménnyel foglalkoznak, amely az önálló zálogjog után talán a jelenlegi szabályozás legvitathatóbb, ugyanakkor legbonyolultabb pontja.

A két jogeset közötti kapcsolatot a közös jogintézményen kívül az jelenti, hogy mindkettő a Szegedi Ítéltábla döntése. Nyilván autentikusabb lett volna a Legfelsőbb Bíróság ítéleteit olvasni ezekben a kérdésekben. A zálogjogi szabályokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat ismeretében azonban meg kell állapítani, hogy már önmagában az a tény is figyelemreméltó, hogy a Szegedi Ítéltábla ugyanazon évben két olyan ítéletet tett közzé, amelyek a keretbiztosítéki vagyont terhelő jelzálogjog természetével foglalkoznak.

Már előjáróban érdemes azt is megjegyezni, hogy a vizsgálat tárgyává tett jogintézmény valójában két jogintézmény: 1. a keretbiztosítéki jelzálogjog és 2. a vagyont terhelő zálogjog. A jogesetek nem csupán arra hívják fel a figyelmet, hogy a két kategória kombinálható², vagyis vagyont terhelő zálogjogot – amely a jelzálogjog egy speciális altípusa³ – keretbiztosítéki zálogjogként is létre lehet hozni. További lényeges következtetés, hogy a Ptk.-ban található anyagi zálogjogi szabályokat szorosan együtt kell értelmezni és alkalmazni a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény (a továbbiakban: Cstv.) megfelelő rendelkezéseivel. A két törvény közötti sajnálatos diszkrétanciák némelyike szintén kiviláglik a két jogerős ítéletből.

2. Elsőként a BH 2004. 5. 192. számú jogeset (Szegedi Ítéltábla Fpkf. I. 30.083/2003. sz.) vizsgálatával érdemes sort keríteni, ez ugyanis részletesebben indokolt és alaposabban kidolgozott. Az eset tényállása szerint a felek között szállítási szerződés (Ptk. 379-385. §) jött létre. A hitelező ezen tartós jogviszonyból eredő követelését 20 millió Ft felső határig vagyont terhelő keretbiztosítéki jelzálogjoggal biztosította. Zálogtárgyként, mint ingóság az adós árukészlete, a mérlegben feltüntetett alapanyagok és más anyagok, áruk és egyéb készletek szolgáltak. Később az adós ellen felszámolási eljárás indult, a hitelezői igénybejelentés

¹ Lsd. a jelzálogjogról szóló 1927. évi XXXV. törvénycikket, amelyhez részletes magyarázatot Nizsalovszky Endre fűzött. Lsd.: Nizsalovszky Endre: A jelzálogjog jogszabályainak magyarázata, TEBE Könyvtár, 1929, 438 oldal

² Hasonlóan: Leszkoven László: A zálogjog új szabályai, Novotni, 2001, 57. oldal

³ Lsd. Részletes indokolás az 1996. évi XXVI. törvényhez.

megtörtént, a felszámoló a követelés összegét vissza is igazolta, de a besorolás körül vita támadt közöttük.

Ismeretes, hogy a Cstv. 57. § (1) bekezdése határozza meg a felszámolás körébe tartozó vagyonból a hitelezőket megillető követelések kielégítésének a sorrendjét. Ezen jogszabályhely alapján a felszámolás kezdő időpontja előtt zálogjoggal (ideértve az önálló zálogjogot és az ún. dologi kötelezettséget is), vagy óvadékkal biztosított követelések a b) pontban kerültek elhelyezésre, közvetlenül az a) pontban szereplő felszámolási költségek után. Nyilvánvaló, hogy ez a záloghitelezőket (és óvadékjogosultakat) meglehetősen kedvező helyzetbe hozza, főként, ha tekintetbe vesszük azt a tényt, hogy a legtöbb követelés ún. e) pontos (egyéb követelések). A késedelmi kamat pedig még ennél is kedvezőtlenebb helyet foglal el: ezen tartozás csak a g) pont alapján elégíthető ki.

Adott esetben a vagyont terhelő zálogjognak konkrét vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá történő átalakítására nem került sor, így vitássá vált, hogy vajon a perbeli zálogszerződés alapján bejegyzett zálogjog által biztosított követelés a Cstv. b) pontja szerinti zálogjoggal biztosított követelésnek minősült-e. Végső soron a vita tárgyát az képezte, hogy egy át nem alakított vagyont terhelő zálogjog teljes értékű zálogjognak tekinthető-e?

A zálogjog természetére, jogi jellegére, fogalmára vonatkozó elméleti nézetek ismertetése nélkül, annyit érdemes leszögezni, hogy a vagyont terhelő zálogjog dologi jogi jellege, vagyis tulajdonképpen zálogjogi minősége, a jogintézményt megteremtő 1996-os I. Zálogjogi Novella hatályba lépése óta vitatott.

Erre utal egyébként az eljárásában maga a felszámoló is, amikor a kifogás elutasítására irányuló kérelmében – majd pedig fellebbezésében - azt állítja, hogy az ún. „lebegő” zálogjog esetében az átalakítást, a nevesítést megelőzően még nincs zálogjog a konkrét vagyontárgyakra vonatkozóan. Ebben a helyzetben a vagyont terhelő zálogjog jogosultja csak olyan lehetőséggel bír, hogy az általa megjelölt vagyontárgyakon létrehozza a zálogjogot.

Ezt annyival egészíthetjük ki, hogy ezen felfogás szerint a vagyont terhelő zálogjog valójában nem zálogjog, csak egy speciális előjog – ha úgy tetszik opció⁴ -, arra vonatkozóan, hogy a jogosult utóbb konkrét vagyontárgyakat terhelő zálogjogot/zálogjogokat hozhat létre. Nézetem szerint ez az érvelés nem helytálló, hiszen épp a legfontosabb tulajdonságától, a lényegétől kívánja megfosztani a vagyont terhelő zálogjogot, nevezetesen attól, hogy az a zálogtárgyak egyediesítése nélkül is fennáll, mintegy lebeg a vagyon felett. Az egyediség ugyan a dologi jog és így a zálogjog egyik alapelve, ez alól azonban léteznek kivételek. Ebbe a körbe tartozik a vagyont terhelő zálogjog is.

Ezt a véleményt képviseli az adott ügyben a hitelező is, aki kifogásában⁵ arra hivatkozik, hogy a vagyont terhelő zálogjogot ugyan nem alakította át, de amellett, hogy ezt a Cstv. 57. § (1) bek. nem is írja elő, ez még az átalakítás hiányában is a jogszabályhely feltételeinek megfelelő zálogjognak minősül, így a követelést b) pontban kell nyilvántartásba venni.

Egy újabb szempont alapján közelíti meg a kérdést az elsőfokú bíróság. Ítéletének érvelése szerint a Ptk. – 2001. szeptember 1-től hatályos - 266. § (2) bek. alapján a vagyont terhelő zálogjog jogosultja kielégítési jogának megnyíltát követően két módon kereshet kielégítést. A régi – 1996 óta élő – szabály szerint a vagyont terhelő zálogjogot a

⁴ Az opció ebben az értelemben természetesen nem a Ptk. 375. §-a szerinti vételi jog, amelyet az adásvétel egyik különös nemeként szabályoz a törvény.

⁵ A kifogás a felszámoló intézkedése ellen a hitelezők által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek egyike, amelyet a Cstv. 51. § (1) bek. nevesít. Eszerint a felszámoló jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül a sérelmet szenvedett fél a felszámolást elrendelő bíróságnál kifogással élhet. Léteznek azonban egyéb jogorvoslatok is, mint például a Cstv. 50. § (5) bekezdésében nevesített észrevétel. Ezzel szintén a hitelezők, illetve a hitelezői válaszmány élhet, de csak a közbenső mérleg, a bevételek és költségek alakulásáról készített kimutatás és a részleges vagyonfelosztási javaslat vonatkozásában. A kétféle jogvédelmi eszköz (kifogás, észrevétel) viszonyát tagalja a BH 2004. 6. 248. jogeset is.

zálogkötelezettséghez intézett írásbeli nyilatkozattal az abban meghatározott vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá alakíthatja át. Ezzel az ún. rögzítő nyilatkozattal válik a vagyont terhelő zálogjog konkrét vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá.

Ebben az esetben a zálogjogok sorrendisége 1996 és 2001 között vita tárgyát képezte. Nem volt ugyanis jogszabályi rendelkezés arra vonatkozóan, hogy az átalakító nyilatkozat révén keletkező egyedi vagyontárgyakat terhelő zálogjogok milyen ranghelyen keletkeztek. Az egyik érvelés szerint az egyedi vagyontárgyakat terhelő zálogjogok a vagyont terhelő zálogjog bejegyzésére visszamenő hatállyal és ranghelyen keletkeznek. A másik álláspont szerint a rögzítő nyilatkozat megtételének időpontjában és az ehhez képest megállapítható ranghelyen, amely egyértelműen kedvezőtlenebb a hitelező számára.

A 2000-ben történt Ptk. módosítás az előző véleményt fogadta el és ennek megfelelően a Ptk. 266. § (3) bek. szerint vagyont terhelő zálogjoga, illetve átalakító nyilatkozattal létesített zálogjoga alapján a jogosult a vagyont terhelő zálogjog bejegyzésének időpontja szerinti ranghelyen gyakorolhatja kielégítési jogát, bizonyos kivételektől eltekintve. Ez a rendelkezés szerintem helytálló és a jogintézmény lényegét megfelelőbb módon tükröző álláspontot emelte a Ptk. keretei közé.

A Ptk. 266. § (2) bek. azonban 2001. szeptember 1-je óta egy másik kielégítési módot is szabályoz. Ennek alapján a zálogjogosult a kötelezett vagyonából a vagyon egységének fenntartása mellett is kielégítést kereshet. Ezen új szabályra hivatkozik ítéletében az elsőfokú bíróság, amikor megállapítja, hogy az ún. „lebegő” zálogjog érvényesítésének nem kizárólagos lehetősége, hogy a zálogjogosult a zálogkötelezettséghez intézett írásbeli nyilatkozattal az abban meghatározott vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá alakítsa át.

Ehhez járul a Cstv. speciális szabályozása, amely az 57. § (1) bek. b) pontjában nem írja elő a zálogjog rögzítését. A bíróság meglátása szerint ugyan a felszámolási eljárásban ennek ellenére szükség van a vagyont terhelő zálogjog meghatározott vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá történő átalakítására. A felszámolás kezdő időpontját követően a hitelező azonban ilyen ún. rögzítő nyilatkozatot már nem tehet, a zálogjog nevesítésére már nincs lehetősége. Amennyiben azonban a zálogszerződésből megállapítható, hogy a felek az adós vagyonának mely részén létesítették a vagyont terhelő zálogjogot, úgy a zálogjogosult hitelezőnek a felszámolóhoz intézett hitelezői igénybejelentése ugyanolyan hatállyal bír, mint a rögzítő nyilatkozat.

A Cstv. külön szabályozásának hiányában is megállapítható tehát, hogy az átalakító nyilatkozat megtételére csak abban az esetben van szükség – méghozzá még a felszámolási eljárás megindítása előtt -, ha a felek nem határozták meg az adós vagyonának azon különálló részét, amely felett a vagyont terhelő zálogjog „lebeg”. Ezen utóbbi esetben ugyanis a Ptk. 266. § (2) bekezdésében szabályozott azon eset állhat elő, hogy a jogosult az adós vagyona egységének fenntartása mellett kereshet kielégítést. Ekkor pedig nincs szükség rögzítő nyilatkozatra, a felszámolási eljárás során sem.

A felszámoló fellebbezése folytán eljáró Szegedi Ítéltábla jogerős ítélete a zálogjog létrejöttének vizsgálatából indul ki, amely alapján arra a következtetésre jut, hogy a vagyont terhelő keretbiztosítéki jelzálogjog – a közjegyzői okiratba foglalás és a közjegyzői nyilvántartásba történő konstitutív hatályú bejegyzés tényére figyelemmel – az adós vagyonának meghatározott részére érvényesen létrejött.

Tekintettel arra – szól az ítéltábla indokolása -, hogy a vagyont terhelő zálogjog a többi zálogfajttával (a kézi- és jelzálogjoggal, valamint a jogot és követelést terhelő zálogjoggal) egyenértékű, az adós vagyonának meghatározott része felett „lebegő” zálogjoggal biztosított követelés is zálogjoggal biztosított és a felszámolási eljárás szempontjából éppúgy privilegizált követelés, mint a többi zálogfajttával biztosított követelés. A hitelező követelésének zálogjoggal való biztosítása nem attól függ, hogy beazonosítható-e, mely konkrét vagyontárgy biztosítja azt. A vagyont terhelő zálogjog lényege ugyanis éppen

az, hogy zálogtárgyként a kötelezett vagyonának a szerződésben pontosan meghatározott része, mint dologösszesség is szolgálhat, anélkül, hogy a vagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyakat külön nevesítenék. A vagyonban bármilyen vagyontárgy lehet, ezek felsorolása nem szükséges, de ugyanakkor nem is kizárt.

A másodfokú bíróság ítélete arra is kitér, hogy a Ptk. új zálogjogi szabályai értelmében már egyáltalán nem szükséges az ún. rögzítő nyilatkozat, a végrehajtás ugyanis az adós egész vagyonára is vezethető, a felszámolás pedig, mint totális végrehajtás, ugyancsak az adós teljes vagyonát érinti.

Az adott esetben a zálogjog keretbiztosítéki jellege szintén meghatározó jellegű. Ezzel kapcsolatban az ítélet tábla annak a véleményének ad hangot, hogy mivel a keretbiztosítéki zálogjog kifejezetten olyan szerződéses konstrukció, amelyben jövőbeni bizonytalan követelések biztosítását is lehetővé teszi a törvény, ezért ezen biztosítéknál a hitelezői igény minősítésénél és kielégítésénél a zálogjog létrejöttének időpontját kell figyelembe venni, függetlenül attól, hogy a konkrét követelés mikor keletkezett.

A jogerős ítélet végkövetkeztetése, hogy a Cstv. 57. § (1) bek. b) pontba kell besorolni a követelést akkor is, ha a jogosult nem tett átalakító nyilatkozatot, a követelés ugyanis zálogjoggal biztosított, a zálogtárgy értéke is megállapítható, így a követelés privilegizált besorolásának nincs akadálya⁶.

3. A Szegedi Ítélet tábla – jelen cikkben vizsgált - hasonló tárgyú másik közzétett határozata az Ítélet táblai Határozatok 2004. 2. szám 59. jogeset (Szegedi Ítélet tábla Fpkf. I. 30.002/2003.). Ezen eset tényállása szerint a hitelező és az adós közötti kölcsönszerződéseket 50 millió forint összeghatárig biztosították a felek keretbiztosítéki vagyont terhelő zálogjoggal. Ebben az esetben is pontosan meghatározásra került a zálogul leköötött vagyon (mérleg szerinti tárgyi készletek, eszközök, pénzeszközök).

Az ügyben eljáró bíróságok hasonló határozatokat hoztak, mint a fent ismertetett esetben. A Szegedi Ítélet tábla ennek megfelelően ezt a jogvitát is a fent már ismertetett érvek és indokok alapul vételével bírálta el, így a rögzítő nyilatkozat hiányában is lehetőséget látott a biztosított követelésnek a Cstv. 57. § (1) bek. b) pontjába történő besorolására.

4. Kérdés, hogy milyen tanulságokkal szolgálhat ez a két jogeset, miben mondanak újat, illetve többet a döntések a törvény szövegéhez képest, mennyiben segítik a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését? Az első körben a keretbiztosítéki jelzálogjog intézményéhez kapcsolódó relevanciákat érdemes vizsgálat alá vonni.

A. A Ptk. zálogjogi rendelkezéseinek 2000-es módosítása a keretbiztosítéki jelzálogjog intézményét is érintette. A jelenleg hatályos megfogalmazás szerint a felek ezt a konstrukciót olyan követelések biztosítására használhatják, amelyek a zálogszerződésben meghatározott jogviszonyból vagy jogcímen keletkeznek, vagy keletkezhetnek⁷. A korábbi

⁶ A perben a Cstv. egy másik szakasza is bírósági vizsgálat tárgyát képezte: a 49/D. §. A Cstv. 49/D. § (1) és (2) bek. értelmében a törvény megkülönbözteti azokat a jogosultakat, akik a felszámolás kezdő időpontja előtt zálogjoggal biztosított követeléssel rendelkeztek, illetve azt a kielégítés szempontjából még kedvezőbb helyzetben lévő hitelezői kört, akiknek olyan biztosított követelésük van, hogy a zálogjog a felszámolási eljárás megindításának időpontja előtt legalább 1 évvel keletkezett. Ezen utóbbi kör garantáltan 50%-os kielégítést kap, minden más zálogjoggal biztosított követelés jogosultja a Cstv. 57. § (1) bek. b) pontjába kerül besorolásra és az általános szabályok szerint részesülhet az értékesített vagyontárgy bevételeiből.

⁷ Anka Tibor mutat rá arra, hogy a Ptk. jelenleg hatályos 263. § (1) bek. és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet ütközik egymással, mert ez utóbbi jogszabály módosítására a Ptk. módosítással egy időben nem került sor és emiatt ez jelenleg nem teszi lehetővé a keretbiztosítéki jelzálogjog bejegyzésében meghatározott jogcímen (és nemcsak jogviszony) feltüntetését. Lsd.: Anka Tibor-Gárdos István-Nemes András: A zálogjog kézikönyve, HVG-ORAC, 2003, 137. oldal

meghatározásban szereplő tartós jogviszony kifejezés eltűnt, így ennek a fogalomnak az értelmezése sem okozhat többé problémát a gyakorlat számára. Mindenesetre az eljáró bíróságok mind a szállítási szerződést, mind a kölcsönszerződést tartós jogviszonynak minősítették. Ezzel kapcsolatban arra érdemes utalni, hogy az új szabályozás azt is lehetővé teszi, hogy a felek több egyedi ügyletből fakadó követelést biztosítsanak egy keretbiztosítéki jelzálogjoggal⁸.

B. A jogerős ítéletek világosan kiemelik, hogy keretbiztosítéki jelzálogjog jövőbeli bizonytalan követelések biztosítását is lehetővé teszik. Erre azonban más konstrukció keretében is lehetőség van: jövőbeli követelések biztosítására az egyszerű jelzálogjog is alkalmas⁹. A Ptk. 251. § (2) bek. alapján ugyanis zálogjog jövőbeli vagy feltételes követelés biztosítására is alapítható. Ez azonban csak egy meghatározott jövőbeli követelés biztosítására alkalmas, míg a keretbiztosítéki jelzálogjog lényege épp az, hogy azt a felek később keletkező több követelés biztosítására is felhasználhatják.

Fontosabb gyakorlati probléma, hogy keretbiztosítéki jelzálogjognál a hitelező kielégítési jogának gyakorlása, a kielégítési elsőbbség – és tulajdonképpen a rangsor - szempontjából mely időpont releváns: a zálogjog létrejötte, vagy a konkrét követelés keletkezése. A döntések egyértelműek: a zálogjog létrejöttének időpontját kell figyelembe venni, a biztosított követelés keletkezésének idejétől függetlenül. Ez a nézet egyébként a jogirodalomban is elfogadott. A kielégítési elsőbbség tehát a jelzálogjog bejegyzésének időpontjához és nem a konkrét követelés keletkezéséhez igazodik¹⁰.

Ezt követően érdemes megvizsgálni, hogy milyen következtetések vonhatók le a jogesetekből a vagyont terhelő zálogjogra vonatkozóan?

C. A két jogeset tulajdonképpen megerősítette, hogy a vagyont terhelő zálogjog is teljes értékű, dologi hatállyal bíró zálogjogi típus (igaz a jelzálogjogon belül egy alfajta)¹¹. Mindezt a bíróságok a Ptk. 266. § (2) bekezdése kapcsán állapították meg, amely 2001. szeptember 1-je óta a vagyont terhelő zálogjog jogosultja számára kétféle kielégítési lehetőséget biztosít. Az ún. rögzítő nyilatkozat megtétele által a zálogjognak konkrét vagyontárgyakat terhelő zálogjoggá történő átalakítása 1996 óta ismert, ebben a vonatkozásban a legutóbbi törvénymódosítás leginkább a kielégítési sorrend vonatkozásában tett pontosító kiigazításokat [Ptk. 266. § (3) bek.].

A jelen cikkben vizsgált esetekben azonban a 2001-től alkalmazható másik, új lehetőség került elő: a jogosult kielégítési jogának az adós vagyona egységének fenntartása mellett történő gyakorlása. Ennek részletes feltételeiről, körülményeiről a törvény hallgat. Leszkoven László a 2000. évi törvénymódosítás után írt művében szintén felhívja erre a hiányosságra a figyelmet, hozzátéve, hogy a jogalkotó nem teremtette meg ezen új szabály végrehajtásának a megfelelő jogszabályi környezetét, így szerinte a bírósági végrehajtási eljárásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) rendelkezései nem adnak lehetőséget arra, hogy ez a koncepció működőképes legyen. Emiatt nem is jósolt nagy gyakorlatot ennek a megoldásnak¹².

Még részletesebben taglalja ezt a hiányosságot Gárdos István¹³. Szerinte is további jogalkotásra van szükség annak érdekében, hogy a vagyont mint működő gazdasági egységet bírósági végrehajtás keretében, illetve azt mellőzve, továbbá felszámolási eljárás során egyben lehessen értékesíteni. Javaslatára szerint ezt a feladatot minden egyes esetben megfelelő

⁸ Leszkoven: i. m. 58. oldal

⁹ Leszkoven: i. m. 59. oldal

¹⁰ Leszkoven: i. m. 60. oldal

¹¹ A jogirodalomban hasonlóan foglalt állást pl. Gárdos István: Anka-Gárdos-Nemes: i. m. 296. oldal

¹² Leszkoven: i. m. 83. oldal

¹³ Gárdos István: Anka-Gárdos-Nemes: i. m. 301-302. oldal

szakértelemmel rendelkező személyre kellene bízni. Ezen személyt – aki lehetne a végrehajtó, a felszámoló, de a zálogjogosult megbízottja is – olyan jogosítványokkal kellene felruházni, amelyek korlátozzák a gazdasági társaság (vagyont terhelő zálogjog kötelezettje csak ez lehet) vezető tisztségviselőinek a jogait. Egy további megoldandó probléma szerinte az, hogy a vagyont alkotó eszközökkel együtt az azokhoz szorosan kapcsolódó jogviszonyok – ideértve a kötelezettségek – is átruházásra kerülnek. Mindez pedig már a vonatkozó jogi környezet komplex módosítását kívánja: a Vht. és a Cstv. mellett a Gt. és a Cégtörvény reformját is.

A szerző ezen nézetét egy újabb tanulmányában is megerősíti. Ebben amellett érvel, hogy ha a zálogjog érvényesítése a vagyon egységének fenntartása mellett történik, akkor a zálogtárgy értékesítésére csakis a fennálló szerződéses kapcsolatok fenntartása mellett kerülhet sor. Az értékesítés során pedig vagy a zálogjogosult számára kell speciális jogosultságokat biztosítani, vagy egy sajátos vagyonfelügyelői státuszt kell erre a célra létrehozni¹⁴.

A két közzétett eset sajnos ezekről a jogalkotási hiányosságokról nem tesz említést. Ugyan mindkét esetben felszámolási eljárás keretében jelentkeznek a problémák, de arra az eljáró bíróságok nem térnek ki, hogy ezen nemperes eljárás keretében hogyan kerülhet sor a zálogjog érvényesítésére a vagyon egységének fenntartása mellett.

A zálogjog érvényesítése vonatkozásában a BH 2004. 5. 192. jogesetben az elsőfokú bíróság ítélete azt tükrözi, hogy ezen lehetőséggel akkor élhetnek a felek, ha ezt megelőzően meghatározták, hogy az adós vagyonának mely részén létesítették a vagyont terhelő zálogjogot. A bíróság ítélete szerint az átalakító nyilatkozat megtételére csak abban az esetben van szükség – még hozzá még a felszámolási eljárás megindítása előtt -, ha a felek nem határozták meg az adós vagyonának azon különálló részét, amely felett a vagyont terhelő zálogjog „lebeg”. Ezen utóbbi esetben ugyanis a Ptk. 266. § (2) bekezdésében szabályozott azon eset állhat elő, hogy a jogosult az adós vagyona egységének fenntartása mellett kereshet kielégítést.

Ez szerintem aggályos értelmezés, nyilvánvaló, hogy az adós vagyonának működőképessége és egysége, illetve a vagyon megfelelő részének a szerződésben történő meghatározása nem feltételezik egymást.

Az ítéletábra döntése ehhez annyit tesz hozzá, hogy a végrehajtás és a felszámolás az adós teljes vagyonára vezethető. Ez végrehajtásnál szerintem vitatható és a döntés sem jelöli meg a Vht. azon szakaszait, amelyeken ez az ítéleti tényállítás alapszik. A felszámolás pedig nyilvánvaló, hogy az adós egész vagyonát érinti, a kérdés csak az, hogy az egység és - részben - a működőképesség ennek során miként tartható fenn. Erre az ítéletek nem adnak választ.

Mindezen hiányosságok ellenére nem szabad lebecsülni ezen két eseti döntés jelentőségét. Olyan Ptk. szabályt érintenek ugyanis – mégpedig annak legfontosabb létszakaszában, a felszámolás (végrehajtás) során -, amelyek 2000-ben kerültek a törvénybe, így bírói gyakorlatuk még nincs. Két olyan döntésről van szó, amely impulzust adhat a jogirodalomnak a problémák továbbgondolására, illetve befolyásolhatja a jogalkotót is, különös tekintettel az új Ptk. napirenden lévő kodifikációjára.

Egyértelmű, hogy a Ptk. 266. § (2) bekezdésében szabályozott lehetőséget az új kódexben is fenn kell tartani, de a jelenleg hiányzó jogalkotást pótolni kell. Ehhez nyújthat némi segítséget ez a két döntés, illetve - a remélhetőleg a közeljövőben - megjelenő újabb határozatok is.

¹⁴ Gárdos István: A zálogjog felülvizsgálata a polgári jogi kodifikáció keretében, Polgári Jogi Kodifikáció, 2004. 4. szám, 3-17. oldal

Hoffman István
Közigazgatási Jogi Tanszék
Konzulens: Fazekas Marianna

Néhány gondolat az EU tagállamok önkormányzatai által nyújtott támogatások megengedhetőségének kérdéseiről

Bevezetés

A freiburgi iskola gondolkodóinak véleménye szerint a gazdasági szereplők cselekvési szabadságát garantáló verseny *önmagában vett alapérték*, amelynek érdekében – a klasszikus liberalizmust kiterjesztve – az államnak is fel kell lépnie a versenypolitika és a versenyjog eszközeivel.¹

A XX. század harmincas éveiben a kontinentális versenyjog elméletének kialakulásával egyidejűleg² az állam gazdasági szerepvállalásának átértékelésére is sor került. Az *állam a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés* legfőbb biztosítója lett, az éjjeliőr szerep helyett *aktívan beavatkozott a gazdaság működésébe*. A közjogi személyek által nyújtott támogatások a XX. század második felétől kezdve, a posztindusztriális, tudásalapú társadalmak kialakulásának időszakában gyakran a *strukturális átalakulás társadalmi költségeinek csökkentését szolgálják*.³ Az állam beavatkozása azonban *versenyelőnyhöz* juttatja a nemzetgazdaságok és a világgazdaság egyes szereplőit másokkal szemben. A nemzeti és nemzetközi szintű versenysemlegesség, a hatékony gazdaságfejlődés biztosítása érdekében szükségessé vált, hogy szabályozzák az állami támogatások problémakörét.

Az állami támogatások *globális szintű* szabályozására viszonylag későn, 1980-ban, a GATT szubvenciók kódexének elfogadásakor került sor.

Az *Európai (Gazdasági) Közösség már megalakulásakor szabályozta az állami támogatások kérdését*. Az E(G)K tagállamaiban általában erős és autonóm önkormányzatok működtek, amelyek feladatai közé tartozott a helyi gazdaság fejlesztése és a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása is. A tagállamok önkormányzatai feladatukat komolyan vették, s jelentős figyelmet fordítottak a helyi gazdaság élénkítésére és a szolgáltatások nyújtására. Szükségessé vált, hogy az E(G)K jogalkalmazói az állam fogalmát kiterjesztően alkalmazzák, s az *állami támogatás körébe vonják az egyes önkormányzatok által nyújtott támogatásokat is*.

¹ Dr. Berke Barna: Az Európai Közösség versenyjoga, in: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga (szerk.: Dr. Király Miklós), KJK-Kerszöv, Budapest, 2000., 234-235. o.

² Az Amerikai Egyesült Államok az előrehaladott monopolizáció miatt már 1890-ben elfogadta saját trösztellenes törvényét, a Sherman Antitrust Act-et.

³ E tekintetben ld.: Malcolm Ross: Decentralization, Effectiveness and Modernization: Conduction in Terms?, in: The Law of State Aid in the European Union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004., 101. o.

Tanulmányom célja, hogy röviden bemutassam az Európai Unió fontosabb tagállamainak az önkormányzati egységek által nyújtott támogatásokkal kapcsolatos politikáját.

Az Európai Unió állami támogatásokkal kapcsolatos politikája – különös tekintettel a tagállami önkormányzatokra (is) vonatkozó közösségi szabályokra

1. Az állami támogatás fogalma

Az Európai (Gazdasági) Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: EKSZ) VI. cím 1. fejezetének 3. szakasza a versenyszabályok keretében foglalkozik az *állami támogatásokkal*. Az EKSZ 3. cikkének g) pontja is kimondja: „a Szerződésben megfogalmazott célok megvalósításához egy olyan rendszer működtetésére is szükség van, amely biztosítja a közös piacon a verseny torzulásmentes érvényesülését.” Az alapító szerződések releváns alapvető rendelkezései alapján az EKSZ 87. [92.] cikk (1) bekezdése értelmében főszabály szerint tiltottak az állami támogatások.

Az EKSZ 87. [92.] cikke (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak a Közösség jogalkalmazó szerveinek, a Bizottságnak és a Bíróságnak a gyakorlatában „*támogatást jelent mindazon előny, amelyben állami hatóságok (authorities) részesítenek valamilyen vállalkozást, ellenszolgáltatás nélkül vagy olyan ellenszolgáltatás fejében, amely csak minimális értékben tükrözi azt az összeget, amelyre a szóban forgó előny értéke tehető.*”⁴

A Bíróság és a Bizottság az EKSZ „*bármilyen állami forrásból biztosított*” fordulatát úgy értelmezte, hogy azt *közpénzekből kell folyósítani*.⁵ A joggyakorlat alapján nem tartoznak a 87. [92.] cikk alkalmazási körébe azok az intézkedések, amelyek semmilyen többletterhet nem jelentenek a (tág értelemben felfogott) állami költségvetés számára.⁶ Az *előny formája*, valamint a támogatással elérni kívánt *célok* a 87. [92.] cikk (1) bekezdésének szempontjából teljesen *közömbösek*.

A tiltott támogatásnak nemcsak közpénzekből finanszírozottnak, hanem *szelektívnek* is kell lennie, azaz *csak bizonyos vállalatokat vagy termelést kell előnyben részesítenie*, befolyásolva a támogatott és más vállalatok közötti versenyt.⁷

A 87. [92.] cikk (1) bekezdésének szabálya akkor alkalmazható, ha az a **tagállamok közötti kereskedelmet érinti**. Az Európai Közösség joggyakorlatában csak a '90-es évek közepére vált elfogadottá, hogy a támogatásnak **jelentősen kell befolyásolnia a Közösségen belüli versenyt**.⁸

⁴ Az Európai Közösségek versenyjoga, II. B. kötet Az Állami támogatásokra vonatkozó szabály magyarázata, Brüsszel – Luxembourg, 1997., 5. o.

⁵ Az Európai Közösségek versenyjoga, II. B. kötet Az Állami támogatásokra vonatkozó szabály magyarázata, Brüsszel – Luxembourg, 1997. 6. o. A kommentár az állam fogalmának kiterjesztésével kapcsolatban a 323/82 *Intermills v. Bizottság* ([1984] ECR, 3089. o.) és a 248/84 *Németország v. Bizottság* ügyekben ([1987] ECR, 4013. o.) hozott bírósági határozatokra hivatkozik.

⁶ A hazai bírósági joggyakorlat szerint **állami (önkormányzati) feladatnak** tekintik mindazon tevékenységet, amely megterheli az állam (önkormányzat) **költségvetését**. E tekintetben ld. a BH. 2003.1006., 2004.34. és 2004. 35. szám alatt közzétett, a Legfelsőbb Bíróság által hozott eseti döntéseket.

⁷ Az Európai Közösség joggyakorlata összhangban áll a WTO szabályaival, hiszen a WTO nem felróható támogatásnak minősítette a normatív módon juttatott, nem szelektív jellegű támogatásokat.

⁸ Ezt megelőzően a Bizottság gyakorlatában **bármilyen** mértékű állami támogatás esetében vélelmezték a Közösség tagállamai közötti kereskedelem érintettségét. Ld.: Dr. Berke Barna: Az Európai Közösség versenyjoga, in: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga (szerk.: Dr. Király Miklós), KJK-Kerszöv, Budapest, 2000., 243. o.

A közösségi elsőként támogatások megállapíthatóságát és átláthatóságát biztosító területen adott ki a tagállamokra nézve kötelező jellegű jogszabályt, a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, többször módosított 80/723/EGK irányelvet.

A Bizottság először egy 1996-os közleményében, majd 1998-ban és 2001-ben rendeletben szentesítette a „*de minimis non curat praetor*”-elvét. A 994/98/EK. rendelet lehetővé teszi, hogy mentesüljenek a tagállamok az állami támogatás bejelentésének kötelezettsége alól egy bizonyos, a Bizottság által meghatározott összeghatár alatt.⁹ A 69/2001/EK rendelet¹⁰ 2. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint nem tartoznak az EKSZ 87. [92] cikkének (1) bekezdése hatálya alá, s így *nem is alkalmazhatóak a 88. [93.] cikk (3) bekezdésének bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályai* azokra a támogatásokra, amelyek függetlenül azok nyújtásának módjától és céljától, három éves időszak alatt nem érik el a bruttó 100.000 € értéket. A jogforrás a szabályok kijátszásának elkerülése érdekében szabályozza, hogy a tagállamoknak központi *nyilvántartást* kell vezetniük az egyes vállalatoknak nyújtott állami támogatásokról. A rendelet végrehajtását és szabályainak betartását a Bizottság jogosult ellenőrizni.

Az EKSZ szabályai alapján a Bizottság és a Bíróság joggyakorlata alapján az állami támogatásról van szó, ha a szubvenció 1. állami forrásból származik, 2. előnyt jelent az érintett vállalat részére, 3. bizonyos vállalatot vagy szektort részesít előnyben, versenytorzító hatású és 5. befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet.

2. Kivételek a 87. [92.] cikkely (1) bekezdésének főszabálya alól: a megengedhető és megengedett támogatások. Az EKSZ 87. [92.] cikke a főszabály alóli kivételek körét kétféleképpen határozza meg.

A 87. [92.] cikk (2) bekezdése tartalmazza az *ex lege kivételek körét*, amelyek a jogalkalmazó diszkrecionális döntésétől függetlenül menetsülnek a 87. [92.] cikk (1) bekezdésének rendelkezései alól.

A 87. [92.] cikk (3) bekezdése azokat a kivételeket sorolja fel, amelyek a *jogalkalmazó* – első fokon a Bizottság – diszkrecionális döntése alapján mentesülhetnek a főszabály alkalmazása alól.

További kivételi csoportot jelent a 88. [93.] cikk azon szabálya, amely gyakorlatilag parttalanná teszi a megengedhető támogatások körét, hiszen a Tanács, valamennyi tagállam kérelmére egyhangú döntéssel gyakorlatilag *bármilyen támogatást jogszerűvé nyilváníthat (a Tanács politikai döntésétől függő kivételek).*

2.a) Ex lege kivételek. Az EKSZ 87. [92.] cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *ex lege* kivételek körét.¹¹ Az állami támogatásokról szóló EK-kommentár is kiemeli azonban, hogy az automatikus mentesítés *sem jelenti a támogatási tervek bejelentése alóli mentességet.* A Bizottságnak ily módon lehetősége nyílik annak ellenőrzésére, hogy ténylegesen megfelel-e a támogatás a 87. [92.] cikk (2) bekezdésében foglalt kivételeknek.

2.b) Jogalkalmazói kivételek. Az állami támogatásokkal kapcsolatos kivételek legfontosabb és leggyakoribb esetei a *jogalkalmazói kivételek.* Az EKSZ 87. [92.] cikkének (3) bekezdésében rögzített mentesség nem automatikus, hanem csak akkor alkalmazható, ha a *Bizottság diszkrecionális értékelését* követően a támogatási terv alapján *engedélyezi* azokat.

⁹ 994/98/EK. rendelet 2. cikk

¹⁰ A 69/2001/EK. rendelet 4. cikkelye alapján a jogszabály 2006. december 31-ig (az 1999-2006-os hétéves költségvetési ciklus végéig – megj.: HI) hatályos.

¹¹ A szabályozás alapján a közös piaccal összeegyeztethetők azon a) *szociális támogatások*, amelyeket az áru eredetén alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül nyújtanak az egyes fogyasztóknak, b) a *természeti katasztrófák vagy rendkívüli események* során keletkezett károk elhárítására nyújtott segélyek, c) a *Német Szövetségi Köztársaság azon területeinek gazdasága számára nyújtott támogatások, amely területeket Németország megosztása hátrányosan érint, ha a támogatások a megosztás által okozott gazdasági hátrányok kiegyenlítéséhez szükségesek.*

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata egyértelműbbé tette a Bizottságnak a 87. [92.] cikkének (3) bekezdésének alkalmazása során gyakorolható mérlegelési hatáskörét. A Bizottság a támogatások hatását **közösségi** és nem nemzeti megközelítésben mérlegeli. Az egyes támogatásoknak *hatékonyak és egyúttal arányosnak* kell lenniük, a szükséges legkisebb mértékű beavatkozással kell megoldaniuk a felmerült gazdasági problémát. A jogalkalmazói kivételek közé sorolható támogatási célokat az EKSZ 67. [92.] cikkének (3) bekezdése tartalmazza.¹²

Az EKSZ 87. [92.] cikkének (3) bekezdése nyitott jellegű taxációt tartalmaz, hiszen megengedi, hogy a Tanács minősített többséggel egyéb mentesítési okokat is meghatározhasson. A joggyakorlat és a szakirodalom a 87. [92.] cikk (3) bekezdésében és a bekezdés felhatalmazása alapján kiadott másodlagos jogforrásokban meghatározott támogatási szabályokon belül megkülönböztet *horizontális és vertikális mentességi szabályokat*. A *horizontális mentességi normák* a bármely ágazatban potenciálisan felmerülő nehézségek elhárításában nyújtanak segítséget, míg a *vertikálisak* az egyes ágazatok gazdasági nehézségei ellen nyújtanak orvosságot.

Az állami támogatások kérdésével foglalkozó egyik legújabb tanulmánykötet is kiemeli, hogy az állami támogatáspolitikában az elmúlt évtizedben egy erős *decentralizációs* folyamat ment végbe. Ennek eredményeként a közjogi személyek által nyújtott támogatások körében jelentősen megnőtt az egyes helyi-területi autonómiák részesedése, az állami támogatások decentralizációja váltotta fel a korábbi centralizált rendszert.¹³ Összességében elmondható, hogy az EU-tagállamainak önkormányzatai által nyújtott támogatások többségükben *regionális támogatások* körében nyújtott *strukturális infrastruktúrális és beruházási segélyek*.¹⁴ Európa, s így az Unió minden országában is fontos feladatok hárulnak az önkormányzatokra a *foglalkoztatás* elősegítésének területén. Fontos szerepet játszanak az önkormányzatok által a *környezetvédelmi beruházásokhoz* nyújtott segítség. A legtöbb európai országban a különböző szintű területi autonómiák feladatai közé tartoznak a helyi gazdaság fejlesztésének kérdései.¹⁵ Az egyes önkormányzatok leggyakrabban a helyi foglalkoztatásban kiemelkedő szerepet játszó kis- és középvállalkozásoknak nyújtanak támogatásokat. Bizonyos tagállamokban a regionális önkormányzatok feladatai közé tartozik a K+F tevékenység segítése.¹⁶ A horizontális támogatások között különösen jelentősek az EU-tagállamok önkormányzatai által nyújtható *regionális, a környezetvédelmi és a kis- és*

¹² Az EKSZ 87. [92.] cikkének (3) bekezdése értelmében a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők azok a támogatások, amelyeket a) a szokatlanul alacsony életszínvonalú vagy súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő területek gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében nyújtanak (*regionális támogatások*), b) a közös európai érdekű fontos tervek megvalósítására vagy egy tagállam gazdasági életében bekövetkező súlyos zavarok kiküszöbölésére nyújtanak, c) bizonyos gazdasági ágazatok vagy gazdasági területek fejlődésének megkönnyítésére nyújtanak, amennyiben a közösségi érdekekkel ellentétesen mértékben nem módosítják a kereskedelmi feltételeket, d) a kultúra és a kulturális örökség megővésének előmozdítására nyújtanak, amennyiben a közösségi érdekekkel ellentétesen mértékben nem módosítják a kereskedelmi feltételeket, e) egyéb támogatási csoportok, amelyeket a Tanács – a Bizottság javaslatára – minősített többséggel hozott határozatában megjelöl.

¹³ Ld.: Malcolm Ross: Decentralization, Effectiveness and Modernization: Contradiction in Terms?, in.: The Law of State Aid in the European Union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004., 101-102. o.

¹⁴ Ld.: Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 357. o.

¹⁵ Önkormányzati feladat a helyi gazdaság fejlesztése például Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Németországban és Olaszországban. Ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 75., 146. és 159. o. valamint Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 336. o.

¹⁶ Például Franciaországban, ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 79. o.

középvállalatoknak juttatott támogatások. A fentiek mellett ki kell emelni a *kulturális örökség megóvása érdekében nyújtott támogatásokat* is.¹⁷

A szabályozást áttekintve megállapítható, hogy az EU az elmaradott területeken nagyobb mértékű állami támogatást tesz lehetővé. Mind a gazdagabb, mind a szegényebb országok elmaradott régióinak önkormányzatai számára biztosított, hogy a többi önkormányzatnál jelentősebb mértékű támogatásban részesítsék a területén működő vállalatokat, azonban a közösségi szinten is elmaradott területeket preferálják a másodlagos jogforrások és bizottsági iránymutatások.

3. A támogatások jogszerűségének bizottsági vizsgálata. A jogszerűtlen támogatások közösségi jogi következményei. Az EKSZ 88. [93.] cikkének (1) bekezdése alapján az állami támogatásokra vonatkozó *közösségi szabályok betartását a Bizottság, mint a Közösség versenyhatósága ellenőrzi*, az ellenőrzés keretében a Bizottság a tagállamok számára intézkedéseket javasol.¹⁸ A 88. [93.] cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság a tagállamokkal *párhuzamosan* végzi a fennálló támogatások¹⁹ vizsgálatát, amelyeket nem kell bejelenteni sem felfüggeszteni.²⁰ Az EKSZ meghatározza a jogellenesen nyújtott állami támogatások szankcióját is. Az EKSZ 88. [93.] cikkének (2) bekezdése szerint a 87. [92.] cikk alapján a *közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatásokat* és azokat a támogatásokat, amelyek felhasználásával visszaélnék, a tagállamnak a Bizottság által hozott határozat alapján a határozatban megadott határidőn belül *meg kell szüntetnie, vagy meg kell változtatnia*. Amennyiben a tagállam nem tesz eleget a Bizottság által előírt kötelezettségének, a Bizottság – eltérően a 226. [169.] és 227. [170.] cikk szerinti, tagállamok elleni eljárástól – *közvetlenül a Bírósághoz* fordulhat. A Bizottság a 88. [93.] cikk (3) bekezdése alapján *előzetes ellenőrzést folytat*, s az EKSZ szabályaival ellentétes támogatások folyósítását *felfüggesztheti*.

A 89. [94.] cikk felhatalmazza a Tanácsot, hogy konzultációs eljárás során, minősített többséggel hozott rendeletében szabályozhatja a 87. [92.] és 88. [93.] cikk végrehajtását, az eljárásokat, s az intézkedéseket. A felhatalmazással a Tanács csak viszonylag későn élt, 1999. március 22-én elfogadta a 659/1999/EK. rendeletet a 88. [93.] cikk alkalmazásáról. A rendelet részletesen szabályozta a támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat, valamint a jogellenes támogatások²¹ jogkövetkezményeit. A Tanács a jogforrásban alapvetően a kialakult bírósági és bizottsági joggyakorlatot kodifikálta.

A 659/1999/EK rendelet megalkotásával a Közösség eleget tett régi tartozásának, s írott jogforrásban szabályozta az állami (és az állam tágan értelmezett fogalma alapján az önkormányzati) támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat és a jogellenes támogatások jogkövetkezményeit. A Tanács a szabályozás kialakítása során a versenyeljárás szabályainak (a 17/62/EGK rendeletnek) alapján álló bizottsági és bírósági joggyakorlatot vette alapul.

¹⁷ Az Európai Unióban általános, hogy a különböző szintű önkormányzatok felelősek a helyi kulturális élet szervezéséért, a helyi kultúra támogatásáért, ld. például Németországban, Ausztriában, Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Írországban, Olaszországban. Ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 23., 39., 75., 76., 79., 95. 142., 158. és 191., 196. o.

¹⁸ EKSZ 88. [93.] cikk (1) bekezdés: „A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan felügyeli az ezekben az államokban fennálló valamennyi támogatási rendszert. A tagállamok számára olyan megfelelő intézkedéseket javasol, amelyeket a folyamatos fejlődés vagy a közös piac működése követel.” Forrás: Az európai integráció alapszerződésai (szerk.: dr. Fazekas Judit), KJK-Kerszöv, Budapest, 2000., 85-86. o.

¹⁹ A fennálló támogatás fogalmát a 659/1999/EK. rendelet 1. cikkének b) pontja határozza meg.

²⁰ Az Európai Közösségek versenyjoga, II. B. kötet Az Állami támogatásokra vonatkozó szabály magyarázata, Brüsszel – Luxembourg, 1997., 36. o. A kommentárral megegyezően szabályozza a kérdést a 659/1999/EK. rendelet 2. cikkének (1) bekezdése is, amely a bejelentési kötelezettséget csak az új támogatásokra ír elő.

²¹ A 659/1999/EK rendelet 1. cikke e) pontja szerint a jogellenes támogatás olyan új támogatás, amelyet a szerződés 88. [93.] cikke (3) bekezdésének megsértésével vezettek be.

4. Összegzés. Az Európai Közösség az állami támogatásokat, mint a piaci versenyt torzító intézkedéseket főszabály szerint tiltja. A Közösség jogalkalmazó szervei az állam fogalmát a támogatáspolitikai terepén a lehető legszélesebb körben értelmezik, így az egyes tagállamok *önkormányzatai* is e körbe sorolhatók.²² Az EKSZ, a másodlagos jogforrások és a Bizottság közleményei pontosan meghatározták, hogy mely támogatások és milyen mértékben képeznek kivételt az EKSZ 87. [92.] cikk (1) szabálya alól, s tekinthetők megengedettnek (a 659/1999/EK rendelet megfogalmazása szerint *fennállónak*). A Közösség rendeleteiben meghatározta a szabályok alkalmazásának *eljárását*, valamint megszegésük *jogkövetkezményeit*. Érdekes, hogy a részletes jogszabályalkotásra csak négy évtizeddel a Közösség megalakulását követően került sor.

Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok többsége az EKSZ-ben és különböző közösségi rendeletekben lefektetett, így a *tagállamokra és a tagállamok önkormányzataira közvetlenül alkalmazható*,²³ *s kidolgozottsága, valamint a közösségi jog elsőbbségének*²⁴ *és az előfoglalás*²⁵ *tételének köszönhetően döntően meghatározza az egyes tagállamok önkormányzatai által nyújtható támogatások megengedhetőségének szabályait.*

Bár a Közösség szabályai szigorúnak tűnnek, érdemes megjegyezni, hogy **az Európai Unióban** jelenleg is **magas az ipari és szolgáltató szektor állami támogatási aránya**.²⁶ A Közösség tagállamai 1996-1998 között összesen 93 milliárd €-t (!) fordítottak szubvenciókra.²⁷ A támogatáspolitikai eszközeivel gyakran éltek az egyes területi önkormányzatok is, amely gyakran jelentős anyagi nehézségeket okozott számukra. Az Unió szakembereinek kell megoldaniuk, hogy a frissen megalkotott szabályozás elérhesse kitűzött célját: a vállalkozások közötti versenyt a lehető legkevésbé torzítsák a különböző támogatások, miközben a lemaradó területek számára is biztosítják az esélyt a felzárkózáshoz.

Önkormányzati támogatások megengedhetősége az EU egyes tagállamaiban

Az Európai Unió egyes tagállamaiban – így 2004. május 1-től hazánkban is – az önkormányzati támogatások megengedhetőségét alapvetően a közösségi jog határozza meg. Az egyes önkormányzatok számos formában nyújthatnak támogatásokat a területükön működő vállalkozásoknak. A különböző formájú vállalkozások eltérő súlyúak az egyes

²² Az állam tág értelemben vett, a területi és testületi autonómiákat is magába foglaló európai bírósági fogalm meghatározást emeli ki Sabine Altmeyer is újabban megjelent művében. Ld.: Sabine Altmeyer: Gemeinschaftswidrige staatliche Beihilfen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999., 22. o.

²³ Az Európai Bíróság a Van Gend & Loos ügyben kimondta az *EKSZ szabályainak közvetlen alkalmazhatóságát*. A közösség rendeleteinek *közvetlen alkalmazhatóságát* az Európai Bíróság a 39/72 Bizottság v. Olaszország ügyben mondta ki. Ld.: Európai közjog és politika (szerk.: Kende Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 333-334. és 338. o.

²⁴ „A közösségi jog elsőbbségének tétele alapján, a közvetlenül hatályos közösségi jog, ha összeütközik a tagállamok belső jogszabályaival, *elsőbbséget élvez.*” Ld.: Európai közjog és politika (szerk.: Kende Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 346. o.

²⁵ Amennyiben a közösségi jogalkotást kimerítőnek találja az Európai Bíróság, vagy azt állapítja meg, hogy a közösségi jog „teljes rendszert” alkot, akkor az *előfoglalás* tétele alapján kimondja, hogy az adott terület minden tagállami szabályozása hatályát veszti, kivéve azokat, amelyekkel kapcsolatban a közösségi jog kifejezetten másként rendelkezik. Ld.: Európai közjog és politika (szerk.: Kende Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 1995., 349. o.

²⁶ A mezőgazdasági szektorban fennálló állami támogatást a Közösség nemhogy tiltaná, hanem a közös agrárpolitika (CAP) keretében saját maga szervezi és finanszírozza. Ld.: Agrárjog (szerk.: Dr. Vass János), ELTE ÁJK, Budapest, 1999., 202. o.

²⁷ Bár a támogatás aránya csökkent az 1994-96-os évekhez képest (1994-1996 között 104,2 milliárd €, az 1996-1998. évi támogatási intenzitás ennek az időszaknak a 89,25%-a), de még mindig jelentősnek tekinthető. Ld.: Kende Tamás: Állami támogatásokkal kapcsolatos politika, in.: Az Európai Unió politikái (szerk.: Kende Tamás – Szűcs Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 530. o.

tagállamokban, ugyanis a tagállamok önkormányzati vagyoni és államháztartási rendszerei nagymértékben eltérnek. A legjellemzőbb formák az *adókedvezmények* (negatív adók), a különböző *beruházási és foglalkoztatási támogatások*, a *vállalkozások számára kedvezményes áron hozzáférhetővé tett infrastruktúrák*, valamint a *kedvezményes kölcsönök*.

A közösségi jog mellett a támogatások megítélésében jelentős szerepet játszanak az egyes tagállamok jogai is. A tanulmány jelen fejezetében az egyes országok állami szintű szabályozásai közül részletesen a modellalkotó jelentőségű francia, német és brit szabályozást tekintem át. Röviden bemutatom azt is, hogy a fenti országokban melyek azok a területek, támogatási formák, amelyek meghatározóak, s amelyek a különböző tagállami normák megalkotásához vezettek.

1. Franciaország. A francia rendszerben az önkormányzatok autonómiája viszonylag csekélynek tekinthető a többi EU-tagállam területi önkormányzataihoz viszonyítva.²⁸

Franciaországban a *települési önkormányzatok (községek, commune)*²⁹ feladatai közé tartozik többek között az önkormányzati közszolgáltatást ellátó, ún. vegyes finanszírozású társaságok támogatása (az ilyen vállalatok az EKSZ. 86. [90.] cikkének hatálya alá eső közüzemnek minősülnek az EK joggyakorlatában) és a település *gazdasági tevékenységének támogatása*.³⁰ Az egyes francia községek feladataik ellátáshoz szükséges források többségét *állami támogatásokból* szerzik, a *helyi adók és más saját bevételek csak korlátozott önállóságot* biztosítanak a községeknek.³¹

Az 1980-as években az egyes települési önkormányzatok gazdaságélénkítési feladatainak *közvetlen, direkt támogatásokkal* tettek eleget. A posztindusztriális társadalom kialakulásának folyamata, a gazdasági szerkezetváltás súlyos gazdasági és társadalmi problémákat okozott. A hagyományos ipari területeken, az ártermelő nehéziparban, könnyűiparban és különösen a Franciaország számára kiemelkedő társadalmi jelentőségű élelmiszeriparban számos vállalkozás került csődközeli helyzetbe. Az egyes települési (községi) önkormányzatok a tömeges leépítések elkerülése érdekében *kedvezményes kölcsönöket* nyújtottak a bajba jutott vállalkozásoknak. A segítségnyújtás mértéke olyan jelentős volt, hogy az 1980-as évek végére a 10.000 főnél népesebb francia települési önkormányzatok (községek, *communes*) egyharmada nyújtott támogatást az anyagi gondokkal küzdő gazdasági vállalkozásoknak.³² Ezek a gyakran jelentős összegű támogatások a '80-as évek közepére gondokat okoztak a helyi pénzügyekben.³³ A francia törvényalkotó a **helyi pénzügyek konszolidálása – és nem a versenysemlegesség biztosítása – céljából** alkotta meg az **1988. január 5-i törvényt**, amely

²⁸ Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 235. o.

²⁹ A francia önkormányzati rendszer egészen az 1960-as, 70-es évekig egyáltalán nem különböztetett a különböző települési önkormányzatok között. Párizs ugyanúgy község (commune) volt, mint egy 200 fős falu. Az Ötödik Köztársaság közigazgatási reformjaiban alkották meg a nagyvárosi agglomerációk különleges önkormányzatát, a nagyvárosi községet (CU). Ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 85. o.

³⁰ Ki kell emelni azonban, hogy a decentralizációs törvénycsomag keretében elfogadott 1983. január 7-i törvény szerint a gazdaság fejlesztése elsősorban a régiók hatáskörébe tartozik. A kompetenciák tekintetében ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 75. o. és 80. o.

³¹ Franciaországban a községek saját adóbevételei közé tartozik a helyi iparüzési adó 50%-a, a települési lakosok fejadó jellegű befizetése, valamint a települési ingatlanadó. Az önkormányzatok saját bevételei között viszonylag jelentős tételt tesznek ki az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek. Ld.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 80-82. o.

³² Ld.: Gerard Marcou: Regional Development, Local Intervention and National Policies in France: New Tendencies, in.: Decentralization, Local Governments and Markets (ed. by Robert Bennett), Clarendon Press, Oxford, 1990., 86. o.

³³ Jeanne Becquart-Leclercq: Frankreich, in.: Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 74-75. o.

*megtiltotta, hogy a községek átvállalják a vállalkozások tartozásait. A törvény szigorú feltételekhez nyújtotta az önkormányzatok vállalkozásoknak nyújtott kölcsöneit, s szűk térre szorította le a kedvezményes önkormányzati hitelek körét.*³⁴

A francia önkormányzati rendszerben az 1982-es decentralizáció során létrehozott régiós önkormányzatok hatáskörébe tartozik – az EU regionális politikájával összhangban – a *regionális gazdaság élénkítése, a munkahelyteremtő programok szervezése és a kutatás és fejlesztés támogatása. A régiók által nyújtott támogatások jellegzetesen elérik a 100.000 eurós mértéket, így az EK állami támogatásokra vonatkozó jogszabályainak hatálya alá tartoznak.* A francia belső jogi szabályokat a fentiekre tekintettel a közösségi joggal harmonizáltan alakították ki.³⁵

Franciaországban – a szigorú közösségi jogszabályoknak is köszönhetően – az 1990-es évektől kezdve csökkentek a közvetlen jellegű önkormányzatok által nyújtott támogatások. A különböző közösségi felhatalmazó rendeletek keretei között – német mintára – egyre nagyobb jelentőséget kaptak a különböző, a vállalkozások számára kedvezményes áron átadott infrastrukturális beruházások (ipari parkok).³⁶ Az egyes települési önkormányzatok – angolszász mintára – nagy számban vesznek részt a közsféra és a magántőke együttműködésével megvalósuló vállalkozásokban, beruházásokban (*public private partnership, PPP*), amelyekben keresztül szintén lehetőség nyílik az egyes magáncégek támogatására.³⁷

A francia önkormányzatok másik jelentős támogatási területét a különböző infrastrukturális közszolgáltatásokat nyújtó *közvállalatok* támogatása jelenti. A fenti vállalatok általában veszteségesek, s az önkormányzatok – mint tulajdonosok rendszeresen pótolják a közüzemek veszteségeit.³⁸ Az ilyen tőkeinjekciók a fentiekben ismertetett közösségi szabályozás szerint állami támogatásnak minősülnek.

2. Németország. A Német Szövetségi Köztársaságban az egyes szövetségi tagállamok (Bundesländer) jelentősen eltérő önkormányzati rendszerei³⁹ az egyes helyi-területi autonómiák számára jelentős önállóságot biztosít.

A német jog részletesen szabályozza az önkormányzati közszolgáltatások ellátását, s azt, hogy az egyes önkormányzatok közvetlenül milyen gazdasági jellegű tevékenységet végezhetnek. A német versenytörvény – az EKSZ 86. [90.] szakaszával összhangban – az önkormányzati monopóliumokra is alkalmazza a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szabályait.⁴⁰

Az egyes németországi települési és területi önkormányzatok feladatai között szerepel a *gazdaság fejlesztésének feladata is.* A francia modellel szemben a német önkormányzatok *jelentős saját bevételekkel rendelkeznek, amelyek viszonylagos pénzügyi önállóságot biztosítanak az egyes helyi-területi autonómiáknak.* A legfontosabb és legjelentősebb helyi adó az *iparüzési adó*, amely mellett föld- és ingatlanadókat, kommunális adókat, különböző díjakat szednek az önkormányzatok.⁴¹

A német közigazgatási jogi felfogás kiindulópontja hogy az állam, a közhatalom csak kivételesen avatkozzon be a versenyen alapuló gazdaságba, mint „a kapitalizmus

³⁴ Uo. 75. o.

³⁵ Uo.79-80. o.

³⁶ Uo. 75. o.

³⁷ Uo. 80. o.

³⁸ Uo. 75. o.

³⁹ Allgemeines Verwaltungsrecht (hrsg. von Hans-Uwe Erichsen), 10., neuarbeitete Auflage, Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1995., 652. o.

⁴⁰ Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 338-342. o.

⁴¹ Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 27. o.

javítóüzeme”.⁴² Ezért jelent gondot a német közigazgatási jog számára az önkormányzati támogatások határának megvonása.

Németországban – a francia dirigista politikával szemben – az államnak és a helyi önkormányzatoknak a gazdaságba történő közvetett beavatkozása volt a jellemző. Ez a szemlélet érvényesült a támogatáspolitikai terén, az egyes területi autonómiák által nyújtott támogatások jelentős részben *iparúzési adó és egyéb adókedvezmények* formájában jelentek meg.⁴³ Az adókedvezmények területén a német jogban az *önkormányzatok alkotmányjogilag biztosított autonómiája*⁴⁴ és a *verseny szabadságának* értéke ütközik. Az iparúzési adó szerepe azért kiemelkedő, mivel a fenti adó megállapítására, bevezetésére a helyi önkormányzatok jogosultak, ám az azokból származó bevételekből mind a tartomány, mind a szövetségi állam részesedik.⁴⁵ Emiatt ellentétbe kerülhet a szövetségi állami szerkezet alkotmányos alapelve és a fent említett önkormányzathoz való jog.⁴⁶ A jelenlegi német alkotmánybírói gyakorlat a kollíziót az önkormányzatok javára oldotta fel, ugyanis álláspontja szerint – mivel az iparúzési adó elsősorban a helyi érdekek finanszírozását szolgálja – az önkormányzatok alkotmányos önállóságából fakadóan egy települést sem lehet arra kényszeríteni, hogy ilyen adót vezessen be. *A bevezetett adókkal kapcsolatban azonban érvényesülnek az EK-jog állami támogatásokra vonatkozó – fent ismertetett – szabályai.*⁴⁷

A másik jelentős támogatási forma az egyes vállalkozásoknak nyújtott indirekt, infrastrukturális jellegű segítségnyújtás. Ennek keretében a települési önkormányzat zöldmezős beruházások indítására alkalmas, közművesített telkeket ad át a cégeknek a piacinál jóval alacsonyabb, kedvezményes áron. Gyakran ezt a formát kombinálják az iparúzési adókedvezmények nyújtásával is.⁴⁸

Németországban is jelentős az önkormányzatoknak a helyi közüzemi szolgáltatások nyújtásában történő közreműködése. A jelentősebb német direkt állami támogatási kört elsősorban a fenti köztulajdonú vállalkozásoknak nyújtott veszteségpótlások, tőkeinjekciók jelentik.⁴⁹

A német jogtudomány a támogatások körét a fentiekén túl is rendkívül szélesen vonja meg. Így támogatásnak tekinti többek között a vállalkozások tájékoztatását, az ingyenes tanácsadást, valamint a vállalkozásbarát várostervezést.⁵⁰

Az önkormányzatok támogatási lehetőségeinek határát a német jogban elsősorban a *célhoz kötöttség* jelenti, amely elv magában foglalja a *hatékonyság* és az *arányosság* EK-

⁴² Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 338. o.

⁴³ Ralf von Ameln szerint elsősorban az adókedvezmények jelentik az egységes belső piac kialakítása során az önkormányzatok által nyújtott támogatások leginkább problematikus – s ezért felülvizsgálendő területeit. Ld.: Dr. Ralf von Ameln: Auswirkungen des Europäischen Binnenmarkts auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EU-Mitgliedstaaten, in.: Deutsches Verwaltungsblatt, 1992/8., 479. o.

⁴⁴ Az önkormányzathoz való jogot a német Alaptörvény (Grundgesetz) 28. szakasz 1. bekezdés 1. mondata rögzíti.

⁴⁵ Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 357. o.

⁴⁶ A német Alaptörvény (Grundgesetz) 1. szakasza rögzíti, hogy a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi állam.

⁴⁷ Az üzleti adókedvezmények a Bizottság és a Bíróság gyakorlatában egyértelműen állami támogatásnak minősülnek. Ld.: Richard Plesner: Definition of Aid, in.: The Law of State Aid in the European Union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004., 26. o.

⁴⁸ Ld.: Dr. Ralf von Ameln: Auswirkungen des Europäischen Binnenmarkts auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EU-Mitgliedstaaten, in.: Deutsches Verwaltungsblatt, 1992/8., 479. o.

⁴⁹ Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 357. o. és Sabine Altmeyer: Gemeinschaftswidrige staatliche Beihilfen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999., 35. o.

⁵⁰ Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 358. o.

joggyakorlatban megfogalmazott elvét. A támogatások nyújtása során az egyes településeknek a „*települési szomszédjog*” alapján tekintettel kell lenniük arra, hogy intézkedéseikkel más településeknek ne okozzanak kárt. Korlátozó szabályokat szabályozhatnak meg az egyes *tartományi jogok*. A szövetségi jogalkotásban elsősorban az *államháztartási- és adójogszabályok* határolják be az önkormányzatok mozgásterét. A német államháztartási jog alapelveként írja elő a közhatalmi szervek *gazdaságos és célszerű működését, tilalmazzák a közpénzezből történő ajándékozást*. Előírják, hogy a közhatalmi szervek gazdálkodásuk során a lehető legnagyobb *biztonságra* kell, hogy törekedjenek. Szabályozzák a joggal való visszaélés és a gazdasági szabályok megkerülésének tilalmát, valamint kötelezővé teszik az anticiklikus gazdaságpolitikai tervezést.⁵¹

A német belső jogi korlátozásokon túl meghatározó a közösségi jog szabályozása, azonban – elkerülendő a közösségi szervezetekkel történő közvetlen ütközést – az önkormányzatok tekintetében a szabályok betartását az általános **közigazgatási felügyeletet ellátó hatóságok** ellenőrzik és szankcionálják.⁵² A fenti megoldásnak az a jogdogmatikai alapja, hogy a *közösségi jogi – rendeleti – szabályok közvetlenül alkalmazandóak*, s ezért azok tulajdonképpen belső jogszabályként viselkednek, megszegésük pedig olyan, mintha az önkormányzat valamely más, szövetségi vagy tartományi normát sértene meg. A fenti törvénysértések felderítése és szankcionálása pedig az adott önkormányzat felett felügyeletet ellátó szervezet feladata.

3. Más tagállamok. A német szabályozáshoz hasonló modellt követ **Ausztria** is. A **skandináv államokban** az EU-csatlakozást követően került sor a támogatási politika reformjára, az EU azonban rájuk nézve átmeneti szabályokat határozott meg.⁵³ A **mediterrán** tagállamok számos problémát okoznak Brüsszelnek, ugyanis dirigista gazdaságpolitikájuk miatt az önkormányzatok is jelentős mértékben beavatkoznak a gazdaság folyamataiba. Az EK-szabályok azonban rájuk nézve is kötelezőek, s a Közösség nyomása révén belső jogaikban is korlátozó szabályokat vezettek be, amelyek szabályozási modellje a franciához hasonló, s elsősorban a *direkt támogatásokra nézve tartalmazzanak szabályokat*.⁵⁴ Érdekesség, hogy a szigorú, tiltó szabályok ellenére is jelentős az önkormányzati támogatások aránya, amelyek gyakran jogellenesek.

Speciális a helyzete a **brit** önkormányzatoknak. A brit közigazgatási szabályok mind a nagyvárosi, mind a megyei és a járási önkormányzatok kötelező feladatává teszik a gazdaság fejlesztését.⁵⁵ Az Egyesült Királyságban a '80-as évekig elterjedtek voltak a közvetlen támogatások, de fontos szerep jutott az egyes adómentességeknek, kedvezményeknek, valamint a közszféra és a magánszféra együttműködésében megvalósuló projekteken (*public private partnership*), a gazdasági társaságoknak nyújtott anyagi segítségnek.⁵⁶ Az önkormányzatok támogatási politikájában a belső jogi szabályok elsősorban a helyi adóztatás és a direkt támogatások terén szabályoznak korlátokat. Az Egyesült Királyság szabályozását is összhangba hozták a **közösségi joganyaggal, amely a közvetlen alkalmazhatóság, a közösségi jog elsőbbsége és az előfoglalás elve miatt meghatározó az Egyesült Királyságban is**. Az állam által nyújtott támogatások jogszerűségének megítélése – igaz a központi közigazgatási szervek által indított perekben – elsősorban az angol **bíróságok** feladata. Érdekesség, hogy a támogatási politikával kapcsolatos esetekben a bíróságok nem

⁵¹ Uo. 358. o.

⁵² Ld.: Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995., 359-360. o.

⁵³ Ld. 659/1999/EK rendelet 1. cikk b) (i) pontja.

⁵⁴ Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994., 176., 192., 231. o.

⁵⁵ Uo. 146-148. o.

⁵⁶ Uo. 146. o.

hivatkoztak közvetlenül a közösségi jogra. A Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) egy precedensértékű ítéletében gyakorlatilag a *common law*-ba implementálta a közösségi szabályokat.⁵⁷ Azonban az angol bírósági gyakorlatban is egyértelmű, hogy az önkormányzatok által nyújtott támogatások tekintetében is alkalmazni kell a közösségi jog alapján kialakított szabályokat.⁵⁸

Összegzés

A jogharmonizáció, a jogintézmények gyökeret eresztésnek folyamata hosszú, amelyet akkor mondhatunk befejezettnek, ha a nemcsak a jogszabályok lapjain, de a tényleges gyakorlatban is érvényesül, az, hogy az állam és az önkormányzatok nem a gazdaság mindható és mindentudó urai, hanem a „kapitalizmus javítóüzemei”. Elmondható, hogy az EU15 legtöbb tagállamában – legalább is az alkalmazandó jogszabályok és bírói jog tekintetében – meghatározó a közösségi joganyag hatása, mivel a tagállamok a belső piac kiépítésének folyamatában nemzeti szabályaikat a '80-as, '90-es évek folyamán összhangba hozták az Unió normáival.

Azokban a tagállamokban, ahol az önkormányzatok adóztatási joga korlátozottabb, s ahol dirigista jellegű gazdaságpolitikát folytatnak, a belső jogi szabályozás elsősorban a *közvetlen támogatások nyújtását rendezte*. A jelentősebb helyi autonómiájú, liberálisabb államok önkormányzataiban általában adókedvezmények formájában nyújtottak támogatásokat. A német modellt követő államok pénzügyi joga az *önkormányzatok által nyújtható adókedvezményeket szabályozzák részletesebben*.

Megállapítható azonban, hogy a direkt támogatásokat szigorúan tiltó közösségi szabályozásnak is köszönhetően minden tagállamban nagyobb szerepet kaptak a *közvetett*, s így nehezebben ellenőrizhető támogatási formák.

Ki kell emelni, hogy amennyiben a Közösség valóban korlátozni akarja az állam és a közületek által nyújtott támogatások mértékét, úgy arra kell törekednie, hogy egy olyan hatékony ellenőrzési (monitoring) rendszert hozzon létre, amely képes kimutatni, s meggátolni az *indirekt* állami és önkormányzati segítségnyújtási formákat.

⁵⁷ A *Court of Appeal* a *Professional Contractors' Group* ügyben – [2002] 1 CMLR para 28 – a jogellenes állami támogatás 6 kritériumát sorolja fel: a) előnyt vagy juttatást jelent, b) az állami vagy az állammal szoros kapcsolatban álló szervek juttatják, c) szelektíven juttatott, d) a versenyt befolyásoló hatású, e) hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, e) nem jelentették be az Európai Bizottságnak. Ld.: Kelyn Bacon: *State Aid in English Courts: Definition and Other Problems*, in.: *The Law of State Aid in the European Union* (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004., 345. o.

⁵⁸ Uo. 347. o.

Felhasznált irodalom

1. Sabine Altmeyer: Gemeinschaftswidrige staatliche Beihilfen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
2. Dr. Ralf von Ameln: Auswirkungen des Europäischen Binnenmarkts auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EU-Mitgliedstaaten, in.: Deutsches Verwaltungsblatt, 1992/8.
3. Az Európai Közösségek versenyjoga, II. B. kötet Az Állami támogatásokra vonatkozó szabály magyarázata, Brüsszel – Luxembourg, 1997.
4. Kelyn Bacon: State Aid in English Courts: Definition and Other Problems, in.: The Law of State Aid in the European Union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004.
5. Dr. Berke Barna: Az Európai Közösség versenyjoga, in: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga (szerk.: Dr. Király Miklós), KJK-Kerszöv, Budapest, 2000.
6. Allgemeines Verwaltungsrecht (hrsg. von Hans-Uwe Erichsen), 10., neuarbeitete Auflage, Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1995.
7. Az európai integráció alapszerződése (szerk.: dr. Fazekas Judit), KJK-Kerszöv, Budapest, 2000.
8. Kende Tamás: Állami támogatásokkal kapcsolatos politika, in.: Az Európai Unió politikái (szerk.: Kende Tamás – Szűcs Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
9. Európai közjog és politika (szerk.: Kende Tamás), Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
10. Gerard Marcou: Regional Development, Local Intervention and National Policies in France: New Tendencies, in.: Decentralization, Local Governments and Markets (ed. by Robert Bennett), Clarendon Press, Oxford, 1990.
11. Richard Plenner: Definition of Aid, in.: The Law of State Aid in the European Union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004.
12. Malcolm Ross: Decentralization, Effectiveness and Modernization: Condition in Terms?, in: The Law of State Aid in the European union (ed. by Andrea Biondi, Piet Eeckhout and James Flynn), Oxford University Press, Oxford, 2004.
13. Agrárjog (szerk.: Dr. Vass János), ELTE ÁJK, Budapest, 1999.
14. Kay Waechter: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1995.
15. Kommunalpolitik in Europa (hrsg. von Hans-Georg Wehling), Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln, 1994.

Longa Anna
Agrárjogi Tanszék
Konzulens: Réti Mária

A hagyományos szövetkezet fogalmi elemeinek és a nemzetközi szövetkezeti alapelvek vizsgálata a marketing-szövetkezetek esetében

A szövetkezet, mint sajátos társulási forma megjelenése Európában

A szövetkezet, mint sajátos szervezeti struktúra az európai gazdasági fejlődés szerves eredményeként¹, a XIX. században alakult ki. Ebben az időszakban Európa nyugati régiójának gazdasága, társadalma és ebből fakadóan szellemiségi környezete is jelentősen átalakult. A szabadversenyos kapitalizmus egyre inkább átalakult monopolkapitalizmussá, ami a termelés iparszerűvé válásával és a tőkekonzentráció iránti igény megjelenésével járt együtt. E folyamat eredményeként a piac szereplői közül a nagytőkével rendelkezők voltak képesek a versenyben pozíciójukat megőrizni, a kis- és középtőkével rendelkezők piacra jutása és ott maradása egyre inkább lehetetlenné vált. Versenyképességük megőrzése érdekében a kis- és középvállalkozók az önszegély és önszerveződés gondolata alapján olyan társulást hoztak létre amely az egyedi gazdasági célok egyesítése mellett szociális motiváltsággal – elszigeteltség felszámolása, kölcsönös előmenetel biztosítása - is rendelkezett. Az első szövetkezet megalapítására 1844-ben, Angliában került sor (Society of Equitable Pioneers). A társulás alapszabályának egyes rendelkezései (Rochdale-i alapelvek) már az 1800-as évek folyamán megalkotott európai szövetkezeti törvényeknek² is részeivé váltak és a későbbiekben elméleti tételekké kristályosodva a mai napig nagy hatást fejtenek ki az egyes országok szövetkezeti szabályozására.

A magyar szövetkezeti szabályozásról

Ez a társulási forma hamar ismertté vált a magyar gazdaságban is. A szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozás alapját a Kereskedelmi Törvénykönyv (1875. évi. XXXVII. törvény) rendelkezései adták. A szövetkezetekre irányadó szabályozás körében fontos még például „A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről” szóló 1898. évi XXIII. törvény. A szövetkezeti jog elméleti-dogmatikai alapjait – többek között – Kautz Gyula, Kunz Ödön, Nagy Ferenc, Ihrig Károly dolgozták ki. Már a második világháború előtt megjelentek és elterjedtek a magyar gazdaságban a hitel- és fogyasztási szövetkezetek illetve az ún. előmozdító szövetkezetek, melyek közé a marketing-szövetkezetek is tartoznak³.

¹ Réti Mária: Szövetkezeti jog, tanszegédlet Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. 9.o.

² 1852-ben lépett hatályba az első angol szövetkezeti törvény (Industrial and Provident Societies Act).

Franciaországban 1867-ben született meg a szövetkezetekre vonatkozó szabályozás, amelyben a szövetkezeteket „loi sur les sociétés” cím alatt société à capital variable-ként (változó tőkével rendelkező társaság) határozta meg a jogalkotó. A német szövetkezeti törvény 1889. május 1.-jén lépett hatályba.

³ Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszer-gazdaságában Európa Fórum 2001/2.

A második világháború után, a felülről történő, adminisztratív és bürokratikus eszközöket felhasználó gazdaságátalakítás a szövetkezet jogintézményét is eszközként használta céljai eléréséhez, megfosztva azt sajátos gazdasági és jogi tartalmától. A szövetkezet, mint jogintézmény tartalmát a politikum átírta. A szövetkezet az állami gazdaság-szervezés egyik eszközévé vált, de ahelyett, hogy a kis-és középvállalkozók illetőleg gazdálkodók megerősítését szolgálta volna, a nagyüzemi gazdálkodás megteremtésével ennek a rétegnek a felszámolására törekedett. A szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozásban nem jelentek meg a klasszikus szövetkezeti elvek – nyitott tagság, önkéntesség –; a szövetkezetekre vonatkozó normaanyagot alapvetően a szocialista gazdasági irányítás két korszaka határozta meg. Az 1968-ig érvényesülő direkt gazdaságirányítási mechanizmus keretében az állam a szövetkezetek termelő-és értékesítő tevékenységét teljes egészében kontroll alatt tartotta. Az 1948-ban bevezetett ún. beszolgáltatási rendszer egészen 1956-ig meghatározó volt a mezőgazdasági termékek „forgalmazása” területén, 1956-tól 1968-ig pedig a direkt tervutasításos rendszer érvényesült. 1968-tól az indirekt gazdaságirányítási mechanizmus kezdetétől az állami beavatkozás enyhült, a közvetlen állami irányítás helyébe a törvényességi felügyelet lépett, amely az állami beavatkozást csak a szövetkezet törvénytisége esetén tette lehetővé.

A rendszerváltás folyamatában fontos célkitűzésként szerepelt a szövetkezeti vagyon, mint oszthatatlan csoporttulajdon megszüntetése és annak magántulajdonná való átalakítása. Első lépésként az 1989-es törvénycsomag⁴ tette lehetővé a vagyonnevesítés megkezdését, ám végső megoldást az 1992.évi II. törvény jelentett, mely a korábban oszthatatlannak minősített szövetkezeti tulajdon teljes körű és kötelező felosztásáról rendelkezett a vagyonnevesítési eljárás keretei között.

A mai magyar szövetkezeti szabályozás alapvetően három törvényi szintű jogszabályon nyugszik. Ezek az 1992.évi I. törvény – a szövetkezetekről –; az 1992.évi II. törvény – A szövetkezetekről szóló 1992.évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról –; és a 2000.évi CXLI. törvény – az új szövetkezetekről, 2004 novemberében a Kormány határozatban döntött az egy új, egységes szövetkezeti törvény koncepciójáról.

A rendszerváltozás eredményeképpen nagymennyiségű termőföld került magántulajdonba, a vagyonnevesítési eljárások lefolytatását követően a korábbi agrárszövetkezeti rendszer átalakult. Az így létrejött magántulajdonosi szerkezet azonban igen heterogén, a kilencvenes években lezajlott kárpótlási illetőleg „földprivatizációs eljárások” – földrendezési-és földkiadási eljárások - során egy mind társadalmi, mind gazdasági helyzetében erősen megosztott népességcsoport⁵ jutott földtulajdonhoz. A kilencvenes évek második felére nyilvánvalóvá vált, hogy az egyre inkább magukra maradt termelőknek újfajta szemlélettel kell közelíteniük az alapvető problémák megoldásához. Rá kell ébredniük, hogy a magántermelő, a családi gazdálkodó a szövetkezetben termelő vagy a különféle társasági formában termelő nem egymás számára jelent konkurenciát, ezért a versengő stratégiát együttműködő stratégiává kell alakítani. Az elsődleges és legfontosabb feladat a rendkívül szétaprózott mezőgazdasági termelés alapszervezeteinek létrehozása. Ilyen alapszervezetként működik számos nyugat-európai országban a marketing-szövetkezeti hálózat.

⁴ A törvénycsomag elemei, az 1989.évi XV. törvény, amely a szövetkezetekről szóló 1971. évi III. törvényt módosította, az 1989.évi XX. törvény, amely a mezőgazdasági szövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvényt módosította és az 1989. évi 12. tvr., amely az ipari szövetkezetekről szóló 1971. évi 32. tvr. módosította, a szövetkezeti vagyon részleges felosztását tették lehetővé, mégpedig fakultatív módon.

⁵ Vass János: Agrárjog (tansegédlet) Rejtjel Kiadó, 2002. 10.o.

A marketing-szövetkezet lényege

A marketing-szövetkezetet mint a kereskedelmi szektor⁶ szövetkezettípusát említi a szakirodalom. A társulás a tagok termékeinek közös értékesítésére szerveződik, marketing-tevékenységek széles skáláját végzi. Napjainkban ugyanis értékesítő tevékenység tartalmát már nemcsak az adásvételi szerződések megkötése illetve az ezekhez szorosan kapcsolódó feladatok adják. Manapság, ha egy áru a piacon ellenérték fejében gazdát cserél az adásvételi szerződés megkötésén kívül számos más tevékenység is jellemzi a tranzakciót. Az áru eladója, mielőtt az adott terméket a „piacra dobja” felméréseket végez vagy megbízás útján valamilyen erre szakosodott szervezettel végeztet, hogy egyáltalán szükség van-e ilyen árucikre és ha a kérdésre igen a válasz, akkor mennyit illetve mennyiért érdemes értékesíteni (piackutatási tevékenység). Az adott termék bevezetése előtt sokszor már hetekkel, hónapokkal igyekszik a piac szereplőivel, elsősorban a fogyasztókkal megismertetni az árut, „kedvet csinálni” annak használatához, későbbi megvásárlásához (reklámtevékenység). A marketing tehát többet jelent a megtermelt áruk piacon való elhelyezésénél, a potenciális vevőkör feltérképezésénél, a piackutatásnál. Hozzá tartozik a piacon az információk áramoltatása, a termelő (kínálat) és a potenciális kereslet befolyásolása. Olyan oda-vissza ható tevékenységről van szó, amely érzékennyé teszi a termelőt a piac igényei iránt illetve fokozza az érdeklődést a piacon kínált termék iránt. A marketing-szövetkezetekben tehát tagok termelő tevékenységének megszervezése helyett a tagok piaci tevékenységének megszervezése válik hangsúlyossá.

Szövetkezet fogalmi elemeinek vizsgálata a marketing-szövetkezetnél

Annak ellenére, hogy a nyugat európai élelmiszergazdaságban számos társulás működik eredményesen marketing-szövetkezeti formában szakirodalomban több szerző is kétségbe vonja a marketing-szövetkezetként nevesített intézménynél a szövetkezeti elnevezés létjogosultságát. Mennyiben szövetkezet a marketing-szövetkezet? Az áttekintett szakirodalom alapján⁷ a hagyományos szövetkezet és a marketing-szövetkezet összehasonlítása illetve a közöttük lévő lényeges eltérések és rokon vonások kimutatása három csomópont alapján lehetséges. Ezek a következők: a) tevékenység; b) cél; c) funkció.

a) Tevékenység

A hagyományos szövetkezet fogalmára rendelkezésünkre álló jogszabályi definíciók alapján⁸ a szövetkezet, mint sajátos gazdasági tartalommal rendelkező klasszikus

⁶A szövetkezetek ugyanis a gazdaság több szektorában, így különösen – a bank, -az ipar, - a kereskedelem, - a szolgáltatás, és termelő szektorban tevékenykednek. Ezek mellett találunk olyan szövetkezeteket, amelyek új keletű igények kielégítésére jöttek létre, például a szabadidő megszervezését koordináló szövetkezetek, a gyógyszerellátó- és egészségügyi szolgáltatást végző szövetkezetek, a szociális szövetkezetek stb.

⁷Szabó G. Gábor: Marketingszövetkezetek Szövetkezés 1996/1-2

Uő.: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszer-gazdaságában Európa Fórum 2001/2

Uő.: A holland mezőgazdasági szövetkezés legújabb kihívásai Szövetkezés 1995/1

⁸1875. évi XXXVII.tv. (Kereskedelmi Törvény) 223.§: A szövetkezetek ezen törvény értelmében meg nem határozott számú tagból álló azon társaság tekintetik, mely tagjai ...gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett, illetőleg kölcsönösség alapján ezek előmozdítására alakul.

jogintézmény határozható meg, amely a tagok termelő tevékenységének egyes részeit fogja össze, üzemkiegészítő jelleggel.⁹ A marketing-szövetkezet esetében ez az üzem-kiegészítő jelleg talán még erősebben megmutatkozik, hiszen ezek a szövetkezetek, mint már az előbbiekben erre utalás történt nem a tagok termelő tevékenységét fogják össze, hanem bizonyos piaci tevékenységek elvégzését vállalják magukra, mivel ezen tevékenységek elvégzéséhez a tagnak vagy nincs meg a megfelelő mennyiségű tőkéje vagy a megfelelő szakismerete (piackutatás, reklámozás) esetleg ezeket a tevékenységeket nem is lenne gazdaságos az egyéni mezőgazdasági termelőüzem keretében végezni (feldolgozás és értékesítés koordinálás, hosszabb távú termelési stratégiák kidolgozása). A szövetkezetek tehát a gazdálkodási folyamat egy-egy mozzanatát egyesítik oly módon, hogy így az adott feladat olcsóbban illetve hatékonyabban legyen elvégezhető¹⁰. Ezek alapján a marketing-szövetkezet mint egy speciális marketing eszköz is felfogható.

b) Cél

A szövetkezet jogszabályokban megfogalmazott definíciói általában tartalmazzák¹¹, de talán a legmarkánsabban Manchester-i kongresszus által adott definícióban jelenik meg¹², hogy a hagyományos szövetkezetnek a tagok gazdasági céljai mellett más, szélesebb rétegeket is érintő kulturális és szociális funkcióik is vannak. A szövetkezet által megtermelt haszon, profit sokszor nem kerül vissza teljes egészében a tagokhoz, hanem a szükséges tartalék képzése mellett gyakran kerül kulturális és oktatási alapokba. Ezzel szemben a marketing-szövetkezet célja tisztán gazdasági, a tagok jövedelmének növelése, a piacon egyénileg fellépő farmer gazdasági helyzetének erősítése. Ezzel magyarázható, hogy a szövetkezet a külső ügyletekben megtermelt hasznot szinte teljes egészében visszaosztja a tagoknak. A visszatérítés azonban a klasszikus modell alapján vagyis olyan mértékben történik, amilyen mértékben a tag igénybe vette a szövetkezetet.

c) Funkció

A hagyományos szövetkezet esetében a társulás funkciója általában nem több, mint a termelő számára az optimális termékár, az árkiegészítések biztosítása. A szövetkezet maga nem válik piaci szereplővé, mindössze a termelők piaci cselekményeit koordinálja, hogy azok hatékonyabban, eredményesebben tudjanak részt venni a versenyben. A marketing-

1992. évi I. tv. 3.§: A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszegély elvének megfelelően létrehozott közösség, amely a tagok személyes közreműködésével és vagyoni hozzájárulásaival, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytat. A szövetkezet jogi személy.

2000.évi CXLI.tv. 3.§: A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elevei szerint működő, a tagok saját gazdálkodása eredményességének előmozdítását - ideértve a természetes személy tag fogyasztását is, - illetve esetenként tagjai, munkavállalói és azok hozzátartozói kulturális, oktatási, szociális szükségletei kielégítését szolgáló, jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet.

1995-ös Manchester-i kongresszus szövetkezet fogalma: A szövetkezetek olyan személyek autonóm társulásai, akik önkéntesen egyesültek abból a célból, hogy közös gazdasági, társadalmi és kulturális céljaikat közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalkozások útján megvalósíthassák.

⁹ 1992. évi. I.tv. 3.§: „...tagok érdekeit szolgáló”

2000.évi CXLI.tv. 3.§ (1): „...tagok saját gazdálkodása eredményességének előmozdítását”

1995-ös Manchester-i kongresszus szövetkezet fogalma: „... közös gazdasági...céljaikat közös tulajdonú és demokratikusan irányított vállalkozások útján megvalósíthassák.”

¹⁰ Ez a gondolat jelenik meg a magyar szövetkezeti jogi irodalomban Ihrig Károly művében (Ihrig Károly: A szövetkezetek a közgazdaságban, a szerző saját kiadása, 1937, Budapest), aki az ilyen tevékenységet megvalósító társulásokat üzemkiegészítő szövetkezeteknek nevezi.

¹¹ V.ö.: 8. l.j.-tel

¹² „... közös gazdasági, társadalmi és kulturális céljaikat...”

szövetkezet ezzel szemben maga is a piac szereplőjévé válik, sőt a piac-termelő relációban való információáramoltatással, a minőség garantálásával, raktározással, feldolgozással, csomagolással maguk is jelentős kínálati illetve keresleti erőt képviselnek, mintegy piaci ellensúlyozóerőként, kiegyenlítő erőként¹³ (countervailing power) lépnek fel, így biztosítva tagjaiknak a lehető legmagasabb jövedelmet.

Az előbbieken lábjegyzetben megemlített normatív szövetkezeti definíciók¹⁴ mellett még számos meghatározás létezik az üzleti tevékenység e formájáról a szövetkezetről szóló irodalomban. Ezeket sokszor egy speciális szövetkezeti szektorra gondolva alakították ki vagy egy adott ország szövetkezeti szektorának történelmére és kultúrájára alapozták¹⁵. A nyugati államokban (Európa nyugati része, Észak Amerika) az ún. *előmozdító típusú szövetkezetre*¹⁶ - amelyek közé a marketing-szövetkezetek is tartoznak - többféle definíció is létezik¹⁷. Ezek közül fontos megemlíteni azt az 1980-as években az Egyesült Államok Mezőgazdasági Minisztériumában (USDA) egy szövetkezetkutató csoport közreműködésével megalkotott meghatározást, ami a következőképpen hangzik: a szövetkezet egy, az igénybevevői tulajdonában lévő, az igénybevevői által irányított vállalkozási forma, amely a hasznot az igénybevétel alapján osztja el.

A definíciónak három komponense van:

- Igénybevevő-tulajdonos alapelv, azaz a szövetkezet igénybevevői egyben tulajdonosai is a szövetkezetnek, vagyis ők viselik a kockázatot
- Igénybevevői irányítás alapelv, azaz a szövetkezet igénybevevői egyben irányítói is a szövetkezetnek, vagyis joguk van döntést hozni a vállalkozást érintő főbb kérdésekben
- Igénybevevői haszon alapelv, azaz a szövetkezet a megtermelt hasznot az igénybevevői között az igénybevétel mértéke alapján osztja el. Az igénybevevői haszon alapelvét gyakran költségalapú üzletelésként fejezik ki.

Szabó G. Gábor tanulmányában¹⁸ egy holland forrásra¹⁹ utalva a meghatározásból azt a következtetést vonja le, hogy ezek alapján a tagok és a szövetkezet háromféle módon tartanak kapcsolatot egymással:

- Az igénybevevő-tulajdonos alapelv alapján a *tőke vonalon*; amelyen keresztül a tag hozzájárul a szövetkezet vagyonához és működtetéshez
- Az igénybevevői irányítás alapelv alapján az *irányítói vonalon*; amelyen keresztül a tag szövetkezeti tevékenységbe való beleszólási jogát gyakorolhatja, főként a stratégiai kérdésekben
- Az igénybevevői haszon alapelv alapján a *termék vonalon*; amelyen keresztül a tag a szövetkezetnek beszállított terméke után meg kapja a szövetkezet által értékesített termékének az árát

Mindezek jól szemléltetik a szövetkezeti jogviszony komplex tartalmát²⁰, amely szerint a tag egyidejűleg tulajdonosa és ügyfele is a szövetkezetnek, miként az a tradicionális szövetkezeti modell esetében jellemző.

¹³ Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszergazdaságában 115.o.

¹⁴ V.ö.: 8. lj.-tel

¹⁵ Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban szerk.: Dr. Hajós László Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, Budapest, 2000 189.o.

¹⁶ Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszergazdaságában 113.o.

¹⁷ U.ö.: U.o. 113.o.

¹⁸ U.ö.: U.o.: 114.o.

¹⁹ Van Dijk, G. (1994 – 1995): Interjú és konzultáció

²⁰ Réti Mária: Szövetkezeti jog, tansegédlet 17.o.

A nemzetközi szövetkezeti alapelvek vizsgálata a marketing-szövetkezetek esetében

A marketing-szövetkezet „szövetkezeti identitásának”²¹ vizsgálatakor át kell tekintenünk azt is, hogy hogyan valósulnak meg a szövetkezet működésekor a klasszikus szövetkezeti alapelvek.

Már maguknak az elveknek a meghatározása sem problémamentes, mivel az első szövetkezet megalapítása óta több taxáció is napvilágot látott. A jelenleg hatályos taxációt 1995. szeptember 22.-én a Manchester-i kongresszus rögzítette²². A legfontosabb rochdale-i elvet, a visszatérítés a vásárlás arányában vagy arányosság alapelvét, ami annyit jelent²³, hogy a tagok a szövetkezettel kapcsolatos költségekből, kockázatból arányosan részesednek, s a jövedelemből a szövetkezettel lebonyolított tranzakciók arányában részesednek a Manchester-i kongresszus a tagok gazdasági részvétele elnevezésű elvben jeleníti meg. Ezt az alapelvet a marketing-szövetkezet esetében is meghatározónak tartja a szakirodalom, bár a legújabb elemzések szerint a gyakorlatban a tagoknak szövetkezeti eredményből való részesedését, amelynek az alapelv szerint a szövetkezettel való forgalom arányában kellene történnie a szövetkezetbe befektetett tőke mértéke eltorzíthatja²⁴.

A Manchester-i kongresszus taxációjában elsőként rögzített elv, az *önkéntesség és a nyitott tagság tétele* már nem érvényesül maradéktalanul a nyugat-európai marketing-szövetkezetekben, hiszen a tagoknak biztosított feltétel nélküli ki-és belépési jog kapacitás-kihasználási problémákat és a gazdálkodásban az állandóan változó tőke miatt bizonytalanságot okozna.

Egy másik, szintén a szövetkezet személyegyesítő jellegét hangsúlyozó, kifejezésre juttató klasszikus elv sem érvényesül maradéktalanul a marketing-szövetkezetekben, az *egy tag - egy szavazat elve*. Igaz, Manchester-i kongresszus felsorolásában ez az elv már más megfogalmazásban (tagok által történő demokratikus ellenőrzés) jelenik meg, mivel a másodlagos szövetkezetek²⁵ megjelenésével biztosítani kell a különböző taglétszámmal belépő szövetkezetek arányos reprezentálását. Lényegében tehát nem változott az elv, mivel a tagok döntési jogkörét nem korlátozta, csak továbbfejlesztette²⁶. A nyugat európai, különösen a holland és a dán gazdaságban működő marketing-szövetkezetek azonban sajátos módon, a szövetkezettel lebonyolított üzleti forgalom illetve bizonyos alapszabályban meghatározott korlátozások alapján határozzák meg az egyes tagok szavazati jogát; itt tehát nem érvényesül a kongresszus által meghatározott alapelv. Ezt a szakirodalomban a tagság heterogénné válásával, a gazdák közötti vagyoni különbségek megnövekedésével magyarázzák²⁷. Ha ugyanis a nagyobb gazdák nem érvényesíthették volna nagyobb mértékben a szavukat a szövetkezet irányításában, emiatt távoztak volna, ami több szempontból is hátrányosan érintette volna a szövetkezeteket (kapacitás-kihasználás, piaci ellensúlyozó erő gyengülése)²⁸.

A korlátozott tőkekamat elve - a visszatérítés a vásárlás arányában elvhez hasonlóan - az egyik legrégebbi szövetkezeti alapelv, már az 1844-ben megalapított első angol szövetkezet alapszabálya is tartalmazta és a szövetkezet azon gazdasági sajátosságát kívánta hangsúlyozni alapelvi szinten, amely ismérve a szövetkezetet egyedivé teszi a többi gazdasági

²¹ Szabó G. Gábor: Marketingszövetkezetek 117.o.

²² Önkéntesség és nyitott tagság elve, Demokratikus tagi ellenőrzés elve, Tagok gazdasági részvételének elve, Autonomia- és függetlenség elve, Oktatás-, képzés- és tájékoztatás elve, Szövetkezetek közötti együttműködés elve, Felelősség a közösségért elve.

²³ Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszer-gazdaságában 118.o.

²⁴ Szabó G. Gábor: A holland mezőgazdasági szövetkezés legújabb kihívásai 51-52.o.

²⁵ A másodlagos szövetkezetek olyan szövetkezetek, amelyeknek a tagjai is szövetkezetek.

²⁶ Kispál-Vitai Zsuzsanna: Szövetkezet vagy részvénytársaság? Gazdálkodás 1999/3 60.o.

²⁷ Nem szokatlan, hogy a tagság 10%-a a termelési volumen több, mint 90%-át biztosítja.

²⁸ Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszer-gazdaságában 118.o.

társaság és gazdálkodó szervezet között. A szövetkezet tagjai ugyanis a szövetkezetbe befektetett tőkéjük után a társulat nyereségétől függetlenül előre meghatározott mértékű kamatot kapnak, ezen a jogcímen tehát a szövetkezetből nyerhető vagyoni előny mértéke korlátozott²⁹. Az elv elhalványul, mert távoltartotta a nagytőkével rendelkező befektetőket így korlátozta a szövetkezet fejlődését azáltal, hogy a társulás tőke híján nem tudott bekapcsolódni az igényes, intenzív, innovatív projektekbe, nem tudta önerőből végrehajtani a fejlesztéshez szükséges beruházásokat. Bár a nyugat-európai marketing-szövetkezetekben a legutóbbi évekig még érvényesült az elv, mivel a társulások a szükséges pótlólagos tőkét banki kölcsönökből igyekeztek fedezni, az világossá vált, hogy mindenképpen szükség van a pótlólagos tőke bevonását lehetővé tevő alapszabálybeli és szervezeti változásokra. A szövetkezeti tagoknak vagyoni betétjük után fizethető osztalékra vonatkozó szabályok liberalizálódása a tőkéhez jutás megkönnyítésén kívül más előnyökkel is jár; a tagok részvétele fokozódik ugyanakkor a termékek értékesítése után visszatérített ár jobban tükrözi a valódi piaci értéket, ha az értékesítés során termelődött többletjövedelem egy részét a szövetkezet kamat formájában fizeti vissza.

Talán éppen ezzel összefüggésben tartotta igen lényegesnek a Manchester-i kongresszus az *autonómia és a függetlenség elvének* rögzítését, ami nemcsak a szövetkezeteknek kormányoktól, államtól való függetlenségét hivatott deklarálni, hanem azt is kimondja, hogy a szövetkezet olyan autonóm, önfenntartó szervezet, amely a tagok ellenőrzése alatt áll. Ennek akkor is meg kell valósulnia, ha a szövetkezetek más szervezetekkel megállapodást kötnek, illetve gazdálkodásuk külső tőkebevonást igényel. Márpedig a pótlólagos tőke bevonása - mint azt az előbbieken láttuk - egyre inkább szükséges a szövetkezetek és különösen a marketing-szövetkezetek számára üzleti tevékenységük kiterjesztéséhez, kutatásokhoz, új márkák bevezetéséhez, terjeszkedéshez.

A tőke lehetséges forrásai a szövetkezetre vonatkozó speciális alapelvek figyelembe vétele mellett elsősorban a tagoktól származhatnak, ám azok nem mindig képesek a plusz befektetésre és ráadásul nekik mérlegelniük is kell, hogy adott befektetést a szövetkezetbe vagy a saját vállalkozásukba eszközöljék. A nyugat európai gyakorlatban elterjedt a bankkölcsön formájában való tőkebevonás. A szövetkezetek államtól való függetlensége szintén alapelveként deklarált követelmény (autonómia és függetlenség elve), így az állami támogatás, szubvencionálás sem jöhet szóba. Megoldást jelenthetne a szövetkezet tevékenységének és szervezetének világosabbá, vonzóbbá tétele a nem tagoktól származó tőke számára, hiszen a korlátozott tőkekamat elve már nem köti meg a szövetkezetek kezét a befektetések megfelelő honorálásában, a tagok gazdasági részvétele alapelve pedig lehetővé teszi hogy egyes tagok „csak” tőkéjükkel, személyes közreműködés nélkül vegyenek részt a társulás tevékenységében.

A nyugati irodalomban megjelent egy új stratégia a szövetkezetek finanszírozására. A *holding formában* történő szövetkezeti finanszírozás szükségessé teszi az első és második szintű tevékenységek elválasztását³⁰. Az első szintű tevékenységek hagyományos tevékenységek, tömegáruk előállítására klasszikus szövetkezeti elvek alapján működő rendszerben, a második szintű tevékenységek alatt olyan termékek előállítását értjük, amelyek esetében a feldolgozás során az alapanyag értékéhez jelentős hozzáadott érték társul. Az ilyen tevékenységet folytató vállalatok, bár a szövetkezeten belül működnek de nem a szövetkezei

²⁹ A szövetkezeti tag ugyanis két módon realizálhat vagyoni előnyt a szövetkezet eredményes gazdálkodása esetén. Egyrészt a visszatérítés a vásárlás arányában alapelve alapján a személyes közreműködésének mértéke szerint korlátlan mértékben, másrészt a vagyoni hozzájárulására jutó osztalék formájában korlátozott mértékben.

³⁰ Az első és második szintű tevékenységek elválasztásáról részletesen lsd.: Szabó G. Gábor: A holland mezőgazdasági szövetkezés legújabb kihívásai Szövetkezés 1995/1

elvek szerint, hiszen céljuk egyértelműen a profittermelés. Az alapanyagokat sem feltétlenül csak a szövetkezetből szerzik, de a tőkét sem a tagoknak kell feltétlenül biztosítaniuk.

Új megvilágításba kerül a marketing-szövetkezetek esetében a Manchester-i kongresszus által ötödikként deklarált *oktatás, képzés, tájékoztatás elve*. Az elvet a kongresszust megelőzően a szövetkezeti továbbképzés előmozdításának elveként írták le a szakirodalomban és a szövetkezet szociális, kulturális motiváltságát volt hivatott kifejezni. A marketing-szövetkezet számára azonban az elv új megfogalmazása új kötelezettségeket rögzít a szövetkezet részéről a tagság irányában.

A *tájékoztatás tekintetében* ez azt jelenti, hogy a szövetkezet részéről egyre fontosabb kötelezettséggé válik a tagok informálása, a személyes kapcsolattartás megszervezése. Az Európai Unió fejlettebb élelmiszergazdaságú országaira általában jellemző, hogy a méretek növekedése, a szövetkezeti központok elbürokratizálódása miatt a tagság egyre nehezebben tud személyes kapcsolatot tartani a szövetkezettel. A gazdálkodók nem látják át a szövetkezeti központok üzleti politikáit, az esetleges investíciók, befektetések értelmét. Számos esetben problémát jelent, hogy a szövetkezetek a jobb gazdasági eredmények elérése céljából menedzsereket, marketing-szakembereket alkalmaznak, akiknek nincsenek megfelelő mezőgazdasági, szövetkezeti ismeretei és akik a szövetkezetet nyereségorientált vállalkozásnak tekintve csak a lehetséges profit maximalizálását tekintik célnak, figyelmen kívül hagyva a szövetkezet jogi és gazdasági sajátosságait.

Az *oktatás és a képzés* tekintetében is egyre növekszik a szövetkezetek szerepe, hiszen ahhoz, hogy a gazdák a piac igényeinek megfelelő minőségű termékeket tudjanak előállítani, folyamatosan tájékoztatni kell őket az általuk megtermelt nyersanyaggal kapcsolatos a legújabb egészségügyi, környezetvédelmi és élelmiszerbiztonsági előírásokkal, szabványokkal, jogszabályokkal. A hatékonyabb termelés érdekében hasznos, ha a termelőket időről időre megismertetik az adott termék termelésére vonatkozó új termelési-szervezési ismeretekkel, módszerekkel, a legfrissebb kutatási eredményekkel. Egyes mezőgazdasági szövetkezetek maguk is részt vállalnak új termékek, termelési folyamatok, technológiák kifejlesztésben, némelyek saját K+F osztállyal rendelkeznek³¹

A mezőgazdasági termékek piacán tapasztalható verseny erősödésével, nemzetközivé válásával egyre fontosabb, hogy az egyes szövetkezetek egymás tevékenységét segítve, egymással együttműködve jelenjenek meg a piacon. Így a manchester-i deklarációba is bekerült a *szövetkezetek közötti együttműködés* alapelve. A tevékenységek összehangolása történhet azonos tevékenységet végző szövetkezetek között de a tapasztalatok azt mutatják, hogy különböző típusú szövetkezetek közötti együttműködés is sikeres lehet, például a marketing-szövetkezetek igen jól tudják összehangolni tevékenységüket fogyasztási szövetkezetekkel nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt³²

Az 1995-ben Manchesterben utolsóként deklarált alapelv, a *közösség iránt való elkötelezettség* vagy a *közösségi felelősség* alapelve hangsúlyozza a szövetkezet szociális elkötelezettségét, így kifejezésre juttatja a szövetkezet kettős természetét³³, amelynek megjelenítése mindig követelmény volt a szövetkezeti szabályozás számára. Ám az alapelv tartalma ennél szélesebb, túlmutat az aktív szociális tevékenységek követelményén. Tartalmazza a környezet védelmét, elkötelezettséget a fenntartható gazdasági fejlődés iránt³⁴.

³¹ Erre példa a holland Avebe Keményítő Szövetkezet. A svéd Skanemejerier tejtermelő szövetkezet egyetemi professzorok kutatási eredményein alapuló új élelmiszerek nemzetközi bevezetésén fáradozik.

In: Mezőgazdasági szövetkezetek az Európai Unióban szerk.: Dr. Hajós László, 183.o.

³² Laczó Ferenc: Marketing szövetkezetek működési elvei az Európai Unió tagállamaiban 95.o.

³³ A szövetkezet kettős természete annyit jelent, hogy e társas vállalkozás egyidejűleg gazdasági és szociálpolitikai jellegű előnyöket is biztosít az alapítók számára. In: Réti Mária: Szövetkezeti jog, tansegédlet 11.o.

³⁴ Kispál-Vitai Zsuzsanna: Szövetkezet vagy részvénytársaság? 61.o.

Az Európai Unióban a szövetkezetek - a piacok szervezésén túl - egyre jelentősebb³⁵ környezetgazdaságtani és tájvédelmi szerepet kapnak, a közös agrárpolitika mellett a strukturális és regionális politika eszközeivé válnak, ugyanakkor jelentősek a foglalkoztatáspolitikában is.

³⁵ Dr. Szabó G. Gábor: A szövetkezeti vertikális integráció lehetőségei a magyar élelmiszergazdaságban 39-40.o

Felhasznált irodalom

Tankönyvek, kézikönyvek:

Dr. Domé Györgyné - Dr. Hársfalvi Rezső - Dr. Kurucz Mihály - Dr. Réti Mária - Dr. Vass János: Agrárjog szerk.: Dr. Vass János ELTE Állam-és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, 1999

Dr. Réti Mária: Szövetkezeti jog, Tansegédlet, Rejtjel Kiadó, Bp., 2002

Dr. Vass János: Agrárjog, Tansegédlet, Rejtjel Kaidó, Bp., 2002

Folyóiratcikkek, előadások:

Kispál-Vitai Zsuzsanna: Szövetkezet vagy részvénytársaság, Gazdálkodás 1999/3

Laczó Ferenc: Marketing szövetkezetek működési elvei az Európai Unió tagállamaiban, Szövetkezés 1994/1-2

Dr. Szabó G. Gábor: Átalakuló mezőgazdasági szövetkezés az EU élelmiszergazdaságában, Európa Fórum 2001/2

Dr. Szabó G. Gábor: A holland mezőgazdasági szövetkezés legújabb kihívásai, Szövetkezés 1995/1

Dr. Szabó G. Gábor: Marketingszövetkezetek, Szövetkezés 1996/1-2

Mizser Csilla
Alkotmányjogi Tanszék
Konzulens: Kukorelli István

Kistérségek és megbízottaik – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás?

Az Országgyűlés 2004. június 21-i ülésnapján elfogadta a 2004. évi LXXV. törvényt a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. A törvénymódosítás elfogadása nagy előrelépés egy hatékonyabb, átláthatóbb és haladást mutató területfejlesztés megvalósításához. A várakozások középpontjában ugyan egy kistérségi törvény –is– állt, most azonban vizsgáljuk meg az önkormányzatok, a területfejlesztés és az államigazgatás keretein belül ezt a „quasi közigazgatási szintet”.

I.

Magyarországon 168 kistérség létezik, az uniós NUTS IV szintnek is megfelelő paraméterekkel. A kistérség a területfejlesztés legkisebb szintje, amely nagyon sokféle értelmezést mondhat már magáénak. Hogy a kistérség közigazgatási szint lesz –e, függ az egész közigazgatási reform végkimenetelétől, a megyék sikeres lebontásától, attól, hogy az állami-politikai-közszolgáltatási-társadalmi szervezetek illetékességi területe jellemzően nem megyei lesz, hanem azt felváltja a kistérségi, illetve a regionális.

Az elméleti és gyakorlati szakemberek vizsgálódásuk alapjává tették azt a kérdéskört, hogy milyen funkciói lehetnek a kistérségnek, figyelembe véve, hogy a városok szerves részét képezik a kistérségeknek. Abban megvolt az egyetértés, hogy a kistérség intézményesülésének kérdésében nem célszerű a települések spontán társulási kedvére bízni szerveződésüket. A kistérségek intézményesítése egy olyan rendszerben történhet, amelyben a térségi szemléletnek megfelelően szakszerűbben, hatékonyabban megoldható feladatokra, funkciókra a kistérségi lépték szolgál.¹

A Kormány –többek között– a közigazgatási rendszer korszerűsítését, valamint a kistérségek és régiók megerősítését szolgáló programjával kapcsolatosan meghatározta azokat a 2005-ig tartó feladatokat, amelyeket a program végrehajtásához szükségesnek tartott. E szerint meg kellett alkotni a kötelező jelleggel létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások szabályozását, amelynek során meg kellett határozni a társulások feladat- és hatáskörének, illetve a működés és intézményrendszer keretszabályait is.

A többcélú kistérségi társulások működésének megkezdéséig terjedő időszakra átmeneti (pénzügyi, szakmai) rendelkezésekkel kell ösztönözni a feladatok mielőbbi zökkenőmentes átadás-átvételét, továbbá a kistérségben levő települési önkormányzatok közötti együttműködés erősítését.²

¹ DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 20.

² 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról I./1. pont

Ma már működnek többcélú kistérségi társulások, melynek céljából a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok képviselő-testületei társulási megállapodásban rögzítik közös céljaikat és törekvéseiket. A többcélú kistérségi társulási megállapodások jogalapja a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 44/A. § (1) bekezdés h) pontja, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 41. § (1) bekezdése (Ötv.), a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény 16. §-a (Ttv.), valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.).

A többcélú kistérségi társulás a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben³ meghatározott kistérség határain belül az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részvételével; legalább három - a kormányrendeletben meghatározott - közszolgáltatás, és a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására megalakuló; a Ttv. rendelkezése szerinti jogi személyiséggel rendelkező társulás.

A célokat természetesen mindegyik társulás önállóan határozza meg, de általános célként foglalhatóak össze az alábbiak:

- a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok kapcsolat- és együttműködési rendszere szervezeti keretének biztosítása;
- térségi közszolgáltatások biztosítása, szervezése, összehangolása, fejlesztése, az egyes települések önkormányzatainak teljesítőképességét meghaladó önkormányzati feladat –és hatáskör, valamint a közszolgáltatási rendszer közös, ill. térségi rendszerének kialakítása, szervezése, összehangolása, működtetése, fejlesztése;
- a (kis)térség intézményrendszerének integrálása, feladatellátásának összehangolása, fejlesztése;
- a feladatellátás feltétel- és forrásrendszerének koordinálása, fejlesztése, a kistérség területének összehangolt fejlesztése;
- a közigazgatási (államigazgatási) feladat- és hatáskörök ellátása.⁴

A fenti célokat a közösségi szolgáltatások kistérségi szinten történő kiegyenlített, magas színvonalú és minőségű ellátása érdekében tűzik ki maguk elé a társulások.

A Kormány a többcélú kistérségi társulások ösztönzésére rendeletet alkotott a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről.⁵ A kistérségi társulások pályázati rendszer útján és a rendeletben meghatározott feltételeket teljesítve juthattak hozzá a vissza nem térítendő támogatáshoz, amelyek a közszolgáltatások magasabb szakmai színvonalon történő, hatékonyabb ellátására; a kistérségi területfejlesztési projektek támogatására; a kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítésére; a többcélú kistérségi társulások létrehozását célzó modellkísérletek támogatására használhatóak fel. A rendelet taxatív felsorolást ad a támogatásra jogosult területekről.⁶ 2004. június 30-áig volt lehetőség a pályázatok benyújtására, amelyekről a belügyminiszter döntött 2004. augusztus 15-éig. A támogatás felhasználásának feltételeit támogatási megállapodásban kell rögzíteni. A támogatási megállapodás a többcélú kistérségi társulási megállapodásban rögzített települési önkormányzat és a belügyminiszter között jön létre és a megállapodásban a

³ 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

⁴ Forrás: Budaörs kistérség többcélú társulási megállapodása

⁵ 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről

⁶ 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről 5.§ (1)-(4)

Belügyminisztérium, illetve a Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal előzetes-, közbenső-, és utólagos ellenőrzési jogköre is elfogadásra kerül.

Van olyan vélemény, amely szerint az önkormányzatok társulásai nem teljesen aggálymentesek. A települési szintű dekoncentráció kistérségi integrációs formái, az igazgatási társulások, államigazgatási ügyekre irányulnak. Az államigazgatási ügyek hatásköreinek címzettjét és illetékességi területét a Kormánynak kellene meghatároznia. Az államigazgatási ügyek felelőse ugyanis a Kormány és nem az önkormányzatok. Továbbá az önkormányzatoknak nem kötelező, csak önként vállalt feladata lehet az államigazgatási feladatok feltételeinek biztosítása. Mint az összes többi önkormányzati feladatra, erre is létrehozhatnak társulást, azonban ezzel egy tőlük független feladat-és hatáskörhordozó – a jegyző – hatáskör gyakorlásának lehetőségét vonják el, illetve illetékességi területét rendezik át.⁷ Ezzel a kérdéssel kapcsolatban a közigazgatás korszerűsítéséről szóló program azt mondta ki, hogy javaslatot kell kidolgozni a kistérségek államigazgatási funkciói ellátásának két fő modelljére. Ennek érdekében meg kell vizsgálni a feladatoknak a kistérségi hivatal keretében, illetve a székhelyközség polgármesteri hivatalának jegyzője által történő ellátásához szükséges jogszabály-módosításokat, igazgatási, költségvetési előnyöket és hátrányokat.⁸

A kistérség a kormányprogram szerint azonban nem válik általános közigazgatási szintté, hiszen e szerint önkormányzati társulásként intézményesül. Azonban már a kormányprogram is tartalmazott olyan elemeket, amelyekből láthatóvá vált, hogy a kistérség quasi közigazgatási szintté fejlődhet. Ilyen volt a kistérségi társulások önálló jogi személyisége; az általános és közvetlen hatásköri felhatalmazás; a normatív finanszírozási konstrukció kialakítása; és az a törekvés, hogy a kistérségi határok rögzüljenek.⁹ Felismerve azt a lehetőséget, hogy az önkormányzatok társulási kedve nem biztos, hogy kialakítja a megfelelő számú és hatékonyságú kistérségi társulásokat, a Kormány a 2003. év végén kialakította a kistérségi határokat.¹⁰

A kistérség fogalma használatos –többek között- az önkormányzatok által teremtett közigazgatási illetékességi területként¹¹; a körzetközponti jegyző illetékességi területeként kifejeződő körzeti igazgatási kistérségként¹²; regionális vagy megyei dekoncentrált szervek kirendeltségeinek illetékességi területeként; szolgáltató intézmény (gazdasági társaságok) működési területeként; oktatási, egészségügyi ellátási körzetként; bizonyos támogatási rendszerekhez kötődő lehatárolásként¹³; meghatározott ágazati gazdaságfejlesztési tevékenységhez kapcsolódó területként¹⁴; területfejlesztési önkormányzati társulás működési területeként; nagyobb városok –közelebről nem meghatározott- vonzáskörzeteként; rendészeti és igazságszolgáltatási szervek illetékességi területeként; a munkaerő napi

⁷ DR. VIRÁGH RUDOLF: *Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció*. in: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 97.

⁸ 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról I./2. pont; a megoldási javaslatot lásd: 2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról. II./2. pont

⁹ DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 20.

¹⁰ 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

¹¹ Lásd például: a körjegyzőségek, a hatósági igazgatási társulások tekintetében.

¹² Okmányközpont, gyámügyi, építésügyi, szociális illetékességi terület.

¹³ Lásd például a vidékfejlesztés, illetve a SAPARD támogatási rendszerét.

¹⁴ Például a falugazdászok esetében.

ingázásának körzeteként; a történelmi járás területeként; a KSH kistérségeként¹⁵; a területfejlesztés legkisebb területi egységeként, a hazai NUTS IV szintként.

A kistérség fogalmának eddigi meghatározásaival érdemes röviden megismerkednünk az alábbiakban.

A kistérség földrajzilag egymással határos, erős funkcionális kapcsolatot mutató egy, vagy esetleg több központra szerveződő településcsoport, amely a tagtelepülések között lévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását.¹⁶

A kistérség fogalmi elemei: a kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, régióhatárokat és megyehatárokat át nem lépő rendszer. A földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. A kistérség, mint közigazgatási egység meghatározott térségi, településközi funkciókat lát el, térségi tervezést végez.

A kistérség centruma város, kivételesen nagyközség. A központ szerepét betöltő város mellett a többi város társközponti szerepet tölthet be. A kistérségi határok viszonylag stabilak, megváltoztatásukra csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A kistérségek lehatárolását jogszabály rögzíti.¹⁷ A kistérségen belül alakíthatók ki az államigazgatási körzetek. Egy kistérségen belül több államigazgatási körzet is kialakítható.¹⁸

A kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. A területfejlesztési-statisztikai kistérség (a továbbiakban: kistérség) földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. A kistérségek területe, határa vagy más sajátossága nem érinti az önkormányzatok társulási szabadságát.¹⁹

A Tftv. is hasonlóan fogalmaz. A kistérség települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik.²⁰ Meg kell jegyezni, hogy a módosítás előtt nem területfejlesztési-statisztikai egységként, hanem területi egységként szabályozta a kistérséget a Tftv.

A kistérség fogalma tehát ma már kellőképpen meghatározott²¹, nagy kihívás azonban a kistérségi szint feladatokkal történő feltöltése. Ezen a feladatoknak - a kistérségi rendszer funkcióiból adódóan - egyrészt az önkormányzati, közszolgáltatási, másrészt a

¹⁵ 2003-ig ez volt a leggyakrabban általánosként használt kistérség-fogalom, a 150 statisztikai kistérségre vonatkozóan

¹⁶ 2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról. II./2. pont

¹⁷ 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

¹⁸ DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 19.

¹⁹ 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 1. § (1)-(4)

²⁰ Tftv. 5. § (2) h.) pontja

²¹ A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló Korm.rendelet -amelynek 1-2.§-aiban a kistérség fogalma, rendeltetése, alapvető jellemzői meghatározásra kerülnek- megszületése előtt nem volt Magyarországon „általános kistérség” és a kistérség még nem létezett általános területbeosztási, illetve közigazgatási fogalomként.

területfejlesztési, harmadrésről az államigazgatási funkciók területéről kell származniuk. Megyei és települési szintről a kistérségi szinthez kell kerülnie azoknak a feladatoknak, amelyeket itt hatékonyabban lehet teljesíteni.

A feladatok teljesítéséhez rendelendő feladatok kiválasztását előre láthatóan igen nagy mértékben befolyásolni fogja a szakmai előkészítés ragaszkodása az „elvileg és szakmailag tiszta” megoldásokhoz, a költségvetési szükségletek biztosításáért felelős szereplők ragaszkodása a lehető legtakarékosabb megoldásokhoz, a jelenlegi feladat – és hatáskörhordozók ragaszkodása a „status quo” – hoz, a döntéshozók ragaszkodása azon megoldásokhoz, amelyek viszonylag rövid idő alatt képesek egyértelmű igazolással szolgálni a változtatások célszerűségét, közhasznúságát, képesek az állampolgárok számára lehetőleg gyorsan érzékelhetővé tenni a változások pozitívumait.

Tekintsük át azokat a kistérségi szintre telepíthető feladatokat, amelyeket a települési, illetve a megyei önkormányzatok ruháznak át.

A kistérségi szintre telepíthető önkormányzati feladatok azok lehetnek, amelyeket egységesen, a kistérséget átfogóan kell megoldani. Ezek a feladatok - csak néhány példát kiemelve: környezetvédelem, ivóvízbázis-védelem, hulladékkezelés, szennyvíztisztítás, üzemeltetési és ügynyi igazgatási feladatok, gazdaság- és turizmusfejlesztés, kistérségi tervezés, kistérségi főépítési feladatok, önkormányzati belső ellenőrzés, tűz- és munkavédelem, a szakosított ellátást nyújtó intézmények fenntartása, sportfeladatok, mezőri szolgálat, a természetvédelmi őrszolgálat, az egészséges ivóvíz biztosítása, helyi vízrendezés, az árvíz és a belvíz elvezetése, a helyi közforgalmi vasút fenntartása, alapfokú művészeti oktatás, könyvtári ellátás, hétvégi orvosi ügyelet, családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok, idősgondozási feladatok – elláthatók a többcélú kistérségi társulások útján .

A megyei önkormányzattól történő feladatok fogadása tekintetében eltérő szakmai vélemények léteznek. Ezen kérdéskör megítélése attól is függ, hogy a jövőben ki milyen középszintet képzel el, illetve tart célszerűnek, hatékonynak. Ha a regionális önkormányzatok kialakulásában gondolkodunk, akkor még nyilvánvalóbb, hogy az elaprózott települési szinttől a regionális önkormányzat elég távol van. Éppen ezért a kistérséget az önkormányzati alapszint és a középszint igényeinek metszeteként célszerű elképzelni és megvalósítani, a területfejlesztés területi igényeiről nem is beszélve.

Azonban láthatjuk, hogy a regionális önkormányzatok nem valósulnak meg ebben a kormányzati ciklusban –nyilvánvalóan nem egyszerűen keresztülvihető politikai döntések összességét igénylő kérdésről van szó- de vajon 2006 és 2010 között megvalósulnak –e?

Ha középszintnek megmarad a megyei önkormányzat, akkor nem ugyanazok a feladatok kerülnének kistérségi szintre, mint a régiós beosztásnál. Függetlenül a dolog kimenetelétől, nézzük meg mik lehetnének ezek a feladatok:

- közép fokú oktatási intézmények fenntartása
- idegenforgalmi feladatok
- megyei környezetvédelmi feladatok
- természetvédelmi feladatok összehangolása
- kollégiumi ellátás
- alapfokú zenei vagy művészeti oktatási intézmények működtetése.

A kistérségnek további feladatai adódnának a városi vonzáskörzeti szerepből is. A körzeti szolgáltatások egy részét a város biztosítja a kistérség szereplőinek is, de a közszolgáltatásoknak olyan csoportja is van, amelynek székhelye a városban található, de kistérségi társulás a fenntartó, a működtető.

A társulási jog a helyi önkormányzatok számára alkotmányos alapjog²², amelyet bővebben meghatároz az Ötv. és a Ttv. pedig a társulási megállapodások feltételeit rögzíti. Az

²² 1949. évi XX. törvény 44/A.§ (1) h)

Ötv. alapján a települési önkormányzatok társulásai: (1) a hatósági igazgatási társulás; (2) az intézményi társulás; (3) a társult képviselő-testület és (4) a körjegyzőség.

Az Ötv. által meghatározott társulási formákon kívül bármely más társulási forma is lehetséges.²³

A Tftv. megalkotásával a területfejlesztési társulás intézményesült. A kistérségek területfejlesztési társulásait a települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében hozhatják létre. A területfejlesztési társulás önálló jogi személy.

II.

A területfejlesztési törvény beemeli a területfejlesztés intézményrendszerébe a kistérségi fejlesztési tanácsot.²⁴ E szerint a kistérségi fejlesztési tanács jogi személy, amelynek gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de a Tftv-ben meghatározott sajátosságok figyelembe-vételével. Feladatellátásukkal kapcsolatosan beszámolási kötelezettség terheli őket és gazdálkodásukat az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

A kistérségi fejlesztési tanács összehangolja a kistérség területén a kistérség társadalmi gazdasági és környezeti fejlesztése érdekében a régió fejlesztési terveivel összhangban a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a kistérség területén működő gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit. Ennek keretében a törvény alapján 16 konkrét feladatköre, beavatkozási területe keletkezik a területfejlesztésben, amellyel a kistérség erősödése immár biztosítékot kapott. Tekintsük meg talán a leglényegesebbeket.²⁵

A kistérségi fejlesztési tanács

- vizsgálja és értékeli a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti helyzetét, adottságait;
- kidolgozza és elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési programját, ellenőrzi azok megvalósítását;
- pénzügyi tervet készít a területfejlesztési programok megvalósítása érdekében;
- megállapodást köthet a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanáccsal és a regionális fejlesztési tanáccsal a saját kistérségi fejlesztési programjai finanszírozására és megvalósítására;
- képviseli a kistérséget területfejlesztési ügyekben;
- véleményt nyilvánít a kistérségi megbízott kiválasztásával kapcsolatban;
- a tanács működéséhez és a fejlesztési programokhoz szükséges források felett rendelkezik.

Nem minden kistérségben alakulhat kistérségi fejlesztési tanács. Azokban a kistérségekben, amelyekben egy település alkot egy kistérséget, kistérségi fejlesztési tanács nem alakul. Ezekben az esetekben a kistérségi fejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a település önkormányzatának képviselőtestülete dönt. Ezeknek a kistérségeknek a képviselői a megyei területfejlesztési tanácsok és a regionális fejlesztési tanácsok kistérségi tanácsok által delegált tagjaivá nem választhatók.

A kistérségben működő többcélú kistérségi társulás léte is speciális helyzetet eredményez a kistérségi fejlesztési tanács szempontjából. Abban az esetben, amikor a kistérség valamennyi települési önkormányzatának részvételével külön jogszabályban meghatározott többcélú kistérségi társulás működik, a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás látja el a Tftv-ben meghatározott feladat- és hatáskör, továbbá az

²³ 1990. évi LXXV. törvény 41.§ (1)

²⁴ Tftv. 10.§/A-10/G.§

²⁵ A taxatív felsorolást lásd: Tftv. 10/C.§ (2) a)-p)

eljárási szabályok értelemszerű alkalmazásával. Ha a többcélú kistérségi társulás megszűnik, vagy abban már nem az összes települési önkormányzat vesz részt, a megyei közigazgatási hivatal vezetője a Tftv-ben meghatározott időn belül kezdeményezi a kistérségi fejlesztési tanács megalakulás céljából történő összehívását. A fentiekre tekintettel a Tftv. alkalmazása során, ahol a Tftv. kistérségi fejlesztési tanácsot említ, azon többcélú kistérségi társulást is érteni kell, feltéve, ha e társulásnak a kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat tagja és a társulás a Tftv-ben meghatározott területfejlesztési feladatokat és hatásköröket valamennyi települési önkormányzat területén ellátja, illetve gyakorolja.²⁶

A kistérségi fejlesztési tanács megjelenésével természetesen a megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanács feladat- és hatáskörei is módosultak. A megyei területfejlesztési tanács mostantól a megye területén a kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit hangolja össze. Ezen belül koordinálja a kistérségekben folyó fejlesztések megyei szintű előkészítését, előzetesen véleményezi a kistérségi területfejlesztési koncepciókat, területfejlesztési programokat. Szakmai kapacitásával segíti továbbá a kistérségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét.²⁷ Megye és kistérség kapcsolatának a megyei területfejlesztési tanács tagságához kapcsolódó vonatkozása, hogy a megyei területfejlesztési tanács tagjai közé tartozik a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok három képviselője.²⁸

Ha a regionális fejlesztési tanácsok, illetve a megyei területfejlesztési tanácsok a régió határokra, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hoznak létre²⁹, annak tagjává válnak az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált képviselők.

A regionális fejlesztési tanács a régió fejlesztési programja megvalósításával összefüggő fejlesztési döntéseinek az előkészítésére a régióon belüli területfejlesztési intézmények információ ellátásának javítására, *a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére* közhasznú társaságot hoz létre. Továbbá a regionális fejlesztési tanács feladatainak ellátásában együttműködik a kistérségi fejlesztési tanácsokkal, a megyei területfejlesztési tanácsokkal, a térségi fejlesztési tanáccsal, a régió fejlesztésében közreműködő államigazgatási szervekkel, a területi gazdasági kamarákkal és a régió területén működő társadalmi szervezetekkel.³⁰

A regionális fejlesztési tanácsnak is tagjai az érintett többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok: megyénként egy-egy képviselővel. A Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács tekintetében tagok még továbbá a régió többcélú kistérségi társulásainak, illetve kistérségi fejlesztési tanácsainak további legfeljebb kettő képviselője.³¹

III.

A kistérségek önkormányzati, közszolgáltatási, valamint területfejlesztési funkcióra épült rendszerén felül az államigazgatási funkció kistérségi rendszeréről is szót kell ejteni. Ez a rendszer részben már kiépült, az értékelések szerint nem is rosszul. Ugyanakkor nem kevés államigazgatási feladatot lenne célszerű a jövőben kistérségi szinten megoldani.

²⁶ Tftv. 10/G.§ (1)-(3)

²⁷ Tftv. 13.§ (2) c)-d)

²⁸ Tftv. 14.§ (1) d)

²⁹ A Tftv. által életre hívott, a Balaton kiemelt üdülőkörzete térségében kötelezően működő térségi fejlesztési tanács a Balaton Fejlesztési Tanács.

³⁰ Tftv. 17.§ (1)

³¹ Tftv. 17.§ (c) és (i) pontok

Míg a kistérségek kialakulásának előzményei a területfejlesztésben csak évtizedekben mérhetők, addig az államigazgatásban ez a lépték évszázadokat jelent.³² A magyar államigazgatásban a kistérség hagyományosan, mint járás, járási közigazgatási egység jelent meg. A tanácsrendszerben is megtalálható volt a járás, mint közigazgatási egység és járási hivatalok is alakultak. 1984. január 1-jétől a járási rendszert a városkörnyéki igazgatási rendszer váltotta fel, amely az önkormányzati rendszer létrejöttéig működött. Az önkormányzati rendszer létrejöttével a hatósági ügyintézés eljárási rendszere dezintegrált lett. Közel 3200³³ önkormányzat és annak hivatala intézte első fokon az ügyek döntő többségét.³⁴ A községek közül azonban több, mint 1700 még ezer fős lakosságszámmal sem rendelkezik, a települési önkormányzatok kötelező feladatköre pedig rendkívül széles. Elfogadható színvonalon, önállóan ezek a községek a közszolgáltatások jelentős részét nem képesek biztosítani.

Általánosságban a bonyolultabb, nagyobb szakértelmet igénylő, összetett technikai háttérrel megoldható, tömegesen előforduló ügyek kerülhetnek kistérségi szintre.³⁵ A jelenleg kistérségi szinten szervezett államigazgatási feladatok és hatáskörök egyrészt az okmányirodák által ellátott feladat- és hatáskörök, másrészt építésügyi igazgatási feladat- és hatáskörök, harmadrészt egyes gyámügyi feladatok és hatáskörök, negyedrészt szociális intézmény működésének engedélyezése, ötödészt a falugondnoki szolgálat engedélyezése és végül a szociális vállalkozás engedélyezése.

A jövőben kistérségi szinten szervezhető államigazgatási feladatok és hatáskörök lennének - lehetnének:

- szabálysértési feladatok és hatáskörök
- rehabilitációs feladatok
- szakfordítói, illetve tolmácsolás kiadása
- államigazgatási végrehajtás
- a természetes fürdővizekkel kapcsolatos államigazgatási hatáskörök
- a helyi közutakkal kapcsolatos egyes államigazgatási hatáskörök³⁶

Az államigazgatási ügyek körzetesítésének célszerűsége és ennek következtében a kistérséggel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek általi támogatottsága egyértelmű. A kistérség határain belül több államigazgatási körzet is kialakítható, ezen belül a körzetközpont település hangsúlyosabb szerepet kaphat. A kistérségi államigazgatási feladatok teljes köre azonban semmiképpen nem kerülhet körzetesítésre, hiszen vannak olyan lokális feladatok, amelyek helyben intézhetők a jövőben is.³⁷ De a jövőben kistérségi szintre kerülhetnek a dekoncentrált szervektől átvett egyes feladatok, továbbá a közigazgatási hivatalok kistérségben ellátható feladatai.

Az államigazgatási kistérség kategóriája tehát nem annyira térség, mint inkább körzet: az államigazgatási feladat-ellátási körzettel azonos kategória. A kistérség és a körzet két, egymásnak ellentétes szemléletet, problémamegközelítést tükröz. A kistérség fogalmát a fentiekben már kellőképpen meghatároztuk. A körzet a kistérséggel ellentétben a települési önkormányzatoknak semmiképpen sem önkéntes társulása, hanem az állam, a kormányzat, vagy bármilyen felső hatóság jelöli ki a körzet területét és a résztvevők tagságát valamilyen földrajzi, társadalmi, gazdasági, vagy ad hoc önkényesség alapján. A legtipikusabb példa erre

³² GERGYÁK FERENC: *A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok.*

Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám 91. oldal

³³ 2003. október 1-jei állapot: 3187 önkormányzat.

³⁴ Kb. 2200 polgármesteri hivatal és körjegyzőség.

³⁵ DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 56.

³⁶ DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 66-69

³⁷ Anyakönyvi feladatok, jegyzői feladatok jelentős része, a polgármester államigazgatási feladatainak egy része.

a gyámügyi, építésügyi, szociális igazgatási és okmányirodai körzetközponti igazgatási rendszer, vagy a tanácsrendszer időszakából a járások megszűnését követően a város és vonzáskörzete által alkotott városkörnyéki igazgatási rendszer.³⁸

De visszatérve a kistérségi dekoncentrációhoz: tágabb értelemben a kistérségi dekoncentráció a területfejlesztés, a vidékfejlesztés és a gazdaságfejlesztés szervezeti elemeit is magába foglalja. Ennek megfelelően a dekoncentráció megjelenési formáinak tekinthetjük a kistérségi megbízottat, a vidékfejlesztési megbízottat, a falugazdászt és más, hasonló „egyszemélyes” dekoncentrációkat is.

Kik voltak és kik ma a kistérségi megbízottak?

A Tftv. alapján a Kormány a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódóan a statisztikai kistérségekben a 61/2000. (V.3.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Töt. R.)³⁹ kistérség-fejlesztési megbízotti rendszert hozott létre. A megbízottak fő feladata a területfejlesztési önkormányzati társulások tevékenységének segítése, különösen a kistérség-fejlesztési programok előkészítésének szervezése, értékelése, megvalósításának figyelemmel kísérése, támogatása, a nemzetközi, hazai és kistérségi területfejlesztési források felkutatása, a kitűzött területfejlesztési célok szerinti hasznosításának előmozdítása volt. A megbízott - a területfejlesztéssel összefüggésben - segítette az önkormányzatok egyéb társulásainak létrehozását és e társulások feladatainak ellátását is.

A megbízottak feladatuk ellátása során együttműködnek mindazon közigazgatási és civil szervekkel, szervezetekkel, e szervek megbízottaival, képviselőivel, amelyek tevékenysége a kistérség területfejlesztésével, a társulás tevékenységének eredményességével kapcsolatban van.⁴⁰ További feladata volt a helyben képvisellel nem rendelkező szervezetek programjainak eljuttatása a kistérségbe.

A kistérség fejlesztési megbízott a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) irányítása alatt megbízási szerződéssel végezte munkáját. A kistérség-fejlesztési megbízottal történő szerződéskötésről a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter gondoskodott a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjének közreműködésével. A kistérség-fejlesztési megbízott a kistérség polgármestereivel, a területfejlesztési önkormányzati társulások elnökeivel dolgozott együtt, de nekik beleszólási vagy véleményezési joguk nem volt a tevékenységébe.

A kistérség-fejlesztési megbízott tevékenységeiről azért kell múlt időben beszélni, mert a Kormány azóta megalkotta a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól szóló 271/2004. (IX.29.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), a Tftv. felhatalmazása alapján. Bár a kistérségi megbízott küldetése nem tér el gyökeresen elődjétől – feladatai részletesebben kidolgozásra kerültek.

A Rendelet módosítja a Töt. R. vonatkozó rendelkezéseit is. E szerint a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás felhasználható

- a kistérség valamennyi települése részvételével működő kistérségi területfejlesztési társulás és a kistérségi fejlesztési tanács (kedvezményezett) működésének támogatására, a személyi és dologi feltételeinek biztosítására;
- továbbá a regionális koordinátorok és a kistérségi megbízottak foglalkoztatásához és működésükhöz szükséges feltételek biztosítására.

Az első pont alapján a hozzájárulás *különösen* a kedvezményezett részére a fejlesztési koncepciók és programok kidolgozásához, a kedvezményezett és munkaszervezete működési feltételeinek a biztosításához, fejlesztési pályázatok elkészítéséhez szakértő igénybevételéhez, valamint a kistérség népszerűsítésének, megismertetésének költségeihez használható fel.

³⁸ GERGYÁK FERENC: *A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok.* Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám 93. oldal

³⁹ A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról

⁴⁰ 61/2000. Korm. rendelet 2.§ (1)-(2)

A második pont alapján a hozzájárulás felhasználható *különösen* a munkaviszony keretében végzett munka díjazására, a költségtérítések és továbbképzés költségeivel kapcsolatos kiadások fizetésére, stb.⁴¹

A Rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól létrehozza az országos kistérségi megbízotti hálózatot, amelyet a Kormány működtet a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) keretében a területfejlesztési szolgáltatási és együttműködési tevékenység ellátása érdekében. Látható, hogy egy jóval rendszerezettebb szabályozást kap a kistérségi megbízotti tevékenység, mint az elődjének a kistérség-fejlesztési megbízottnak jutott.

A *kistérségi megbízottak* helyezkednek el az országos hálózat legalsó szintjén. A kistérségi megbízottak megyei koordinációját a *megyei szervezők* látják el. Regionális szinten a regionális területfejlesztési koordinátorok (rövidebb nevükön: regionális koordinátorok) fejtik ki –az alábbiakban részletezendő- tevékenységüket. Együttesen ők a *hálózat munkatársai*. Az országos kistérségi megbízotti hálózat felügyeletét a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter látja el.

Minden kistérségben egy kistérségi megbízott működik, kivéve az egy település alkotta kistérségeket, ahol több megbízott is működhet.⁴² A kistérségi megbízott –működési területén- ellátja a Hivatal szervezési, tájékoztatósi, információszolgáltatási, adatszolgáltatási, közreműködési és együttműködési feladatát. Példálózó jelleggel nézzük meg, hogy milyen tevékenységek ezek konkrétan:

A kistérségi megbízott

- rendszeres kapcsolatot tart a kistérségben működő állami, önkormányzati, köztisztviselői szervekkel és tisztségviselőkkel, a gazdálkodó szervezetekkel, a kis- és középvállalkozásokkal, valamint a civil szervezetekkel a fejlesztési elképzelések tervezése és megvalósítása érdekében;

- az önkormányzat képviselő-testületének felkérésére évente tájékoztatást ad az önkormányzatot, illetve a kistérséget érintő fejlesztési tevékenység eredményességéről;

- tájékoztatást ad a folyamatban levő pályázati lehetőségekről, a pályázatokkal összefüggő finanszírozási kérdésekről, a közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos lehetőségekről, a területfejlesztési kompetenciába tartozó elfogadott tervek tartalmáról;

- figyelemmel kíséri a kistérségben előkészítendő jelentősebb fejlesztési projekteket az ötlettől annak megvalósításáig, közreműködik a projektek kidolgozásának, szükség esetén a projektek átdolgozásának ösztönzésében, szervezési segítséget nyújt ezek kidolgozásához, a pályázatok benyújtásához;

A kistérségi megbízott közreműködik a kistérség hosszú távú fejlesztési koncepciójának, a fejlesztési programok és egyéb ágazati tervek előkészítésének szervezésében, értékelésében, megvalósításának figyelemmel kísérésében. Ehhez kapcsolódóan figyelemmel kell kísérnie a kistérségben megvalósuló fejlesztéseket, a fejlesztésekre vonatkozó tervek megvalósulását.

A kistérségi megbízott feladatait a jogszabály sem kimerítően sorolja fel, hiszen a megnevezett feladatkörökön felül a kistérségi megbízott ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály, a Kormány, a felügyeletet ellátó miniszter, illetve a Hivatal meghatároz.⁴³

⁴¹ Lásd: 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 10.§ (2)

⁴² Ennek feltétele, hogy a működési terület a pályázati felhívásban és a munkaszerződésben meghatározásra kerüljön.

⁴³ 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 2.§ (3) a)-t)

A kistérségi megbízotti feladatok megyei koordinálását a kistérségi megbízottak közül, a Hivatal által megbízott megyei megbízott látja el. A megyei szervezői feladatokat is ellátó kistérségi megbízott alapfeladatai mellett kapcsolatot tart a kistérségi megbízottakkal, akiknek továbbítja a regionális koordinátoroktól kapott információkat, összefogja és szervezi a megyében működő kistérségi megbízottak tevékenységét. Amennyiben valamelyik kistérségben a megbízott jogviszonya megszűnik, vagy munkavégzésében akadályoztatva van, a megyei szervező látja el helyettesítését az új megbízott kinevezéséig, illetve megszervezi a helyettesítést.

Végül valamennyi területfejlesztési régióban regionális koordinátor működik. Szervezi, koordinálja és ellenőrzi a megyei szervezők és kistérségi megbízottak tevékenységét. A regionális koordinátor feladatkörei is példálózó jelleggel vannak felsorolva a Rendeletben⁴⁴, de kiemelendő, hogy a megyei szervezőkhöz és a kistérségi megbízottakhoz továbbítja, illetve összegyűjti tőlük a kormányzati –különösen a terület-, vidék-, gazdaság- és intézményfejlesztési, támogatási rendszerekkel összefüggő- tevékenység ellátásához, illetve végrehajtásához szükséges információkat.

A kistérségi megbízotti hálózat munkatársai a Hivatal alkalmazottai, tevékenységüket a Hivatallal kötött munkaszerződés alapján, munkaviszonyban látják el. Összeférhetetlen a kistérségi megbízotti, illetve regionális koordinátori munkával a megyei közgyűlés elnöki, alelnöki pozíciója, továbbá a főpolgármesteri, főpolgármester-helyettesi, polgármesteri és alpolgármesteri tisztsége. A Rendelet további összeférhetlenségi okokat is megállapít.⁴⁵



A kistérség intézményesülésében előrelépések történtek. Nem lehet azonban azt mondani, hogy a kistérség, mint területi egység ismert, népszerű, vagy társadalmilag már elfogadott lenne. Ehhez még idő kell, mint a közigazgatás reformjának többi lépéséhez is.

⁴⁴ 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 4.§ (2) a)-r)

⁴⁵ 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól 7.§ (1) b)-d); (2)

Felhasznált irodalom

DR. MATOLCSI LAJOS: A kistérségek helyzete Hajdú-Biharban. Magyar Közigazgatás 2004. évi 5. szám p. 316-318

DR. GERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás 2004. évi 2. szám p. 91-106

DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérségi közigazgatás* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 43-69.

DR. BEKÉNYI JÓZSEF, DR. BÉRCESI FERENC, DR. NÉMETH JENŐ: *A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag)* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 7-42.

DR. VIRÁGH RUDOLF: *Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció.* in.: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003. november p. 87-107.

BUDAÖRS KISTÉRSÉG TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁSI MEGÁLLAPODÁSA

Felhasznált jogszabályok

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1990. évi LXV. törvény A helyi önkormányzatokról

1996. évi XI. törvény A területfejlesztésről és a területrendezésről

1997. évi CXXXV. törvény A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

61/2000. (V.3.) Korm. rendelet A területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról

244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről

271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól

1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról

Toldi Judit
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Lenkovics Barnabás

Az élettársi kapcsolat értékelése a német alkotmányban

1) A társadalmi változások és a jog „spät”-reakciója

Az élettársi kapcsolat manapság a házasság és a család mellett elfogadott párkapcsolati formaként jelentkezik. Az elmúlt tíz évben a házasságon kívüli együttélések száma egész Európában folyamatos növekedést mutat, így jelentősége a család- és háztartásstruktúrákban egyre nagyobb. A német modell vizsgálata mintaértékű, hiszen az európai államok közül itt a leginkább meggyőző az élettársi kapcsolatok aránya.¹ Írásomban arra keresek választ, milyen garanciákat biztosít a német alaptörvény e napjainkban igen elterjedt kapcsolati forma számára.

A házasságon kívüli együttélés alkotmányjogi szabályozása sok problémát vet fel, amelyek főként annak köszönhetők, hogy *a német alaptörvény kihirdetése óta bekövetkezett társadalmi változások² gyökeresen módosították a kapcsolattípus morális megítélését, és ennek következtében új szabályozási igények fogalmazódtak meg.* Ezekre a tendenciákra a jog csak hosszú idő elteltével reagált, és az élettársi kapcsolatot sokáig jó erkölcsbe ütközőnek tekintette.³ A törvényi szabályozás – kevés kivételtől eltekintve - egészen napjainkig őrzi tradicionális értékeit, melynek alapja az alkotmányban rögzített alapértékek védelme.

2) A Grundgesetz és az élettársi kapcsolat, mint védendő érték

A német alkotmány a házasság és a család intézményének védelmét állami kötelezettségként nevesíti (Art. 6 Abs. 1 GG), míg az emberek időleges és „kötetlen” együttélését nem tekinti önmagában védendő értéknek.⁴ Következésképpen minden egyéb

¹ 1999-ben 19,5 millió német állampolgár élt házasságban és 2,1 millió élettársi kapcsolatban. Egy 2000-ben készült statisztika alapján az élettársi kapcsolatokban élők aránya Németországban valamennyi kapcsolattípust figyelembe véve 5,3 %. In: Niemayer: Wirtschaft und Statistik 2000, S. 504.

² Rendkívül összetett folyamatokra kell gondolni, melyek legfontosabb elemei a következők: a házassodási kedv fogyatkozása, a nemi szerepek és szexuális viselkedési normák megváltozása, a válások számának ugrásszerű növekedése, az érték- és normavilág megváltozása és ezzel együtt a kapcsolatok törvényes elismertetésének átalakulása.

³ Példaként szolgál erre egy 1953-as bírósági határozat (BGH), melynek értelmében egy elvált asszony házasságban való együttélése az alapvető erkölcsi értékek negligálásának minősül, amely súlyosan sérti az alkotmányos rendet. A házasságon kívüli kapcsolatban történő, közös lakásban folytatott együttélést oly módon is szankcionálták, hogy a vadházasság ill. házasságtörés a bérleti jogviszonyt megszüntető okként került szabályozásra. In: Hausmann-Hohloch: Das Recht der nichtehelichen Lebensgemeinschaft E.S.V, Berlin, 1999 S. 52.

⁴ Mindazonáltal egy ilyen jelentős társadalmi tendenciát nem lehet figyelmen kívül hagyni, így ha szövetségi szinten nem is történt meg e kapcsolatformák védelmének alapjogi normába foglalása, Berlin és Brandenburg

együttélési forma csak alacsonyabb szintű normában kaphat védelmet és az alaptörvény erre vonatkozó szakasza a lazább kapcsolatok fékeként minősíthető.

Amennyiben szigorúan az alaptörvény keretein belül maradunk, azt kell megvizsgálni, hogy az alkotmányból hiányzó rendelkezés ellenére a nevezett szakasz, vagy az alaptörvény másik rendelkezése alapján van-e lehetőség az élettársak számára kedvező következtetések megfogalmazására. *Az alapkérdés az, hogy a házasság és család intézményének védelmét biztosító hatodik szakasz első bekezdése tekinthető-e olyan átfogó rendelkezésnek, amely kizárólag a törvény megalkotásakor létező és ismert társadalmi viszonyokra vonatkozik, vagy inkább olyan nyitott törvényi tényállás amelyben a jogalkotó lehetőséget teremt a család és házasság fogalom szociális változásokkal adekvát értelmezésére.* Véleményem szerint az első megoldás a célravezető. *Amennyiben az alkotmány jogrendszerben elfoglalt helyéből indulunk ki, elengedhetetlen, hogy a társadalmi változások által indikált tendenciákra a jogalkotó egy olyan szabályrendszer létrehozásával reagáljon, amely kellőképpen rugalmas és lehetőséget biztosít egy hosszabb időintervallumon belüli eredményes alkalmazásra. Ennek pedig alapvető követelménye, hogy normáinak és védendő értékeinek tartalma a fogalmak konkrét jelentésén túl magában foglalja az esetleges későbbi, a társadalom fogalomrendszerének bővülésével kialakuló és a mindenkori társadalmi értékeléssel megegyező értéktartalommal bíró jelentéseket.*

3) Az alkotmány „hallgatólagos módosításának” feltételei

Az alkotmánynak alaptörvényi jellegéből adódóan – a tradicionális alapértékek védelmével párhuzamosan – nyitottnak kell lennie az új fejlődési tendenciákra, és a gyakorlati jogalkalmazás terén jelentkező követelményeknek megfelelően kell alakítania normarendszerét. *Egy alkotmányban szereplő rendelkezés jelentésének bővülése azonban csak abban az esetben következhet be, ha a vonatkozó szakasz alkalmazási területén új, előre nem látható tényállások tűnnek fel, vagy ha már ismert tényállásokon belül egy fejlődési folyamat eredménye, valamint annak normarendszerbe történő beillesztése révén új kapcsolódási pontok, illetve jelentéstartalmak keletkeznek.*⁵ Ezekben az esetekben megoldás lehet az alkotmányban szereplő fogalmak analógia alkalmazásával történő kibővítése, természetesen kizárólag szigorú korlátok között, ha az adott kifejezés nem foglalja magában az újonnan keletkező tartalmat. Ebben az esetben az értékek megváltozása, illetve a sokak által emlegetett „értékválság” a jogszabályi rendelkezések tényleges és tudatos változtatása nélkül eredményezheti az alkotmányjogi normák módosulását. Ilyen különös jelentőséggel bíró kifejezéseket számos alapjogi szakaszban találunk, ilyen pl. a véleménynyilvánítási-, művészeti, foglalkozási szabadság stb.⁶

Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy *az alaptörvény normáinak valósághoz történő igazításakor mindig egy kölcsönhatásos mechanizmus keletkezik.* Azáltal, hogy bizonyos intézmények részére alkotmányjogi garanciát biztosítunk, azok nyomban hatni kezdenek a társadalmi folyamatok valóságában, és a változások ösztönzőiként jelentkeznek. Más részről a társadalmi és szociális fejlődés minden alkotmányban szereplő normára kihat aszerint, hogy mi annak tartalma és célkitűzése.

Egy alkotmánybeli norma flexibilitását és a benne szereplő kifejezések tartalmi bővítésének lehetőségét minden egyes új jogintézmény, vagy a régiekhez kapcsolódó modern

saját alkotmányába felvett bizonyos állami célkitűzéseket, amelyek az élettársak javát szolgálják. In: Hausmann-Hohloch: Das Recht der nichtehelichen Lebensgemeinschaft E.S.V, Berlin, 1999 S. 55.

⁵ In: Hausmann-Hohloch: Das Recht der nichtehelichen Lebensgemeinschaft ESV. Berlin, 1999, S. 56.

⁶ In Art. 5. Abs. 1.GG, Art 5. Abs.3 GG, Art. 12 GG.

jelentéstartalom felbukkanásakor külön-külön kell vizsgálni. Ez a differenciált elbírálási módszer azért szükséges, mert *az élettársi kapcsolat alkotmányos védelme attól függ, hogy az alaptörvény vonatkozó szakasza (Art. 6 Abs. 1 GG) mennyire tekinthető a társadalmi változásokat rugalmasan követő „nyitott” normának, azaz van-e lehetőség a házasság és család fogalmának kiterjesztő értelmezésére.*

4) A házasságon kívüli életközösség bevonása az Alkotmány hatodik szakaszának védelmi körébe

A házasság és család különös állami védelméről szóló rendelkezés vizsgálatakor két kérdésre kell választ találnunk. Az egyik, hogy *az adott szakasz mennyire alkalmas a társadalmi változásokhoz való alkalmazkodásra*, a másik pedig *a házasság és család intézményével való hasonlóság értékelése*, vagyis a szabályozás kiterjesztésének alapfeltétele.

a) házasság

Az első kérdéseinkre könnyen választ kaphatunk, ha a konkrét norma tükrében vizsgáljuk az elmúlt évtizedek társadalmi változásaira adott jogi reakciókat. *A házasság-fogalom átértékelődése az intézmény örök életre szóló jellegének elvesztésével kezdődött.*⁷ A házassági életközösség megszüntetésének jogi lehetőségével új jelentéstartalom született, és a válások egyre növekedő száma igazolta a társadalom igényét. A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmányának erre vonatkozó rendelkezése ugyan változatlan maradt, azonban láthatjuk, hogy a társadalmi folyamatok a törvényhozóra és az alkotmányjogi védelmet élvező házasság jelentésére is jelentős hatást gyakoroltak – megtörtént a hallgatóságos alkotmánymódosítás.

Az alkotmány idézett szakaszának látszólagos rugalmassága ellenére *az élettársi közösség mégsem vonható közvetlenül az alkotmányos norma védelme alá, hiszen a házasság és a „puszta” együttélés között jelentős különbségek tapasztalhatók.* Az élettársak biztosítani kívánják a későbbi különválás jogi procedúrától mentes lehetőségét, közösségük csupán kettőjük elhatározásán alapul, és a külvilág felé sem kötelesek felvállalni kapcsolatukat. Ezzel szemben a házasság egy hivatali közreműködéshez kötött közjogi jogintézmény, mely a kívülállók számára is felismerhetővé teszi két ember viszonyát. Az élettársi kapcsolatok működhetnek próbaházasságként is, melyet tényleges frigy követ, de a legtöbb esetben alternatív párkapcsolati formaként jelentkeznek. A házasságban való együttélés családjogi viszonyoknak minősül, amelyre családjogi normák tartalmaznak iránymutatást,⁸ míg az élettársakra vonatkozó szabályozás külön jogszabályban szerepel.⁹ A házasság csak két különmű fél között állhat fenn, míg élettársi kapcsolatban – a német jogban törvény adta keretek között – homoszexuálisok is élhetnek. Különbségek jelentkeznek továbbá több jogosultság gyakorlásának lehetőségében, illetve mértékében. Ilyen például a névviselés és a tartási kötelezettség, az adózási kötelezettségek stb. A két intézményhez fűződő joghatások – néhány kisebb jelentőségű kérdéstől eltekintve – a házasság felé billentik a mérleg nyelvét, mivel az ilyen közösségben élők számára jóval kedvezőbb helyzetet biztosítanak. Az élettársak jogaiknak egy részét csak egy hosszabb időszak együttöltését követően

⁷ Németországban 1977-ben történt jelentős módosítás a válásra vonatkozó szabályokban.

⁸ Ez a német szabályozásban a BGB keretein belül található.

⁹ Németországban 2000. augusztus 1-én lépett hatályba az a törvény, amely a homoszexuális párok kapcsolatát rendezi. A különműekre vonatkozó jogszabály megalkotására még nem került sor.

gyakorolhatják, vagy azonnal, de a házasoknál jóval szűkebb körben. E két korlátozás együttes megnyilvánulására is találunk példát.¹⁰

Az analógia alkalmazására csak abban az esetben lenne mód, ha azokat a tényállásokat sorakoztatnánk fel, amelyek a házassághoz hasonlóképpen szabályozzák az élettársak közösségét. A jogalkalmazás, vagyis a gyakorlat segíthetne abban, hogy a társadalom által értékkel felruházott, de az alaptörvény védelmi körén kívül eső kapcsolatforma előnyeit megvilágítsa, ennek megfelelő döntéseket hozzon, és szorgalmazza a gyakorlattal adekvát szabályozást. *Azonban így sem tehet olyasmit, ami a törvényalkotó egyértelműen kifejezésre juttatott akaratával ellentétes, hiszen az Alaptörvény az iránymutató valamennyi alacsonyabb szintű szabályozás tekintetében.* Mivel az Alkotmány konkrétan a házasság tekintetében biztosítja az állami védelmet, nem kétséges, hogy a hatósági formát mellőző együttélés nem kaphat ilyen oltalmat.¹¹Ezt támasztja alá az azonos nemű élettársakról szóló külön törvény megalkotása is, hiszen ha a jogalkotói koncepció a két intézmény teljes egyenjogúságának biztosítása lenne, annak legegyszerűbb módjaként a hasonló fogalommal megegyező, de legalább azonos szintű jogforrásban történő szabályozás mutatkozna. Az élettársi törvény így egyrészt bizonyíték a puszta együttélés társadalmi elterjedtségének jogalkotás irányában megnyilvánuló pressziójára, másrészt arra is, hogy a törvényhozó a házasságon kívüli együttélést a hatodik szakasz alapján nem tekinti alkotmányos védelemre szoruló jogintézménynek. Más kérdés, hogy ha az alkotmányos védelem fogalmát kiterjesztően értelmezzük, elvben az alkotmányon kívüli egyéb jogszabályok intézményei is kaphatnak hasonló oltalmat.¹²Ez a gondolatmenet azonban az analógia alkalmazására vonatkozó érvrendszerrel már távolabb vinne, így inkább az alapjogi védelem kérdésének elemzésekor érdemes rá visszatérni.

b) család

A házasság fogalmának meghatározásával szemben a család közösségének definíciója nem egyértelmű, azért *az analógia alkalmazási lehetőségének feltárása előtt tisztáznunk kell, mit is tekint a német jog családnak. Amennyiben az élettársi kapcsolatban élők is családot alkotnak, nagyobb esély mutatkozik az alkotmányos védelem kiterjesztésére.* Az alaptörvény e tekintetben nem ad segítséget, a védelem konkretizálását más rendelkezésekben kell keresnünk. Az ENSZ Közgyűlésén 1948-ban meghirdetett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata alapján „A család a társadalom természetes és alapvető egysége, melynek joga van a társadalom valamint az állam védelmére.”¹³Ebben az általános érvényű meghatározásban is csupán a védelem szükségességét hangsúlyozzák, de nem adnak választ arra, milyen közösséget tekintenek családnak. A BGB az élettárs fogalmát nem rögzíti,¹⁴és –

¹⁰ Tóth Ádám: Az élettársak jogainak bővítéséről In.: Családi Jog, I. évfolyam 2. szám 14.o.

¹¹ A kérdés kezelését tovább nehezíti, hogy az analógia alapjául szolgáló házassági intézmény védelmének jellege is erősen vitatott. Egyesek szerint ez alkotmányos tétel, és a társadalom védelme érdekében a családi élet kereteit a jognak védelmeznie és preferálnia kell. Ennek formája a tradicionális férfi-nő szövetség formalizálása – többek között – a felbonthatóság szabályozásával. Az ezzel szemben álló nézet azt hangsúlyozza, hogy a házasság csupán formális aktus, tartalmát tekintve egyenértékű az élettársi kapcsolattal. Itt is alkotmányos szabadságjogokra hivatkoznak, pl. a párkapcsolat formájának szabad megválaszthatóságára.

¹² A magyar szabályozásban láttunk már példát arra, hogy egyes, alaptörvényen kívüli törvényben szabályozott jogintézmények alkotmányos védelemben részesültek, és megsértésüket is ennek megfelelően szabályozták (pl. jogalkotási törvény).

¹³ 16. Cikk (3) bekezdés

¹⁴ Az egyneműekről készült törvényi szabályozásban is csak a „bejegyzett partnerkapcsolat” definíciója szerepel (LPartG). A Szövetségi Alkotmánybíróság egy 1993-as ítéletében határozta meg az élettárs-fogalmat: „...eine Lebensgemeinschaft zwischen einem Mann und einer Frau, die auf Dauer angelegt ist, daneben keine weitere Lebensgemeinschaft gleicher Art zulässt, und sich durch innere Bindungen auszeichnet, die ein gegenseitiges

különös módon - a család fogalmáról is hallgat. Az örökbefogadásra vonatkozó részben az örökbefogadás feltételeként jelöli meg a családi kapcsolat létesítését.¹⁵ Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy *ahol van szülő-gyermek kapcsolat, ott_ebben a viszonylatban családi kapcsolat is létesül* függetlenül attól, hogy a gyermek házasságból vagy házasságon kívüli tartós együttélésből származik.¹⁶ A fogalom meghatározásához érdemes segítségül hívnunk a szociológiai szakirodalmat. Giddens szerint „A család olyan emberek csoportja, akiket közvetlen rokonsági kapcsolat fűz össze, s amelynek felnőtt tagjai vállalják a gyermekek gondozásának felelősségét. A rokonság azon emberek közötti kapcsolatokat foglalja magában, amelynek házasság vagy leszármazás révén jönnek létre...”¹⁷ A vérségi kapcsolat tehát minden esetben családot jelenthet. Az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint nemcsak a jogi értelemben vett családi élet, hanem annak tényleges, szociológiai formája is védelemben részesül. Ez azonban nem alkalmazható a nem hagyományos értelemben vett – például homoszexuális – együttélésekre.¹⁸ *A gyermeket nevelő párok élettársi kapcsolatát a fentiek alapján családnak minősíthetjük.* Ez persze nem jelenti azt, hogy az ilyen „családmodell” minden tekintetben azonos alkotmányjogi jogállással rendelkezik, mint a házasság. A két jogintézmény csak akkor vethető össze, ha gyermeknevelésről és gyermekvédelemről is szó van. Emellett a szülők helyzete előnyösebb a házasságban, mint pusztán együttélés esetén.¹⁹ További különbség, hogy a házassággal ellentétben az élettársi kapcsolaton nyugvó családok bármikor, minden nehézség nélkül felbonthatók. Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy *az alaptörvény hatodik szakaszának első bekezdése által nyújtott intézményi védelem (Art 6 Abs. 1 GG) az élettársi kapcsolatra csak akkor terjeszthető ki, ha ez a közösségben élő gyermek védelmét szolgálja.* Azok a házasságon kívül élő szülők, akik gyermekükkel nem tartanak kapcsolatot, illetve gyermektelenek, az alkotmány ezen szakaszának védelmére semmilyen igényt nem támaszthatnak.

5) az Alkotmány további alkotmányos védelmet biztosító rendelkezései és a személyi szabadság, mint az élettársi közösség létesítésének alapjoga

Az alaptörvény második szakaszának első bekezdése (Art 2 Abs. 1 GG) az *általános cselekvési szabadságról* szól,²⁰ melynek korlátjaként mások jogai, az alkotmányos rend, valamint az erkölcsi szabályok sérelmét nevesíti.²¹ A cselekvési szabadságot a személyi szabadság alapjogából vezethetjük le. *Mivel az élettársi kapcsolat létesítése is a cselekvési szabadság része, mint legszemélyesebb döntés közvetve igényt tarthat az alkotmányos védelemre.* Nem kétséges, hogy az intim kapcsolat kialakítása egy másik emberrel az egyik legszemélyesebb elhatározás, melynél a hatósági közreműködés mellőzhető. A személyi szabadság joga tartalmi és terjedelmi korlátokkal nehezen behatárolható. Ez olyan általános

Einstehen der Partner füreinander begründen, also über die Beziehungen in einer reinen Haushalts – und Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehen.”

¹⁵ A törvény a szülő-gyermek viszony fennállását követeli meg, az örökbefogadás feltétele pedig a házasság. (§ 1741 BGB).

¹⁶ Az 1969-es családjogi reform következtében az apa a házasságán kívül született gyermekével is jogi értelemben véve rokonságban, családjogi viszonyban áll. Az Alaptörvény külön is kimondja a házasságon kívüli gyermek egyenjogúságát a testi és szellemi fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtésében (Art. 6. Abs. 5. GG).

¹⁷ Anthony Giddens: Szociológia. Osiris Kiadó, Budapest, 1977.

¹⁸ Lábady Tamás: A magánélet alkotmányos védelme (A házasság és család védelme, a magánszférához való jog.) Acta Humana, 1995. 18-19.o.

¹⁹ In: Handbuch des Verfassungsrechts (1. Aufl.): Zeidler, S. 558

²⁰ a német szóhasználatban: a „személyiség szabad kibontakozása”

²¹ „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.” In: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung S. 13.

alapjog, amelyre abban az esetben hivatkozunk, ha speciális alapjogi rendelkezés – jelen esetben a család és házasság védelmét kimondó tétel - nem alkalmazható. Amennyiben az élettársi kapcsolat alkotmányos védelmének igazolásánál a cselekvési szabadságból indulunk ki, nem hagyhatjuk figyelmen kívül e szabadságjog kétarcúságát. *A kapcsolat létesítése lehetősége mellett ott áll a házasságkötés választásának lehetősége is, mely ugyanerre az alkotmányos normára vezethető vissza.* Ez komoly érv lehet az élettársi viszonyt és ennek törvénymódosítással vagy törvényhozással történő szabályozását ellenzők kezében. Az ő álláspontjuk szerint a házasság joga adott, és önmagában az a tény, hogy valaki nem él vele nem teremt az állam számára jogalkotási kötelezettséget. Ez a szemlélet a hagyományos erkölcsi értékeket őrző, a jelenleg elterjedt nézetrendszerrel némileg konzervatívabb szemléletmódot takar, de úgy vélem, mindenképpen érdemes rajta elgondolkozni.

Az élettársi kapcsolat alkotmányos jogokra történő visszavezetésével egy kulcsfontosságú kérdéshez jutunk. *Azt kell megvizsgálnunk, hogy a házasságon kívüli életközösség megteremtéséhez való jog alapjognak minősül-e.* Amennyiben igenlő választ kapunk, a házasság és család intézményével egyenrangú létforma születik. Láthatjuk, hogy mindhárom fogalom levezethető a személyi szabadság jogából.²² Mindazonáltal úgy gondolom, hogy ez a következtetés önmagában nem elég ahhoz, hogy az élettársi kapcsolat létesítésének jogát alkotmányos alapjognak tekintsük. *Az alapjogi jelleg ugyanis két kritériumot foglal magában. Alanyi oldalon az érvényesíthetőséget, intézményi oldalon az állam védelmi kötelezettségét. Előbbi feltétel teljesülni látszik, de az Alaptörvény az élettársi viszonyhoz nem rendel hozzá az állam „különös védelmét”.²³* Következésképpen a házasság és család intézménye, amely valóságos alapjog, mindenképpen előnyben részesül az élettársi kapcsolattal szemben. Ennek megfelelően az alapjogi intézmények preferálása az alkotmány egyenlő elbánást kimondó harmadik szakaszát sem sérti.²⁴

6) Az élettársak helyzetének javítása – a jog eszközei az alkotmányos védelem biztosítására

Amennyiben az intézményt a személyi szabadságból vezetjük le, alapjogi jelleg hiányában csupán a közvetett eredetnek köszönhetően részesülhet alkotmányos védelemben. *Tekintettel arra, hogy az alaptörvényből kimaradt a nevesítés, a jogalkotónak alacsonyabb szintű jogszabályokban kell megteremtenie e speciális szabadságjog gyakorlásának garanciáit.* Ez kétféle módon valósulhat meg: a már hatályban lévő jogszabályok élettársi szempontból kedvező módosításával illetve újak megalkotásával.²⁵ A jogalkalmazónak szintén jelentős szerep jut, hiszen az ítélelhozatalkor már hatályban lévő joganyag felhasználásával arra kell törekednie, hogy az élettársi viszony elbírálásánál egyrészt biztosítsa az alkotmány szellemének megfelelő eljárást, másrészt törekedjen a házassághoz képest hátrányos helyzet méltányosság alapján történő kompenzálására. Mivel az egyes ügyek konkrét megoldása a bíróság kezében van, *az élettársi kapcsolat kezelése és ennek kapcsán a hatályos analógia útján történő alkalmazása első sorban jogalkalmazási kérdés.*

²² A magyar szabályozás ezzel párhuzamosan az emberi méltósághoz való jogot is megemlíti.

²³ „unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung” (Art. 6 Abs. 1 GG) In: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung S. 14.

²⁴ „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich” (Art. 3 Abs. 1. GG) In: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung S. 13.

²⁵ Van néhány olyan kérdés, amelyet már eleve azonos módon szabályoznak a házastársak és az élettársak esetében (pl. házastársi tartás, a közös lakás), de ugyanakkor a házasság privilegiuma marad a névviselési jog, a mindennapi szükségletek fedezésére szolgáló jogügyletek kötelező hatása a házastársra, az állami támogatások, tényleges mentesülés az ajándékozás és az öröklés adóvonatkozásai alól, alanyi jogon járó TB és nyugdíjbiztosítás) In: Jochen Duderstadt: Die nichteheliche Lebensgemeinschaft – Der aktuelle Leitfad für junge Rechtsanwälte – Rechtsverhältnisse 2. Auflage, Luchterhand 2004. S. 131.

7) Törvény a regisztrált partnerkapcsolatról - az egyneműek élettársi közösségével kapcsolatos alkotmányjogi kérdések

A jogalkalmazó szerepét vizsgálva főként a hiányzó fogalmi meghatározások kikristályosodásának lehetünk tanúi, ezen túlmenően pedig a taláros testület segítséget nyújt a házasságon kívüli együttélés alkotmányos alapjainak értelmezésében.

Az élettársi kapcsolat eddigi legrészletesebb német szabályozása – különös módon – az azonos nemű párok jogi helyzetét körvonalazó törvény (LPartG),²⁶ amely 2001. augusztus 1.-től hatályos. Ebben az ún. „regisztrált partnerkapcsolat” fogalmát rögzítik, melynek érvényes létrejötte hatósági bejegyzéshez kötött. A pár tagjainak egymással szemben meghatározott tartási kötelezettségük van, melyről lemondani nem lehet.²⁷ A szerzeményi közösség mintájára a jogalkotó az ún. kiegyenlítési kötelezettséget nevesíti, a felek ugyanakkor vagyonuk megosztott kezeléséről is megállapodhatnak.²⁸ A partnerek egymás után törvényes örökösnek minősülnek, továbbá megilleti őket a közös név viselésének joga.²⁹ Az együttélés szabályai - a gyermeknevelés, illetve az örökbefogadás, bizonyos adójogi szabályok, valamint az özvegyi nyugdíjra vonatkozó rendelkezések kivételével – a házassághoz hasonló helyzetet teremtenek az azonos nemű párok számára. A szabályozás célja az egyneműek együttélésének törvényes kereteken belüli szabályozása. *Felmerül azonban a kérdés, hogy a házassághoz közelítő státus létrehozása mennyiben feleltethető meg az alaptörvény hatodik szakaszában foglalt kötelezettségnek, illetve az együttélés ezen formájának legalizálása nem ütközik-e az alkotmány vonatkozó rendelkezésébe.* A törvény ellenzői azzal érvelnek, hogy a regisztrált partnerkapcsolat a házasság mellőzéséhez vezet, ezért alkotmányellenesnek minősül. *Az új együttélési forma alkotmányos jellegének vizsgálatakor először azt a kérdést kell tisztázni, milyen következményekkel járhat az azonos neműek házasságának engedélyezése.* Ez különös fontosságú, hiszen a bejegyzett partnerkapcsolatban élők jogállása nagyon közelít a házasság helyzetéhez és a törvényjavaslat elkészítésekor az eredeti cél a meleg házasságának legalizálása volt. A német alkotmány házasságról szóló szakaszának (Art. 6 Abs. 1 GG) intézményi védelme a tradicionális kapcsolatforma szerkezeti alapelveinek konzerválását célozza. Ezek a princípiumok az alaptörvényben konkrétan nem szerepelnek, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság – a továbbiakban Alkotmánybíróság – jogalkalmazása során azonban egyértelműen megfogalmazta őket. A házasság intézményének megnyitásával a hagyományos forma nem kerül hátrányosabb helyzetbe, hiszen az egyneműek csupán ahhoz hasonló pozíciót nyernek.³⁰ Továbbá az alkotmány nem a házasság „egyedüli”, hanem „különös” védelmét nevesíti, vagyis nem zárja ki a hasonló jogintézmények alkotmányos oltalmát. Az élettársi kapcsolatot ellenzők gyakori érve, hogy a házasság a családalapítás előfeltétele, és ilyen minőségében előnyt élvez a homo-friggyel szemben. Az adekvát válasz azonban kézenfekvő: a hatodik szakasz intézményi védelme akkor is érvényes, ha a házasság nemzöképtelen, illetve valamilyen más oknál fogva gyermektelen. Ebből egyértelműen következik, hogy az ilyen párok semmiben sem „értékesebbek”, mint a társadalmi reprodukcióból más okból kimaradó egyneműek. Gyakran érvelnek azzal, hogy az azonos neműek gyűrűváltásának tilalma az

²⁶ Lebenspartnerschaftsgesetz

²⁷ § 5 LPartG

²⁸ 6, 7 §§ LPartG

²⁹ 10, 14 §§ LPartG

³⁰ Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az egyneműek házasságának bevezetésére már találunk európai példákat is (Hollandia 2000, Belgium 2003, de a német alkotmány merev intézményvédelme miatt ez a megoldás itt egyelőre nem alkalmazható).

alkotmány egyenlő elbánást biztosító rendelkezésébe³¹ütközik. Ez a feltevés megalapozatlan, hiszen az alkotmány házasságfogalma egyértelműen férfi és nő szövetségét takarja, és diszkriminációról csak akkor beszélhetnénk, ha az egyes nemek közötti különbségtétel folytán kizárólag férfi vagy női partnerekből álló egynemű kapcsolatok kapnának jogot a frigyre lépéshez. Ennek megfelelően a szabály fordított értelmezése a „különbözők” házasoktól elkülönülő kezelésének szükségessége. Amennyiben az élettársak a felhívott alkotmányszakasznak megfelelően azonos jogi védelmet, és ezáltal házasodási jogot kapnának, akkor az alaptörvény hatodik szakaszába foglalt különleges védelem tartalma kiüresedne.

Az alkotmány sérelmének látszatát azonban még egy házasságot nem engedélyező, de az ahhoz fűződő jogosultságok nagy részét biztosító – fent ismertetett – törvény³²sem kerülhet el. Bajorország és Szászország a törvény hatályosulását készült megvétózni, de ezt az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. A jogszabály életbe lépését követően a nevezett tartományok – Thüringiával kiegészülve – a törvény alkotmányellenességének vizsgálatát kérték a taláros testülettől.³³ Az eljárást kezdeményezők attól tartottak, hogy a regisztrált partnerkapcsolat, mint sui generis jogintézmény bevezetésével a házasság szánára biztosított „különleges” védelem jelentése kiüresedik. A törvényt formai és tartalmi szempontból egyaránt kifogásolták.

Az alaki alkotmányellenesség vádja két pontban foglalható össze. Egyrészt vannak a törvénynek olyan szakaszai, amelyek csak a 2000. November 10-én életbe lépő kiegészítő rendelkezésekkel³⁴együtt értelmezhetők, másrészt az új jogintézmény létrehozásakor mellőzték a Bundesrat hozzájárulását.

A kiegészítő rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybíróság nézete a következő. A szabályozás kifogásolt módja annak a koncepciónak köszönhető, hogy a jogalkotó célszerűbbnek tartotta az eljárásjogi rendelkezéseknek külön törvény keretein belül történő szabályozását. A törvényhozási folyamat ilyen felosztása nem tekinthető önkényes aktusnak, mivel a parlament elfogadta a törvénytervezetet. A jogalkotási folyamat demokratikus keretek között zajlott. A másik vitás kérdésre az Alkotmánybíróság azt a választ adta, hogy az anyagi jogi szövetségi szintű törvények vonatkozásában a Bundesrat kizárólag abban az esetben bír hozzájárulási joggal, ha a törvényhozó beavatkozik a tartományok illetékességi körébe. Az élettársi jogviszonnnyal kapcsolatos fenti anyagi jogi rendelkezések csupán kiegészítő jellegűek, és nem tartalmaznak iránymutatást a közigazgatási eljárás vonatkozásában. Következésképpen nincs szükség a szövetségi gyűlés egyetértésére.³⁵

Az anyagi alkotmányellenességi probléma lényege a német alaptörvény hatodik szakaszában rögzített, a házasságnak különleges védelmet biztosító rendelkezés³⁶ esetleges sérelme. Az Alkotmánybíróság 2002. júliusában közzétett ítéletében első ízben mondta ki az egynemű párok házassághoz hasonlóan szabályozott életközösségének alkotmányosságát. Korábban egyetlen azonos nemű személyeket érintő alkotmánybírósági döntés született 1993-ban. Az új határozat elsőként konkretizálta az élettársi kapcsolatnak és az alkotmány fent nevezett szakaszának viszonyát. A korábbi állásfoglalással összhangban megállapította, hogy a házasság intézményének valamennyi alkotóeleme alkotmányos védelmet élvez, és bármelyik megváltoztatásához az alaptörvény módosítása szükséges. A 2002-es döntés abban különbözik a korábbtól, hogy a törvényhozó számára nagyobb mozgásteret biztosít az

³¹ Art 3 Abs. 1 GG

³² LPartG

³³ A kérelmet 2002. Április 9-én nyújtották be.

³⁴ LPartErgänzungsgesetz

³⁵ http://www.lsvd.de/lpartg/LpartG-Fampra_ch.pdf53

³⁶ Art. 6 Abs. 1 GG

alkotmány hatodik szakaszának megfelelő, hosszú távú partnerkapcsolati intézmények kialakítására.³⁷

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetésével a házasság és család privilegizált státusa nem szenved csorbát.³⁸ Hivatkozott a joggyakorlatra, miszerint a házasság következetesen férfi és nő szövetségét jelenti. Kimondta, hogy az idézett alkotmánybeli rendelkezés,³⁹ mint erkölcsi értéket őrző alapszabály kizárólag a házasság és a család számára biztosít intézményi védelmet. Álláspontja szerint az alaptörvény harmadik szakaszának egyenlő elbánásról szóló bekezdése⁴⁰ sem sérül a regisztrált partnerkapcsolatot rendező törvény hatályba lépésével. A különmű párok számára ugyanis – a korábbi helyzettel megegyezően – csupán a házasság az egyedüli, törvényes keretek között gyakorolható kapcsolatforma. *Az Alkotmánybíróság a fentiekre hivatkozással elutasította a tartományok indítványait.*

8. Összegzés

A házasság és a család a német alkotmány olyan megkülönböztetett védelemben részesülő entitásai, melyek az állam „különös” intézményi oltalmát élvezik. *Az élettársi kapcsolat alapjogi garanciáit a hatodik szakasz első bekezdéséből nem vezethetjük le, ez a csupán a cselekvési illetve személyi szabadság jogával rokonítható. Az állam intézményi védelme hiányzik ahhoz, hogy alkotmányos alapjogként kezeljük az ilyen együttélési modellt, de a törvényi szintű nevesítés, valamint a bírósági ítéletek kialakítják e jog gyakorlásának garanciáit.* A regisztrált párkapcsolatról szóló törvényi szabályozás alapján a Szövetségi Alkotmánybíróság 2002-es ítéletében kimondja, hogy az egyneműek élettársi kapcsolata nem sérti az alkotmány család- és házasság- különös mértékben óvó rendelkezését. Az együttélés új formájának szabályozása nemcsak a német jogban vet fel alkotmányos kérdéseket. Valamennyi, az adekvát jogi megoldást kereső állam szembesül ezzel a problémával. A jogintézmény vizsgálatára emellett nemzetközi civilszervezetek és jogösszehasonlító műhelyek is egyre nagyobb számban vállalkoznak.⁴¹ Az információcsere különösen fontos, hiszen az egyes szabályozási modellekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok bemutatása a jövőbeni európai törvényhozás számára is iránymutató lehet.

³⁷ 1 BvT 1/01, 1 BvF 2/01

³⁸ „Die ”Homo-Ehe” ist verfassungsgemäß und verletzt nicht den besonderen Schutz der Ehe und Familie.” In: <http://www.bverfg.de>

³⁹ Art. 6 Abs. 1 GG

⁴⁰ Art. 3. Abs. 1 GG

⁴¹ 2004. Április 2-3. A hamburgi Max Planck Intézet jogösszehasonlító ülést is tartott „A házasságon kívüli életközösségek jogállása” címmel.

Tóth J. Zoltán
Jogelméleti Tanszék
Konzulens: Szilágyi Péter

A halálbüntetés kérdései: a humanitás, a szükségesség és a Justizmord problémái

A halálbüntetés témája egyike azon kérdéseknek, amelyek a leginkább megosztják az embereket. Ki így, ki úgy vélekedik e büntetési nem létének helyességéről, és ez nemcsak az „utca emberére”, hanem a szakemberekre is igaz. Tanulmányok sokasága szól a halálbüntetés helyes vagy helytelen voltáról, ám ezen tanulmányok szinte mindegyikének közös jellemzője, hogy a problémakört csak az egyik oldaláról vizsgálják meg, céljuk pedig az olvasó meggyőzése, és nem a felvetődő dilemmák semleges bemutatása.¹ Ebből következően mindmáig nagyon kevés olyan dolgozat született, amelyek mindkét fél érveit objektívan ismertetné, az állásfoglalást ezek alapján az olvasóra hagyva. Tudjuk persze, hogy a kérdés a gyakorlatban eldőlt, hiszen az Alkotmánybíróság által 1990. október 24-én meghozott és egy héttel később kihirdetett határozat [23/1990. (X. 31.) AB határozat a halálbüntetés alkotmányellenességéről] óta a halálbüntetésnek Magyarországon többé nincs helye, ám a világ államainak nagy többsége (körülbelül kétharmada) még ma is ismeri és alkalmazza ezt a büntetési nemet, ezért nem felesleges (legalább elviekben) végignéznünk azokat a szempontokat, amelyek e szankciófajta alkalmazása mellett, illetve ellen szólnak.

Az alábbiakban a halálbüntetés kérdését három téma alapján kívánom elemezni, bemutatva mind a halálbüntetés-pártiak, mind az abolicionisták álláspontját, illetve e két oldal híveinek reagálását a másik fél érveire. Éppen ezért az érvelés néhol vita jelleget ölt, hiszen az egymásra reflektáló érvek és ellenérvek egy dialógusos formában megjelenő logikai láncot alkotnak, amelyet nem kívántam a két fél argumentumainak külön-külön történő bemutatásával önkényesen megbontani. Jelen tanulmány a halálbüntetés kapcsán e szankciófajta humánus vagy antihumánus, illetve szükséges vagy szükségtelen voltával, továbbá a Justizmord problémájával kapcsolatos – pro és kontra – állásfoglalásokat kívánja bemutatni. Meg kell jegyezni, hogy a szakirodalom ezeken kívül még két további problémakörrel foglalkozik nagyon intenzíven, mégpedig a halálbüntetés elrettentő hatásának kérdésével, illetve a büntetési célok és e büntetési nem kapcsolatával, ezekkel azonban – szintén párbeszédes, pro és kontra jellegű formában – egy másik tanulmányban² már foglalkoztam, így ezekre a kérdésekre – különös fontosságuk hangsúlyozása mellett – itt most nem térek ki.

¹ Ha ezek a dolgozatok meg is említik a másik fél érveit, ezt csak azért teszik, hogy cáfolhassák azokat. Emiatt érvelésük szükségképpen féloldalas lesz, hiszen a másik oldal mindazon érveiről, melyekre nincs hatásos ellenérvük, rendszerint tudomást sem vesznek.

² Lásd: Tóth J. Zoltán: A halálbüntetésről az elrettentő hatás kérdése és a büntetési célok fényében. Belügyi Szemle, 2003/11-12. szám

A halálbüntetés mint antihumánus büntetés

Az abolicionisták szerint a halálbüntetés embertelen büntetési nem, mert sérti az élethez és emberi méltósághoz való jogot azáltal, hogy ezen jogok gyakorlását és élvezetét nemcsak korlátozza, hanem véglegesen és visszavonhatatlanul lehetetlenné teszi. Magyarországon ezeket az érveket a halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990 (X. 31.) AB határozatra hivatkozva hozzák fel. Ez az ABH mondta ki ugyanis, hogy „Magyarországon az élethez és az emberi méltósághoz való jog ... minden embernek veleszületett, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető joga. ... A magyar államnak elsőrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. ... Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk.-nak ... a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította alkotmányellenességüket és megsemmisítette ezeket.”

A halálbüntetés pártolói ugyanakkor Schmidt Péter különvéleményére hivatkoznak, aki szerint az Alkotmány csak „az élettől való önkényes megfosztást tiltja”, azonban az élettől való megfosztás nem tekinthető fogalmilag önkényesnek.³ Ahogy magának az alkotmánybírósági határozatnak a IV. része is kimondja: „E tilalom ... nem zárja ki az élettől és az emberi méltóságtól történő nem önkényes megfosztás lehetőségét.” Ezért Schmidt Péter szerint „az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik ugyan az Alkotmány értelmezése, de az egymással ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása már az alkotmányozási hatalommal rendelkező Országgyűlés joga és kötelessége. Ezt a jogkört az Alkotmánybíróság nem veheti át.” Hozzá kell persze tenni, hogy Schmidt Péter is a halálbüntetés eltörlése pártján állt, különvéleménye pusztán azt jelzi, hogy szerinte (és egyébként Györgyi Kálmán akkori legfőbb ügyész szerint is) e döntés meghozatala nem alkotmánybírósági, hanem országgyűlési útra tartozik. Mindenesetre az abolicionisták ezen alkotmánybírósági határozat alapján a halálbüntetés önkényes és embertelen voltát hirdetik, melynek alkalmazása az ember ember mivoltát kérdőjelezi meg.

Ezzel szemben a halálbüntetés hívei előszeretettel hivatkoznak ugyanezen ABH Sólyom László által jegyzett párhuzamos véleményének azon kitételére, mely szerint „az Alkotmánybíróság döntése tudatosan szubjektív és történelmileg kötött: még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket deklaráál, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel; s ítélete ... elvileg sem támaszthat igényt örök érvényre.” Tehát Sólyom László szerint a halálbüntetés nem öröktől fogva embertelen és az élethez való jog nem mindig és mindenhol veleszületett emberi jog, hanem csak azáltal válik azzá, hogy az állam ezt elismeri és védelemben részesíti. Magyarországon a XX. század végén ezt tette a jogalkotó, és az Alkotmánybíróság csak ezen „szubjektív és történelmileg kötött” jogalkotói döntés alapján, annak érvényre juttatása végett nyilváníthatta a halálbüntetést alkotmányellenessé.⁴

³ Lásd ugyanezt Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön párhuzamos véleményében („...nem állítható, hogy az élettől való minden megfosztás fogalmilag jogtalan, azaz önkényes.”)!

⁴ Hasonló véleményen van Vigh József is. Szerinte „egészen a közelmúltig mindenkinek csak oly feltételekkel volt joga az élethez, ahogyan a társadalom, az állam azt megállapította. És megítélésem szerint ez így van ma is. Mindenkinek csak annyi és olyan jogai és kötelezettségei vannak, amilyeneket az a társadalom biztosít, illetve ír elő számára, amelyikben él. Tehát nem igazán tűnik indokoltnak, hogy az emberi jogokat a veleszületettség és az elidegeníthetetlenség misztikumába burkoljuk.” (Lásd: Vigh 18. o., kiemelés az eredeti szerzőtől.)

További problematikus terület az önvédelemhez való jog kérdése. A halálbüntetés-pártiak szerint ugyanis ha elismerjük az egyénnek az önvédelemhez való jogát, vagyis azt, hogy az életét fenyegető támadást a támadó megölésével is elháríthassa, akkor el kell ismernünk a társadalom kollektív önvédelemhez való jogát is. Ha az egyénnek individuumbként joga van az önvédelemre, akkor joga kell, hogy legyen egy közösség, azaz a társadalom tagjaként is. A társadalomnak tehát nemcsak joga, hanem a tagjaival szembeni kötelessége is, hogy megvédje őket mások jogtalan támadásaival szemben. Ha pedig az életellenes támadásokat csak a támadó életének elvételével tudja megakadályozni, akkor köteles ezt is megtenni.

Nemzetközi példák sorát lehetne felsorolni, amikor egy állam háború útján próbálta megvédeni embereket életét, miközben a háború során emberek ezreit ölték meg. Ez történt az 1991-es Öböl-háború során, ez történt Boszniában, Koszovóban és történik ma is több helyen a világon, az emberi jogi szervezetek teljes egyetértésével, sőt támogatásával. Miközben tehát a nagyhatalmak a diktatúrák katonáit (akik pedig csak parancsot teljesítenek, mivel ellenkező esetben őket magukat is kivégeznék parancsmegtagadásért) nyugodt szívvel megsemmisítik azért, hogy felszabadítsanak egy elnyomott népet, egy megszállt országot vagy véget vessenek egy másik öldöklő háborúnak, addig egy-egy konkrétan nevesített emberrel (még hozzá nem is ártatlannal, hanem gyilkossal) szemben ezt már nem hajlandók megtenni. Tehát a gyilkosok esetében emberi jogokra hivatkoznak, amiért nem hajlandók ölni, háború esetén viszont ugyancsak az emberi jogokra hivatkoznak, amiért emberek ezreit pusztítják el.⁵

Botos Gábor javaslata szerint a terrrorszervezetek, a maffiabűnözés, a többszörös visszaeső magányos gyilkosok és egyéb elvetemült bűnözők elleni harcot analógiával háborúnak kellene tekintenünk, és így vissza lehetne szorítani ezeket a bűnözési formákat. Ha megnézzük Szingapúr mintáját, akkor láthatjuk, hogy az ilyen bűnözéssel szembeni kemény és határozott fellépés, a kábítószer-kereskedőkkel szemben a halálbüntetés következetes alkalmazása gyakorlatilag felszámolta a maffiabűnözést.⁶ A halálbüntetés-pártiak szerint tehát igenis szükség van a legkeményebb büntetésre is, éppen az ártatlan emberek védelme érdekében.⁷ Hiszen az áldozatnak is vannak emberi jogai, de arról az abolicionisták valahogy mindig megfeledkeznek, ahogyan arról is, hogy az embereknek (így a gyilkosoknak vagy potenciális gyilkosoknak) nemcsak jogaik, hanem kötelességeik is vannak, amelyek közül az első és legfontosabb más emberek jogai (és ezek közül is elsősorban az élethez való jog) tiszteletben tartása.

Felmerül ugyanakkor az antihumanum problémája kapcsán a halálbüntetésnek más társadalmi problémákhoz való viszonya is. Manapság, amikor ipari méretekben folyik a tömegpusztító fegyverek előállításának, új és még újabb vegyi és biológiai fegyverekkel kísérleteznek a demokratikusnak nevezett államok, amikor a fejlődő világban százmilliók éheznek és minden héten gyermekek ezrei halnak éhen vagy pusztulnak bele olyan betegségekbe, amelyek kialakulása egyetlen védőoltással megelőzhető lenne, akkor egyesek azt tartják a legfőbb társadalmi problémának, hogy ki szabad-e végezni olyasvalakit, aki maga is gyilkolt. Ezek az emberek felszólalások és programatikus írások tucatjaiban hívják fel a figyelmet a halálbüntetés „problémájára”, idejük és energiájuk jó részét erre a kérdéskörre szentelik, míg az ennél sokkal lényegesebb és égetőbb gondokról valahogy nem vesznek tudomást. Ráadásul egyre több országban engedik meg az indokolás nélküli, alanyi jogú

⁵ Lásd: Vigh 19. o., Pálincás 67. o.!

⁶ Lásd: Botos 78-79. o.!

⁷ Meg kell említenünk itt Földvári József véleményét 1987-ből, aki a következőket mondja a halálbüntetés fenntartásáról: „...vallom, hogy a törvényhozó nem mondhat le ennek a radikális büntetési nemnek az alkalmazásáról, legalábbis jelenleg. A halálbüntetés eltörlésére csak a mainál kedvezőbb bűnözési helyzetben lehetne gondolni. Egy ilyen lépés ma csak bátorítást jelentene a bűnöző elemek számára és nyugtalanítaná a becsületes embereket.” (Földvári 132. o.) Azóta pedig – tudjuk – még tovább romlott a bűnözési helyzet.

abortuszt, lehetővé téve a magzatok meggyilkolását arra hivatkozva, hogy a magzat még nem ember, és egyre több állam törvényhozása játszik el az eutanázia legalizálásának gondolatával is, ugyanakkor ezek az emberek „képmutató módon mégis védelmezik az emberi méltóságukat már régen eljátszott elvetemült bűnözők életét.”⁸

A halálbüntetés ellenzői szerint minden végrehajtási mód kegyetlen, embertelen, fogalmilag nem létezik tehát humánus kivégzés. Bármily gyors is egy kivégzés, az szükségszerűen valamekkora fádalommal, szenvedéssel jár. És ez nemcsak a fejlődő országok némelyikében ma is alkalmazott, a „fejlett” világ által barbárnak tekintett végrehajtási módokra, például a megkövezésre igaz, hanem például az USA-ban (is) használt akasztásra, sortűzre, villamosszékre, gázkamrára, sőt még a méreginjekcióra is. Ha például az akasztást rosszul hajtják végre, hibásan számolja ki a hóhér az elítélt súlyából és magasságából a kötel hosszát, akkor a túl magasról való esés következtében leszakadhat a kivégzéskor az elítélt feje, illetve ellenkező esetben a túl rövid esés miatt a gerincvelő nem törik el, így hosszú percekig tartó fuldoklás okozza az elítélt halálát. A sortűz veszélye az, hogy távolról hajtják végre, így előfordulhat, hogy a golyók nem találják el a létfontosságú szerveket és így a kivégzendő személy lassú elvérzés következtében veszi életét. Ez történt például Eliseo J. Maresszel az egyesült államokbeli Utah-ban 1951-ben, amikor is a kivégzőosztag olyan pontatlanul célzott, hogy a négy éles lövedék⁹ egyike sem találta el Mares szívét, így az egyszerűen elvérzett.

A gázkamrával még több probléma van. Habár eredetileg azért kívánták bevezetni, hogy az elítélt halála fájdalommentes legyen,¹⁰ ez a gyakorlati alkalmazás során sokszor nem sikerül. A kivégzendő személy általában percekig fuldoklik, mire meghal, miközben próbál kötelékeiből kiszabadulni. És volt rá példa, hogy ez sikerült is. 1953-ban a San Quentin fegyházban például Leandress Riley kiszabadította magát a székből, és megpróbált a kamrából kitörni. Ekkor természetesen leállították a kivégzést és újra lekötötték őt, de másodszor, sőt harmadszor is megtette ugyanezt. Végül negyedszerre a már teljes pánikban levő hatósági tanúk és börtönőrök szeme láttára lezajlott a kivégzés, de a jelenlevő hivatalos személyeket soha többé nem tudták rávenni arra, hogy gázkamrás kivégzésen vegyenek részt. Emellett ez a kivégzési mód a legveszélyesebb magukra a kivégzőkre és az egyéb

⁸ Botos 79. o.

⁹ Utah és Idaho a két olyan állam az USA-ban, ahol a lőfegyver általi kivégzést még alkalmazzák. Ezt úgy hajtják végre, hogy az önkéntes jelentkezők által kiválasztott öt ember mindegyikének a kezébe egy-egy vadonatúj, még soha nem használt, töltött puskát adnak, azonban az öt puska közül csak négyben van éles töltény; az ötödikben vaktöltényt helyeztek el. Az az ember, aki eldöntötte, hogy melyik puskában legyen a vaktöltény, a kivégzéskor már nincs a helyszínen, ezért a kivégzőosztag tagjai nem tudják (és soha nem is fogják megtudni), hogy melyikük lőtt a vaktölténnyel. E megoldás indoka abban áll, hogy a végrehajtók a kivégzés után pszichikailag fel tudják dolgozni a történeteket, hiszen mindegyikük abban a hitben élhet, hogy lehet, hogy nem ő volt az, aki kioltotta egy másik ember életét, mert pont az ő puskájában volt vaktöltény. Ugyanez az indoka egyébként annak, hogy más államokban is hasonló módon hajtják végre a kivégzéseket. Például a villamosszék esetében hárman egyszerre nyomnak meg három különböző gombot, amelyek közül azonban csak az egyik indítja be a villamos áramot, vagy akasztás esetében ugyancsak hárman egyszerre húznak meg három különböző fogantyút, amelyek közül azonban csak az egyik van a csapóajtóval összekötve. Így a „kivégzők” közül ténylegesen csak az egyikük okozza az elítélt halálát, ám mind a hárman abban a hitben élhetnek, hogy kétszer akkora volt annak a valószínűsége, hogy nem ők oltották ki végül is az elítélt életét, mint annak, hogy ők tették azt.

¹⁰ Az eredeti elképzelés szerint (melyet Nevada államban találtak ki 1921-ben) az elítélttel a cellájába vezetett mérges gáz segítségével végeztek volna egy éjjeli időpontban, mialatt az elítélt alszik, anélkül hogy a kivégzés ilyen módon történő végrehajtásának szándékát vele előzetesen közölték volna. Így a halálra ítéltet megkímélték volna a kivégzés előtti napok, órák iszonyatos stressztől, és halála fájdalommentes és nyugodt lett volna. A gyakorlati alkalmazási nehézségek miatt (a börtöncellának közös légtere van a többi elítélt celláival, így megoldhatatlan lett volna az, hogy a gázt kizárólag a halálra ítélt lélegezze be) azonban az első tényleges kivégzést 1924. február 28-án egy Gee John nevű elítélten már egy külön erre a célra épített, légmentesen zárható kamrában hajtották végre.

jelenlevőkre. Előfordulhat ugyanis, hogy a gázkamra szigetelése nem megfelelő (eleve rosszul építették meg vagy a sokéves használaton kívüli állapot miatt tönkrement), így fennáll a veszély, hogy a cianidgáz kijut a kamrából és megmérgezi az ott levő személyeket is.

A modern kivégzési módszerek közül azonban a legtöbb gond a villamosszékkal van. Gyakori, hogy mire az elítélt meghal, a teste szénné ég, arca felismerhetetlenné torzul, szemei kidüllednek vagy kifolynak, erei elpattannak. Az is többször előfordult, hogy az egyébként két percig tartó áramütést meg kellett ismételni, mert az elítélt az első adag után még élt. Elvileg a hirtelen áramütésnek a másodperc 1/240-ed része alatt meg kellene bénítania az agyat, mielőtt az elítélt még bármilyen fájdalmat is érezhetne, azonban már rögtön az első ilyen típusú kivégzést, amelyet 1890. augusztus 6-án hajtottak végre egy bizonyos William Kemmleren, meg kellett ismételni, mert az első 2000 voltos áramütés után Kemmler még élt.¹¹ Hasonló eset történt 1946-ban Luisianában Willie Francis 17 éves fiatakorával, illetve 1983-ban Alabamában John Louis Evansszel. Francis az első kivégzés után (amelyet csak 1 évvel később ismételték meg) azt mondta, hogy „tüzet éreztem a fejemben és a bal lábamban...”¹² Evans esetében pedig az első áramütéskor kiégett az egyik elektróda; a második áramütés során lángok csaptak ki a halántékából és a lábából; mivel pedig a szíve ezután is vert, harmadszor is rákapcsolták az áramot, amely amely most már végérvényesen végzett vele. 1990-ben Floridában végezték ki hasonló módon Jesse Joseph Taferót: akárhányszor rákapcsolta a hódér az áramot, Tafero fejéből rögtön kék és narancssárga lángok csaptak ki. Mire Tafero meghalt, feje gyakorlatilag elhamvadt.

Kevésbé drasztikus kivégzési mód a méreginjekció. Ha lehet egyáltalán „humánus” kivégzésről beszélni, akkor a méreginjekció nevezhető a leginkább annak. Azonban a halálos ítélet ilyen módon történő végrehajtása sem történik mindig problémamentesen. A méregkóktél ugyanis háromféle szerből áll: egy altatóból, egy tüdő-, valamint egy szívbénítóból. Ha rossz az adagolás időzítése, vagy esetleg nem megfelelő helyre szúrják a tűt, akkor előfordulhat, hogy az altató nem fejt ki időben a hatását, vagy éppen ellenkezőleg: olyan kevés altató jut az elítélt szervezetébe, hogy rövid idő elteltével felébred, és ébren kell végigszenvednie a saját haláltusáját, vagyis többé-kevésbé tisztá a tudata, amikor szép lassan megfullad.

A halálbüntetés azonban nemcsak a kivégzés metódusai miatt embertelen, hanem azért is, mert a halálos ítélet kihirdetése és annak végrehajtása között rengeteg idő telik el. Ez persze demokratikus országokban szükséges ahhoz, hogy a Justizmord kockázatát a minimálisra csökkentsék, illetve lehetőséget kell adni az elítélt számára arra, hogy minden szinten az ítélet megváltoztatását kérje, illetve kegyelemért folyamodjon. Azonban a hosszú várakozási idő az elítélteket mind fizikailag, mind mentálisan kikezdi. Ezek az emberek az Egyesült Államokban például átlagosan 40 hónapot töltenek az ún. halálsoron,¹³ elkülönítve a többi elítélttől, idejük nagy részében semmittevésre kényszerítve őket. Ez pedig egy idő után testi és szellemi leépülésükhöz vezet. Ehhez jön még az az érzés, hogy minden nap azt várják rettegve, mikor hirdetik ki a kegyelmi kérvényüket elutasító határozatot, illetve ha már ez is megtörtént, mikor hirdetik ki a kivégzés időpontját. A közép-amerikai országok egy részében például minden héten csütörtök délután hirdetik ki a következő hét keddjén végrehajtandó kivégzéseket; ezt a napot rettegve ülik végig a halálraítéltek, minden pillanatban azt lesve, hogy mikor csikordul meg a zár a cellaajtón és lép be az a személy, aki közli vele, hogy öt nap múlva kioltják az életét. A halálra ítélés utáni hónapokban, években egyébként is idejük nagy részében a kivégzésre gondolnak, elképzelik annak minden apró részletét, saját

¹¹ Az esetről egy jelenlévő újságíró döbbenetes feljegyzést készített, amelyet terjedelmi okok miatt nem tudunk közölni. Egyes részletei azonban magyarul hozzáférhetők: Tólas J. (Rubicon 29. o.).

¹² Idézi: Amnesty International 170. o.

¹³ A „halálsor” („death row”) a börtön azon részlege, melynek celláiban kizárólag halálra ítélteteket őriznek, elkülönítve őket a többi rabtól.

viselkedésüket, a körülményeket, míg végül már teljesen megszűnik a külvilág, és csak a saját haláluk gondolata marad.

Mindezek miatt az abolicionisták a halálbüntetés eltörlését javasolják, illetve ennek felváltását egyéb büntetési formákkal. Sokan az életfogytig tartó szabadságvesztést preferálják, ám erősen megkérdőjelezhető, hogy a soha ki nem szabadulás tudata mennyiben humánusabb, mint a halálbüntetés. Az abolicionizmus elindítója, Cesare Beccaria ugyanakkor az örökös kényszermunkával váltotta volna fel a halálbüntetést, pedig ezen szankció emberséges mivolta végképp megkérdőjelezhető. Beccaria ugyanis a következőket mondja: „...sem a fanatizmusnak, sem a hiúságnak nem jut hely többé a gúzsban, a bilincsek között, a járom alatt vagy a vasketrecben, ahol a szerencsétlen nem bevégez, csak elkezdí szenvedéseit.”¹⁴ Ehhez az állásponthoz a XX. században Albert Camus is felcsatlakozik: „eleget tudunk ahhoz, hogy kimondjuk, ez vagy az a bűnöző megérdemli a kényszermunkát. De ahhoz már nem tudunk eleget, hogy elrendeljük: meg kell fosztani őt a jövőjétől, közös megvalósulási esélyünktől.”¹⁵ Továbbá: „A halálbüntetés helyébe a kényszermunka lépne, megrögzöttnek ítélt bűnözők esetén életfogytiglan, másoknál meghatározott időre szóló.”¹⁶ Tehát míg a halálbüntetést mindketten elvetik annak embertelensége miatt, a kényszermunkát elfogadják, sőt Beccaria egyes bűncselekményekre még a száműzetést, Camus pedig az életfogytig tartó szabadságvesztést is megfelelő büntetésnek tartja. A száműzetés mai körülmények közti alkalmazhatatlansága az állampolgársághoz való jog és egyéb alkotmányos alapjogok léte miatt nyilvánvaló, ám az életfogytig tartó szabadságvesztés sem nevezhető feltétlenül humánusnak. Pálinkás József például azt mondja, hogy „az életfogytig tartó büntetés nem más, mint egy időben elhúzódó kivégzés, csak korántsem olyan humánus”. Sok elítélt maga is úgy gondolja, hogy nem szeretne egy életen át börtönben élni, a szabadulás minden reménye nélkül. Persze hogy ténylegesen hogyan döntenének, ha választhatnának az életfogytiglan és a halál között, azt mi itt és most, a XXI. század halálbüntetés nélküli Magyarországon valójában még csak nem is sejthetjük; a vita tehát ezen a síkon is pusztán csak elméleti lehet.

A halálbüntetés szükségessége avagy sürgőssége

Az abolicionisták egyik legfőbb érve a halálbüntetés ellen, hogy annak nincs nagyobb elrettentő hatása, mint más súlyos büntetési formáknak, következésképpen annak fenntartása sürgősségen. A halálbüntetés sem alkalmas arra, hogy az életellenes bűnözés terjedésének gátat vessen, tehát azt meg kell szüntetni, ahol pedig eltörölték, nem szabad visszaállítani. Az abolicionisták egyébként is gyakran hivatkoznak Beccariára, de ezen kérdés vonatkozásában különös előszeretettel idézik. Beccaria szerint ugyanis: „A bűnözésnek legerősebb fékje nem a büntetések kegyetlensége, hanem azok elmaradhatatlansága¹⁷ ... Egy mérsékeltebb, de biztos büntetés mindig nagyobb hatást fog kelteni, mint egy másik, félelmetesebb büntetéstől való rettegetés, amelyhez a büntetlenség reménye társul.”¹⁸

Kétségtelen: Beccaria ezzel a kitételével egy örök büntetőjogi alapigazságot fektetett le. Nyilvánvaló, hogy minél jobb a bűncselekmények felderítési aránya, minél több bűnözőt kapnak el, annál kisebb lesz annak a valószínűsége, hogy a majdnem biztos büntetés

¹⁴ Beccaria 90. o.

¹⁵ Camus 67. o.

¹⁶ Camus 69. o.

¹⁷ Ez a kijelentés azonban – mint láttuk – magát Beccariát sem akadályozza meg abban, hogy alternatív büntetésnek a nagy szenvedésekkel járó életfogytiglani kényszermunkát javasolja.

¹⁸ Beccaria 99. o.

tudatában is valaki bűncselekmény elkövetésére vállalkozzon, vagyis a hatékony bűnüldözői munka mindenhol nagyobb gátja a bűnözés terjedésének. Azonban azt is látni kell, hogy nincs olyan ország, ahol minden elkövetőt elkapnának, és nincs olyan bűnüldözői apparátus, amely erre bárhol, bármikor képes lett volna vagy a jövőben képes lenne. A bűnözők mindig egy (vagy több) lépéssel a bűnüldözők előtt járnak, továbbá a rendőrség kapacitása egyébként is véges (sokkal több az elkövető, mint amennyi kilétének a felderítéséhez szükséges rendőr rendelkezésre áll), ezért a büntetés súlyával való fenyegetésnek mindig is szerepe lesz a potenciális bűnelkövetők visszatartásában.

Azonban túl azon, hogy Beccaria a halálnál is kegyetlenebb büntetéssel váltotta volna fel a halálbüntetést, két esetben maga is elismeri e szankció szükségességét. „Valamely állampolgár halálát csupán két okból lehet szükségesnek tekinteni. Az egyik az az eset, amikor az illetőnek még szabadságától megfosztva is olyan kapcsolatai vannak és olyan hatalommal bír, amelyek a nemzet biztonsága szempontjából nem közömbösek...”¹⁹ Ilyen eset lehet például az, ha egy terroristavezér kiszabadítása érdekében társai gépeket térítenek el, túsokat szednek és végeznek ki azért, hogy vezetőjük szabadon bocsátását kikényszerítsék. A másik eset pedig, ahol még Beccaria szerint is szükséges a halálbüntetés kiszabása, az, ha az elkövető „halála az egyetlen valóságos fékező erő másoknak bűncselekmények elkövetésétől való visszatartására”.²⁰

Persze a mai abolicionisták már ezen két kitételrel sem értenek egyet, és a halálbüntetés minden körülmények közötti szükségtelen mivoltát hangsúlyozzák, illetve a halálbüntetés teljes és visszavonhatatlan eltörléséért szállnak síkra. Természetesen abban egyetértenek, hogy valamilyen helyettesítő büntetés nélkülözhetetlen, akármennyire is nincs annak visszatartó ereje, de a tekintetben már megoszlanak a vélemények, hogy mi legyen ez a helyettesítő büntetés. Beccaria – mint láttuk – annak idején még az életfogytiglani kényszermunkát javasolta, ma ez persze már elképzelhetetlen lenne. Koestler már a több évtizedig tartó szabadságvesztést ajánlotta, ma pedig a határozott ideig tartó szabadságvesztés, illetőleg az életfogytiglani szabadságvesztés a két leginkább ajánlott alternatív büntetési nem.

Általános ugyanis az abolicionisták között az a vélemény, hogy a halálbüntetés sem rettent el több embert, mint az utóbbiak – persze ezt az állítást a halálbüntetés hívei vitatják. Szerintük ugyanis ha csak kevés embert is, de valamennyit bizonyosan képes visszatartani tervezgetett gaztettük elkövetésétől, és ha csak egyetlen ilyen ember is van, aki épp emiatt nem követ el gyilkosságot, és ha csak egyetlen ártatlan áldozat is van, aki más gyilkosok halála árán menekül meg a haláltól, már megérte. A kérdés úgy is felvethető, hogy ér-e annyit egyetlen ártatlan áldozat élete, mint több bűnözőé. Sokan úgy válaszolnak erre, hogy minden emberi élet egyenlő értékű és azonos védelemben kell, hogy részesüljön, tehát több ember élete (még ha ők gyilkosok is) többet ér, mint egyé. Mások viszont azt mondják, hogy az emberek – így azok élete is – nem azonos értékűek. A potenciális áldozatnak (az ártatlan, vétlen embernek) több joga van a létezésre, mint annak, aki már bebizonyította, hogy képes önös érdekből elpusztítani más embereket. Azt hiszem, az ebben a kérdésben való állásfoglalás alapjaiban eldönti azt, hogy ki melyik oldalra áll a halálbüntetés körüli vitában.

Visszatérve azonban a halálbüntetésről szóló elméleti fejtegetésekhez, azt kell megvizsgálnunk, hogy a szabadságvesztés tényleg rendelkezik-e ugyanolyan visszatartó erővel, mint a halálbüntetés (és ezért az valóban szükségtelen), avagy nem (és ezért a halálbüntetés mégiscsak szükséges). A halálbüntetés-pártiak abból indulnak ki, hogy a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőit ki kell vonni a társadalomból, nem szabad nekik több esélyt adni, hogy veszélyeztessék a társadalom tisztességes tagjainak életét. Épp ezért a határozott ideig tartó szabadságvesztést, illetve a nem tényleges életfogytig tartó

¹⁹ Beccaria 87. o.

²⁰ Beccaria 88. o.

szabadságvesztést nem tartják megfelelőnek, hiszen így megvan az esély arra, hogy a börtönből kiszabaduló bűnöző újabb bűncselekményeket kövessen el. Például aki előre megfontolt szándékkal megmérgezett valakit vagy valakiket, az erre a bűncselekményre még nyolcvanéves korában is képes lesz. Ehhez ugyanis fizikai erő nem szükséges, a gonoszság pedig nem az életkortól függ. Az is lehetséges, hogy valaki csak azért várja a szabadulást és azért tanúsít a börtönben jó magaviseletet, hogy utána megtorolhassa a börtönbeli sérelmeit, akár a társadalmon (véletlenül kiválasztott áldozatok sérelmére), akár azon, aki őt börtönbe juttatta, vagy ha rajta már nem bír bosszút állni, például mert az azóta eltelt hosszú idő alatt meghalt, akkor a családtagjain, leszármazóin. Általános tapasztalat ugyanis, hogy a börtönben a legsúlyosabb bűncselekményt elkövetőknek van a legjobb magaviseletük. Ez az abolicionisták szerint azért van így, mert ők hosszú időt kénytelenek a büntetés-végrehajtási intézetben eltölteni, ezért létérdekük, hogy a körülményeket a maguk számára ne nehezítsék meg és alkalmazkodjanak a benti szabályokhoz, sőt sok abolicionista szerint ezek az életellenes bűnözők a börtönben ténylegesen ráébrednek tettük súlyára és következményeire, és jó magaviseletük annak a bizonyítéka, hogy megbánták tettüket. A halálbüntetés hívei ugyanakkor ezt a magatartást pusztán alakoskodásnak tartják, amelynek egyetlen valódi célja van: a minél előbbi szabadulás, amely után az elítélt ugyanolyan veszélyt jelent a társadalomra, mint elfogása előtt.

A halálbüntetés-pártiak tehát a társadalmat meg akarják védeni a bűnözőtől, ezért teljes mértékben elvetik az olyan alternatív büntetési formákat, amelyek lehetőséget adnak arra, hogy a kiszabadult elítélt újabb bűncselekményeket kövessen el. Am ugyanezen okból a tényleges életfogytiglant sem tartják jónak, ugyanis ha a legsúlyosabb büntetés a tényleges életfogytiglan, akkor – a halálbüntetés általi fenyegetettség hiányában – a bűnöző a börtönben bármit megtehet, nincsen veszténivalója, hiszen vele szemben súlyosabb büntetés akkor sem alkalmazható, ha például megöli a rabtársát vagy a börtönőrt. Akit tényleges életfogytiglanra ítélték, és kiszabadulására nincs remény, az kezelhetetlenné válik: bármit is tesz, az nem súlyosbíthatja a büntetését, hiszen csak egy élete van, amelyet így is, úgy is a börtönben kell végigszenvednie. Ez pedig egyenesen elvezethet ahhoz, hogy az elítélt a legkegyetlenebb módokon is megpróbál megszökni, akár a börtönőrök megölésének árán is, hisz az addiginál súlyosabb büntetést akkor sem kaphat. Székely János erre az eshetőségre egy szemléletes példát idéz a Népszabadság 1987. augusztus 18-i számából.²¹ A lap a második oldalon az Elba szigeti börtönlázadásról közöl egy cikket, melyet ugyan a hatóságok sikeresen levertek, ám a lázadás vezetőjével, Mario Tutival nem tudtak mit csinálni. Tutit ugyanis addig már háromszor ítélték életfogytig tartó fegyházbüntetésre, és ő nyíltan közölte a hatóságokkal, hogy nem aggódott a lázadás miatt; úgy volt vele, hogy ha nem sikerül, akkor legfeljebb negyedszer is életfogytiglanra ítélik. A halálbüntetés-pártiak szerint tehát mindenképpen szükséges egy addicionális büntetés; ha először csak az életfogytiglant alkalmaznánk is, de a visszaesést, a börtönben elkövetett hasonló bűncselekményeket is tudnunk kell valamivel fenyegetni, hogy akkor is legyen valami, amit a bűnöző elveszíthet, ha a pusztán életén kívül már semmi mással nem rendelkezik.

Ez utóbbi tétellel azonban (mármint hogy az életfogytiglanra ítélt bűnözőnek csak a pusztán élete maradt és azon kívül nincs mit veszítenie) az abolicionisták nem értenek egyet. Szerintük az ilyen elítéltet nemcsak az élete elvételével lehet fenyegetni, hanem olyan dolgokkal is, amelyek a börtönbeli kényelmére, lehetőségeire vonatkoznak. Így például az elítéltnek nem mindegy, hogy írhat-e és fogadhat-e levelet, beszélhet-e időnként a családtagjaival, fogadhat-e látogatókat, sportolhat vagy művelődhet-e, ezen lehetőségek megvonása által tehát a börtönön belül is lehet büntetni – anélkül, hogy az elítéltet életének elvételével fenyegetnénk. Pálincás György ennek cáfolatára élő példaként hozza fel Richter

²¹ Székely 257. o., 16. számú lábjegyzet

Richárd esetét,²² aki három börtönőrt és egy rabtársát ölte meg szökési kísérlete során, neki tehát a börtönbeli jutalmak megvonása nem volt eléggé fenyegető. És ez nem csak Richterre igaz: a szabad élet reményének csábítása sokkal nagyobb, mint amit holmi beszélőmegvonással való fenyegetéssel ellensúlyozni lehetne.

Ezenkívül azért sem elegendő még a tényleges életfogytiglan sem, mert az sem zárja ki véglegesen a lehetőségét annak, hogy a bűnöző újra ártsa a társadalom valamely tagjának. A börtönből való szökés *során* elkövetett és addicionálisan nem büntethető bűncselekményekről már volt szó, ám ezeknél is fontosabbak azok az esetleges bűncselekmények, amelyeket az elítélt a börtönből való szökése *eredményeként* követ el. Nem kell, hogy a fogoly a szökése érdekében öljön; az is éppolyan veszélyes, ha titokban, senkinek sem árva szökik meg, hiszen miután kiszabadult, ugyanolyan veszélyes a társadalomra, mint elfogása előtt volt. És miután nincs olyan börtön, ahonnan a szökés lehetetlen volna, illetve bármikor történhet olyan előre nem látható, váratlan esemény (például tűzvész, földrengés, fogolyzendülés), amelyet az elítélt kihasználhat a szökésre, ezért a halálbüntetés-pártiak szerint csak e büntetés képes a társadalmat minden körülmények között megvédeni attól, hogy egy gyilkos újra gyilkolhasson. Ráadásul az így kikerült vagy megszökött személy (miután körözik) munkát nem vállalhat, de pénzre van szüksége – tehát rabolni fog. Ha pedig elfogása esetén nagyobb rosszra akkor sem számíthat, mint amilyenben szökése előtt volt, bármit is csinál, akkor valószínűleg tényleg meg fog tenni mindent, csak hogy ne kerüljön vissza a börtönbe, például megöli azt, akit kirabol, hogy ne maradjon szemtanú.²³

Végül pedig e kérdéskör lezárásaként meg kell említeni a szabadságvesztés általános visszatartó hatásának csökkenését.²⁴ A szabadságvesztés ugyanis csak addig rendelkezik elégséges elrettentő erővel (és ezért a halálbüntetés csak addig lehet szükségtelen) ameddig a „kinti” és a „benti” élet minősége között számottevő különbség van. Amíg a börtönbe kerülés nagy mértékű életszínvonal-csökkenéssel jár, addig ez jelentős fékezőerőt jelent a potenciális bűnelkövetők számára. Mihelyst azonban ez a differencia csökkenni kezd (és manapság ennek lehetünk tanúi a büntetés-végrehajtási intézetek korszerűsítésével), úgy válik ez a visszatartó erő egyre kisebbé. Sőt szélsőséges esetben az előjel pozitívvá válhat: egyes hajléktalanok, csavargók számára a pályaudvaroknál, metróaluljáróknál és a mindennapos koldulásnál vonzóbb lehet a fűtött börtöncella, a napi háromszori étkezés, a tisztálkodási, művelődési és sportolási lehetőség stb. Ezekben az esetekben tehát semmiképpen sem lehet azt mondani, hogy a szabadságvesztéssel való fenyegetés elégséges és a halálbüntetés kilátásba helyezése szükségtelen. Az ilyen személyek számára a szabadság nem érték, nem tudnak mit kezdeni vele, a szabadsággal járó lehetőséget nem tudják ténylegesen tartalommal megtölteni, annak elvesztése tehát számukra nem olyan félelmetes lehetőség, mint ha az életükről lenne szó.

A Justizmord

Az abolicionisták legfőbb érve, hogy a halálbüntetés tévedés esetén jóvátehetetlen, visszafordíthatatlan. Habár a tévesen kiszabott szabadságvesztés-büntetés esetén sem lehet az időt visszafordítani és az el nem követett bűncselekmény miatt „leült” éveket meg nem

²² Lásd: Pálincás 72. o.!

²³ Könnyen belátható, hogy halálbüntetés híján az ilyen szökött bűnözőnek tényleg nincs vesztenivalója: szabadon rabolhat, áldozatait meg is ölheti, hisz elfogása után legfeljebb tölti tovább azon büntetését, amelyet azelőtt is töltött, a gyilkossággal (a szemtanú kiiktatásával) viszont épp azt igyekszik megakadályozni, hogy ez megtörténhessen. Ugy is mondhatjuk, hogy a kirabolt személy megölése egyenesen az érdekében áll, hiszen halálbüntetés híján akkor sem kaphat súlyosabb büntetést, mint a tényleges életfogytiglan, vagyis legfeljebb ugyanolyan helyzetbe kerül, mint amilyenben a szökése és a gyilkosság elkövetése előtt egyébként is volt.

²⁴ Lásd: Székely 249-250. o.!

történeté tenni, de ekkor legalább a tévedés észrevétele után lehetőség van az élet folytatására, míg a tévesen kiszabott halálbüntetés az életet véglegesen és visszavonhatatlanul megszünteti. Az ember pedig nem tökéletes és ez alól a bíró sem kivétel: ő is bűnössé nyilváníthat olyan személyt, aki a vád tárgyává tett bűncselekményt nem követte el. A bírói hiba pedig nem feltétlenül korlátozódik az egyszerűbb bűncselekményekre, hanem bármilyen ügyben előfordulhat. A tévesen kiszabott halálbüntetésekre manapság egyre több példa felhozható, hiszen az utóbbi években sorra derülnek ki olyan esetek, amikor a bíróság kétes vagy megkérdőjelezhető bizonyítékok alapján ítélte el olyan személyeket, akikről ma – DNS-vizsgálatok vagy egyéb modern kriminalisztikai módszerek segítségével – kétséget kizáróan megállapítható, hogy semmi közük sem volt az adott bűncselekményhez. Ezen esetek száma csak az Egyesült Államokban több tucatra tehető, amelyek szenvedő alanyai szinte kivétel nélkül színesbőrűek voltak. Lehetne azt mondani, hogy ilyen esetek ma már nem történhetnének meg, ám ez nem lenne igaz. Amíg csak az ítélkezést emberek végzik, addig a hiba lehetősége sem zárható ki, és nemcsak a bíró, hanem az eljárás más résztvevői is hibázhatnak. Pap András László például a szakértői tévedések bírói ítéletet befolyásoló szerepét emeli ki. Állítása alátámasztására a texasi James Grigson példáját hozza fel, aki a bírósági megkeresések nyolcvan százalékában a terhelt gyógyíthatatlan társadalomra való veszélyességét állapította meg, és ezen szakvéleményei több száz esetben tették lehetővé a bíróság számára, hogy az adott ügyben halálbüntetést szabjon ki, jóllehet az Amerikai Pszichiátriai Szövetség ezeknek a szakvéleményeknek a kétharmadát megalapozatlannak, magát Grigson-t pedig igazságügyi orvosszakértői munkára alkalmatlannak találta.²⁵ Ennek ellenére a texasi ügyészség még ma is őt kéri fel hasonló ügyekben a vádlottak személyiségére vonatkozó szakvélemények elkészítésére.

De nemcsak a szakértő az, akinek hibája hozzájárulhat egy elmebeteg vagy egy teljesen ártatlan személy halálba küldéséhez; az eljárásnak számos olyan pontja van, ahol lehetőség van a tévedésre (esetleg a tudatos manipulációra), és ezek szintén kihatással lehetnek a bírói ítéletre. Az Egyesült Államokban például az 1973 és 1995 között meghozott 2370 halálos ítélet hetven százalékát változtatta meg a fellebbviteli bíróság, mégpedig az esetek nagy részében azért, mert az alsóbbfokú bíróság valamilyen súlyos eljárási hibát követett el.²⁶ Ezek az eljárási szabálytalanságok az esküdszék elfogult bírói felvilágosításától kezdve egészen az enyhítő körülményekre vonatkozó bizonyítékok ügyészség általi megvizsgálásáig terjedtek. Arról nem is beszélve, hogy sok esetben a védő totális alkalmatlansága (például rendszeresen végigalussza a tárgyalásokat) vagy az esküdszék tagjainak a vádlott iránti elfogultsága egyenesen az *oka* annak, hogy a terhelttel szemben halálos ítélet kiszabására kerül sor. Ez utóbbi az USA-ban annyira feltűnő, hogy különösebben nem kell magyarázni: sokkal több feketét küldenek villamosszékbe vagy gázkamrába, ha az esküdszék többségében fehérekből, mint ha feketékből áll. Sőt: sokszor a bűnössé nyilvánítás is attól függ, hogy milyen színű a vádlott, illetve milyen színű az esküdtek többsége, ahogy ezt O. J. Simpson pere is bizonyította.

Az abolicionisták meg vannak győződve arról, hogy a kiderült eseteken kívül még számos Justizmordra került sor, amelyeknek csak egy kis részére fog a jövő fényt deríteni. Sok Justizmord azért nem derült ki (és a legtöbbször azért nem fog sohasem kiderülni), mert egy, már kivégzéssel lezárt ügyet felesleges elővenni; az ítélet következményeit megváltoztatni, a halottat poraiból feltámasztani már úgyszemint lehet, tehát a jóvátétel kizárt; a hatóságoknak pedig nem érdekük, hogy esetleges tévedéseiket hangoztassák, elkövetett hibáikat nagydobra verjék. Régebben is a tévedés jórészt csak akkor derült ki, ha utólag más ügyből kifolyólag elkapták a tettest, ő pedig egyebek mellett azt a bűncselekményt is bevallotta és olyan körülményeket nevezett meg a vallomásaiban, amelyekről csak a tettes

²⁵ Lásd: Pap 76. o.!

²⁶ Lásd: Pap 80. o.!

tudhatott, egyébként a kivégzéssel befejezett ügyeket többé nem vizsgálták. (Nyilvánvaló, hogy ha a hatóságok egyszer elítéltek valakit és ki is végezték őt, nem törekednek arra, hogy kiderítsék, tévedtek.) Ez a helyzet pedig ma sem sokban változott: a régi vitás ügyeket csak akkor veszik elő, ha igen nyomós érvek merülnek fel, és ekkor is általában csak az elhunyt hozzátartozóinak határozott követelésére. Ezért – bár a mai DNS-vizsgálatokkal az egykori vitás vagy kétes ügyek nagy része tisztázható lenne – valószínű, hogy a múltbeli Justizmordok nagy részére soha nem fog fény derülni.

Az abolicionisták szerint tehát bírói tévedés volt, van és lesz, a Justizmordot pedig csak úgy lehet teljes bizonyossággal eltörölni, ha a halálbüntetést megszüntetjük. A halálbüntetés pártolói ezzel szemben azt mondják, hogy a tévedés nem elkerülhetetlen velejárója a bírói ítéletnek, és ha igen, akkor is a jelentéktelenebb ügyekre jellemző; azokban az ügyekben pedig, amelyekben halálbüntetést is ki lehet szabni, a tévesen kiszabott halálos ítélet lehetősége bizonyos eljárási garanciák bevezetésével, illetve kiterjesztésével elkerülhető. Ilyen eljárási garancia lehet például az, ha halálbüntetést csak a bírói tanács összes tagjának egyetértésével lehetne kiszabni; esetleg ilyen ügyekben több tanács egyhangú határozatára lenne szükség a halálbüntetés kiszabásához; ha az ítélező bírói tanács létszámát megemelnék hét vagy akár kilenc főre és ezek mindegyikének beleegyezése szükséges lenne a halálos ítélet meghozatalához; ha csak két vagy három ügyész egymástól független, halálbüntetés kiszabását javasoló indítványára volna lehetőség egyáltalán e büntetési nem bírói mérlegelésére stb.

A halálbüntetés hívei továbbá azt mondják, hogy a tévedéseket nem azáltal kell kiküszöbölni, hogy kétséges esetekben életfogytig vagy határozott ideig tartó szabadságvesztést szabunk ki, hanem ilyen esetekben magát a bűnössé nyilvánítást kell mellőzni. Azaz bármilyen büntetést (akár még pénzbüntetést is!) csak akkor szabad kiszabni, ha a bíróság teljesen biztos abban, hogy a terhelt bűnös, ellenkező esetben pedig (vagyis ha a legkisebb kétség is felmerül a vádlott bűnösségét illetően) a terheltet fel kell menteni, akár van halálbüntetés, akár nincs. Földvári József szavaival: „Határozott meggyőződésem, hogy ilyen esetekben nem a halálbüntetés kiszabásától kell tartózkodni, hanem egyáltalán a bűnössé nyilvánítástól. ... elmarasztaló ítélet hozatalára – tehát bármilyen büntetés kiszabására – csak abban az esetben kerülhet sor, ha semmi kétely sem áll fenn abban a tekintetben, hogy a vád tárgyát képező bűncselekményt a vádlott követte el.”²⁷ Hasonló véleményen van Alexander Deak is: tévedés lehetősége esetén szerinte sem kellene halálbüntetést kiszabni, ám a halálbüntetés alkalmazásának a lehetőségét azért *minden* esetben (még a legegyszerűbbekben is) nem kellene teljesen kizárni sem. Ha mindig csak a tévedésekre koncentrálnánk, akkor semmit sem lenne szabad csinálnunk, meg kellene szüntetnünk az egész igazságszolgáltatást, nehogy tévedjünk. Ez persze nagyon sarkos vélemény, amely így semmiképpen sem helytálló, nyilvánvaló ugyanis, hogy ha elő is fordulnak tévedések az ítélezés során, azok jellege halálbüntetés esetén minőségileg más, mint egyéb büntetések esetében.

Olyanok is vannak a szakirodalomban, akik a Justizmord lehetőségét is tagadják. A magyarok közül például Pálinkás György azzal érvel, hogy a bizonyítási szabályok lehetetlenné teszik ennek előfordulását, mint ahogy Magyarországon ténylegesen nem volt még példa ilyenre – legalábbis köztörvényes bűncselekmények esetében.²⁸ Valójában azonban nem vehetjük ezt bizonyosra, hiszen a hatóságoknak Magyarországon sem érdeke, hogy régi lezárt ügyeket megbolygassanak csak azért, hogy kiderítsék saját hibáikat és rehabilitáljanak egy halottat. Mások pedig (elsősorban amerikaiak) azzal érvelnek, hogy ha a múltban elő is fordulhattak ilyen esetek, ezek ma már az eljárási garanciák és a modern, kétséget kizáróan helyes eredményre vezető bizonyítási módszerek miatt nem történhetnének meg. Az

²⁷ Földvári 133. o.

²⁸ Lásd: Pálinkás 67. o.!

abolicionisták véleménye viszont az, hogy – túl azon, hogy hibalehetőség nélküli módszerek nincsenek – a tévedés lehetősége ma is előfordul. Az Egyesült Államokban ugyanis sokszor hiányos bizonyítékok alapján is elítélik egy-egy közfelháborodást kiváltó eset gyanúsítottját, mert egyrészt a bírák behódolnak a közvélemény nyomásának, másrészt ilyenkor a nyomozó hatóságok is gyors eredményt szeretnének prezentálni. Ez utóbbiak ugyanis szeretnék bebizonyítani, hogy értik a dolgukat, ezáltal pedig szeretnék elejét venni a közvélemény haragjának, ami a nyomozás esetleges hosszabb sikertelensége nyomán óhatatlanul kialakulna. Ennélfogva sokszor az első gyanúsítottként szóba jöhető személyt letartóztatják, gyorsan bíróság elé állítják, még akkor is, ha a bizonyítékok nem egyértelműek. Ha pedig az illető fekete, a bíróság és az esküdtszék pedig fehér, akkor még a mai (tegyük hozzá: nem tökéletes) eljárási garanciák mellett is előfordulhat, hogy ártatlan embert ítélnék halálra. Tehát minden perbeli biztosíték és modern kriminalisztikai vizsgálat ellenére is a Justizmord elkerülésére egyetlen biztos módszer van: a halálbüntetés kiszabásától való tartózkodás.

* * *

Lezárásként még egyszer szeretném jelezni, hogy ez a munka nem kívánt propagandát kifejteni sem a halálbüntetés, sem az abolíció mellett. Pusztán annyi volt a célja, hogy megismertesse az olvasót azokkal a lehetséges érvekkel, amelyekkel a két oldal védeni szokta a saját álláspontját, illetve azokkal a cáfolatokkal, amelyekkel a halálbüntetés hívei és ellenfelei a másik oldal állításainak hibás (vagy legalábbis általuk annak tartott) mivoltára kívánnak rávilágítani. Igyekeztem (legalábbis a fenti három témakör kapcsán) a lehetséges érveket és ellenérveket mindkét oldalról minél teljesebben számba venni és azokat egymással is ütköztetve bemutatni. Hogy ezek közül ki melyeket fogadja el és melyeket nem, illetve melyeket tartja fontosabbnak és melyek megvalósítását kívánatosabbnak, azt mindenki a saját értékei, preferenciái alapján maga kell, hogy eldöntse. Az érvelések egyenrangúak, a választás joga az olvasóé. Azt azonban mindenkinek be kell látnia, bármelyik állásponthoz is húzzon a szíve, hogy a másik oldal képviselői sem „erkölcstelenek” vagy „elvetemültek”, amiért a saját meggyőződésüket hangoztatják, hiszen ők is a legjobb belátásuk és lelkiismeretük szerint állnak ki a maguk igaza mellett, vállalva és képviselve azt a nézetet, amelyet önnön leghelyesebb erkölcsi meggyőződésük diktál.

Felhasznált irodalom

1. Amikor az állam öl... Halálbüntetés kontra emberi jogok. (Amnesty International Publications, 1989) In: A halálbüntetésről. Medvetánc Füzetek, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990, 95-218. o.
2. Babus Endre: Gyilokjáró. In: HVG, 1993. szept. 11., 96-98. o.
3. Beccaria, Cesare: Büntett és büntetés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967
4. Botos Gábor: Indokolt-e a halálbüntetés újbóli bevezetése hazánkban? In: Belügyi Szemle, 1995, 6. szám, 72-79. o.
5. Camus, Albert: Gondolatok a halálbüntetésről. In: A halálbüntetésről. Medvetánc Füzetek, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990, 7-74. o.
6. Clark, Ramsey: Bűnözés Amerikában. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972
7. Clark, Ramsey: To Abolish the Death Penalty. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 176-186.
8. Deak, Alexander: A halálbüntetésről. In: Belügyi Szemle, 1995, 1. szám, 55-57. o.
9. Death Row U.S.A. (a quarterly report by the Criminal Justice Project of the NAACP Legal Defense and Educational Fund, Inc.), Fall, 2002. Internet: www.deathpenaltyinfo.org
10. Evjen, Victor H.: Let's Abolish Capital Punishment. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 218-224.
11. Finkey Ferenc: Büntetéstan problémák. Budapest, 1933
12. Földvári József: Kriminálpolitika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987
13. Hajnal László Gábor: Bitófa nélkül. Töprengések, monológok a halálbüntetésről. In: Börtönügyi Szemle, 1997, 3. szám, 91-108. o.
14. Hochkammer, William O., Jr.: The Capital Punishment Controversy. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 65-87.
15. Hohmann, Olaf: Szabad az államnak ölnie? Gondolatok a halálbüntetés aktuálissá válásának alkalmából. In: Magyar Jog, 2000, 12. szám, 763-766. o.
16. Horváth Tibor: Halálbüntetés Magyarországon. In: A halálbüntetésről. Medvetánc Füzetek, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990, 219-258. o.
17. Jescheck, Hans-Heinrich: A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság álláspontja a halálbüntetés kérdésében. In: Magyar Jog, 1990, 6. szám, 568-570. o.
18. King, Glen D.: On Behalf of the Death Penalty. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 308-311.
19. Koestler, Arthur: A hóhér védelmében avagy a halálbüntetés mint elrettentő erő. In: Egy mítosz anatómiája, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 78-91. o.
20. Nakell, Barry: The Cost of the Death Penalty. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 241-246.
21. Nemere István: A kivégzések története. Alexandra Kiadó
22. Pálincás György: Requiem egy jogintézményért. In: Belügyi Szemle, 2001, 6. szám, 63-73. o.
23. Pap András László: Pénz, politika, jogbiztonság – halálbüntetés az Egyesült Államokban. In: Belügyi Szemle, 2001, 6. szám, 74-83. o.
24. Rangos Katalin: Szemet szemért? A halálbüntetésről. Mozgó Világ, 1984, 6. szám
25. Schwarzschild, Henry: In Opposition to Death Penalty Legislation. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 364-370.
26. Szabó Imre: A halálbüntetésről. In: Valóság, 1980, 12. szám, 71-79. o.

27. Székely János: A halálbüntetés. In: Magyar Jog, 1990, 3. szám, 246-258. o.
28. Szemere Bertalan: A büntetésről s különösebben a halálbüntetésről. Halálbüntetést Ellenzők Ligája, 1990
29. Tálas József: Gázkamra, villamosszék, injekció. Kísérletek a borzalom humanizálására az Egyesült Államokban. In: Rubicon, 1996, 6. szám, 29-31. o.
30. Thou Shalt Not Kill. In: Capital Punishment (edited by James A. McCafferty). Aldine Atherton, Inc., Chicago and New York, pp. 185-186. From: Judicature, The Journal of the American Judicature Society, January 1969, p. 227.
31. Van den Haag, Ernest: In Defense of the Death Penalty: A Practical and Moral Analysis. In: The Death Penalty in America (edited by Prejean, Helen), 1982, pp. 323-333.
32. Vigh József: A halálbüntetés eltörlésének időszerűségéről. In: Belügyi Szemle, 1995, 1. szám, 15-20. o.