

*„A kultúra lényege, akár a szellemi alkotásokról, akár az emberi társadalmak politikai együttélési technikájáról van szó, [...] mindig a gondos részletmunkán, eddig elért eredmények hagyománytisztelő átvételén, a valóság visszahatásának az alázatos elfogadásán, a próba és tévedés technikáján alapszik.”*

# BIBÓ

**Jogi és Politikatudományi**

# SZEMLE

**2015/1. szám**



# Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle

2015/1. szám

## Impresszum

Kiadja: ELTE Bibó István Szakkollégium (1118 Budapest, Ménesi út 12.)

Felelős kiadó: dr. *Milánkovich András*

Felelős főszerkesztő: dr. *Milánkovich András*, igazgató

Főszerkesztő-helyettes: dr. *Petrovics Aletta*, nevelőtanár

ISSN 2064-4388

A Szerkesztőbizottság tagjai:

*Arató Krisztina, Dezső Márta, Fazekas Marianna, Fejes Gábor, Grad-Gyenge Anikó, Győrfi-Tóth Péter, Hack Péter, Kukorelli István, Nagy Csongor István, Németh Ágnes, Mándi Tibor, Menyhárd Attila, Mráz Ágoston, Sepsi Tibor, Sonnevend Pál, Tóth Csaba*

A Szerkesztőség tagjai:

*Barabás Gergely, Cseh Tamás, Fazekas János, Gárdos Péter, Horváth Bianka, Hungler Sára, Inzelt Éva, Kajtár Gábor, Karsai Dániel, Kecő Gábor, Keil András, Koós Gábor, Mohácsi Barbara, Molnár Tamás, Oross Dániel, Paksi Gábor, Pozsár-Szentmiklós Zoltán, Sebők Miklós, Sántha Ágnes, Szécsényi-Nagy Kristóf*

A borítót tervezte: *Bleszkán Szilárd*

A borítólapon Bibó Istvántól származó 1956. október 27-29. között született töredék olvasható.

Alapítva: 2013.

## ELŐSZÓ

A Bibó István Szakkollégium 2013-ban indította el a „Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle” címmel a kollégiumi műhelymunka legjelesebb tanulmányait közreadó időszaki kiadványát. A mostani, 29 szerzői ív terjedelmű kötetben megjelenő tudományos dolgozatok jeles voltáról ország-világ meggyőződhetett. Hiszen ezeket az írásokat a 2015-ben megrendezett Országos Tudományos Diákköri Konferencia állam- és jogtudományi, valamint politikatudományi szekcióiban tudós zsűrik és hallgatói opponensek bírálták és értékelték, és döntő többségüket első, második vagy harmadik díjjal ismerték el.

Egy ilyen, a szakkollégiumi hétköznapi tevékenységből kiemelkedő kötet kapcsán magától értetődő, hogy néhány szót szóljunk a kollégiumban folyó munkáról, a szakkollégiumnak az egyetemi tehetséggondozásban betöltött szerepéről. A Magyar Tudományos Akadémián 2009-ben tudományos tanácskozást szerveztek „Kreativitás és tehetség” címmel. Ezen a konferencián két nagyon fontos gondolat hangzott el, ami az egyetemi tehetséggondozás számára is irányadó lehet. Az egyik – a konferencia mottójaként is idézett – Mérei Ferenc megállapítás. Szerinte: „A kreatív emberek nem alkalmazkodnak, hanem létrehoznak, nem megtanulnak, hanem rátalálnak és kitalálnak.” A másik, Pléh Csaba gondolata, aki szerint „10.000 óra munka kell a bármiben való kiváláshoz.” Úgy vélem, a szakkollégium éppen ezeket a feltételeket adja meg a tehetség kibontakozásához: a kreatív gondolkodás és alkotás lehetőségét és ennek feltétlen támogatását, a szisztematikus munkának és építkezésnek a bázisán.

Ez a 12 tanulmányt tartalmazó kötet a tehetségek érvényesülésének mindkét előfeltételét tanúsítja. 13 kitűnő képességű szerző, az egyes írásokban lényeglátó, új gondolatokkal, melyek azonban megmaradtak volna ötletnek, kósza felvetésnek a szisztematikus kutatói aprómunka és az ilyen terjedelmű írásművekhez szükséges rendszerezés és kitartás nélkül. Ahhoz, hogy ezek a művek megszülessenek, hónapokig – esetenként akár évekig – tartó elmélyült anyaggyűjtésre, vizsgálódásra, elemzésre és a leírt szövegek többszöri átdolgozására volt szükség. Ezt az alapvetően magányos alkotó munkát segítheti, ösztönözheti – a témavezető mellett – a szakkollégium szakmai, tudományos közege, mely vitákban, újabb és újabb kérdések felvetésével, olykor kíméletlen kritikával lendíti előre a szerző gondolkodását.

Ez a tanulmánykötet sokszínűségével igazi szellemi csemegét jelent az olvasók számára is. Sokféle érdeklődésű ember találhatja meg benne a figyelmét leginkább felkeltő írást. A jogászok körében az alkotmányjog, a közigazgatástörténet, a büntetőeljárásjog, a nemzetközi jog, a nemzetközi magánjog, a szellemi tulajdonvédelem, a polgári perjog különleges kérdései iránt érdeklődők, a politikatudomány világában pedig az elmúlt negyedszázad hazai politikatörténetének egy-egy rendkívüli eseményét megismerni szándékozók lelhetnek fel kiváló írásokat a kötetben.

Őszintén remélem, hogy ezt a kitűnő válogatást mihamarabb követi a Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle újabb száma, melyben a soron következő OTDK sikerekhez vezető, most születő tanulmányokba pillanthatunk bele.

Dr. Fazekas Marianna  
tanszékvezető habil. egyetemi docens  
ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

## TARTALOMJEGYZÉK

**MATITS KORNÉL**

A nyugdíjrendszer 2010-2012-es átalakítása.....5.o.

**MÉCS JÁNOS:**

A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében.....35.o.

**MILÁNKOVICH ANDRÁS:**

Holt jog vagy új lehetőségek csírája? A kérelmezési- és panaszjog napjainkban....67.o.

**PAPP DOROTTYA:**

A közegészségügyi igazgatás intézményesülése a XX. század első feléig különös tekintettel az Országos Közegészségügyi Intézet létrejöttére és működésére.....106.o.

**HORVÁTH GEORGINA:**

Tilalmak és szabadság a büntető bizonyításra vetítve.....137.o.

**CSABA ORSOLYA ZITA:**

Közösségi érdekek erősödése a nemzetközi jogban.....168.o.

**KEMPLER KÁROLY:**

A védelmi felelősség elmélete és története a nemzetközi jog szemszögéből.....200.o.

**JÁRDAI MAXIM:**

Az üzleti titok és a know-how védelme.....233.o.

**KISPÁL ZSUZSANNA:**

Keresetváltogatás és percezúra.....264.o.

**PATAI SZABOLCS – SZABÓ SAROLTA ÉDUA:**

Patai Szabolcs, Szabó Sarolta Édua: Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek elismerése és végrehajtása.....296.o.

**SOMODY RÓBERT:**

Az őszi beszéd hatása a magyar politikai kultúrára.....332.o.

**SZEDLÁK BÁLINT:**

Válságkormányzás és válságkommunikáció. A Bokros-csomag(olás).....364.o.

**MATITS KORNÉL**  
**A nyugdíjrendszer 2010-2012-es átalakítása<sup>1</sup>**

*“Jaj azonban annak a segítségnek, mely gátak építése helyett örökké csak a düledező házakat akarja megtámasztani, s mikor a válság állandósulását látja, nem a társadalom szerkezetében rejlő okokat keresi és küszöböli ki, hanem (...) a bajok tüneti kezelésére való állandó készséget fejleszti ki magában.”*  
*Bibó István<sup>2</sup>*

## 1. Bevezető gondolatok

A nyugdíjrendszer, azaz a társadalmi ellátórendszer azon alrendszere, mely arra hivatott, hogy a társadalom jövedelemtermelő munkára (már) nem vagy csak korlátozottan képes<sup>3</sup> tagjait – a társadalmi szolidaritás és a biztosítási elv<sup>4</sup> jegyében – ellássa, a fejlett világ országaiban mindenhol komoly kihívásokkal néz szembe, és reformokra szorul.

A reformkényszer adott. Nem mindegy azonban, hogy a változtatás milyen irányba tolja el a rendszert, valamint lényeges a reformok jogi kivitelezése, megvalósítása is, jelesül a születő új szabályok alkotmányosságának a követelménye. Dolgozatom ez utóbbi kritériumra koncentrálni fog. Jogunk van-e nyugdíjunkhoz? Tulajdonjogi természetű-e ez a jog? A biztosítási, avagy a szociális elem játszik-e inkább szerepet a nyugdíjjogosultság megalapozásánál? Ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresi dolgozatom egy konkrét szituáció, a 2010-ben megindult magyarországi nyugdíjrendszer-átalakítás kapcsán a válaszokat. Nem vállalkozhatok azonban a téma minden részterületét átfogó, holisztikus mű megírására. Dolgozatom csupán az öregségi nyugdíj rendszerének átalakítására fókuszál.<sup>5</sup>

A reformfolyamatnak ezidáig kétszer – nagyrészt ellentétes iránnyal és célkitűzésekkel – látott neki Magyarország. Jelen munkámban az öregségi nyugdíj rendszerét célzó, 2010-ben kezdődő magyarországi reformfolyamatokkal, azoknak is kiemelten az alkotmányjogi, alapjogi és szociális jogi vonatkozásaival foglalkozom.

A szociális jog – mint a közigazgatási jog különös részétől a rendszerváltás után frissen elkülönült, immáron sui generis jogterület<sup>6</sup> – a szociális ellátások jogi szabályozásával összefüggő kérdésekkel foglalkozik. Czúcz Ottó szociális ellátásnak tekinti a társadalom keretei között megszervezett összes olyan tevékenységet, melynek az a rendeltetése, hogy a társadalom tagjai által megtermelt anyagi javak

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Munkajogi 2. tagozatában II. helyezést ért el. Konzulens: Dr. Papp Imre adjunktus.

<sup>2</sup> BIBÓ István: *Elit és szociális érzék*; In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1935-1944* (Magvető Kiadó, Budapest, 1986) 238. o.

<sup>3</sup> E munkaképesség elvesztése például a rokkantsági nyugdíj esetében egyértelmű: azt szakember, orvos igazolja. Az öregségi nyugdíj kapcsán e körülményt a jogrendszer a nyugdíjkorhatár betöltésének az időpontjával vélelmezi.

<sup>4</sup> 26/1993. (IV. 28.) AB határozat

<sup>5</sup> Nem tekintem át a társadalombiztosítás egész rendszerét, annak csupán egy szegmensét, az öregségi nyugdíjrendszer reformját vizsgálom. Elemzésem jogi szempontokra épül, a téma közgazdaságtani vonatkozásainak feltárására sem vállalkozik dolgozatom. Dolgozatom nem vizsgálja a társadalombiztosítás igazgatási rendszerének hatékonyságára, célszerűségére vonatkozó kérdéseket sem.

<sup>6</sup> JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog* (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012) 6. o.

egy részének elvonásával képzett alapból támogatást adjanak mindazon személyeknek, akik nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni.<sup>7</sup>

A 2010-ben elindult átalakítási folyamat megértéséhez röviden ki kell térnünk arra, hogy mi volt az a kiinduló helyzet, status quo, melyet a megelőző, kilencvenes évek végén végbement reformfolyamat hozott létre. Mindez azért szükséges, hogy bemutatásra kerüljön az a rendszer, mely megváltoztatására a 2010-ben elkezdődött átalakítás vállalkozott.

1997-ben kötelezte el magát az akkori kormány a három pilléren álló nyugdíjrendszer mellett.<sup>8</sup> Az első pillért az állami (társadalombiztosítási) nyugdíjrendszer adta, mely felosztó-kirovó elven működött, azaz az aktív, dolgozó járulékfizetők befizetéseiből fedezte az állam a folyó nyugdíjkifizetéseket.

A második pillért a magán-nyugdíjpénztári rendszer jelentette, mely a reform beindulásának időpontjában már munkában állók számára választható opcióként jelentkezett (az állami rendszerből át lehetett lépni), a pályakezdők számára viszont kötelező volt. Felmenő rendszerben így ez vált volna a fő pillérévé a magyar nyugdíjrendszernek. A magánnyugdíjpénztárak működési elve az állami nyugdíjrendszerrel szemben nem a felosztó-kirovó elv, hanem a tőkefedezet elve. Tagjaik nyugdíjjárulékát a pénztárak befektetik, e vagyonon hozamot realizálnak, így biztosítva tagjaik számára az öregségi nyugdíjat.

A harmadik pillér törzsét az önkéntes nyugdíjpénztárak képezték, ide sorolhatjuk azonban a másik két önkéntes nyugdíj-előtakarékossági formát, az önkéntes nyugdíjbiztosítást és a nyugdíj-előtakarékossági számlát. A harmadik pillér funkciója, szerepe az első kettő pillér kiegészítése, a járulékfizetők tudatos öngondoskodásának az előmozdítása volt.

E három pillér alkotta tehát azt a kiindulási alapot, melyről a 2010-ben megkezdődött átalakítás elmozdult.

Dolgozatom a továbbiakban nem csupán a nyugdíj-átalakítás egyes állomásait mutatja be, fontosnak tartom az átalakítással kapcsolatos tényeket kiegészíteni azoknak a releváns eljárásoknak a bemutatásával (az Alkotmánybíróság és strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárásaira gondolok itt), melyek az alkotmányjog szemüvegén keresztül vizsgálták a 2010-ben elindult magyar nyugdíjreform egyes stációit megtestesítő jogszabályokat. Ezen eljárások végkövetkeztetései, sikerei és kudarcai támpontot jelenthetnek, illetve egyfajta keretrendszert is adhatnak dolgozatom negyedik részéhez, melyben a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében, továbbá az általános alkotmányjogi dogmatika és a szociális jogi szempontrendszer alapján értékelem a magyar nyugdíjreform egyes intézkedéseit.

## 2. A magyar nyugdíjrendszer előtt álló kihívások

<sup>7</sup> CZÚCZ Ottó: *Szociális jog 1.* (Unió Kiadó, Budapest, 2003), Idézi: JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog* (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012) 6. o.

<sup>8</sup> E rendszer gerincét a következő három, egymást követően kihirdetett törvény alkotta: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény; a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény; a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény.

A nyugdíjrendszert érintő rizikófaktorok, kihívások, melyekkel a fejlett világ kormányainak (és lakosságának) a kétezres évek első évszázadában szembe kell, avagy kellett<sup>9</sup> nézniük, kétségkívül súlyosak. Az alábbi fejezetben a főbb szempontokat megvilágítva, szociális jogi nézőpontok beépítésével elemzem a magyar nyugdíjrendszer legfontosabb kihívásait. Mindenekelőtt azért tartom fontosnak e kockázati tényezők áttekintését, mert ezek kapcsán érthető meg az a környezet, szituáció, mely a 2010-ben megindult magyar nyugdíj-átalakítások legfontosabb ösztönzőjeként szolgált.

A magyar nyugdíjrendszert szorító legfontosabb anomáliákat vizsgálva elsődlegesen a romló demográfiai adatokat kell megjelenítenünk<sup>10</sup> (gondolok itt az európai és angolszász világ elöregedő társadalmaira).<sup>11</sup>

A felosztó-kirovó rendszer logikájából következően amennyiben a születések száma tartósan a halálozások száma alatt marad – ezt a trendet figyelhetjük meg Magyarországon<sup>12</sup> –, akkor szükségképpen csökken a rendszerben az aktív járulékfizetők száma. A Közép-Kelet-Európában felerősödő migrációs folyamatok szintén negatívan hatnak az aktív járulékbefizetők számára Magyarországon.<sup>13</sup>

E kényszerhelyzetben rövid távú válasz lehet a nyugdíjrendszer egyes paramétereinek megváltoztatása, mely jelentheti egyrészt az öregségi nyugdíjkorhatár további felemelését, az indexálás<sup>14</sup> szabályainak megváltoztatását, avagy a nyugdíjjárulék-kulcsok módosítását.

Magyarországon fontos kihívást jelent a nyugdíjrendszer számára az európai összehasonlításban alacsony foglalkoztatottság is.<sup>15</sup> Ez a jelenség egyrészt az aktív járulékfizetők számának csökkenése miatt jelent problémát, másrészt pedig a nyugdíjkorhatár emelésének is gátat szab, hiszen a korhatáremelésből kifolyólag tovább foglalkoztatott idősök kiszoríthatják a munkaerőpiacról az oda belépni vágyó fiatalokat.

A gyertya a két végéről ég: egyrészt az egészségtelen szerkezetű korfa okán az egyre növekvő számú nyugdíjasra egyre kevesebb aktív járulékfizető jut. Másrészt ezzel párhuzamos társadalmi folyamat a várható életkor kitolódása, a jogosultak így nem ritkán akár több évtizedig is igénybe veszik a nyugellátást, komoly terhet rakva így a rendszerre.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Fenntartható nyugdíjrendszer működik például Ausztráliában, Svédországban vagy Új-Zélandon. Vö. Pension Sustainability Index, (Allianz SE, München, 2014) Forrás:

[https://www.allianz.com/v\\_1396002521000/media/press/document/2014\\_PSI\\_ES\\_final.pdf](https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/2014_PSI_ES_final.pdf); letöltve: 2014.12.01

<sup>10</sup> Vö.: CSEH-SZOMBATHY László – TÓTH Pál Péter: *Népesség és népesedéspolitikai*, In: Köz-politika, 2001/7, 53. o.

<sup>11</sup> Lásd: SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai jövőkép* (Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2011) Forrás: [http://www.nfft.hu/dynamic/NFFT\\_muhelytanulmanyok\\_1\\_KSH\\_NKI\\_demografia\\_2011.pdf](http://www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_1_KSH_NKI_demografia_2011.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>12</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsd001a.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html); letöltve: 2014.11.03.

<sup>13</sup> A legfrissebb kutatások az országot 1989 után elhagyók számát 350 ezer főre becsülik. Lásd: [http://www.ksh.hu/docs/szolgaltatasok/sajtoszoba/seemig\\_sajto\\_reszletes.pdf](http://www.ksh.hu/docs/szolgaltatasok/sajtoszoba/seemig_sajto_reszletes.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>14</sup> Az indexálás a nyugdíj törvényileg meghatározott értékkevetési rendszere.

<sup>15</sup> Magyarország, 2013 (KSH, Budapest, 2014) 33. o.; Forrás: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2013.pdf>; letöltve: 2014.11.03.

<sup>16</sup> [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd008.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd008.html); letöltve: 2014.11.03.

A járulékbefizetések mértékére negatív hatást gyakorolnak az ún. rejtett gazdasági tevékenységek (fekete- vagy szürkegazdaság), melyek becsült értéke Magyarországon akár a bruttó nemzeti össztermék egy hatodát is elérheti.<sup>17</sup>

\*

Az egykori szocialista országok további teherterele az államszocializmus örökségeként hátrahagyott, piacgazdasági körülmények között fenntarthatatlan és ellentmondásokkal terhelt nyugdíjrendszer. Beszédes adat például, hogy a rendszerváltás előtti, szocialista Magyarország következetesen kitartott amellett a hipotézis mellett, hogy pénze értékálló, ennek következtében nem volt hajlandó figyelembe venni a pénzromlást, az inflációt. Mivel az állam a fenti tévhitből kiindulva a nyugdíj értékét csak nominálisan garantálta, a juttatás egyre kevésbé volt alkalmas a szociális minimum biztosítására.<sup>18</sup>

Súlyos terhet rótt továbbá a rendszerváltás utáni időszak költségvetéseire az a tény, hogy a szocializmus időszakának legnagyobb, 1975-ben végrehajtott nyugdíjreformja<sup>19</sup> nélkülözötte az előzetes modellszámításokat. A nyugdíjkifizetések ígéretét anélkül foglalták törvénybe, hogy a gazdaság várható teljesítőképességével és teherbíró képességével összevetették volna.<sup>20</sup>

Az államszocialista rendszer felelőtlen gazdaságpolitikájának következtében a rendszerváltást jelentős gazdasági visszaesés kísérte. A kilencvenes évek elején az áremelkedés rendkívül gyors üteművé vált, 1991-ben az infláció elérte a 35%-ot.<sup>21</sup> Az 1990-1997-ig tartó időszakban az egy főre jutó reáljövedelem 17%-al csökkent<sup>22</sup>, a teljes foglalkoztatottság megszűnésével megjelent a munkanélküliség jelensége. A szocialista rendszer máig ható s egyik legsúlyosabb öröksége továbbá a hazánkra nehezedő államadósság-teher.<sup>23</sup>

E folyamatok aláásták az egész államháztartás stabilitását és részben máig ható kihívások elé állítják a mindenkori gazdasági kormányzatot.

\*

A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságát is vizsgálta az Allianz gondozásában 2014-ben megjelent fenntarthatósági jelentés.<sup>24</sup> A vizsgált ötven országból hazánk a 32. helyet foglalja el, tehát nyugdíjrendszerünket a jelentés a kockázatosabb, kevésbé fenntartható rendszerek közé sorolta. A jelentés egy PSI-nek nevezett nyugdíj-fenntarthatósági index segítségével kategorizálja az országokat, mely mutatót az adott országra jellemző demográfiai folyamatok, gazdasági helyzet,

<sup>17</sup> BELYÓ Pál: *A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői*, In: Statisztikai Szemle, 2008/2, 115. o.

<sup>18</sup> Erről bővebben dr. Szabó András és dr. Zlinszky János alkotmánybírók írnak a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményükben.

<sup>19</sup> E reformfolyamat – melynek feldolgozása jelen írásom témáját nem képezi – gerincét a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény képezte.

<sup>20</sup> BOD Péter Ákos: *Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése?* I. rész, In: Közgazdasági Szemle, 1992/2, 123-145. o.

<sup>21</sup> Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 15. o.; Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989\\_2009.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>22</sup> Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 14. o.; Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989\\_2009.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>23</sup> Magyarország 1989-2009 (Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2010), 36. o.; Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989\\_2009.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>24</sup> Pension Sustainability Index, (Allianz SE, München, 2014); Forrás: [https://www.allianz.com/v\\_1396002521000/media/press/document/2014\\_PSI\\_ES\\_final.pdf](https://www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/2014_PSI_ES_final.pdf); letöltve: 2014.11.03.



nyugdíjrendszer-szerkezeti adottságok és egyéb társadalmi-gazdasági jellemzők alapján határoz meg.

Magyarország kapcsán a jelentés kiemeli, hogy a 2011-es vizsgálathoz képest hazánk három helyet lépett előre, a visegrádi országok közül azonban továbbra is csupán Szlovákia áll mögöttünk.

A jelentés tárgyalja, hogy a bruttó hazai össztermék (GDP) hány százalékát fordítják az egyes államok nyugdíjkifizetésekre. A GDP-ráfordítások aránya növekedő tendenciát mutat. Míg 1975-ben Magyarország a bruttó nemzeti össztermékének csupán 3,5%-át fordította nyugdíjkifizetésekre, a rendszerváltás idejére, 1990-re ez a szám 8,8%-ra emelkedett.<sup>25</sup> A jelentés 2010-es adatai alapján Magyarország (Lengyelországhoz hasonlóan közel 12%) az európai átlag (11,3%) felett költ nyugdíjcélú kifizetésekre. A visegrádi országok közül Szlovákia (8%) és Csehország (9%) is jóval kevesebbet fordít GDP-arányosan nyugdíjkiadásokra.

Kockázati tényezőként jelzi a jelentés, hogy Magyarország kimerítette a második, magánnyugdíj-pillérben felhalmozott forrásokat. A magán-nyugdíjpénztári reform jelentőségét érzékelteti, hogy az átalakítás megindulása előtt, 2010 második negyedévében a magán-nyugdíjpénztári tagok száma meghaladta a hárommillió főt.<sup>26</sup>

\*

A fent bemutatott problémákra, kihívásokra a szakmai közvélemény évtizedek óta keresi a megoldást, a tartalmi reform, átalakítás azonban továbbra is várat magára. A rendszerváltás óta eltelt évtizedekben számos reformjavaslat látott napvilágot. E javaslatok közül csupán hármat emelek ki, melyek az utóbbi években fokozottan foglalkoztatták a szakmai közvéleményt.

A névleges egyéni számlás rendszeren alapuló<sup>27</sup> ún. svéd modell is felosztó-kirovó rendszerű, csakúgy, mint a jelenlegi magyar nyugdíjrendszer. Lényege, hogy egy egyéni számlán tartják nyilván minden járulékfizető befizetett járulékait, amit folyamatosan növelnek egy kamattal. A rendszer tartalmaz egy automatikus kiegyenlítő mechanizmust, mely magasabb nyugdíjkorhatarával, avagy alacsonyabb nyugdíjjal kompenzálja a várható csökkenő járulékfizetést. A rendszer előnye a saját nyugdíjváromány követhetősége, az átláthatóság.<sup>28</sup>

A második modellt Botos Katalin és Botos József dolgozták ki a Németországban működő, ún. pontrendszer alapú nyugdíjrendszer alapulvételével.<sup>29</sup> A modellben a befizetett nyugdíjjárulék után pontokat kap a járulékfizető, meghatározott szolgálati idő leteltével – nyugdíjba vonuláskor – pedig ezen pontok alapján számítják ki a nettó átlagbér figyelembevételével az adott járulékfizető nyugdíját. Összegyűjtött teljes pontszámát azonban csak akkor kapná meg a

<sup>25</sup> AUGUSZTINOVICS Mária – GÁL Róbert Iván – MATITS Ágnes – MÁTÉ Levente – SIMONOVITS András –STAHL János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után, In: Közgazdasági Szemle, 2002/6, 475. o.

<sup>26</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2010. évi harmadik kockázati jelentése, 79. o.; Forrás: [http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2252144/kockazati\\_jelentes\\_2010\\_III.pdf](http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2252144/kockazati_jelentes_2010_III.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>27</sup> Notion Defined Contribution, NDC

<sup>28</sup> Scherman: The Swedish Pension Reform: a good model for other countries? In: NFT 2003/4, 304-318. o.; Forrás: <http://www.forsakringsforeningen.se/files/2003403.pdf>; letöltve: 2014.11.03.

<sup>29</sup> Modelljüket a Pénzügyi Szemle honlapján mutatták be ötrészes cikksorozatban. Lásd: <http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/a-nyugdijreform-alapkerdesei-5-egy-uj-magyar-nyugdijrendszer-alapjai>; letöltve: 2014.11.03.

járulékfizető szülőpár a javaslat értelmében, ha legalább kettő gyermekük van. E fölötti gyermekszámnál a pontok növekednek, ez alatt pedig csökkennek. Magyarországon a termékenységi ráta 1,34<sup>30</sup>, a társadalmi reprodukcióhoz viszont legalább 2,1 szükséges. Ezt a problémát kívánja orvosolni a Botos házaspár javaslata, mely azonban több fontos és releváns kérdésre nem ad választ<sup>31</sup>, valamint elvi aggályok is megfogalmazhatók a termékenységi ráta és a nyugdíjügy ilyen konkrét és közvetlen összekötésével kapcsolatban.

Holtzer Péter, aki 2007-2010 között a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal elnöke volt, a nyugdíjrendszeren belül az öngondoskodási elem megerősítésére tett javaslatot.<sup>32</sup> Holtzer a nyugdíjjárulék mértékének csökkentése mellett az ennek ellenében folyósított állami nyugdíj radikális csökkentését javasolja. Ezt egészítené ki egy alapnyugdíj, mely mindenkinek, aki Magyarországon járulékfizetőnek számít, egy meghatározott kor felett járna. Az előző két „pillérhez” társulna az öngondoskodási elem, mely állami ösztönzőkkel támogatná a magán-megtakarítást, valamint a családi, avagy kisközösségi szolidaritást.

### **3. A 2010-es nyugdíjreform egyes intézkedéseinek bemutatása**

2010 októberében vette kezdetét az a folyamat, melynek eredményeként Magyarországon de facto megszűnt a három pilléres építő nyugdíjrendszer második, magán-nyugdíjpénztári pillére. Az alábbiakban a folyamat egyes stációit, valamint azok jogi manifesztációját jelentő jogszabályokat mutatom be.

#### **3.1 A nyugdíjpénztár-választás szabadsága és a magán-nyugdíjpénztári befizetések**

Az Országgyűlés a 2010. október 25-i ülésnapján elfogadta a nyugdíjrendszer reformjának első lépését jelentő két törvényt. A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény (a továbbiakban: Tv1.) megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszert. A pályakezdők számára tehát a törvény hatálybalépését<sup>33</sup> követően megnyitotta a lehetőséget annak eldöntésére, hogy az állami kockázatközösségben vagy a magán-nyugdíjpénztári rendszerben kívánnak-e részt venni.<sup>34</sup>

A másik jelentős, október 25-én elfogadott és november 2-án Magyar Közlönybe került törvény, a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény (a továbbiakban: Tv2.) jelentőségének a megértéséhez rövid kitérőt kell tennünk. A bérre rakódó nyugdíjhoz kapcsolódó terhek rendszere 2010 novemberére előtt a következőképpen nézett ki: a bruttó munkabér 24%-át vonta el az állam a munkáltatótól, ez képezte a munkáltatói nyugdíjjárulékot. Ezen kívül a munkavállaló befizette még a bruttó munkabérének 9,5%-át egyéni nyugdíjjárulékként, melyből – amennyiben az adott személy magán-

<sup>30</sup> Az adat 2012-es. Forrás: [https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdde220.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html); letöltve: 2014.11.03.

<sup>31</sup> Mi történik például, ha a gyermek meghal, vagy hogyan kezeli a rendszer a meddőség problémáját?

<sup>32</sup> [http://www.vdsz.hu/files/1/25/tezisek\\_yugdij.pdf](http://www.vdsz.hu/files/1/25/tezisek_yugdij.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>33</sup> 2010. november 3.

<sup>34</sup> Tv1. 1. és 4. §

nyugdíjpénztári tag volt – 8% a magánnyugdíjpénztárba került tagdíjként befizetésre, a fennmaradó 1,5% pedig az államkasszára illetve nyugdíjárulékként.<sup>35</sup> Ennek fejében a nyugdíjogosult nyugdíját – a nyugdíjba vonulást követően – 75%-ban az állam, 25%-ban pedig magánnyugdíjpénztára fizette.

E rendszerben hajtott végre módosítást a Tv2. azon rendelkezése, melynek értelmében a 2010. november 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban esedékes, a magán-nyugdíjpénztári tag által fizetendő nyugdíjárulék mértéke 9,5 százalékra módosult.<sup>36</sup> Ezzel párhuzamosan pedig a fent jelzett időszakban esedékes tagdíj mértéke 0 százalékra változott.<sup>37</sup>

Praktikusan tehát az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalhoz (APEH)<sup>38</sup> érkező 8%-os tagdíjat – mely csupán technikai okokból futott keresztül állami szervben – az állam magánál tartotta (a Nyugdíjbiztosítási Alapnak<sup>39</sup> kellett utalni), így a törvényben szereplő 14 hónapos időszakban ez az összeg nem gyarapíthatta a magán-nyugdíjpénztári tagok pénztárak által vezetett egyéni számláját. A Kormány ígéretet tett e veszteség kompenzálására.

### 3.2 A második lépés: az állami nyugdíjrendszerbe való átlépés megnyitása

A második pillér, azaz a magánnyugdíjpénztárak fokozatos kivezetését célzó reformfolyamat következő, második stációja a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Tv3.) testesült meg. A törvényt az Országgyűlés a 2010. december 13-i ülésnapján fogadta el. Rendelkezései – jelentőségükhöz képest rendkívüli gyorsasággal - a kihirdetést követő napon, 2010. december 22-én léptek hatályba.<sup>40</sup>

A törvény<sup>41</sup> értelmében a magán-nyugdíjpénztári tagoknak főszabály szerint 2011. január 31-ig<sup>42</sup> "személyazonosságuk ellenőrzése céljából", a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél személyesen nyilatkozniuk kellett tagságuk fenntartásáról. Amennyiben ezt elmulasztották, 2011. március 1-i hatállyal tagságuk megszűnt, és így az állami nyugdíjrendszer részesévé váltak.

A személyes megjelenés kötelezettsége alól kivételt képezett az a magán-nyugdíjpénztári tag, aki a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv előtti nyilatkozattételben testi fogyatékosága, egyéb egészségügyi ok miatt, vagy azért akadályoztatott, mert személyi szabadságát korlátozó büntetés vagy intézkedés hatálya alatt áll. Esetében nyilatkozattételének lehetővé tétele érdekében – kérésére – a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv felkereste az adott személyt. E lehetőséget a

<sup>35</sup> Amennyiben az adott személy nem volt magán-nyugdíjpénztári tag, a teljes 9,5% az állami nyugdíjkasszába került.

<sup>36</sup> Tv2. 1. §

<sup>37</sup> Tv2. 2. §

<sup>38</sup> 2011. január elsejétől az adóhatóság megnevezése Nemzeti Adó- és Vámhivatalra (NAV) módosult.

<sup>39</sup> A Nyugdíjbiztosítási Alapról a 1992. évi LXXXIV. törvény rendelkezik. A törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a Nyugdíjbiztosítási Alap az öregségi nyugdíj, egyes hozzátartozói nyugellátások, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági nyugdíja, baleseti nyugellátása kiadásainak a fedezetére szolgál.

<sup>40</sup> Kivéve a törvény 34. §-át, mely a többi szakaszhoz képest később, csupán 2011. december 1-jén lépett hatályba.

<sup>41</sup> Tv3. 18. § és 28. §

<sup>42</sup> Ez alól két kivétel van: ha valaki időközben megrokkban, eldöntheti, visszalép-e az állami rendszerbe; ha pedig valaki megözvegyül, akkor azt döntheti el, hogy az állami özvegyi nyugdíjat választja-e, vagy elhunyt hozzátartozója magán-nyugdíjpénztárától kéri-e a juttatást.

magán-nyugdíjpénztári tag 2011. január 21-éig írásban kérhette a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervtől.

A főszabály alóli második kivételt azoknak a magán-nyugdíjpénztári tagoknak a csoportja képezte, akik a nyilatkozattételre rendelkezésre álló időtartam alatt tartósan külföldön foglalkoztatott, tartós külföldi szolgálatot teljesítő, vagy külföldi tanulmányokat folytató (*külföldön tartózkodók*) magán-nyugdíjpénztári tagok. Ők külképviseleten is tehettek nyilatkozatot. E személyekkel bizonyos szempontból hasonlóan kezelte a törvény azon személyeknek a körét, akik valamilyen rajtuk kívülálló okból nem tudták határidőre megtenni nyilatkozatukat (*akadályoztatottak*). E két csoport tagjai – tehát az akadályoztatott és a külföldön tartózkodó magán-nyugdíjpénztári tagok – igazolási kérelmet nyújthattak be. Erre szubjektív határidőként (akadály megszűnésétől számítva) a törvény 8 napot határozott meg, objektív határidőként pedig a 2011. február 28-át rögzítette.

\*

Akik a fenti nyilatkozatot 2011. január 31-ig nem tették meg, automatikusan az állami nyugdíjrendszer részévé váltak. Az átlépő tag magán-nyugdíjpénztári portfólióját képező eszközöket a törvény által létrehozott Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak<sup>43</sup> kellett átadni.<sup>44</sup>

A jogi szabályozás szerint az állami rendszerben e portfólió értéke a kialakításra kerülő egyéni nyugdíjszámlákon lesz nyilvántartva, mely számla – a kormányzat ígérete szerint – a házastárs részére örökölhető lesz.<sup>45</sup> Ezen az egyéni számlán lenne nyilvántartva a továbbiakban az állami rendszerbe befizetett egyéni nyugdíjjárulék is. Az egyéni számla kialakításának határidejét a törvény 2011. július 30-ában állapította meg.<sup>46</sup>

Aki a magán-nyugdíjpénztári tagsága fenntartása mellett döntött, avagy 2011. január 31-e után létesített magán-nyugdíjpénztári tagságot, a Tv3. rendelkezései szerint 10% egyéni hozzájárulást fizet a pénztárnak,<sup>47</sup> és a törvény 36. §-ának értelmében 2011. december 1-jétől kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez, valamint az ezt követően szerzett keresete a társadalombiztosítási nyugellátások megállapítása során nem vehető figyelembe. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy aki magán-nyugdíjpénztári tag marad, elveszíti a nyugdíja 75%-át adó ún. szolidaritási, avagy állami nyugdíjat, melyet csupán kiegészített a magán-nyugdíjpénztári tagok esetében a 25%-os, pénztár által fizetett rész (a továbbiakban: „kiszereződés” jogintézménye). E tagok után azonban munkáltatójuknak továbbra is be kell fizetnie bruttó bérük 24%-át,

<sup>43</sup> Az Alap jogállásáról röviden a következőket érdemes megjegyeznünk: az Alap jogi személy, székhelye Budapest, kezelője az Államadósság Kezelő Központ Zrt. Az Alap legfőbb döntéshozó szerve az Alap Irányító Testülete. A Testület öt tagból áll. A Testület elnökét és egy tagját az államháztartásért felelős miniszter, további egy-egy tagját a szociálpolitikáért- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter, valamint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jelöli ki. A Testület tagja továbbá a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv vezetője. Az elnök és a miniszterek által jelölt tag kijelölése határozatlan időre szól.

<sup>44</sup>Tv3. 1. §; E tranzakció határidejeként a 2011. május 15-én hatályba lépő, a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi XLIII. törvény 2012. június 12-ét határozta meg.

<sup>45</sup> Tv3. 25. §

<sup>46</sup> Tv3. 30. §

<sup>47</sup> Tv3. 34. § (2) bekezdés

melynek elnevezése a törvény hatálybalépésével munkáltatói járulékról "nyugdíj-hozzájárulás"-ra változott, ezzel is kifejezve, hogy e pénz befizetése jogosultságot nem alapoz meg, ezen összeg csupán az állami nyugdíjrendszer fenntartásához való hozzájárulás.<sup>48</sup>

A 24%-os "nyugdíj-hozzájárulás" 2012. január elsejei hatállyal az egészségügyi és a munkaerő-piaci járulékkal összevonva egy új adófajtvává, a 27%-os szociális hozzájárulási adóvá alakult.<sup>49</sup>

Az állami rendszerbe visszalépő tag jogosult portfóliója reálhozamának, illetve a munkáltató által a tagdíj felett esetlegesen fizetett ún. önkéntes tagdíj-kiegészítés összegével a törvény keretei között rendelkezni. Az állami rendszerbe visszalépő tag dönthet arról, hogy ezt a pénzt adómentesen, egy összegben felveszi, önkéntes pénztárába utalja, tehát a harmadik pillérbe csoportosítja át, vagy az állami Nyugdíjbiztosítási Alapba továbbítja, ahol a létrejövő egyéni nyugdíjszámláján kerül jóváírásra.<sup>50</sup>

E visszalépő tagi kifizetéseket az adott magánnyugdíjpénztárnak legkésőbb 2011. augusztus 31-ig kell teljesítenie.<sup>51</sup>

### 3.3 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény

A nyugdíjügyi átalakítás következő lépéseként 2011. december 23-án fogadta el az Országgyűlés Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Tv4.), mely rendelkezései főszabály szerint – a törvény súlyához képest szintén meglepő gyorsasággal – december 31-én léptek hatályba.

Az első, témánk szempontjából releváns módosítás, melyet a törvény tartalmaz, a magán-nyugdíjpénztári tagdíj eltörlése.<sup>52</sup> A törvény rögzíti: természetes személy nyugellátás fedezetére, törvényi kötelezettség alapján fizetett járuléka kizárólag a Nyugdíjbiztosítási Alapot illeti meg. E rendelkezés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Tv2.-vel elterelt – időközben 10%-osra növelt – magán-nyugdíjpénztári tagdíjak a Tv2.-ben meghatározott 2011. december 31-én lejáró határidő után is a Nyugdíjbiztosítási Alap részére kerülnek befizetésre. A törvényjavaslatához érkező, az Országgyűlés költségvetési bizottsága által jegyzett módosító javaslat<sup>53</sup> indokolása egészen nyíltan fogalmaz, amikor leszögezi, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatósága, pénzügyi stabilitása és a hatálya alatt álló biztosítottak nyugdíj várományainak biztosítása érdekében a javaslat megszünteti a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetést.<sup>54</sup> A tagdíj megszüntetése után a magánnyugdíjpénztárak már csupán önkéntes

<sup>48</sup> Tv3. 34. § (1) bekezdés

<sup>49</sup> 2011. évi CLVI. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról, 453-467. §

<sup>50</sup> Tv3. 16. §

<sup>51</sup> A Nyugdíjreform és Adósságcsökkenő Alapról és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról szóló 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet 19. § (3) bekezdés

<sup>52</sup> Tv4. 42. § (2) bekezdés

<sup>53</sup> T/5130/29. módosító javaslat

<sup>54</sup> Ezzel a módosítással a magán-nyugdíjpénztárak funkcionálisan az önkéntes nyugdíjpénztárakkal lettek azonosak, működésükre azonban továbbra is az önkéntes kasszák működési szabályainál sokkal szigorúbb rendelkezéseket tartalmazó 1997. évi LXXXII. törvény az irányadó.

hozzájárulásokat kérhetnek tagjaiktól. Ahogy a törvényszöveg fogalmaz: a tagdíj a pénztár szolgáltatásainak fedezetére, valamint a pénztárszervezet működtetésére a pénztártagok által önkéntesen vállalt, rendszeresen fizetett pénzbeli hozzájárulás. A tagdíj minden pénztártagra kötelező, legkisebb mértékét a pénztár alapszabálya határozza meg.<sup>55</sup>

A másik fontos rendelkezése a törvénynek, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagdíj megszüntetésével összefüggésben eltörli a Tv3. által bevezetett ún. „kiszereződés” jogintézményét.<sup>56</sup> Azt a sokat vitatott jogintézményt tehát, melynek értelmében aki magán-nyugdíjpénztári tagsága fenntartása mellett döntött, csupán az általa befizetett 10%-os tagdíj után számíthat nyugdíjra (annak ellenére, hogy munkáltatója utána is fizeti a 2010. december 22-ével nyugdíj-hozzájárulássá, majd 2012. január elsejével szociális hozzájárulási adóvá keresztelt munkáltatói nyugdíjárulékot). A törvényjavaslathoz az alkotmányügyi bizottság által benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslat<sup>57</sup> így érvel a változtatás mellett: „A kötelező tagdíjfizetés megszüntetésével (...) egyidejűleg a kiszereződés jogintézménye (...) hatályon kívül helyezésre kerül, mivel a 10% egyéni járulékfizetés a továbbiakban nyugdíj-jogosultságot keletkeztet.”

A „kiszereződés” jogintézményének értelmében<sup>58</sup> a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011. december elsejétől nem szerezhettek az állami nyugdíjrendszerben szolgálati időt, és e dátumot követően szerzett keresetük/jövedelmük sem szolgálhat a társadalombiztosítási nyugellátás megállapításának alapjaként. E szabályt a Tv4. annulálta<sup>59</sup>, így tulajdonképpen a magán-nyugdíjpénztári tagságukat fenntartókat csupán egy hónapig – 2011 decemberében – érintette a jogintézmény.

Problémaként merül fel továbbá, hogy bár a későbbiekben módosításra került a magán-nyugdíjpénztári tagok állami nyugdíjának kiszámítására vonatkozó képlet<sup>60</sup>, a törvény<sup>61</sup> továbbra is külön szabályok szerint határozza meg a magán-nyugdíjpénztári tagok nyugdíjának kiszámításához szükséges szorzószámot a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tagjainak szorzószámához képest. E különbségtétel addig volt indokolt, míg az állami rendszer által biztosított, a jogosult nyugdíjának 75%-át kitevő szociális nyugdíj mellé a magánnyugdíjpénztárak mellé tudták tenni a 25%-os magán-nyugdíjpénztári részt. E résznek azonban a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak megszüntetése óta a pénztárak nyilvánvalóan csupán töredékét tudják szolgáltatni. Az Országgyűlés a magánnyugdíjpénztárak 1998-as indulása óta adós annak a szabályozásával, hogy a magánnyugdíjpénztár a felhalmozott vagyonból milyen kalkulációs szabály alapján fizessen nyugdíjat. Így előre nem lehet kiszámolni, mennyivel fogják nyugdíjba vonuláskor a kasszák kiegészíteni a 75%-os állami nyugdíjrészt.

<sup>55</sup> Tv4. 49. § (7) bekezdés

<sup>56</sup> Tv4. 49. § (9) bekezdés

<sup>57</sup> T/5130/43. zárószavazás előtti módosító javaslat

<sup>58</sup> Tv3. 36. §

<sup>59</sup> 2012. január 1-i hatállyal

<sup>60</sup> 2012. évi CXII. törvény az Európai Unió tisztségviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról

<sup>61</sup> A képletet az 1997. évi LXXXI. törvény I. melléklete tartalmazza.

A harmadik, a nyugdíjrendszer átalakítását célzó releváns rendelkezése a törvénynek, hogy 2012. március 31-i határidővel ismét megnyitotta az állami rendszerbe való átlépés lehetőségét a megmaradt magán-nyugdíjpénztári tagok előtt.<sup>62</sup> Az átlépés szabályai hasonlóak a korábbi törvény által megnyitott első időszakra érvényes feltételekhez, annyi eltéréssel, hogy a nyilatkozási kötelezettség logikája megfordult: míg a 2011. január 31-ig tartó időszakban annak a magán-nyugdíjpénztári tagnak kellett nyilatkoznia, aki tagságát fenn kívánta tartani, a Tv4. szabályai szerint immár annak kell nyilatkozatot tenni, aki át kíván lépni az állami rendszerbe. Míg az első átlépési időszakban a nyilatkozat megtételéhez "személyazonosságának ellenőrzése céljából" személyesen, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél kellett megjelennie a magán-nyugdíjpénztári tagnak, addig a 2012. március 31-el lezáródó átlépési időszak alkalmával elég egy formanyomtatványt kitöltenie átlépési szándékáról, és ezt eljuttatnia a magánnyugdíjpénztárhoz – akár személyesen, akár postai úton. Amennyiben a magán-nyugdíjpénztári tag átlép az állami rendszerbe, portfóliójának reálhozamát és az önkéntes tagdíj-kiegészítés összegét felveheti, önkéntes pénztárba, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájára utalhatja – lényegében ugyanúgy, ahogy arra az első átlépési időszakban lehetőség volt.

### 3.4 Az egyéni nyugdíjszámlák kérdése

Az egyéni nyugdíjszámlák ügye azért kiemelt jelentőségű, mert ez volt a kormány az egykori magán-nyugdíjpénztári tagok felé tett – törvényi kötelezettségként is vállalt – a személyes nyugdíjvagyon nyilvántartását garantáló ígérete. Ezen intézmény létrehozása biztosítaná tulajdonképpen az állami nyugdíjkasszába átkerült magán-nyugdíjpénztári vagyon egyénre lebontott nyilvántartását, nyomon követhetővé tételét.

Az egyéni nyugdíjszámlák rendszere lehetne a kulcsmomentuma a tartalmi értelemben vett nyugdíjreformnak, mely túlmutat a magán-nyugdíjpénztári rendszer öncélú ellehetetlenítésén.

A kormány több dokumentumban s jogszabályban tett ígéretet az egyéni számlás rendszer kialakítására és azon az átlépő magán-nyugdíjpénztári tagok által hozott vagyonnak a jóváírására.

Ahogy fentebb írtam, a Tv3. rendelkezik<sup>63</sup> az egyéni számlás rendszer kialakításának feltételeiről, és előírja a rendszer kialakításának a kötelezettségét.<sup>64</sup> A törvény nem nevezi meg konkrétan a kötelezettség alanyát, csupán a homályos az "adatok nyilvántartását 2011. június 30-ig kell kialakítani" formulát alkalmazza.<sup>65</sup>

A nyugdíjreform koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár választással összefüggő feladatokról szóló 1281/2010 (XII. 15.) Korm. határozat az

<sup>62</sup>Tv4. 49. § (6) bekezdés

<sup>63</sup> 25. §

<sup>64</sup> 30. §

<sup>65</sup> Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében azonban a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy az Alaptörvény csupán 2012. január elsején lépett hatályba, tehát a kérdéses törvény hatályba lépése után. A fenti hatásköri szabályt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény nem tartalmazta.

egyéni nyugdíjszámlák kapcsán rögzíti azt, hogy „a Kormány egyetért azzal, hogy (...) a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe átlépő magán-nyugdíjpénztári tag egyéni számlán nyilvántartott felhalmozott nyugdíjcélú megtakarítása az átlépést követően egyéni számlán kerüljön nyilvántartásra”.

A Kormány mellett az Országgyűlés is hitet tett az egyéni nyugdíjszámlák kialakítása mellett. A kötelező magán-nyugdíjpénztári tagok védelméről szóló 2/2010. (XII. 22.) OGY politikai nyilatkozatban olvasható: „az Országgyűlés (...) kinyilvánítja, hogy (...) garantálni kell az egyéni számlavezetés intézményét az állami nyugdíjrendszerbe átlépő, korábbi kötelező magán-nyugdíjpénztári tagoknak”, illetve „az állami rendszerbe átlépőknek az egyéni számlára történő befizetések értékállóságát”.

2012. április végén a Kormány által kiadott második Széll Kálmán-tervben is az áll: „ki kell alakítani a nyugdíjrendszerben az egyéni számlavezetést, illetve az egyéni váromány-nyilvántartást”.<sup>66</sup>

Az állami egyéni nyugdíjszámla kialakítása – minden részletre kiterjedő formában – azonban a határidők folyamatos elmulasztása és kitolása mellett a mai napig várat magára.

Törvény<sup>67</sup> kötelezte az egyéni számlához szükséges adatok átadására a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF). Az adatszolgáltatást „a társadalombiztosítási egyéni számla vezetéséért felelős államigazgatási szerv részére” kellett volna megtenni. E szervezetet a Kormánynak rendeletben kellett volna kijelölnie.<sup>68</sup> Az adatok átadásának határidejét 2012. március 31-ében határozta meg a törvény. A PSZÁF elő is készítette a kért adatokat, a határidő lejártáig azonban nem került kijelölésre a társadalombiztosítási egyéni számla vezetéséért felelős államigazgatási szerv.<sup>69</sup>

Az egyéni nyugdíjszámlákat a 2013. évi XL. törvény<sup>70</sup> hozta létre azzal, hogy a számla csupán a 2012. december 31-et követő időszakra tartalmazza a bevallott nyugdíjjárulék összegére vonatkozó adatokat, a magán-nyugdíjpénztári pénzek tehát nem kerültek a számlán jóváírásra.<sup>71</sup>

E projekt a megvalósítására a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség<sup>72</sup> írt ki pályázatot<sup>73</sup> azzal, hogy a feladat megvalósításában az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak „bevonat partnerként” részt kell vennie.

<sup>66</sup> Forrás: [http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A\\_kovetkezo\\_lepes%20%28SzKT%2020%29.pdf](http://www.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_kovetkezo_lepes%20%28SzKT%2020%29.pdf); letöltve: 2014.11.03.

<sup>67</sup> 2011. évi XIII. törvény a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő módosításokról 5. §

<sup>68</sup> 12. §

<sup>69</sup> E szerv kijelölésére csupán az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 123/2013. (IV. 26.) Korm. rendeletben került sor. A rendelet 1. §-a az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot jelöli ki a társadalombiztosítási egyéni számla vezetésére.

<sup>70</sup> 2013. évi XL. törvény az egészségügyet érintő egyes törvényeknek az egészségügyi szakellátási felelősséggel kapcsolatos, valamint egyes közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási helyzetével összefüggő módosításáról

<sup>71</sup> 2013. évi XL. törvény 2. § (2) bekezdés.

<sup>72</sup> A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget 2006-ban hozta létre az akkori kormányzat a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Tervet végrehajtó szervezetek összevonásával. Az NFÜ központi hivatali jogállással jött létre, feladata az európai uniós támogatások felhasználásának irányítása volt. Az Ügynökség 2014 január elsejéig létezett.

<sup>73</sup> <http://palyazat.gov.hu/doc/4147>; (letöltve: 2014.11.03.)



A pályázat első részprojektje egy, a befizetések nyomon követhetőségét lehetővé tevő, Ügyfélkapun keresztül működő kormányzati weboldal<sup>74</sup> 2013. június elsejei kezdettel indult el. A kivonat tartalmazza az ügyfél egyéni számláján szereplő egyes jogviszonyokat 2013. január 1-től kezdődően, havonkénti bontásban. Megtekinthető a jogosult biztosítási idejének kezdete és vége, valamint a bevallott nyugdíjárulék. A honlapot azonban csupán 2013 végéig aktualizálták, a 2014-es adatok – feltehetően a kormányzati szándék szerint hamarosan<sup>75</sup> beinduló valódi egyéni nyugdíjszámlák<sup>76</sup> miatt – már nem kerültek fel a weboldalra.

#### **4. A magyar nyugdíjrendszer átalakításának elemzése**

##### **4.1 A nyugdíjreform és a jogorvoslat**

Az alábbiakban a nyugdíjreform jogszerűségét és alkotmányosságát vizsgáló eljárásoknak a bemutatására vállalkozom, melyek hazai, avagy nemzetközi intézmények előtt zajlottak. Azért tartom fontosnak ezen eljárások ismertetését, mivel számos alkotmányjogi problémával, ami a nyugdíjreform megvalósítása kapcsán felmerült, e fórumok már foglalkoztak. Megállapításaik, határozataik rendelkezései és jogi indokolásuk fontos kiindulópontként, háttérként szolgálhat dolgozatom jogi érvrendszerének a felépítéséhez.

##### **4.1.1 Az Alkotmánybíróság eljárása**

A fentebb vázolt, a nyugdíjreformot megvalósító törvények megszületésével párhuzamosan folyt az Alkotmánybíróság hatáskörének és szervezetének átalakítása. 2010 novemberében az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) és az (akkor hatályos) Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) olyan módosítását<sup>77</sup> fogadta el, melynek értelmében – míg az államadósság nemzeti össztermékhez viszonyított aránya 50% alá nem csökken – az Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó egyes jogok<sup>78</sup> sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb indokot.

<sup>74</sup> <https://egyeniszamla.onyf.hu;> (letöltve: 2014.11.03.)

<sup>75</sup> Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a nyugdíjszámla felállításának végső határidejeként először a 2014. júliusi, majd a 2014. szeptember 30-i dátumot jelölte meg.

<sup>76</sup> Az 72. lábjegyzetben hivatkozott pályázati kiírás szerint az egyéni nyugdíjszámláknak tartalmazniuk kell mind az jogosultakkal egyeztetett adatokat, mind a társszervezetektől (NAV, PSZÁF) átvett adatokat.

A rendszer “egyszerűsíti a nyugdíj-megállapítás/elbírálás ügyintézését”, valamint gyorsabban képes lesz a változó jogszabályokhoz való alkalmazkodásra.

<sup>77</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény

<sup>78</sup> Lsd. 1949. évi XX. törvény 69. § (1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani. (2) Magyar

E módosítások témánk szempontjából azért relevánsak, mert az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett eldöntenie, hogy a fentiek értelmében van-e hatásköre a nyugdíjreformhoz kapcsolódó egyes törvények elleni normakontroll indítványok elbírálására.

Az Alaptörvény 2012. január elsején lépett hatályba, így az ezen időpont előtti folyamatok, események ismertetéséhez, elemzéséhez az Alkotmány normaszövege az irányadó.

Az ún. "actio popularis"-t az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése deklarálta, a régi Abtv. 21. § (2) bekezdése erősítette meg, bontotta ki annak tartalmát. E jogintézmény értelmében valamely jogszabály egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos megállapítása céljából bárki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhette.

A magánnyugdíjpénztárak ügyében megközelítőleg 190 indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.<sup>79</sup> A testület először 2011. február 28-i és március 1-i teljes ülésén tűzte napirendjére a magánnyugdíjpénztárak ügyét.<sup>80</sup> A testület a saját hatáskörének értelmezésével foglalkozott, azt vizsgálta, hogy a fent bemutatott hatáskör-korlátozás értelmében van-e joga a magánnyugdíjpénztárak ügyét elbírálni. A testület e kérdésben azonban nem hozott az ülésen döntést, csupán 2011 májusában állapította meg: hatáskörébe tartozik a magán-nyugdíjpénztári rendszert átalakító szabályok vizsgálata. Az Alkotmánybíróság így a korlátozás terjedelmét szűken értelmezte. A testület ezen döntését – mely azóta egyre inkább gyakorlattá szilárdult – helyeselhetjük, hiszen ha a hatáskör korlátozását az AB tágan értelmezné, akár juthatna olyan konklúzióra is, hogy nincs helye az Alkotmánybíróság eljárásának, ha a vizsgált rendelkezés bármilyen hatással is van a költségvetésre.<sup>81</sup>

2011. június 27-én – szeptember elseji hatállyal - az Országgyűlés az alkotmánybírák számát 11-ről 15-re emelte.<sup>82</sup> Az Alkotmánybíróság összesen öt alkalommal tárgyalta a magánnyugdíjpénztárak ügyét, ebből háromszor már a kibővített, 15 fős létszámmal. Határozatot azonban nem tudott hozni.

2011 augusztusában az ügy előadó alkotmánybírája által készített, nem nyilvános határozattervezet kiszivárgott<sup>83</sup>, a sajtóból a tervezet fontosabb

állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. (3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.

<sup>79</sup> Javárészt magánszemélyektől, továbbá azonban pártok (LMP, MSZP), érdekvédelmi szervezetek – úgy, mint a magánnyugdíjpénztárakat tömörítő Stabilitás Pénztárszövetség, avagy a Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmákban Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége –, valamint civil szervezetek (például a Magyar Helsinki Bizottság) is. Az indítványok a Tv2. és a Tv3. alkotmányosságát kérdőjelezték meg, vitatták. Az indítványok érvelése változatos, a hivatkozások azonban rendre a következő alapjogok sérelmére hivatkoznak: jogállamiság, tulajdonhoz való jog, emberi méltósághoz való jog, nyugdíjhoz való jog, mint alapjog, valamint a diszkriminációtilalom. Dolgozatom e részében a részletes elemzést mellőzöm, csupán az Alkotmánybíróság eljárásának bemutatása a célom.

<sup>80</sup> <http://mkab.hu/testuleti-ulesek/az-alkotmanybirosag-2011-februar-28-marcius-1-i-teljes-ulese>; [letöltve: 2014.11.03.](#)

<sup>81</sup> Vö.: [http://igyirmankmi.blog.hu/2011/06/01/a\\_koltsegvetesi\\_kerdes\\_koltsegvetesi\\_kerdest\\_jelent](http://igyirmankmi.blog.hu/2011/06/01/a_koltsegvetesi_kerdes_koltsegvetesi_kerdest_jelent); [letöltve: 2014.11.03.](#)

<sup>82</sup> A 2011 márciusában elfogadott, de csak 2012-ben hatályba lépő új alkotmány már tizenöt fős Alkotmánybíróságról rendelkezik.

<sup>83</sup> „Súlyos jelenségnek tartom. Szivárogtatás mindig volt, de ami a nyáron történt, az túlment minden határon: arra még nem volt példa, hogy teljes határozattervezet kerüljön a szerkesztőségekhez, minisztériumokhoz” – nyilatkozta Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke a hvg.hu-nak. Lásd: [http://hvg.hu/itthon/20120102\\_Paczolay\\_Alkotmanybirosag\\_interju/](http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju/); [letöltve: 2014.11.03.](#)

rendelkezéseiről augusztus 18-án értesülhetett a közvélemény.<sup>84</sup> Tulajdonképpen e forrás az egyetlen, amiből következtetni tudunk az Alkotmánybíróságon folyó gondolkodás irányára a magánnyugdíjpénztárak ügyében. A határozattervezet két fő rendelkezése a következő volt: az Alkotmánybíróság megsemmisítette volna az Tv3. által bevezetett ún. "kiszereződés" jogintézményét, melyet később a Tv4. el is törölt. A testület ezen kívül megsemmisítette volna azt a rendelkezést is, mely a munkáltatói nyugdíjjáradékot átnevezte nyugdíj-hozzájárulássá. Az Alkotmánybíróság tehát a tartalmi szemlélet mellett tette le a voksát, mely szerint egy teher megnevezése nem írja felül annak tartalmát: az a perdöntő, hogy a pénz a Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül, és az állam ebből finanszírozza a nyugdíjakat.

A határozat mögé azonban nem sikerült az Alaptörvény hatálybalépéséig<sup>85</sup> többséget kovácsolni. Az Alaptörvény értelmében az utólagos normakontroll indítványokon alapuló Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő eljárások – amennyiben kezdeményezőjük nem az Alaptörvény által erre feljogosított kör<sup>86</sup> – az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnnek.<sup>87</sup> A megszűnt eljárás indítványozója az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggályt tartalmazó indítványt alkotmányjogi panasz formájában 2012. március 31-ig az Alkotmánybíróság elé terjeszthette, ha az abban megjelölt alkotmányos jogsérelem alaptörvényellenességet valósít meg. Alkotmányjogi panaszt azonban csak az terjeszthetett be, aki igazolni tudta a konkrét alkotmányos joga sérelmét: praktikusán tehát csak a pénztártagok.

E panaszokat az Alkotmánybíróság a közvetlen érintettség, valamint a panaszban előterjesztendő határozott kérelem hiányára hivatkozva rendre elutasította.<sup>88</sup>

#### 4.1.2 A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása

Az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJEB) az Európa Tanács keretében elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény)<sup>89</sup> hozta létre, joghatósága kiterjed az Egyezmény értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden ügyre, melyet az Egyezményben meghatározott módon terjesztettek elő.

Az EJEB-hez 2011. május 30-án nyújtott be egyéni panaszt a szerb-magyar kettős állampolgárságú E.B., aki a panaszában az Egyezmény első kiegészítő

<sup>84</sup><http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20110818-elkeszult-az-alkotmanybirosag-hatarozattervezete-a-magannyugdijpenztari-ugyrol.html>; letöltve: 2014.11.03.

<sup>85</sup> Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 1. pontjának értelmében 2012. január elseje.

<sup>86</sup> Lásd: Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont

<sup>87</sup> Alaptörvény, Záró rendelkezések, 19. pont (3) bekezdés

<sup>88</sup> Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kellő megindokolására vonatkozó kötelezettség [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont] elmulasztását állapította meg. Lásd például: 3291/2012. (X. 19.) AB végzés vagy 3293/2012. (X. 19.) AB végzés stb.

<sup>89</sup> Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (Emberi Jogok Európai Egyezménye).

jegyzőkönyve 1. cikkében garantált tulajdonhoz való jogának<sup>90</sup> a megsértésére hivatkozik. A panaszos – aki magán-nyugdíjpénztári tag maradt – érvelése szerint az Tv3. és az átalakítást megvalósító egyéb törvények a magánnyugdíj-megtakarításának kisajátításához vezettek. Kifejtette: még hogyha teljes állami nyugdíjra is lenne jogosult<sup>91</sup>, akkor is hátrány érné, mivel az állami nyugdíj nem kötődik direkt módon a nyugdíjcélú megtakarításaihoz és befektetési stratégiájához, tehát ahhoz a döntéshez, hogy melyik magánnyugdíjpénztárnak kíván a panaszos tagja lenni.

A strasbourgi Bíróság a határozatában elutasította a beadványt.<sup>92</sup> Egyéni panasz az elfogadhatósági eljárásban elutasítható (többek között) abban az esetben, ha az névtelen, visszaélészerű, nyilvánvalóan alaptalan, avagy amennyiben a panaszos "nem szenvedett jelentős hátrányt".<sup>93</sup> A Bíróság szerint nem sérült a panaszos tulajdonhoz való joga, hiszen joggal tarthat igényt nyugdíjra a befizetett járulékaik alapján, függetlenül attól, hogy azok az állami, avagy a magánpénztárba kerültek-e befizetésre. A Bíróság hivatkozik arra is, hogy Magyarország törvényben vállalt garanciát az egyéni nyugdíjszámlák kialakítására, így a panaszos magánnyugdíj-megtakarításai a jövőben is nyomonkövethetőek lesznek.

A határozat kitér továbbá az egyéni panasz benyújtása óta bekövetkezett jogszabályi változásokra<sup>94</sup>, melyek lehetővé tették a magán-nyugdíjpénztári tagoknak is az állami nyugdíjra való jogosultságot.

Mint láthattuk, az egyéni nyugdíjszámlák rendszere ezidáig nem készült el, jóllehet, a nyugdíj-átalakítás óta évek teltek el. Kérdéses, hogy amennyiben ma indulna meg az eljárás Strasbourgban, a Bíróság – látva az egyéni számlák kialakításának az elmaradását – hogyan döntene az ügyben. Az EJEB-nek a nyugdíjreform folyamata közben kellett döntést hoznia, így tapasztalati tényekre kevésbé támaszkodhatott, csupán a kormányzati ígéreteket és deklarációkat tudta figyelembe venni.

Véleményem szerint a magánrendszerben nyilvántartott nyugdíjcélú megtakarításoknak az állami nyugdíjpillérbe való, egyéni regisztrálás nélküli átcsoportosítása az ügy egyik lényeges körülményének a megváltozását jelenti, mely fordíthat az ügy megítélésén.

#### **4.2 A nyugdíjreform elemzése az egyes alkotmányos jogok, értékek szempontjából**

Az alábbiakban a dolgozatomban részletesen ismertetett, a nyugdíj-átalakítás folyamatát jelentő törvényi szabályozás, jogintézmények alkotmányjogi és szociális jogi értékelésére vállalkozom. Elemzésem a tartalmi kérdésekre koncentrálni, érintek

<sup>90</sup> „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik (...).”

<sup>91</sup> Az ezt biztosító Tv4. csupán 2011. december 31-én lépett hatályba.

<sup>92</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116374#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116374%22%7D>; letöltve: 2014.11.03.

<sup>93</sup> Egyezmény 14. kiegészítő jegyzőkönyve

<sup>94</sup> Lásd: Tv4.

azonban formai kritériumokat is.<sup>95</sup>

Bár dolgozatomban a hatályos Alaptörvényt veszem alapul, érvelésemben – ahol lehetséges – támaszkodom az Alkotmánybíróság 2012 előtt meghozott határozataira is. Követem tehát az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, miszerint a tartalmilag egyező alkotmányos szabályokat értelmező AB határozatok irányadóak az Alaptörvény értelmezésére is. A testület a 22/2012. (V.11.) AB határozatában rögzítette: az Alaptörvény rendelkezéseit ugyanúgy kell értelmezni, mint az 1989. évi demokratikus Alkotmány azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezéseit.<sup>96</sup>

Az Alaptörvény bizonyos területeken komoly újításokat hozott – az alkotmányos alapjogok tartományában az alkotmányozónak kevés mozgástere volt: e jogokat javarészt nemzetközi kötelezettségeink garantálják. Ennek következtében e téren az Alaptörvény az Alkotmánnyal nagyfokú hasonlóságot mutat.<sup>97</sup>

A továbbiakban az egyes releváns alkotmányos jogok, alapjogok szempontjából vizsgálom a nyugdíjrendszer 2010-2012-ben végbement átalakításának folyamatát, egyes jogszabályait, jogszabályi rendelkezéseit, jogintézményeit.

#### 4.2.1 A jogállamiság

A tartalmi értelemben vett alkotmányosság megvalósulása bizonyos elvi követelmények összességének az érvényesülésétől függ.<sup>98</sup> Ezen elvi követelmények egyike a jogállamiság, az ún. "rule of law" eszméje.

A jogállamiság követelményét az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is rögzíti.<sup>99</sup> Tartalmát az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlata alakította ki.<sup>100</sup> Egységes a gyakorlat abban, hogy a jogállamiság egyik legfontosabb, immanens tartalmi eleme a jogbiztonság. Ezen elv fontos szerepet játszik a jogalkotás alkotmányosságában is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogbiztonság – mint a jogállamiság fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének alapja – a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű.<sup>101</sup> A jogbiztonság a jogszabályok változásával kapcsolatban nem más, mint bizalomvédelem: a jog állandóságába vetett bizalom védelme – érvel a testület.<sup>102</sup> A bizalomvédelem elve tehát egyfelől a jogbiztonsággal szorosan összefonódik, ezen elv azonban fontos szerepet játszik a tulajdonjog alapjogi védelménél is.

<sup>95</sup> Mint például a kellő felkészülési idő követelménye. Vö.: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdés.

<sup>96</sup> Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem írhatná felül saját gyakorlatát.

<sup>97</sup> Az Alkotmánybíróság határozatai, melyek az 1949. évi XX. törvény alapján születtek, alapjogi vonatkozásban így jól használhatók.

<sup>98</sup> KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Osiris Kiadó, Budapest, 2007), 29.o.

<sup>99</sup> B) cikk (1) bekezdés

<sup>100</sup> Az Alkotmánybíróság jogállamisági alaphatározatai a rendszerváltozás kérdéseit alkotmányjogi szempontból tisztázó három határozat: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, mely a törvényességi óvással foglalkozik, 10/1992. (II. 25.) AB határozat a semmisségi kérdéstről, valamint a 11/1992. (III. 5.) AB határozat, mely az ún. igazságtételi törvény kapcsán született. A jogállamiság legújabb értelmezési irányaihoz lásd: STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok* (Századvég Kiadó, Budapest, 2014), 254-257. o.

<sup>101</sup> 43/1995. (VI.30.) AB határozat

<sup>102</sup> 142/2010. (VII. 14.) AB határozat

Mint fentebb láthattuk, a nyugdíjreform folyamata meglehetősen gyorsasággal zajlott le, a jogalanyoknak rövid határidőkön belül kellett az életüket esetenként jelentős mértékben befolyásoló, nagy horderejű döntéseket meghozniuk.

A jogbiztonság elemi kritériuma a kellő felkészülési idő követelménye, melyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2.§ (3) bekezdése is rögzít. Álláspontom szerint e követelmény megfontoltabb hatálybaléptetésre sarkallhatta volna a jogalkotót a nyugdíjreformot megvalósító egyes törvények megalkotásakor. Itt csupán arra utalok röviden, hogy például a nyugdíjreform első lépését megvalósító Tv1. és Tv2. is a kihirdetését követő napon lépett hatályba.

E törvények – mint láthattuk – a nyugdíjrendszer szerkezetének gyökeres átalakítását jelentették. Az áttérésre való felkészülés, az új rendszerhez való alkalmazkodás meggyőződésem szerint több időt kívánt volna meg, különösen az, hogy a jogalanyok saját és családjuk gazdálkodását az új feltételekhez igazítva szervezzék meg.

A jogállamiság kritériumait vizsgálva ki kell térnünk továbbá a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára is. A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint egy jogszabály a hatálybalépése előtti időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Véleményem szerint az, hogy az Alkotmánybíróság jogköreinek szűkítését elrendelő Abtv.-módosítást a hatálybalépésekor már folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni rendelte a jogszabály<sup>103</sup>, visszamenőleges hatállyal korlátozza a jogalanyok Alkotmánybírósághoz való fordulásának jogát.<sup>104</sup>

Kritizálható a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának szempontjából, hogy a Tv2. 2010. november 3-án lépett hatályba, a magán-nyugdíjpénztári tagdíjbefizetéseket azonban november elsejével terelte át az állami rendszerbe.

A jogbiztonság témakörében, szintén a Tv2. kapcsán felvetődik továbbá a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdése. E fogalmat az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában úgy definiálja, mint amikor „a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel”. Ennek a körébe esik tipikusan az egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása, hiszen – érvel az AB – ez megfosztja az egyéneket a jogorvoslat lehetőségétől.

Az Alkotmánybíróság az 5/2007. (II. 27.) AB határozatában rögzíti, hogy a „normatív aktus szükségképpen eleme (...) az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik”. A contrario következik, hogy azon rendelkezések, melyek csupán egy konkrét, egyedi ügyre vonatkoznak, nem normatív, hanem egyedi rendelkezések. A magán-nyugdíjpénztári tagdíjak csupán 14 hónapra való, átmeneti elterelése véleményem szerint a fenti definíció alá vonható, így az AB gyakorlatának tükrében alappal merülhet fel a jogalkotással való visszaélés – dogmatikailag egyébként erősen vitatható<sup>105</sup> – esetének a

<sup>103</sup> 2010. évi CXIX. törvény 3. §

<sup>104</sup> Mint láttuk azonban, az Alkotmánybíróság kiterjesztően értelmezte hatáskörét, így megítélése szerint a nyugdíjreformmal kapcsolatos indítványok nem estek a hatáskör-korlátozás hatálya alá.

<sup>105</sup> Lásd: JAKAB András: A Magyar alkotmányossági dogmatika gordiuszi csomója – Normatív aktusokba foglalt

fennállása.

#### 4.2.2 A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, azaz a diszkriminációttilalom az Alaptörvényben biztosított<sup>106</sup> jogegyenlőség követelménye. E jogintézmény alapja, hogy mindenkiel szemben ugyanaz a tárgyi jogrend érvényesüljön, a jogszabályok mindenkit ugyanúgy kötelezzenek s jogosítsanak.<sup>107</sup> Ahogy a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat fogalmaz: a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie.

A diszkriminációttilalom témakörében mindenekelőtt az ún. „kiszereződés” jogintézményéről kell szólnunk. E jogintézményt, melynek értelmében a magánnyugdíjpénztárban maradók nem lettek volna jogosultak állami nyugdíjra, – mint fentebb láthattuk – a Tv4. eltörölte.

Amiért mégis érdemes e jogintézményt vizsgálnunk, az a tény, hogy az Tv3. által megnyitott első átlépési időszakban a jogalanyok e jogintézményre figyelemmel hozták meg döntésüket. Ennek fényében lehet releváns a „kiszereződés” jogintézményének alkotmányos, avagy alkotmányellenes volta.

A „kiszereződés” jogintézménye mindenekelőtt azért problémás, mert bár a magán-nyugdíjpénztári tag munkavállaló maga már nem fizet az állami nyugdíjrendszerbe járulékot, munkáltatója azonban továbbra is fizeti az adott munkavállaló után a 24%-os nyugdíj-hozzájárulást (később: szociális hozzájárulási adó). Befizetés történik tehát a rendszerbe, mely csupán társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tagjainál teremt alapot az állami nyugdíjjogosultságra, a magán-nyugdíjpénztári tagoknál azonban nem.

Kérdésként merül fel tehát, hogy e 24%-os befizetés egyrészt hogyan minősíthető, másrészt megalapozhat-e nyugdíjkövetelést.

Az Alkotmánybíróság különbséget tesz az adóbefizetések és a járulékbefizetések között jogi természetük alapján. A járulékokat vagyoni, tulajdonjogi kérdésként kezeli a testület, e befizetések jogosultságokat alapoznak meg. A testület a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában amellet érvelt, hogy járulékokat nem lehet ellenszolgáltatás biztosítása nélkül kivetni.

A befizetés – véleményem szerint – nem formailag ítélandó meg, hanem tartalmilag: a kérdés tehát nem az, miként hívják (járulék, hozzájárulás vagy adó), hanem hogy a befizetés milyen célt szolgál. Mivel a szociális hozzájárulási adó azon része, mely korábban munkáltatói járulék néven létezett, továbbra is a Nyugdíjbiztosítási Alapba kerül továbbításra és a nyugdíjrendszert finanszírozza, álláspontom szerint irreleváns, hogy a jogalkotó miként nevezi át a befizetést, ez tartalmilag azon mit sem változtat. Ez az elméleti tétel még akkor is áll, ha a szociális hozzájárulási adót kivető törvény leszögezi, hogy „az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevitelére való jogot nem keletkeztet, valamint

egyedi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálata, In: Fundamentum, 2007/2. 73-77. o

<sup>106</sup> XV. cikk

<sup>107</sup> E követelmény a jogrendszer egészére érvényes – szögezi le a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja".<sup>108</sup>

A másik kérdés, hogy e befizetés, melyet nem maga a munkavállaló, hanem a munkáltató a munkavállalóra tekintettel fizet, megalapozhat-e a munkavállaló javára nyugdíjkövetelést?

A magam részéről azzal az állásponttal értek egyet, mely szerint a munkavállaló után fizetett járulékok a munkabér egy ún. célzott részét képezik, s ez a tény megalapozza véleményem szerint a munkavállaló tulajdonjogát az utána fizetett járulék által fenntartott rendszerben, jelen esetben a nyugdíjrendszerben.<sup>109</sup>

Megállapítható tehát, hogy a „kiszereződés” jogintézménye azzal, hogy a járulékfizetők egy csoportját kirekesztette a járulék által megalapozott nyugdíjjogosultságból, a magán-nyugdíjpénztári tagokat diszkriminálta volna.

### 4.2.3 A tulajdonhoz való jog

Az Alaptörvény a XIII. cikkében jeleníti meg a tulajdonhoz való alapjogot. Az alkotmányjogi tulajdonfogalomhoz kapcsolódó egyik alapvető jelentőségű alkotmánybíróági határozat a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat. A testület rögzíti, hogy a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdon-fogalom eltér egymástól: az Alaptörvény a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az Alaptörvény nem csupán a tulajdonjogot védi az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében, hanem az azzal összefüggő összes vagyoni jogot is.<sup>110</sup>

Szabó András alkotmánybíró már a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményében arról ír, hogy „(...) a nyugdíjas számára a biztosításként szerzett jog vagyoni jog. Annak elvonása csak a vagyonelevonás rendes szabályai szerint lehetséges. Alapvetően tehát teljes kártalanítás mellett közcélból, másrészt közterhek viselése céljából, a különböző vagyoni jogok nem diszkriminatív terhelése mellett arányos mértékben, ha a cél másképp el nem érhető”.

A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat leszögezi, hogy mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányosságát a tulajdonvédelem ismérvei alapján kell elbírálni. A kérdést, hogy a tulajdonvédelem s azon belül a nyugdíjbiztosítás területén szerepet játszik-e a biztosítási jogviszony, az AB egy másik határozata dönti el, amikor kimondja, hogy a társadalombiztosítás – minden sajátossága mellett – alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> 2011. évi CLVI. törvény 453. § (4) bekezdés. E törvény 198. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett, ezzel mintegy alapot teremtve a szociális hozzájárulási adó bevezetésének: “A társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.”

<sup>109</sup> Vö.: Harry ROHWER-KAHLMANN német jogászprofesszor tézisével. Idézi: Pál SONNEVEND: *Eigentumschutz und Sozialversicherung* (Springer, Berlin, 2008), 67. o.

<sup>110</sup> 17/1992. (III. 30.) AB határozat

<sup>111</sup> 11/1991. (III. 29.) AB határozat. Ezt erősíti Vörös Imre alkotmánybírónak a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz



A tulajdonvédelem ismérveinek érvényesülését a társadalombiztosítási jogalkotás területén mindkét nyugdíjpillérre vonatkozóan elismerte és megerősítette az Alkotmánybíróság 39/1999. (XII. 21.) AB határozata és a 103/2010. (VI. 10.) AB határozata is. Az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem körébe tartozónak tartja mind a nyugdíjárulék-fizetésen alapuló társadalombiztosítási nyugdíjra való jogosultságot, mind a tagdíjfizetésen alapuló magán-nyugdíjpénztári nyugdíjjogosultságot. A járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, különben szerzett jogától fosztaná meg az állam a jogosultat – szögezi le a 11/1991. (III. 29.) AB határozat.

A tulajdonjog korlátozásának határaként nemzetközi viszonylatban szigorú kisajátítási szabályt vezetett be a '89-es Alkotmány. E szabályt az Alaptörvény is megőrizte: tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjog alapvető jog. Korlátozásának az Alkotmánybíróság gyakorlatának értelmében meg kell felelnie a közérdekűség és a korlátozás által elérni kívánt céllal való arányosság feltételeinek.<sup>112</sup> Az alkotmányos tulajdonvédelem – az Alkotmánybíróság felfogásában – azonban csak értékgaranciát jelent, mivel a testület álláspontja szerint a tulajdonjog helyettesíthető.

\*

A fenti elméleti alapvetés tükrében a nyugdíj-átalakítás folyamatának több mozzanata kapcsán is alkotmányjogi aggályok merülhetnek fel. Mivel a tulajdonjogot értékgarancia védi, amennyiben létrejöttek volna az egyéni számlák a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben, és azokon a volt magánnyugdíjpénztár-tagok felhalmozott nyugdíjvagyonra jóváírásra került volna, ez megfelelt volna a tulajdonjog korlátozásával szemben támasztott alkotmányos kritériumoknak. Az egyéni számlák létrejöttére azonban ezidáig nem került sor, így az elvonás után sem azonnali, sem teljes kártalanításról nem beszélhetünk.

További problémát jelent, hogy az átalakítás során voltak olyan – a magán-nyugdíjpénztári tagok megtakarítását képező – vagyonok, melyeknek a sorsát nem rendezte a jogalkotó, így azok az állami nyugdíjkasszába kerültek befizetésre mindenféle ellentételezés nélkül.

Mindkét átlépési időszak során rendezetlen maradt az átlépésre nyitva álló határidő letelte és a vagyonátadás határideje között képződött hozam kérdése. A tagok csupán az átlépésig keletkezett hozam sorsáról dönthettek, vagyonuk azonban még hónapokig<sup>113</sup> a pénztáraknál maradt, a befektetések hozamot termeltek. Ez a hozam a volt pénztártagok vagyonával együtt a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak került átadásra, kompenzáció, kártalanítás nélkül.

A volt pénztártagok reálhozamuk mellett tagdíj-kiegészítésük összegéről is

---

fűzött különvéleménye, melyben amellet érvel, hogy öregség esetén a megélhetéshez szükséges ellátást megvalósító, járulékfizetésen alapuló nyugdíjrendszer bizonyosan nem alapulhat kizárólag szociális szempontú rendszeren: annak biztosítási elemekkel is rendelkeznie kell.

<sup>112</sup> 64/1993. (XII.22.) AB határozat

<sup>113</sup> Az első átlépési időszakban például a nyilatkozattételi határidő 2011. január 31. volt, a vagyonátadás időpontja 2012. június 12.

rendelkezettek, az azok után keletkezett reálhozamról azonban nem. Az Tv3. határozza meg a visszalépő tagi kifizetések fogalmát.<sup>114</sup> A definíció szerint azonban a reálhozamot csupán a tagdíjbefizetések után kell számolni, a tagdíj-kiegészítések reálhozamáról a törvény hallgat. E reálhozamrész is anélkül került így a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, hogy azután az átlépő tag bármiféle kártalanítást kapott volna.

A nyugdíjátalakítás tehát több ponton is a tulajdonhoz való alapjog sérelmével járt, s mivel az egyéni számlák kialakítására mindmáig nem került sor, az egész reformfolyamat alkotmányossága megkérdőjeleződik a tulajdonhoz való jog szempontjából.

#### **4.2.4 Az emberi méltósághoz való jog**

Az Alaptörvény II. cikke deklarálja az emberi méltóság sérthetlenségét. Az Alkotmánybíróság már az egyik első határozatában foglalkozott ezen alapjoggal.<sup>115</sup> Megállapította, hogy az emberi méltósághoz való jog anyajog, szubszidiárius alapjog az egyén autonómiájának védelmében. Az emberi méltósághoz való jog általános személyiségvédelmi funkciójú, az Alkotmánybíróság belőle vezette le az egyént megillető cselekvési autonómiához való jogot, mely párosul az önrendelkezéshez való joggal.

A cselekvési autonómia gyakorlásának elengedhetetlen kelléke a döntéshez való jog, melynek több rétege van. Amennyiben az emberi méltósághoz való jog alanyának, az egyénnek csupán látszólagos a döntési szabadsága, valójában nincs választása, avagy megfelelő információk híján kénytelen meghozni döntését, sérül az emberi méltósághoz való joga.

A Tv3. és a Tv4. – melyek a két átlépési időszakot megnyitották – csupán a magán-nyugdíjpénztári rendszerből a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe biztosították az átlépés lehetőségét. E folyamat tehát egyirányú volt, fordított mozgásra a tagoknak nem volt lehetősége, illetve az átlépő tagok sem dönthettek a későbbiekben úgy, hogy visszatérnek magánnyugdíjpénztárukhöz. A jogszabályok tehát nem teremtettek valódi lehetőséget a választásra, csupán a jogalkotó céljának megfelelő döntés meghozatalára volt lehetőség.

Az egyirányúság pedig az átlépésre sarkallta a pénztártagokat: mivel csupán a kilépésre volt lehetőség, a pénztártagok száma szükségképpen fogyásnak indult, mely a pénztárak működőképességét veszélyeztető körülményként tovább növelte így a bennmaradás kockázatát.

A megfelelő döntés kialakítása sem volt azonban egyszerű. Elég, ha csupán a „kiszereződés” jogintézményére utalunk, hiszen sokan lehettek – az akkori információk birtokában ez tűnt a pénzügyileg racionális döntésnek –, akik azért léptek át 2011. elején az állami rendszerbe, mert a Tv3. értelmében, amennyiben maradnak, nem kapnak állami nyugdíjat. E jogintézményt a későbbiekben ugyan a Tv4. eltörölte, a 2011-ben átlépők azonban – az új feltételek ismeretében – már nem tudtak visszatérni nyugdíjpénztárukhöz.

<sup>114</sup> 15.§

<sup>115</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az önrendelkezési jog sérelmét jelentette továbbá, hogy mindkét átlépési időszakban rendkívül rövid idő állt rendelkezésre nagy horderejű döntések kialakítására. A Tv3. nem sokkal több, mint egy hónapot biztosított a maradási nyilatkozat megtételére, a Tv4. pedig a második átlépési időszakot három hónapban állapította meg.

Az emberi méltósághoz való jog fogalomkörében fontos még szólnunk arról a megjelenési kötelezettségről, melyet a Tv3. írt elő azon magán-nyugdíjpénztári tagoknak, akik nem kívántak átlépni az állami rendszerbe. E döntésükhöz nyilatkozatot kellett tenniük. A törvény erre csak személyesen biztosított lehetőséget. Fontos megjegyeznünk, hogy a magyar jogrendszer csupán rendkívül szűk körben vár el személyes megjelenést a nyilatkozattételhez,<sup>116</sup> mivel a személyes megjelenés korlátozza az egyén személyes autonómiához való jogát. Véleményem szerint a személyes megjelenésre kötelezés a nyilatkozat megtételéhez nem állja ki a szükségesség-arányosság próbáját. A jogalkotó által indokként felhozott személyazonosság ellenőrizhetősége a személyes nyilatkozattétel során, azt gondolom, nem indokolja a maradni kívánó pénztártagok – ráadásul rendkívül rövid időn belüli – személyes megjelenésre kötelezését.

#### **4.2.5 A szociális biztonsághoz való jog és a nyugdíjhoz való jog**

Az alapvető jogokat és alkotmányos értékeket vizsgálva fontos kitérnünk a szociális biztonsághoz való jogra, valamint annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy a nyugdíjhoz való jog tekinthető-e alapjognak, s mint ilyen vajon korlátozása a többi alapjoghoz hasonlóan a szükségesség-arányosság szempontjai szerint ítélandó-e meg.

Az Alkotmány *expressis verbis* nem rendelkezett a nyugdíjjogosultságról, nem rendelkezett a nyugdíjrendszerre nézve kifejezett jogosultságokról, csupán annyit rögzített, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak<sup>117</sup> joguk van a szociális biztonsághoz s öregségük idején a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.<sup>118</sup> Az Alkotmány preambuluma illesztette továbbá a piacgazdaság megteremtésének követelménye elé a szociális jelzőt. E szabályokat az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte meg tartalommal.

\*

Az Alkotmánybíróság a fenti szabályokat értelmezve a szociális ellátások egy bizonyos minimumát az emberi méltósághoz való jog részeként értelmezi.<sup>119</sup> Ez azonban nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem azt, hogy az állampolgárok életszínvonal a gazdasági viszonyok esetleges romlásának következtében ne csökkenhetne.<sup>120</sup>

Az Alaptörvény érdemi változásokat hozott e területen. A XIX. cikk (1)

<sup>116</sup> Erre példa az apai elismerő nyilatkozat [2013. évi V. törvény 4:101. § (4) bekezdés], avagy a házasságkötés [2013. évi V. törvény 4:5. § (1) bekezdés].

<sup>117</sup> Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban választotta szét az Alkotmányban biztosított jogokat címzettjük szerint állampolgári és emberi jogokra. Mint láthatjuk, a szociális biztonsághoz való jog az előbbi kategóriába tartozott az Alkotmány rendszerében.

<sup>118</sup> Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés

<sup>119</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

<sup>120</sup> 772/B/1990. AB határozat

bekezdése rögzíti: Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Az Alkotmánybíróság immár Alaptörvénnyel kapcsolatos gyakorlata szerint amely jogoknál, céloknál az Alaptörvény a „törekszik”, „támogatja”, „segíti”, „védi” igéket használja, azok nem alapjognak, csupán államcélnek minősülnek. Az államcél olyan alkotmányjogi kategória, melyből konkrét tartalmú jogot teremtő szabályozási kötelezettség vagy más konkrét közhatalmi aktus eszközésének kötelezettsége nem keletkezik; ilyen az államon államcél esetén nem kérhető számon.<sup>121</sup> A szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvény rendszerében megszűnt alapjognak lenni, korlátozásánál nem kell figyelembe venni a szükségesség-arányosság követelményét. A szociális biztonság kikényszeríthetősége is szűkül: az Alkotmánybíróság államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal.<sup>122</sup>

Véleményem szerint e szoros követelményrendszer próbáját a nyugdíjreform folyamata nem állja ki. A szociális biztonság Alaptörvényben rögzített államcéljának megsértése szempontjából a reformfolyamat nem támadható tehát sikerrel.

\*

A 26/1993. (IV. 28.) AB határozatában az AB a nyugdíjjogosultságot még alapvetően nem tulajdoni, hanem szociális jogi igénynek tartotta; még vásárolt jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi<sup>123</sup> jogosultságon alapuló követelésként értelmezi a nyugdíjjogosultságot az Alkotmánybíróság. Fontos azonban megjegyezni, hogy ekkor még nem vált szét az Alkotmánybíróság gyakorlatában a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdonfogalom, ez csupán a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban történt meg, s válik a testület azóta is követett gyakorlatává.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.<sup>124</sup> Az Alaptörvény e szabálya fontos újítást tartalmaz: deklarálja a magánnyugdíjrendszer megszűnését, megállapítja, hogy Magyarországon nem három-, hanem kétpilléres nyugdíjrendszer működik.

A fent idézett rendelkezésből nem következik az, hogy az állampolgárok jogosultak lennének alanyi jogon nyugdíjra. Az Alaptörvény csupán annyit irányoz elő, hogy Magyarország elősegíti az időskori megélhetés biztosítását. Ez, a szociális biztonsághoz való joggal együtt, szintén az államcélok kategóriájába sorolható.

A nyugdíjrendszer működése során – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint<sup>125</sup> – két fontos elv jelenik meg, melyek egymással összhangban alapozzák meg a nyugdíjrendszer működését: a biztosítási elv és a szociális biztonságot mindenki számára garantáló társadalmi szolidaritás elve.

Bár a szociális biztonsághoz való jog az Alaptörvényben csupán államcélként szerepel, az Alkotmánybíróság a szociális ellátások egy bizonyos

<sup>121</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat

<sup>122</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat

<sup>123</sup> Az Alkotmánybíróság tehát itt tisztán polgári jogi értelemben beszél a tulajdonjogról!

<sup>124</sup> XIX. cikk (4) bekezdés, első mondat

<sup>125</sup> 26/1993. (IV. 28.) AB határozat

minimumát az emberi méltósághoz való jog részeként értelmezi.<sup>126</sup> Ez véleményem szerint megteremti egyfajta minimálnyugdíjhoz való jog alkotmányos alapját.<sup>127</sup> E nyugdíjminimum mértékének, arányának pontosabb meghatározása – amennyiben lehetséges – az emberi méltósághoz való jog további értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság feladata. Mivel Magyarország a nyugdíjreformot követően is teljesíti a nyugdíjkifizetéseket, e jog sérelme a reformfolyamat kapcsán nem forog fenn. Csupán a kifizetések jövőbeni biztonságának a veszélyeztetése merülhet fel, mely azonban nem jogi, hanem értékválasztási, politikai kérdés, hiszen attól függ, mennyire fogadjuk el az államot „jó gazdának”, mennyire hisszük, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer nagyobb biztonságot garantál a magánkézben levő pénztárak rendszerénél nyugdíjcélú megtakarításainknak.

## 5. Összegzés

A társadalmaknak a humanizmus eszméjéből fakadó erkölcsi kötelezettsége elesett tagjaik segítése. Ez adhat egyfajta kohéziót, összetartozástudatot az adott társadalomnak, mely bizalmi kötőanyagként járulhat hozzá az egy területen, országban élő egyének közösséggé, társadalommá formálódásához. E megfontolásnak, ideának az erkölcsi talapzatán alakult ki a szociális gondolat s a társadalom idős tagjairól való gondoskodás, a modern nyugdíjrendszer is. Megmentése, fenntarthatóvá tétele így természetesen fontos prioritása minden társadalomnak.

A magyar nyugdíjrendszer kihívásai, problémái a társadalom szerkezetéből és a rendszer jellegéből adódtak, s adódnak ma is. A tartalmi értelemben vett nyugdíjreform mindmáig várat magára, a dolgozatomban elemzett folyamat csupán a magán-nyugdíjpénztári pillér lépésről lépésre történő kiiktatását célozta a magyar nyugdíjrendszerből.

Fontos kiemelnünk, hogy e törekvés legitim. A politikum világának feladata a társadalom viszonyaira, állapotára tekintettel kiérlelni és meghozni azt a döntést, hogy a magán-, az állami-, avagy a vegyes rendszer az adekvát megoldás.

Az Országgyűlésnek tehát nagyfokú szervezetátalakítási szabadsága van a társadalombiztosítási rendszer területén. Az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági változások függvényében.<sup>128</sup>

Amikor azonban az állam új intézkedésekkel változtatásokat eszközöl a rendszeren, ezt csak a hatályos Alaptörvénnyel összhangban teheti, s a változtatások nem idézhetnek elő olyan jogkövetkezményeket, amelyek az alapjogok sérelmével járnak.<sup>129</sup>

A jogállamiság ezen vastörvényének, mint láthattuk, a jogalkotó nem minden

<sup>126</sup> 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

<sup>127</sup> Nyugdíjjogosultság azonban nem csupán az emberi méltósághoz való jogból vezethető le. Annak másik megalapozója a biztosítási jogviszonyból következő alapvető elv, amely szerint a biztosítónak a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatnia kell. Erről azonban már a tulajdonhoz való jognál bővebben szövegtünk.

<sup>128</sup> 26/1993. (IV. 29.) AB határozat. E szervezetátalakítási szabadság korlátja 2012 januárjától az Alaptörvény, mely rögzíti a Magyarországon működő nyugdíjrendszer keretszabályait.

<sup>129</sup>Lásd Kilenyi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

esetben felelt meg maradéktalanul a nyugdíjreform egyes lépései kapcsán, különösen a tulajdonhoz való jog s a döntési szabadság biztosítása követelményének szempontjából merül fel alaptörvény-ellenesség. Erről azonban az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, az Alkotmánybíróság sohasem nyilatkozott, így a kérdések kötelező erejű elvi tisztázása elmaradt. Hozzájárul ehhez minden bizonnyal az is, hogy a magánnyugdíj-megtakarítások átadása és állami felhasználása<sup>130</sup> után a kérdés veszített gyakorlati jelentőségéből.

E dolgot ennek tudatában íródott. A nyugdíjrendszer átalakítása Magyarországon lezajlott, a magán-nyugdíjpénztári pillér de facto kikerült a nyugdíjellátás rendszeréből, a magán-nyugdíjpénztári vagyont beolvadt az állami rendszerbe és felhasználásra került.

A kötelező magánnyugdíj-pillér kivezetése a magyar nyugdíjbiztosítás rendszeréből 2012 januárja óta az Alaptörvényből következő feladata a jogalkotónak. Az Alaptörvény tehát pontot tett annak a szakpolitikai vitának a végére, hogy a nyugdíjrendszer magán-, avagy állami rendszerben kerüljön-e megszervezésre.

\*

Dolgozatom célja a nyugdíjrendszer jelenlegi kihívásainak a bemutatása s a tartalmi reform további lehetséges irányának a vizsgálata volt. Az elemzésből az látszik, hogy nyugdíjrendszerünk óriási kihívások előtt áll az elkövetkező évtizedekben. Az öngondoskodás elősegítése és az állampolgároknak a tudatosság, hosszú távú tervezés, előre gondolkodás kultúrájának fejlesztése kulcsfontosságú a nyugdíjrendszer megmentésének szempontjából. Célszerű lehet a jövőben elválasztani egymástól az alapnyugdíjat (mely minden járulékfizetőnek járna bizonyos korhatár elérése után) és a kötelező biztosítási alapon járó nyugdíjat, mely az alapnyugdíj kiegészítésére hivatott.<sup>131</sup> A járulékfizetői pénzügyi tudatosság és tervezés szempontjából kiemelkedően fontos lenne a kötelező biztosításon alapuló nyugdíj rendszerében az egyéni számlák kialakítása. Az alapnyugdíj rendszerének bevezetése ellen szól, hogy rövidtávon óriási lyukat ütne a költségvetésen, mely - figyelemmel Európai Unió vállalásainkra<sup>132</sup> – megengedhetetlen. E rendszer bevezetésére tehát csupán folyamatos gazdasági növekedés mellett is csupán több lépcsőben lehetséges.

A tartalmi nyugdíjreform lehetséges irányainak vizsgálatán felül fontosnak tartottam a 2010-2012-es átalakítás folyamatának analízisét és jogi elemzését. Véleményem szerint a reform eddigi szakaszának lezárulta óta eltelt idő megfelelő távolságot biztosított az elemzéshez, s az Alkotmánybíróság széles gyakorlata mély elméleti alapozásként és egyfajta origóként is szolgálhatott a 2010-ben megkezdődött nyugdíj-átalakítás megítéléséhez. Ez a vonatkoztatási rendszer álláspontom szerint átgondoltabb, az alkotmányos szempontokat jobban szem előtt tartó reformfolyamat kialakítására sarkallhatta volna a jogalkotót – különösképpen a

<sup>130</sup> A Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alap 2013. évről szóló pénzügyi beszámolója szerint az Alapban a 2013-as üzleti év végére az Alapnak átadott közel 3000 milliárd forintból csupán 176,7 millió forint maradt. Forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/00486/00486.pdf>; letöltve: 2014.11.03.

<sup>131</sup> Az irányok Holtzer Péternek, dolgozatom második részében bemutatott javaslatán alapulnak.

<sup>132</sup> OBLATH Gábor: *A Maastrichti Szerződés fiskális kritériumai és a hazai állambiztosítási helyzet értelmezése*, In: Közgazdasági Szemle, 1999/10, 851-872. o.

tulajdonhoz való alapvető jogra, a döntési szabadság biztosítására, valamint a kellő felkészülési idő alkotmányos követelményére figyelemmel.

Bibó Istvánt idéztem a dolgozatom elején. Az egykori államminiszter mély, átgondolt szerkezeti átalakításokat sürgetett. Véleménye szerint e reformok nem spórolhatók meg, a politikai döntéshozók feladata az ország előtt álló kihívásokra megkeresni és megadni az adekvát választ. Hiszen – Deák Ferenc szavaival élve – *“a hatalom csak eszköz, végcél a népek boldogítása”*.

## **Felhasznált irodalom**

### **Törvények**

1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok védelméről szóló, Rómában, 1950. November 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről (Emberi Jogok Európai Egyezménye)

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magán-nyugdíjpénztárakról

2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról

2010. évi CI. törvény a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról

2010. évi CXX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról

2011. évi XIII. törvény Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő módosításokról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvénye és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2012. évi CXII. törvény az Európai Unió tisztségviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról

2013. évi XL. törvény az egészségügyet érintő egyes törvényeknek az egészségügyi szakellátási felelősséggel kapcsolatos, valamint egyes közszférában foglalkoztatott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási helyzetével összefüggő módosításáról

### **Kormányrendeletek**

87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a

szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról 123/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

### **Alkotmánybírósági határozatok**

772/B/1990. AB határozat  
 8/1990. (IV. 23.) AB határozat  
 9/1990. (IV. 25.) AB határozat  
 11/1991. (III. 29.) AB határozat  
 21/1991. (IV. 26.) AB határozat  
 9/1992. (I. 30.) AB határozat  
 10/1992. (II. 25.) AB határozat  
 11/1992. (III. 5.) AB határozat  
 17/1992. (III. 30.) AB határozat  
 30/1992. (V. 26.) AB határozat  
 61/1992. (XI. 20.) AB határozat  
 26/1993. (IV. 28.) AB határozat  
 64/1993. (XII. 22.) AB határozat  
 43/1995. (VI.30.) AB határozat  
 21/1996. (V. 17.) AB határozat  
 31/1998. (VI. 25.) AB határozat  
 32/1998. (VI. 25.) AB határozat  
 39/1999. (XII. 21.) AB határozat  
 5/2007. (II. 27.) AB határozatában  
 103/2010. (VI. 10.) AB határozat  
 142/2010. (VII. 14.) AB határozat  
 22/2012. (V.11.) AB határozat  
 8/2014. (III. 20.) AB határozat

### **Egyéb**

T/2141. sz. törvényjavaslat  
 T/5130/29. sz. módosító javaslat  
 T/5130/43. sz. zárószavazás előtti módosító javaslat  
 1281/2010 (XII. 15.) Korm. határozat a nyugdíjreform koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár választással összefüggő feladatokról  
 2/2010. (XII. 22.) OGY politikai nyilatkozat a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagok védelméről

### **Irodalomjegyzék**

ALSTON – STEINER: *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals.* (Oxford University Press, Oxford, 2000)  
 AUGUSZTINOVICS Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről.*



- (Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000)
- AUGUSZTINOVICS Mária – GÁL Róbert Iván – MATITS Ágnes – MÁTÉ Levente – SIMONOVITS András – STAHL János: *A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után*, In: *Közgazdasági Szemle*, 2002/6, 473-517. o.
- BALDWIN, Peter: *The Politics of Social Solidarity* (Cambridge University Press, Cambridge, 1990)
- BARTA Judit: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben*, In: *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 7-30. o.
- BELYÓ Pál: *A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői*, In: *Statisztikai Szemle*, 2008/2, 113-137. o.
- BERKE Gyula – HATVANI Zsolt: *Társadalombiztosítási jog* (Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézete, Pécs, 2001)
- BERKI Gabriella: *A társadalombiztosítás előképe: a bányatársulati intézmény Magyarországon a XIX. század végéig*, In: *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2009/3, 17-29. o.
- BÍRÓ Noémi – NÁDAS György – RAB Henriett – PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar szociális jog* (Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004)
- BOD Péter Ákos: *Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése? I. rész*, In: *Közgazdasági Szemle*, 1992/2, 123-145. o.
- CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A first commentary* (Clarus Press, Dublin, 2012)
- DEACON, Bob: *Developments in East European Social Policy*, In: Catherine JONES (szerk.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (London-New York, 1993.), 177-197. o.
- ERDŐS Csaba: *Visszaélés a jogalkotással – Avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése*, In: *Diskurzus* 2013/2, 47-57. o.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: *Mi a jóléti állam?* In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. (Szent István Társulat, Budapest, 2003), 116-132. o.
- FINKE, Renate (szerk.): *2014 Pension Sustainability Index* (Allianz SE, München, 2014)
- GYULAVÁRI Tamás – KRÉMER Balázs: *Európai Szociális Modell?*, In: *Esély*, 2004/3, 3-25. o.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Osiris Kiadó, Budapest, 2008)
- HOLLÓ András: *A közhatalomgyakorlás jogállami mércéi (alkotmányos követelményei) az Alkotmánybíróság értelmezésében*, In: *Alkotmánybírósági Szemle*, 2014/1, 88-98. o.
- HOLZER Péter (szerk.): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről* (Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010)
- JAKAB András: *A Magyar alkotmányossági dogmatika gordiuszi csomója – Normatív aktusokba foglalt egyedi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálata*, In: *Fundamentum*, 2007/2, 73-77. o.
- JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (HVG-Orac, Budapest, 2011)
- JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Századvég Kiadó, Budapest, 2009)
- JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog* (ELTE Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2012)

- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – Sonnevend Pál (szerk.): *Nemzetközi jog* (Complex Kiadó, Budapest, 2014)
- KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Osiris Kiadó, Budapest, 2007)
- MATITS Ágnes: *A magánnyugdíjpénztárak problémáiról*, In: *Hitelintézeti Szemle*, 2009/4, 259-277. o.
- OBLATH Gábor: *A Maastrichti Szerződés fiskális kritériumai és a haza államháztartási helyzet értelmezése*, In: *Közgazdasági Szemle*, 1999/10, 851-872. o.
- PÉTERI Zoltán: *Jogállamiság és alkotmány: eszmetörténeti kérdések*, In: *Állam- és Jogtudomány*, 1994/3-4, 213-268. o.
- PÉTERI Zoltán: *A jogállamiságról*, In: *Magyar Tudomány*, 1989/9, 724-735. o.
- PONGRÁCZ Aladár – PRUGBERGER Tamás: *Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog* (Bíbor Kiadó, Budapest, 1999)
- SCHERMAN: *The Swedish Pension Reform: a good model for other countries?* In: *NFT* 2003/4, 304-318. o.
- SOMODY Bernadette – SÁRI János: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* (Osiris Kiadó, Budapest, 2008)
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris Kiadó, Budapest, 2001)
- SONNEVEND Pál: *Eigentumschutz und Sozialversicherung* (Springer, Berlin, 2008)
- STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok* (Századvég Kiadó, Budapest, 2014)
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete* (Napvilág, Budapest, 2004)
- TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam: Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből.* (Osiris-Századvég, Budapest, 1995)
- TOMKA Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon* (Corvina, Budapest, 2008)

MÉCS JÁNOS

**A győzteskompenzáció alkotmányosságáról –  
a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében<sup>1</sup>**

**Problémafelvetés**

A többségi és arányos rendszerek által reprezentált elvek finomhangolása igen nehéz, és e megoldások értékelése alkotmányjogilag meglehetősen ingoványos feladat. Bármely vizsgálódásnak szükségképpen ki kell térnie a választási rendszer jogi konstrukcióján túl az azt kitöltő politikai térre is, csak ekképpen kerülhető el az alapvető demokratikus és alkotmányos fogalmak formalitássá való kiüresítése. A vizsgálatot tovább nehezíti, hogy minden választási rendszer megalkotása egy adott politikai „tényállásba” illeszkedik, vagyis azok hívják életre a szabályokat, akikre alkalmazni kell majd, és akiknek politikai érdekérvényesítő képessége függ e szabályoktól.

Ugyanakkor nagy – közéleti, politikai és alkotmányjogi – nyomás nehezedik az Alkotmánybíróságra és nemzetközi jogvédelmi fórumokra, mikor a választási rendszer egyes szabályainak Alaptörvénnyel, illetve más nemzetközi dokumentummal való összhangjáról kell határozni.

Jelen dolgozat témája az új magyar választási szabályozás által bevezetett győzteskompenzáció, melynek értékelésekor figyelembe kell vennünk a fent kifejtett szempontokat. A dolgozat először is azonosítja a vizsgált jogszabályi konstrukciót, valamint a megváltozott választási szabályozás környezetébe ágyazza azt (I. rész). A vizsgált jogintézmény funkciójából kiindulva ezt követően fogalmi alapvetésként ismertetem a választási rendszer fogalmát, értelmezési vetületeit és sajátosságait, kitérve az arányos és többségi rendszerek előnyeire és hátrányaira (II. rész). A III. részben a választási rendszerre, valamint szűkebb értelemben véve a győzteskompenzációra vonatkozó alkotmányos kereteket tekintem át, jogforrásként azonosítva az Alaptörvényt mint belső jogi, valamint nemzetközi jogi instrumentumokat. Mivel a vizsgált jogintézmény a választójog egyenlőségével van szoros összefüggésben, ezért ennek különböző értelmezési vetületeit, az effektív egyenlőséget (IV. rész), valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát (V.) veszem górcső alá, ismertetve az egyenlő választójog értelmezésének lehetséges szintjeit. Ezt követően ismertetem az Alkotmánybíróság határozatát a vizsgált jogintézmény alkotmányosságáról (VI. rész). A dolgozatot e határozat két szempontú vizsgálatával zárom; egyrészt elemzem a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való összhangját (VII. rész), rámutatva a két gyakorlat ellentmondásaira, valamint a vizsgált jogszabályi konstrukció funkciótlanóságára, majd saját értelmezési tipológiát javaslok, hangsúlyozva a jogintézmény alaptörvény-ellenességét (VIII. rész).

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Alkotmányjog III. tagozatában I. helyezést ért el. Konzulens: Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK; Varsányi Benedek tanácsadó, Alkotmánybíróság.

## 1. A vizsgálat tárgya: a győzteskompenzáció jogintézménye

### 1.1 Új választási rendszer – változó és változatlan elemek

A 2010-es országgyűlési választásokat követően megváltozott Magyarország közjogi rendszere. A kormány kétharmados többsége által politikai realitássá vált egy új alkotmány, az Alaptörvény megalkotása, és ezt követte a sarkalatos törvények, így az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban „új Vtv.”) elfogadása. Az Országgyűlés által elfogadott törvény új választási rendszert vezetett be, hatályon kívül helyezve a régi választási rendszert meghatározó jogszabályokat.<sup>2</sup>

Az új választási rendszer, habár számos új elemet vezetett be, struktúrájában és alapelveiben megőrzi a régi választási rendszer sajátosságait. A választás továbbra is kategorikus szavazattal (tehát nem preferencia-sorrend felállításával) történik, vegyes rendszerben, vagyis megmarad az egyéni ág mint a többségi elv, valamint a listás ág mint a képviseleti elv érvényre juttatója, a rendszer a vesztes töredékszavazatok révén továbbra is kompenzálni igyekszik az egyéni körzetek aránytalanságát, továbbá megmarad az ötszázalékos választási küszöb.

Számos ponton változott azonban a választási rendszer. A korábbi kétfordulós egyéni körzeti voksolások egyfordulóssá változtak, megszűntek a területi listák, és a továbbiakban országos pártlistákra lehet szavazni, ebből fakadóan változtak az országos listaállítás követelményei. Változott a képviselők száma, a korábbi 386-ról 199-re, valamint változott az egyéni és a listás ág aránya. Új elemévé továbbá a rendszernek a határon túli magyarok szavazati jogának megteremtése, valamint a nemzetiségi listára való szavazás. Mindezekben túl bevezetésre került a pozitív töredékszavazatok jogintézménye.

### 1.2 A győzteskompenzáció definiálása, fogalomhasználat

A rendszerváltást követően létrejövő választási rendszerünk kétfajta töredékszavazatot ismert; egyrészt a területi listákon másrészt pedig az egyéni körzetekben mandátumot nem eredményező szavazatokat.<sup>3</sup> E voksok az országos listára kerültek, a szabályozás funkciója az volt, hogy a területi listákon és az egyéni körzetekben mandátumot nem eredményező szavazatok ne vesszenek el, az azok által kifejezett preferencia valamilyen mértékben érvényesüljön.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Így különösen az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban „rég Vtv.”).

<sup>3</sup> Régi Vtv. 9. § (1) bekezdés.

<sup>4</sup> A töredékszavazatok szabályozása az egyéni körzetek esetében tehát azt a megdönthetetlen vélelmet állítja fel, hogy a jelöltre adott szavazat által megjelenített preferencia elsődlegesen pártpreferencia, hiszen a kompenzáció révén az egyéni ág szavazatai a pártlisták számára eredményezhetnek mandátumot. Ez ellentmond a vegyes rendszer egyéni ága logikájának, amennyiben ez utóbbi a választók és jelöltek közti kapcsolatot kívánja közvetlenné tenni. Annnyiban viszont megalapozott a szabályozás, hogy figyelembe veszi azt a tényt, hogy az országgyűlési képviselők megválasztásánál elsődlegesen pártpolitikai preferenciák dominálnak. Ez utóbbi tényezőről lásd: SZOBOSZLAI György: Választási rendszer és politikai tagoltság. In: Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép. szerk. SZOBOSZLAI György, (MTA Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 2009.) 23.o.

Az új Vtv. 15. § (1) bekezdés b) pontja alapján töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám. Ez azt jelenti, hogy az egyéni körzetek győztesei és második helyezettjei közötti szavazatmennyiség is töredékszavazatnak minősül, vagyis átkerül az országos listára.

Jelen dolgozat az így létrejövő töredékszavazatokra pozitív töredékszavazatokként, az egész jogintézményre – annak választási rendszerben érvényesülő hatásaival együtt – pedig győzteskompenzációként utal.

## **2. A győzteskompenzáció strukturális-funkcionális elhelyezkedése**

A győzteskompenzáció rendszertanilag a választási rendszer szabályozásába ágyazódik, vizsgálódásunkkor ezért bizonyos alapvető megállapítások tétele szükséges magával a választási rendszerrel, illetve az ahhoz kapcsolódó képviseleti elvekkel, valamint a rendszer normativitásával kapcsolatban. Így jelölhetjük ki a vizsgálódás keretét, amely a jogintézmény strukturális, valamint funkcionális elhelyezkedéséből következik, és amely a szabályozás alkotmányosságának vizsgálatakor viszonyítási alapként szolgálhat.

### **2.1 A választási rendszer fogalmának meghatározása**

A győzteskompenzáció a választási rendszer eleme, így ez utóbbi definiálása szükséges ahhoz, hogy a jogintézmény alkotmányosságát annak funkciója illetve a jogszabályi környezetben elfoglalt helye alapján meg lehessen állapítani.

Alkotmányjogi értelemben a választási rendszer azon anyagi és eljárási normáknak az összessége, amelyek meghatározzák a szavazásra jogosult állampolgárok akaratának a népképviseleti szerv összetételébe való transzformálásának részletszabályait. Ez magában foglalja többek között az aktív- valamint passzív választójog kritériumainak,<sup>5</sup> a választási alapelveknek,<sup>6</sup> a szavazatok mandátumokká alakításának,<sup>7</sup> valamint magának a választási eljárásnak<sup>8</sup> a meghatározását.

Választási formula alatt értjük azt a módszert, amellyel a leadott szavazatokból kiszámolható a népképviseleti szerv mandátumainak megoszlása.<sup>9</sup> A választási formula része tehát a választási rendszernek, azonban nem azonos azzal, csupán egyik részelemét alkotja. Jelen vizsgálódás célja a győzteskompenzáció alkotmányosságának megítélése, és mivel ez utóbbi a szavazatok mandátumokká alakításakor fejti ki hatását, ezért jelen dolgozat szempontjából a választási formula különös jelentőséggel bír.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Alaptörvény XXIII. cikk.

<sup>6</sup> Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés.

<sup>7</sup> új Vtv.

<sup>8</sup> A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

<sup>9</sup> FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Voksok és Mandátumok* (Villányi úti könyvek, Budapest, 1998.) 32-33.o.

<sup>10</sup> Lásd V. rész 3. pont 3. ábra

A választási rendszer e definíciójával meghatároztuk tehát annak „kezdő- és végpontját”; vizsgálódásunk során a választópolgárok által leadott szavazatok (kezdőpont) és a népképviselői szerv összetételének (végpont) összefüggéseit vizsgáljuk. Ez összhangban van a választópolgárok Alaptörvény által is lefektetett képviselői elven alapuló hatalomgyakorlásának elvével, vagyis azzal, hogy „a nép a hatalmát képviselői útján [...] gyakorolja.”<sup>11</sup> Ezzel összhangban állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmányban lefektetett népszuverenitás elve „elsődlegesen az ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervet”,<sup>12</sup> így tehát „a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő.”<sup>13</sup>

A képviselői demokráciák immanens eleme, hogy a hatalomgyakorlás során a választópolgárok akarata közvetlenül nem foghatja át az államot mint közösséget érintő döntési folyamatok egészét. A konkrét döntések meghozatalát illetően – a közvetlen demokratikus intézmények kivételes érvényesülésétől eltekintve – tehát már nem követelmény a választópolgárok szavazatának egyenértékűsége.<sup>14</sup> Ebből következik, hogy a választási rendszerre vonatkozó szabályokat, így a választójog alapelveit is a népképviselői szerv megalakításáig kell alkalmazni,<sup>15</sup> nem érvényesülhetnek azonban a konkrét döntéshozatali eljárások keretében, vagyis nem köthetik a szabad mandátummal rendelkező országgyűlési képviselőket,<sup>16</sup> habár ezt az elvet – vagyis a választási alapelvek terepnumának a szavazattól a mandátumig terjedő meghatározását – logikailag áttörni az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII. 23.) AB határozata.<sup>17</sup> Jelen dolgozat – terjedelméből fakadóan is –

<sup>11</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés.

<sup>12</sup> 22/1993. (IV. 2.) AB határozat (ABH 1993, 182, 185.)

<sup>13</sup> Ehhez képest másodlagosan érvényesülnek a közvetlen demokratikus eszközök, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 36.) – E körben megítélésom szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései között nincs tartalmi különbség, így a korábbi alkotmánybírósági határozatok is alkalmazhatók maradnak.

<sup>14</sup> Éppen ezért tekinti az Alkotmánybíróság az egyenlő választójogot „kiemelkedően fontos politikai jognak”, mivel „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása során tudnak befolyást gyakorolni a legfőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.” 6/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 19, 20.)

<sup>15</sup> Vagyis az egyenlőséget és általánosságot a választás valamennyi stádiumára, a titkosságot és közvetlenséget pedig csak a szavazásra kell alkalmazni. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (HVG Orac, Budapest, 2014.) 100. o.

<sup>16</sup> „A szabad mandátum lényege az imperatív mandátummal szemben fogalmazható meg, miszerint a képviselőnek nem adható jogilag kötelező utasítás, így a képviselők jogilag nem is kötődnek a választókhoz, irányukba nincsenek jogi kötelezettségeik, és a választók által nem vonhatók felelősségre.” DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, Budapest, 1998.) 83.o. – „A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni.” 2/1993 (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 38.)

<sup>17</sup> A határozat az önkormányzati választási rendszer azon új elemének alkotmányosságát vizsgálta, amelynek értelmében a kerületi polgármesterek ez utóbbi minőségükön túl, megválasztásukkal a fővárosi közgyűlés tagjai lesznek. Az indítvány alapján e rendelkezések sértették az egyenlő választójog elvét, mivel a kerületek között jelentős, bizonyos kerületek között több mint hatszoros különbség van a választásra jogosultak száma tekintetében. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint azonban „a jogalkotó [...] olyan további szabályozási elemeket épített be a Tv.-be (*helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény* – M.J.) melynek funkciója az egyenlőség elve önmagában nézve fennálló sérelmének más jogi szabályokkal történő ellensúlyozása.” {Indokolás [41]} Az ellensúlyként fellépő rendelkezés pedig az volt, miszerint a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságának együttesen több mint felét kitevő kerületek megszavazzák azt. Az önkormányzati választási rendszer alkotmányosságát tehát az

adottnak veszi a képviseleti demokrácia intézményét, és a választópolgárok akaratának egyenlő mértékű érvényesülését mint a népszuverenitás érvényre jutását is e keretrendszeren belül értelmezem.<sup>18</sup>

Az előzőekben lefektetett kezdő- és végpont figyelembevételével a választási rendszert tágabb értelemben úgy is meghatározhatjuk, mint mindazon szociológiai, politológiai, valamint jogi tényezők összességét, amelyek hatással vannak a szavazásra jogosult állampolgárok akaratának a népképviseleti szerv összetételébe való transzformálására. E tágabb meghatározás tehát nem csak az Alaptörvény, valamint egyéb jogi instrumentumok által meghatározott jogi szerkezetet, hanem az azt kitöltő társadalmi, illetve politikai realitásokat is magában hordozza (lásd 1. ábra).

**1. ábra**

|  |                           |  |                               |                               |
|--|---------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|
| <b>Szociológiai,<br/>politológiai<br/>tényezők</b> | stb.                      |  |                               |                               |
|  | Részvételi<br>hajlandóság |  | <b>Vizsgálat<br/>tárgya</b>   |                               |
|  | Pártrendszer              |  |                               |                               |
|  | Pártok<br>területi súlya  |  |                               |                               |
|  |                           | <b>Aktív / passzív<br/>választójog</b>       | <b>Választási<br/>eljárás</b> | <b>Választási<br/>formula</b> |
|  |                           | <b>Választási rendszer jogi konstukciója</b> |                               |                               |
|  |                           |  |                               | stb.                          |

Miként Dezső Márta is rávilágított, a választási rendszer működése – így annak alkotmányos vizsgálata – nem képzelhető el e tágabb kontextus nélkül.<sup>19</sup> Ahogy az Emberi Jogok Európai Bírósága fogalmazott, a választási rendszer az adott állam „politikai fejlődéstörténetének” (*political evolution of the country*) függvényében értelmezhető, amiből az következik, hogy eltérő fejlődéstörténetű államokban részben eltérő alkotmányossági standard érvényesül, tehát adott állam választási

Alkotmánybíróság egy, a rendszeren kívüli döntéshozatali technikával kívánta megindokolni. Ahogy Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleményében rámutat „a kettős döntéshozatali rendszer [...] a már megválasztott képviselők által álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály” amely „a választójoggal összefüggésben [...] – dogmatikailag – nem is lehetne vizsgálható.” {Indokolás [144]}

<sup>18</sup> Ezzel vizsgálódásom körén kívülre helyezem a közvetlen és közvetett demokratikus intézmények és az azokhoz kapcsolt esetleges demokráciadeficit kapcsolatának elemzését, és így annak vizsgálatát, hogy maga a képviselet fogalmilag mennyiben eredményezheti a választók akaratának – egyenlő – érvényesülését. Erről lásd bővebben; ILONZKI Gabriella: *Képviselek és Képviselet Magyarországon a 20. században* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.) 37-43.o.; KIS János: *A népszavazás a Köztársasági Alkotmányban*. In: A Népakarat dilemmái, szerk. ENYEDI Zsolt (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.) 63-87. o.

<sup>19</sup> DEZSŐ Márta: *Választási rendszerek*. In: *Választójog*, szerk. MÁTHÉ Gábor (Változó Világ 50 – Press Publica, Budapest, 2004.) 58. o.

rendszere – pontosabban szólva választási rendszerének jogi konstrukciója – lehet alkotmányos, míg ugyanez a rendszer más államban nem lenne az.<sup>20</sup>

Példaként utalhatunk a vizsgálódásunk szempontjából egyik legfontosabb tényezőre, az adott állam pártrendszerére,<sup>21</sup> amely – ahogy arra még a későbbiekben részletesebben is kitérek – jelentős mértékben befolyásolja az adott rendszer arányosságát és így a választójog effektív egyenlőségének érvényesülését.<sup>22</sup>

## 2.2 A képviselet két elvének érvényesülése – a többségi, valamint az arányos választási rendszerek

Attól függően, hogy a választási rendszer kormányzási vagy reprezentatív funkciója kerül előtérbe, megkülönböztetünk többségi, arányos, valamint e kettő elemeinek keveredéseként létrejött vegyes választási rendszereket.<sup>23</sup> Ezek vizsgálatakor valójában a demokratikus döntéshozatal Lijphart által leírt két alapmodellje, a többségi és a konszenzusos modell feszül egymásnak.<sup>24</sup>

Többségi választási rendszernek nevezzük azt a rendszert, ahol a népképviseleti szerv tagjai az egyéni körzetekben legtöbb szavazatot (relatív többségi rendszer) vagy a szavazatok több mint felét (abszolút többségi rendszer) megszerző jelöltek lesznek, a többi szavazat pedig nem eredményez mandátumot.<sup>25</sup> Ez jellemzően egymandátumos körzetekben valósul meg, illetve az is elmondható, hogy egy csak egymandátumos körzetekből álló rendszer mindenképpen többségi lesz.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Példaként hozható fel az angol relatív többségi választási rendszer, amely az angol kétpárti tradíciókból fakadóan képes ellátni a demokratikus választási rendszerek alapvető funkcióit, még ha a képviseleti funkció nem is jut érvényre maradéktalanul. Lásd a példákat a 28. lábjegyzetben. – „Features that would be unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another.” Yumak and Sadak v. Turkey [GC], Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03, para 111.

<sup>21</sup> Vagyis az adott államban működő pártok strukturális tagozódására. „A pártrendszer a pártok közötti viszonyok mintázata.” ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és Pártrendszerek* (Osiris Kiadó, Budapest, 2004.) 141. o.

<sup>22</sup> Természetesen arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy nem csak a pártrendszer van hatással a választási rendszer működésére, de ez utóbbi is jelentősen befolyásolja az előbbi, vagyis egy többségi rendszer a pártok számának csökkenését, így a pártrendszer tömbösödését, míg egy teljesen arányos rendszer a pártrendszer szétaprózódását eredményezi. DEZSŐ Márta megfogalmazásában: „Általánosan elfogadott és eléggé igazolt tétel, hogy az egyfordulós relatív többségi rendszer (mint az angol) a kétpárti váltógazdálkodásnak kedvez, ahol egy új harmadik párt létrejötte és hatalmi tényezővé válása igen nehéz, majdnem lehetetlen.” DEZSŐ 1998. (16.lj.) 71. o.

<sup>23</sup> A választási rendszerrel foglalkozó tudományok az itt ismertetettnél jóval részletesebb és pontosabb tipológiákat dolgoztak ki, figyelembe véve a világ különböző államaiban működő megoldásokat. E helyen a célt azonban nem egy világszinten pontos tipológia ismertetése, csupán a többségi és arányos rendszerek eltérő logikájának illusztrálása. Erről lásd bővebben az International Institute for Democracy and Electoral Assistance kiadványát: „Electoral System Design: The New International Idea Handbook”, elérhető:

[http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf) (utolsó letöltés: 2014.11.25.)

<sup>24</sup> A többségi modell az egyéni kerületi választási rendszerre, valamint az így létrejövő kétpárti tömbösödére épül, melynek eredményeként a döntéshozatal is többségi jellegű lesz. Jellemző erre a modellre az egypárti kormányzás, a törvényhozás és a végrehajtó hatalom összefonódása. A konszenzusos modell ezzel ellentétben a döntéshozatalba integrálja a kisebbségben maradt erőket is, melynek jellemző eszköze az arányos választási rendszer következtében fellépő koalíciós kényszer, valamint egyéb, alkotmányos intézmények (pl. kétkamarás törvényhozás). Arend Lijphart két munkáját [Democracies. Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (Yale University Press, New Heaven, 1984.), Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (Yale University Press, New Heaven, 1999.)] összegzi: ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (21. lj.) 45-50. o.

<sup>25</sup> Giovanni SARTORI: *Összehasonlító Alkotmányművelés* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.) 16. o.

<sup>26</sup> „Egymandátumos körzetekben ugyanis semmilyen formulával nem lehet a szavazat- és mandátumarányokat összekapcsolni.” FÁBIÁN – KOVÁCS 1998. (9. lj.) 36. o.



Történetileg ez a típus alakult ki legelőször, a XIX. század második felében, még a modern pártpolitizálás megjelenése előtt. „Amíg a választók köre a helyi notabilitások szűk csoportját foglalta magában, és a politikai párt alig volt több, mint egyfajta laza politikai klub [...] az egyéni választókerületi rendszer megfelelt a politika kívánalmainak.”<sup>27</sup>

A többségi rendszerek általában a nagyobb pártokat részesítik előnyben, így a hatalomkoncentráció felé tendálnak, amely kedvező feltételeket biztosít a kormányozhatóságának, valamint az adott állam vezetése stabilitásának tekintetében. Hátránya e rendszereknek, hogy nem csatornázzák be a győztesen kívüli – gyakran tetemes mennyiségű – mandátumot, így veszélybe kerülhet a rendszer legitimitása.<sup>28</sup>

Arányos választási rendszer esetén az adott pártra leadott szavazatarány megegyezik a párt által megszerzett mandátumok arányával.<sup>29</sup> Az arányos rendszerek legjellemzőbb megjelenési formája a listás szavazás, mely során nem egyéni jelöltekre, hanem pártlistákra lehet szavazni.

Az arányos választási rendszerek a XIX. század legvégén, XX. század elején a többségi rendszerek ellenpólusaként, a tömegpártok és a pártpolitizálás megjelenésével terjedtek el.<sup>30</sup> Előnyük, hogy a társadalomban meglévő erőviszonyok pontos reprezentálása révén nagyobb legitimitást biztosítanak. Hátrányuk azonban, hogy – különösen választási küszöb hiányában – sok párt juthat be az országgyűlésbe, és ezzel összefüggésben igen ritkán fordul elő, hogy egy párt megszerezze a mandátumok többségét.<sup>31</sup> Ennek következtében koalíciós kényszer lép fel, amely veszélyeztetheti az állam kormányozhatóságát és tágabb értelemben az állam működésének stabilitását.<sup>32</sup>

A vegyes rendszerek vegyítik a többségi és az arányos rendszerek elemeit, vagyis rendelkeznek mind listás, mind pedig egyéni körzeti ággal. A rendszerváltást

<sup>27</sup> DEZSŐ Márta: *A választási rendszer*. In: Alkotmánytan I., szerk. KUKORELLI István (Budapest, Osiris kiadó, 2007.) 213. o.

<sup>28</sup> A relatív többségi angol rendszerben például a liberálisok 1983-ban a szavazatok 25,4%-ával a mandátumok alig 3,5%-át szereztek meg. FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: *A választási rendszerek arányosságának egyes kérdései*, Politikatudományi Szemle, 1994. 3. szám, 206. o. – Illetve, több körzet esetén, ad absurdum az is lehetséges, hogy nem a legtöbb szavazatot szerző személy vagy szervezet szerzi meg a mandátumok többségét. Ez történt például az Amerikai Egyesült Államokban 2000-ben, mikor George W. Bush és Al Gore párharcából előbbi került ki győztesen holott utóbbi – országosan összesítve – több szavazatot szerzett. Európai példa az 1974-es angol választás, ahol a Munkáspárt a szavazatok 37,2 százalékával szerzett többséget, holott a konzervatívok a szavazatok 39,9 százalékát szereztek meg. – SARTORI (25. l.) 74. o.

<sup>29</sup> Douglas W RAE: *A választási rendszer változó elemei*. In: Választási rendszerek, szerk. FÁBIÁN György (Osiris Kiadó, Budapest, 1997) 55.o.

<sup>30</sup> A XIX. század végi, laza szervezetségi fokkal rendelkező ún. honorációr pártok alapvetően magukat a képviselőket reprezentálták, nem pedig közvetlenül a társadalom szélesebb rétegeit. A tömegpártok XX. század eleji megjelenésével a szavazó-képviselő-párt összeköttetés redukálásából létrejött a szavazókat közvetlenül integráló entitás, amely immár magasabb szervezetségi fokon működött, és jellemzően nem az egyéni képviseletet, hanem a listás reprezentációt részesítette előnyben. ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (21. l.) 111-114.o. – Ilonszki Gabriella szintén a pártok fejlődésével magyarázza az arányos választási rendszerek előretörését: „A folyamat magyarázata a pártfejlődés, és a körzetekhez kötődő szereplő, a helyi notabilitás leértékelődése a mozgalmat, erőt mutató pártokhoz és jelöltjeikhez képest.” ILONSKZI 2009. (18. l.) 28. o.

<sup>31</sup> ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (21. l.) 260. o.

<sup>32</sup> Ezt jól illusztrálja az, hogy a Fidesz-KDNP 2010-es európai viszonylatban is ritkaságszámba menő mértékű győzelmekor is „csak” a területi listás szavazatok 52,73%-át szerezte meg, így – és most tekintsünk el a példa történelmietlenségétől – egy tisztán arányos rendszerben alig haladta volna meg az abszolút többséghez szükséges mandátumszámot.

követően létrejött magyar választási rendszer is vegyes volt; 176 képviselőt választottak egyéni körzetben, 210 képviselőt pedig területi-, valamint országos listás rendszerben, habár – a későbbiekben tárgyalandó körülmények miatt – a területi listás ág is mérsékelten aránytalannak bizonyult. Az új rendszer is alapvetően e két ágra épít, 106 képviselő kerül ki az egyéni körzetekből, 93 pedig az országos listáról.

A magyar rendszer tehát az arányos és többségi rendszerek szintézisére épít, megpróbálva megtartani mindkét rendszer előzőekben említett előnyeit és hátrányait. Az már a gyakorlati megvalósulás egyes – későbbiekben részletesen ismertetett – tulajdonságainak köszönhető, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar rendszer inkább többségi mint arányos.

### 2.3 A választási rendszer normativitásának és módosításának kapcsolata

A stabil és kiszámítható módon működő választási rendszer a demokrácia elvén működő politikai rendszer elengedhetetlen feltétele.<sup>33</sup> A választási rendszer normák összessége, ebből következően pedig az a funkciója, hogy a demokratikus rendszerben a hatalomért versengő politikai erők hozzá igazíthatják magatartásukat. A politika szereplői jogalanyok, akikre nézve a választási rendszer meghatározza, hogy milyen szabályrendszer szerint részesedhetnek az országgyűlési mandátumokból, tágabb értelemben a közhatalomból. Ez eredményezi azt, hogy a jogalanyok cselekvése igazodik a normához, mint a legitimitációt megteremtő szabályhoz – ezt értem a választási rendszer normativitása alatt.

A választási rendszer módosításakor azonban a módosító közjogi entitás, az Országgyűlés és a politikai erő egybeesik, vagyis azok módosíthatják a szabályokat, akikre nézve majd alkalmazni kell azt, tehát a normát alkotó személy és a jogalany összeolvad. Kenneth Benoit elmélete szerint a politikai pártok aszerint választanak az egyes választójogi szabályozások közül, hogy melyik eredményez számukra több helyet a törvényhozásban (*seat maximizing model*).<sup>34</sup> A választási rendszer módosításához szükséges országgyűlési többséget birtokló politikai erő tehát megteheti, hogy nem a cselekvését igazítja a szabályokhoz, hanem fordítva, úgy módosítja a szabályokat, ahogy az a mindenkorai politikai érdekeit szolgálja.<sup>35</sup> Vagyis, tágabb értelemben, ebben az esetben nem a legitimitáció feltételei szabják meg a hatalomgyakorlást, hanem a hatalomgyakorlás szabja meg a legitimitáció feltételeit.

Magyarország alkotmányos rendszerében a választási rendszer normativitását az Alaptörvény későbbiekben ismertetett keretszabályozása, valamint az e szabályokkal való összhangot vizsgáló Alkotmánybíróság biztosítja.<sup>36</sup> Az Alkotmánybíróság e hatásköre azonban az Országgyűlés választási rendszerrel kapcsolatos széles jogalkotói szabadságának komplementereként igencsak szűkös;

<sup>33</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]

<sup>34</sup> Kenneth BENOIT: *Models of electoral system change*, Electoral Studies, 2004., 23 (3), 373. o.

<sup>35</sup> Amennyiben az átalakítás nem érdeke, akkor ez a szabályok változatlanágában is megnyilvánulhat. BENOIT példának hozza fel az 1994 és 1998 közötti MSZP-SZDSZ koalíciós kormányt, ahol – állítása szerint – a választási rendszer arányosításának az állta útját, hogy a nagyobbik koalíciós partner MSZP nem volt érdekelt a reformban. BENOIT 2004. (34. l.) 377. o.

<sup>36</sup> Értelemszerűen az Alaptörvény is csak a módosításához szükséges országgyűlési képviselői többség megszerzéséig teheti meg ezt. Ezen túlmenően a rendszer normativitását már nem jogi, hanem jogon kívüli egyéb stabilizáló erők biztosíthatják.

amiről az Alaptörvény hallgat, arról a jogalkotó szabadon – vagyis az Alkotmánybíróság vizsgálata nélkül – dönt, így ez teret adhat a politikai érdekek megjelenésének a szabályozásában.<sup>37</sup> Ez, ahogy a későbbiekben kitérek rá, fontos szempont lehet a választójog egyenlőségének korlátozásának Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatánál.<sup>38</sup>

## 2.4 A szavazatok érvényesülésének kérdése

Témánk szempontjából releváns kérdés a szavazatok érvényesülésének problematikája, vagyis az, hogy mely szavazatokat tekintünk elveszettnek, és melyeket olyanak, amelyek „mandátumot eredményeznek.”

Felmerülhet egy olyan megközelítés, amely szerint abból a hipotetikus helyzetből kell kiindulnunk, hogy a szavazatot nem adták le, és ezt a helyzetet kell összevetnünk a ténylegesen megtörtént eseményekkel, ezt nevezhetjük a mandátumeredményezés „oksági” megközelítésének. Ez alapján, ha a szavazat nélkül is ugyanaz az eredmény lett volna, akkor a szavazat nem eredményezett mandátumot, elveszettnek tekinthető. Mint arra később kitérek, a győzteskompensáció kapcsán felmerülő érv, hogy az egyéni körzetben a győztesnek a mandátum megszerzéséhez „nem szükséges”, azaz a második helyezett eggyel növelt szavazatszama feletti, szavazatszám elveszettnek tekinthető, hiszen a győztes e nélkül is megszerezte volna a mandátumot.

Meglátásom szerint ez a megközelítés helytelen, mivel nem veszi figyelembe a szavazás, vagyis a szavazat és az általa kifejezett preferencia kapcsolatának természetét. A szavazás leadásakor két dolgot kell vizsgálni: a leadott szavazat a többi szavazathoz képest milyen arányt képvisel, valamint azt, hogy a szavazat által kifejezett preferencia milyen arányban érvényesült. E két arány hányadosa adja meg, hogy mennyiben érvényesült a szavazat által kifejtett preferencia. Nevezük ezt „preferencia alapú” megközelítésnek.

Egy példával megvilágítva: egy osztálykiránduláson az osztályfőnök szavazást tart arról, hogy mi legyen az ebéd, két opció van, A és B, és amelyik a több szavazatot kapja az lesz az ebéd. Tegyük fel, hogy tízen A-ra öten pedig B-re szavaznak. Az oksági megközelítés szerint az A-ra leadott szavazatok közül négy elveszett, hiszen nélkülük is A nyert volna. Ez a megközelítés nem veszi figyelembe

<sup>37</sup> Másrészt a magyar szabályozás szerkezete is igencsak gyengíti az Alkotmánybíróság normativitás védelme okán kifejtett tevékenységét. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján a választási rendszert meghatározó rendelkezéseket sarkalatos, vagyis az Alaptörvény T) cikk alapján a jelen lévő képviselők kétharmadának támogatásával elfogadott törvénybe kell foglalni. Ehhez képest magának az Alaptörvénynek a módosításához elegendő az összes képviselő kétharmadának szavazata [Alaptörvény S) cikk]. Elmondható tehát, hogy nagyon szűk azon eseteknek a köre, mikor a kormányzó többség módosítani tudja a választási rendszert, de nem tudja módosítani az Alaptörvényt. Ez politikailag formalitássá redukálhatja az Alkotmánybíróság normativitás védelme érdekében kifejtett tevékenységét, alkotmányjogilag viszont semmiképpen sem; elmondható, hogy az Alkotmánybíróság az egyetlen intézmény, amely a választási rendszer szabályozásának Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálhatja, és így is kell eljárnia, még ha a szabályozás fent említett fogyatékosságai okán ennek hatékonysága igencsak megkérdőjelezhető lesz.

<sup>38</sup> A választójog egyenlőségének és általánosságának módosításával tudja egy politikai erő a választási rendszert a saját képére formálni. Itt érdemes felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság érvelésére, miszerint „az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott hatalom [...] legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.” 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]

viszont, hogy *A lett ebédre*. Vagyis, ez a tíz szavazat által kifejezett preferencia 100 százalékban érvényesült, holott a rá adott szavazatok aránya csupán kétharmada az összes szavazatnak. A négy szavazatot tehát semmiképpen sem tekinthetjük elveszettnek – illetve mandátumot nem eredményezőnek – hiszen az általuk kifejezett preferencia a számarányukat meghaladó mértékben érvényesült.

Úgy vélem, hogy mind a demokratikus képviselő fogalmából, mind pedig a választási rendszer fent tisztázott fogalmából ez utóbbi, preferencia alapú, megközelítés következik. Kikötöttük a kezdőpontot, amely a szavazat, és a végpontot, amely a mandátum. Ilyen értelemben nem jelenthető ki, hogy valamely szavazat eredményezett-e mandátumot vagy sem, ugyanis ez nem egy bináris rendszerben elhelyezkedő szempont, hanem egy skálán: azt kell vizsgálnunk, hogy a szavazat által kifejezett preferencia milyen arányban érvényesült (a szavazatnak az összes szavazathoz viszonyított arányában). Így az öt százalékot el nem érő pártra leadott listás szavazat valóban elveszett, hiszen az általa kifejezett preferencia nem érvényesül semmilyen mértékben sem. Ez azonban csak a skála szélsőséges esete.

### **3. A győzteskompenzáció megítélésének normatív keretei**

#### **3.1 Az Alaptörvény által szabott keretek**

Sem az Alkotmány sem pedig az Alaptörvény nem határozza meg a választási rendszer pontos szabályait, ebből fakadóan az országgyűlésnek széles jogalkotói mozgásteret van e szabályok kialakítása tekintetében.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során.” Azonban e döntési szabadságnak határt szabnak az alkotmányban lefektetett keretek. Ennek megfelelően „az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”<sup>39</sup>

A keretszabályozás egyik eleme magának a választójognak a meghatározása. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése rendelkezik az állampolgárok országgyűlési választásokon érvényesülő aktív, illetve passzív választójogáról, esetünkben csak előbbi, vagyis a választói jogosultság bír relevanciával. A szakirodalomban kikristályosodott álláspontot, miszerint a választójog egy kettős természetű alapjog,<sup>40</sup> az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata foglalta össze. E szerint a választójog kettős funkcióval rendelkezik; egyrészt biztosítja a közügyekben való részvételt az állampolgárok számára, másrészt a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközéül is szolgál. Ebből fakadóan a választójog a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog lényeges

<sup>39</sup> 63/B/1995. AB határozat (ABH 1996, 509, 513.)

<sup>40</sup> BODNÁR 2014. (15. l.) 54-55.o.; DEZSŐ 1998. (16. l.)

<sup>41</sup> 1/2013 (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54]-[55]

tartalmát törvény nem korlátozhatja, az 1/2013. (I. 7.) AB határozat pedig megerősíti azt a gyakorlatot, amely alapján a választójogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági teszt feltételeinek megfelelően lehet korlátozni.<sup>42</sup>

A mandátumképzés kapcsán az Alaptörvény által lefektetett, az országgyűlési választások módját meghatározó választási alapelvek bírnak jelentőséggel. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.<sup>43</sup>

Az alapelvek célja a választójog, illetőleg a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az Alaptörvényben szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása.<sup>44</sup> Az alapelvek tehát kijelölik a választási rendszer keretét, ezáltal az országgyűlés mozgásterének szabnak határt, mivel a szabályozásnak meg kell felelniük a bennük megjelenő alkotmányos elvárásoknak.

Mivel a győzteskompenzáció a választási formula része, így a szavazatok mandátumokká alakításakor fejti ki hatását, a választási alapelvek közül – mivel számos európai országgal ellentétben a magyar alapelvi szabályozásnak nem része az arányosság elve<sup>45</sup> – a választójog egyenlőségével van szorosabb kapcsolatban, ez utóbbi későbbiekben foglalt lehetséges értelmezésével, vagyis a választójog effektív egyenlőségével szemben fejti ki hatását. Ennek megfelelően jelen dolgozat során az alkotmányossági kritériumokat a választójog egyenlőségére szűkítve vizsgálom.

Az Alaptörvény „szűkszavúságából” két dolog is következik; egyrészt az Országgyűlés előbbiekben említett széles mérlegelési szabadsága, másrészt az Alkotmánybíróságnak biztosított mozgástér – a testület részletes jogi szabályozás híján maga dolgozhatta ki a választójogi szabályozásból következő követelményrendszert.

A választójog egyenlőségének kritériumával kapcsolatban a legfőbb jogforrás tehát maga az Alaptörvény, illetve annak tartalmát kibontó alkotmánybírósági határozatok. Kérdésként merülhet fel az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően keletkezett alkotmánybírósági határozatok alkalmazhatósága, különös tekintettel az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontjára, amely alapján „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok

<sup>42</sup> 16/1994. (III. 25.) AB határozat (ABH 1994, 79, 81.); 1/2013 (I. 7.) AB határozat, Indokolás [65]

<sup>43</sup> A választójog négy alapelve, vagyis az általánosság, egyenlőség, közvetlenség és titkosság már az Alkotmány XIII. „A választások alapelvei” fejezetében is szerepelt. Az Alaptörvény bevezet egy ötödik alapelvet is, a választók akaratának szabad kifejezését, ez egyrészt értelmezhető a többi alapelv összefoglalásaként, egy lehetséges aktivista értelmezés szerint „a választást olyan törvények alapján kell megtartani, amelyek garantálják a választójog hatékony gyakorlását”, illetve egyes szerzők azt sem tartják kizártnak, hogy az új alapelv értelmében egy esetlegesen súlyosan aránytalan választási rendszer is alapot adhatna az alaptörvény-ellenesség megállapítására. BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás, 2011/3, 107. o.

<sup>44</sup> DOMAHIDI Ákos: 71. § [A választások alapelvei] In: *Az Alkotmány Kommentárja*, szerk. JAKAB ANDRÁS (Századvég kiadó, Budapest, 2009.) 2737. o.

<sup>45</sup> Példának okáért Ausztria, Hollandia vagy Svédország alkotmánya is meghatározza alapelvként a választási rendszer arányosságát. Lásd; BODNÁR Eszter: *Alkotmányjogi dilemmák az új választási törvénnyel kapcsolatban*, Közjogi Szemle, 2012/1. 40. o.

hatályukat veszítik." Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta azonban, hogy az újabb ügyek tekintetében is felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha az Alaptörvénynek az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezései szabályai alapján ez lehetséges.<sup>46</sup> A választójog egyenlősége az Alkotmány 71. §-ban szerepelt, az Alaptörvény és az Alkotmány e rendelkezései tartalmukban megegyeznek. Ennek megfelelően Alkotmánybíróság a választójoggal kapcsolatban megerősítette és konkretizálta korábbi határozatainak alkalmazhatóságát.<sup>47</sup>

### 3.2 Nemzetközi szabályozási keret

A nemzetközi szabályozási keret ismertetéseként két, hazánk szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi jogi dokumentumot, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének vonatkozó rendelkezéseit ismertetem.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban „Egyezségokmány”) 25. cikk b) pontja rögzíti a választójog egyenlőségét. Az Egyezségokmányból nem következik azonban, hogy csak arányos választási rendszer felelne meg a dokumentumnak, mivel az egyenlő választójog „a névleges értékre vonatkozik (numerical value) és nem az eredményértékre (effect)”.<sup>48</sup> A Mátyus ügy kapcsán az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága megállapította, hogy nem összeegyeztethető az Egyezségokmánnyal a választókerületek közötti aránytalan különbség.<sup>49</sup> Az Egyezségokmány 25. cikkéhez írt kommentár alapján „a választókerületek meghatározása nem torzíthatja a választópolgárok megoszlását.”<sup>50</sup>

Az Egyezségokmányból tehát csak az egyenlő választójog „nominális” szintjére vonatkozóan származnak kötelezettségek, a választójog effektív egyenlőségére vonatkozóan azonban nem. Így, az arányosság szempontjából e rendelkezések nem határoznak meg pontos elvárásokat.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban „Egyezmény”) első kiegészítő jegyzőkönyvének harmadik cikke rendelkezik a szabad választás jogáról, és habár az egyenlő választójog nincs explicite megemlítve, a Mathieu-Mohin ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban „Bíróság”) kijelentette, hogy a választópolgárok szabad kifejezésének követelménye „magában foglalja [...] a választópolgárokkal szembeni egyenlő bánásmód követelményét” passzív és aktív választójoguk gyakorlása során.<sup>51</sup> A cikk tehát közvetve előírja a választójog egyenlőségét.

<sup>46</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]-[33]

<sup>47</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [49]-[50]

<sup>48</sup> JAKAB ANDRÁS: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. In: Pázmány Law Working Papers 2011/38, 2. o.

<sup>49</sup> Mátyus v. Slovakia No. 923/2000 (22 July 2002)

<sup>50</sup> Lásd. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának az Egyezmény 25. cikkéhez írt kommentárjának 21. pontját (<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>, utolsó letöltés: 2014. május 18.) Ugyanebben a pontban szögezi le a kommentár, hogy a választási rendszernek meg kell felelnie az „egy ember egy szavazat” elvnek („the principle of one person one vote must apply”).

<sup>51</sup> Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54

A Bíróság azonban a fenti ügyben arra is rámutatott, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyv harmadik cikkében foglalt követelményrendszeren belül a tagállamokat széles mérlegelési jogkör (*margin of appreciation*) illeti meg, tehát magából a cikkből nem következik kötelezettség egy bizonyos típusú, azaz arányos vagy többségi rendszer megteremtésére. A Bíróság ezt azzal magyarázta, hogy „a választási rendszereknek olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyek néha aligha összeegyeztethetőek egymással: egyrészt a választópolgárok akaratát kell híven tükrözniük, másrészt viszont úgy kell a véleményeket becsatornázniuk, hogy elősegítsék a megfelelően egyértelmű és koherens politikai akarat formálódását.” A Bíróság emellett azt is kijelentette, hogy a cikkből nem következik a szavazatok effektív egyenlősége.<sup>52</sup>

Az Egyezmény rendelkezéseiből tehát – az Egyezségokmányhoz hasonlóan – nem következik a szavazatok effektív egyenlősége, a Bíróság értelmezése szerint a dokumentumban impliciten megfogalmazott egyenlő választójog csupán az egy ember – egy szavazat elvére terjed ki.

A nemzetközi feltételrendszer összegzéseként elmondható, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok, valamint azok értelmezését, illetve alkalmazását végző szervek különös hangsúlyt fektetnek a tagállamok széles mérlegelési jogkörére a választási rendszer meghatározásával kapcsolatban. Ebből fakadóan a választójog effektív egyenlőségének követelménye sehol sem jelenik meg; a nemzetközi jogi aktorok „nem merészkednek” a választójog nominális egyenlőségénél, vagyis az egy ember egy szavazat elvénél tovább.

Véleményem szerint ez a megközelítés helyeselendő, hiszen a nemzetközi jogi dokumentumok értelemszerűen különböző történelmi háttérű és politikai berendezkedésű tagállamokra nézve határoznak meg követelményeket, így nem volna ésszerű bizonyos alapvető elvárások lefektetésén túl specifikus választási rendszer kötelezővé tétele. Ahogy jelen dolgozat is rámutat, a választási rendszerek működése nem vizsgálható az adott állam politikai berendezkedésétől és hagyományaitól elszakítottan, ebből fakadóan pedig egy, e tekintetben különböző paraméterű államokat összefogó dokumentum részéről nem célszerű, és a legitimitási láncolat áttételes voltából következően nem is kívánatos túlonúl részletetekbe menő szabályozás megalkotása.

#### **4. A választójog effektív egyenlősége**

A választójogi alapelvek keretjellegeből, valamint a szabályozás szűkszavúságából következően mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a szakirodalom széles mozgástérrel rendelkezik az egyenlő választójog fogalmának értelmezése tekintetében. Az alábbiakban először is kitérek az egyenlő választójognak a választási rendszer II. részben meghatározott kezdő és végpontjából következő effektív egyenlőségére.

<sup>52</sup> „It does not follow, however, that all votes must necessarily have equal weight as regards the outcome of the election [...] thus no electoral system can eliminate 'wasted votes'”. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54.

#### 4.1 A választójog effektív egyenlőségének fogalma

Az egyenlő választójogot egyrészt definiálhatjuk úgy, mint a választópolgárok azon jogának egyenlőségét, hogy szavazatuk révén meghatározzák az országgyűlés összetételét. Ez az egyenlőség azt feltételezné, hogy mindegyik szavazat ugyanakkora súllyal esik latba, vagyis az országgyűlés összetétele tökéletesen leképezi a szavazatokban megnyilvánuló arányokat. A szakirodalom, valamint az Alkotmánybíróság ezt hívja a „választójog effektív egyenlőségének”.<sup>53</sup>

Az egyenlőségnek mint logikai fogalomnak ez az értelmezés felel meg maradéktalanul, hiszen – a II. részben foglaltak szerint – a választási rendszer terrénumát leszűkítettük a szavazatokra, valamint azok mandátumokra való transzformációjára, tehát ha valamelyik szavazat nagyobb súllyal esik latba, úgy az azt leadó választójoga hangsúlyosabb, következésképpen nem egyenlő a többi választó választójogával.

#### 4.2 A választójog effektív egyenlőségének mérőszáma – az arányosság

Azt, hogy az adott választási rendszer hogyan transzformálja a szavazatokat mandátumokká, vagyis, hogy a létrejövő országgyűlés összetétele mennyiben képezi le a szavazatokon belül megnyilvánuló arányokat, az adott választási rendszer arányossága határozza meg.

Az arányosság mértékét az mutatja meg, hogy az adott pártra leadott szavazatok milyen arányban vannak az adott párt által megszerzett mandátumokkal.<sup>54</sup> Példaként hozható fel az MDF 1990-es szereplése, amikor is a listás szavazatok 24,73%-val elnyerte a mandátumok 42,49%-át, vagyis az arányossági együtthatója 1,72 volt, tehát 1,72-szer több mandátumot szerzett, mint amennyit a szavazati aránya „indokolt volna”.

Az arányosság mérésének szempontjából figyelemmel kell lenni a magyar választási rendszer bizonyos sajátosságaira, mind a korábbi rendszernél, mind a jelenlegi rendszernél. Vegyes választási rendszer révén, ahol a korábbi rendszerben a két ág (területi, valamint egyéni körzet) a harmadikon (országos lista) keresztül kölcsönhatásba is lép egymással, nem egyértelmű, hogy az arányosság mérésénél milyen érték legyen az arányossági együttható nevezőjében. Fábíán György és Kovács László Imre három lehetőséggel számol, egyrészt azzal, hogy csak a területi listás szavazatokból indulunk ki, másrészt azzal, hogy az első forduló érvényes egyéni szavazatait és listás voksait összesítjük, harmadrészt pedig azzal, hogy mindkét egyéni forduló és a listás szavazás voksait együttesen vesszük figyelembe. Jelen dolgozatban – Fábíán és Kovács álláspontjával<sup>55</sup> ellentétben, követe Szoboszlai György és Arend Lijphart<sup>56</sup> gyakorlatát – a listára leadott voksokat tekintem majd az

<sup>53</sup> Lásd pl.: VARSÁNYI Benedek: *Egyenlő választójog – arányos választási rendszer*. In: *Fundamentum*, 2006/3.; 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [33]

<sup>54</sup> A-val jelöljük az arányossági együtthatót, amely a párt mandátumarányának és szavazatarányának hányadosa, azaz  $A = Mp/Vp$ , ahol Mp a párt által megszerzett mandátumok, Vp pedig a pártra leadott szavazatok aránya.

<sup>55</sup> FÁBÍÁN – KOVÁCS 1998. (9. lj.) 211-212. o.

<sup>56</sup> Lásd például; Arend LIJPHART: *Democratization and Constitutional Choices in Czech-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991* In *Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe*. Yearbook, szerk. SZOBOSZLAI György (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992) 99-113.o. – SZOBOSZLAI György: *Képviselet és választási*



arányosság mérésének alapjának, tehát a dolgozat számításai is ez alapján történnek.<sup>57</sup>

Egy adott választás összes szereplőjének szavazati arányából és mandátumarányából kiszámítható az egész választás arányosságát mérő Loosemore-Handby index, amely azt mutatja meg, hogy az adott választás során a mandátumok hány százaléka volt „rossz helyen”.<sup>58</sup>

Az arányosság tehát a választójog effektív egyenlősége mérőszámának tekinthető, hiszen azt mutatja meg, hogy adott pártra leadott szavazatok milyen mértékben hatottak az országgyűlés összetételére, vagyis „érték” kevesebbet vagy éppen többet. A választójog effektív egyenlőségének csak olyan választási rendszer felelne meg, amelyben a pártok arányossági együtthatója 1, vagyis mindegyik párt olyan arányban részesedik az országgyűlési mandátumokból, mint amilyen arányban szavazatokat szerzett.

### 4.3 A magyar választási rendszer arányossági mutatói

A magyar választások során a Loosemore-Handby index 1990-ben 20,18; 1994-ben 21,15; 1998-ban 12,28; 2002-ben 11,70; 2006-ban 6,47; 2010-ben 13,845, 2014-ben pedig 22,005 volt.<sup>59</sup> A választási rendszer az első hat választás esetében lényegében változatlan volt (leszámítva a jogi küszöb 4%-ról 5%-ra emelését), mégis az Loosemore-Handby index igen nagy eltéréseket mutat. A kezdeti kimagasló mértékű aránytalanság 2006-ra jelentős mértékben mérséklődött, azonban 2010-ben újra növekedést mutat és 2014-ben a legmagasabb értéket eredményezte.

Ha elfogadjuk Fábrián György Loosemore-Handby index alapú kategorizálását, amely alapján 0-5 között arányos, 5-10 között mérsékelten arányos, 10-15 között mérsékelten aránytalan, 15 felett aránytalan a választás, akkor az előző választási rendszer alapján tartott választások közül mindössze egy volt mérsékelten arányos (2006), három mérsékelten aránytalan (1998, 2002, 2010), és kettő aránytalan (1990, 1994) volt, valamint az új választási rendszer alapján tartott 2014-es

---

*rendszer európai kontextusban – Az arányosság minta konszenzus demokrácia feltétele.* In: Politikatudományi Szemle 1998. 1. szám

<sup>57</sup> Mint fent is említettem, az aránytalanság mérésénél a pártokra leadott szavazatok és az általuk eredményezett mandátumok arányát hasonlítjuk össze. Ez a leegyszerűsítéssel jár, hogy az egyéni körzetekben leadott szavazatok fő motivációjának az adott jelölt által reprezentált párt irányába meglévő szimpátiát tekintjük. E nélkül a vélelem nélkül az egyéni körzetek arányossága csak annyiban lehetne mérhető, amennyiben csak a győztesekre leadott voksokat tekintenénk érvényesülő szavazatnak, minden más jelöltre leadott szavazatot azonban elveszítettnek tekintenénk, ez azonban figyelmen kívül hagyná a politikai realitásokat, melyek alapján a modern demokráciákban, így Magyarországon is, az országgyűlési képviselők tekintetében alapvetően a pártpolitizálás érvényesül a helyi politizálással szemben, vagyis, hogy „a pártok a legfontosabb elemei annak a láncnak, amely a képviselési demokráciában az állampolgárokat és az államhatalmat összeköti.” ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (21. l.) 16. o. – Meglátásom szerint ésszerű az adott pártra leadott listás szavazatokból kiindulni, és azzal a feltevéssel élni, hogy ehhez képest az adott párt jelöltjei által megszerzett szavazatoknak az összes egyéni szavazathoz viszonyított arányának eltérése az adott jelöltek személyiségéből fakad, tehát okszerűtlen lenne azt bevenni a pártalapú aránytalansági vizsgálatba.

<sup>58</sup> A Loosemore-Handby index kiszámítási módja a következő: a pártok szavazat- és mandátumarányai közötti különbségek abszolút értékeit összeadjuk és elosztjuk kettővel.

<sup>59</sup> Az első öt választás forrása KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 2006.) 222. o. – A 2010-es és 2014-es L-H index saját számítás eredménye.

országgyűlési választások is aránytalan mandátumelosztást eredményeztek. Európai átlagban ezek rendkívül magas értékek.<sup>60</sup>

#### 4.4 A választási rendszer jogi konstrukciójának és az aránytalanságnak a kapcsolata

Az eredményekből az tűnik ki, hogy önmagában a magyar – régi, valamint új – választási rendszer jogi konstrukciójából nem következtethetünk annak arányosságára, ugyanis az rendkívüli mértékben függ a politikai szereplők egymáshoz való viszonyától. Nem határozhatóak meg tehát abszolút módon értékpárok, amelyek alapján egy párt szavazati arányából ki lehet számolni, hogy milyen mértékben lesz felül- vagy alulreprezentálva. Az MSZP 32,99%-os szavazati aránnyal 1994-ben elnyerte a mandátumok abszolút többségét jelentő 54,14%-át, 1998-ban, szinte azonos eredménnyel, 32,92%-al, csupán a mandátumok 34,72%-át.

Látható tehát, hogy a rendszer aránytalansága szempontjából nem a szereplők abszolút értelemben vett eredménye lesz az irányadó, hanem az egymáshoz képest elért relatív eredményük. Egy két tömbből álló pártrendszer esetében, ahol a versengő felek hasonló erősségűek, alacsonyabb aránytalansági együtthatót kapunk (lásd 2006-os országgyűlési választási eredmények), míg ha az első és a második helyezett között tetemes különbség van, és így az előbbi elnyeri a tisztán többségi rendszerű egyéni körzetek nagy részét, akkor jelentős mértékű aránytalanságra kell számítani,<sup>61</sup> ez történt például az MSZP előbb említett 1994-es győzelmekor is.

Ebből is arra következtethetünk, hogy a választójog effektív egyenlőségének vizsgálatakor tehát nem elégséges a rendszer jogi konstrukciójának vizsgálata, mivel annak működése jelentősen függ az azt kitöltő politikai realitásoktól, így különösen a pártrendszer struktúrájától.

#### 4.5 Az aránytalanság okai – a magyar választási rendszer struktúrája

A régi választási rendszer aránytalanságának három fő okát jelölhetjük meg: egyfelől a rendszer három pillére közül az egyéni körzetek rendkívül aránytalannak bizonyultak a „győztes mindent visz” többségi elvből kifolyólag.<sup>62</sup> A másik ok, ami

<sup>60</sup> Csak példálózó jelleggel, 1945 és 2003 között lebonyolított 244 választás alapján néhány ország átlaga: Hollandia – 2,86%, Dánia – 3,02%; Németország – 4,64%; Finnország – 5,52%. Erről bővebben; FÁBIÁN György: *Választási rendszerek az Európai Unió Tagállamaiban* In A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet, szerk. SZOBOSZLAI György (Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.) – A tisztán többségi rendszerű, és így rendkívül aránytalansági tendenciával bíró angol választási rendszer 1983-ben produkálta a legmagasabb L-H indexet, 24,69-et. FÁBIÁN György: *Az országgyűlési választási rendszer 1988-2008*. In: Magyarország politikai évhuszadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában, szerk. SÁNDOR Péter-STUMPF Anna-VASS László (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009.) 3. o.

<sup>61</sup> Ez azért is van így, mert Magyarországon a pártok jellemzően nem rendelkeznek kimagasló területi súlyokkal, vagyis nem tér el olyan mértékben az egyes országrészekben a támogatottságuk, mint amilyen mértékben az például az angol politikai életben tapasztalható, és ami lehetővé teszi, hogy az ottani tisztán többségi rendszer működőképes legyen. Az egyéni körzetek aránytalanító hatása akkor érvényesül a leginkább, ha adott párt szavazataránya országos mértékben a lehető legkisebb mértékben haladja meg a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot.

<sup>62</sup> Egyéni körzetek arányosságához lásd még: FÁBIÁN György – KOVÁCS LÁSZLÓ Imre: *Az arányosság újabb dimenziói*. In: *Választási rendszerek*, szerk. FÁBIÁN György (Osiris Kiadó, Budapest, 1997) 218.o. – TÓTH Csaba: *A magyar választási rendszer működése*. In: *Multa, rogare, rogata tenere, retente docere*. Tudományos Diákköri dolgozatok 2001.

ezzel szoros összefüggésben van, hogy az országos lista csekély mandátumszáma miatt nem volt képes kompenzálni az egyéni kerületekben keletkező aránytalanságot. A harmadik ok, amellyel valószínűleg a jogalkotó nem számolt, az a területi listák – az azokban elnyerhető mandátumok alacsony száma, azaz a körzeti magnitúdó<sup>63</sup> okozta – mérsékelt aránytalansága volt, amely végképp ellehetetlenítette az országos lista kompenzációs szerepét.<sup>64</sup> A választási rendszerben érvényre jutó két elv, a képviselői, valamint a többségi elv közötti párharc tehát az előbbi javára dőlt el eddig is, ahogy Arend Lijphart megjegyzi, a „magyar választási rendszer inkább többségi elvű, mint arányos”,<sup>65</sup> habár a kétpárti blokkosodás előretörésével a 2000-es évek elején enyhültek az aránytalansági mutatók.

Az új választási rendszerben megszűnnek a területi listák, az egész ország egy választókerületet alkot, tehát nem érvényesül már a körzeti magnitúdó hatása, így a listás ág immár valóban alkalmas volna az arányos szempontok érvényre juttatására. Az új rendszerben azonban növekszik az egyéni körzetek aránya,<sup>66</sup> valamint érvényesül a győzteskompenzáció jelen rész 6. pontjában említett hatása, valamint továbbra is ellensúly nélkül marad az egyéni körzetek aránytalánító hatása. Ezért kijelenthető, hogy a jelenlegi választási rendszer elődjéhez hasonlóan rendkívül hajlamos az aránytalanságra, ezt tükrözik a 2014-es országgyűlési választások fent idézett adatai is.

#### 4.6 A győzteskompenzáció hatása az effektív egyenlőségre

A győzteskompenzáció hatását az alábbi ábrán kívánom szemléltetni. A piros oszlop Győr-Moson-Sopron megye 03. sz. egyéni választókerületében a 2014-es országgyűlési választásokon győztes jelölt szavazatszámát jelzi (24.707), míg a kék oszlop a második helyezett jelöltre leadott szavazatok számát (8478) mutatja meg. Ahogy fent is említettem, a vesztes töredékszavazat jogintézménye része volt és része most is mind a régebbi, mind pedig az új választási rendszerünknek. E szabályozás funkciója az, hogy az egyéni kerületben mandátumot nem eredményező szavazatokat hasznosítsa, ezek a korábban tisztán kompenzációs funkcióval rendelkező, az új rendszerben azonban a területi listák szerepét is átvevő országos

II. kötet, szerk. GARAI Borbála – TAKÁCS Péter (ELTE ÁJK, Budapest, 2002.) 145-146. o., különösen tanulságos a 146. oldalon található táblázat, amely az egyéni választókerületi mandátumkiosztás aránytalanságát reprezentálja 1990-1998-ig.

<sup>63</sup> A körzeti magnitúdó és az arányosság összefüggése kapcsán megállapítható, hogy az adott körzetben kiosztható mandátumok száma és a választás arányossága között egyenes arányosság áll fenn. Vagyis minél több mandátumot lehet kiosztani az adott körzetben, annál arányosabbak lesznek az eredmények. Erről bővebben: RAE 1997. (29. lj.) 49-51. o.; Arend LIJPHART: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990* (Oxford University Press, London, 1994.) 10. o.

<sup>64</sup> Okként jelölhetjük még meg az 5%-os (korábban 4%-os) küszöb meglétét, hiszen ez végeletesen alulreprezentálja a küszöböt el nem érő pártokat, és felülreprezentálja a küszöböt elérő politikai erőket.

<sup>65</sup> LIJPHART 1992. (56. lj.) 99-113. o.

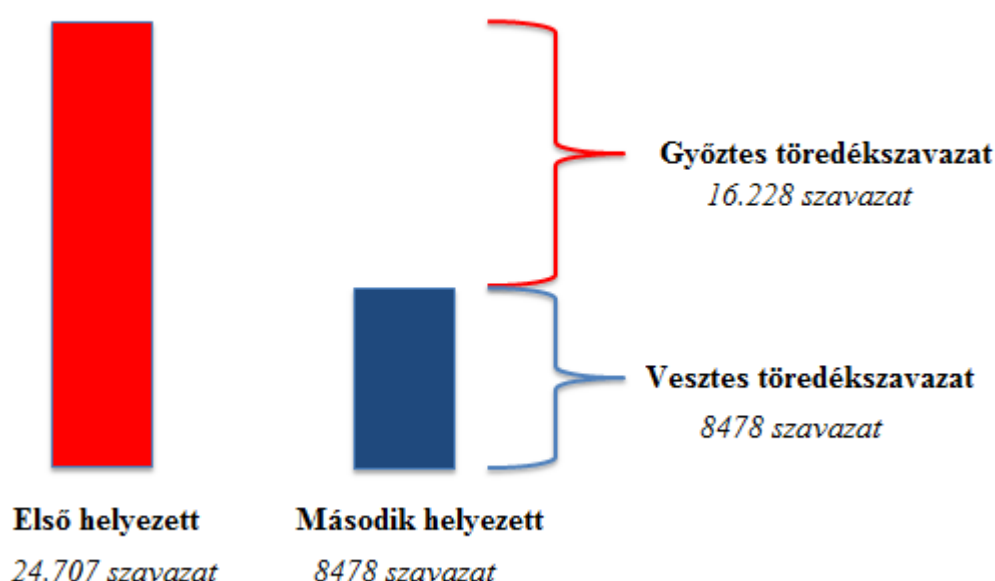
<sup>66</sup> A régi választási rendszerben az országgyűlési képviselők száma 386 volt, ebből 210 mandátumot lehetett szerezni területi illetve országos listán (152 területi és 58 országos listás mandátum volt kiosztható, azonban a gyakorlatban 125-130 mandátum került kiosztásra a területi szinten) 176 mandátumot pedig az egyéni körzetekben lehetett elnyerni. A képviselők 45,5%-a került tehát be a jelentősen aránytalan egyéni ágról, és a maradék 54,5% részben a kis részben aránytalan területi, valamint az előző két ág aránytalanságát kompenzáló (és így szükségszerűen aránytalan) országos listáról. Erről bővebben: KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK 2006. (59. lj.) 214. o. – Az új rendszerben 199 képviselő alkotja a törvényhozást, ebből 106-ot egyéni körzetekben, 93-at pedig országos listán választanak meg. Az új rendszerben tehát a képviselők 53,2%-át választják meg egyéni körzetekben, és 46,8%-át az országos listán.

listára kerülnek.

Az új szabályozás értelmében azonban az első és a második helyezett közötti szavazatmennyiség eggyel csökkentett száma is töredékszavazatnak minősül. Ez az ábrán jelölt példában 16.228 szavazatot jelent. Ez azt jelenti, hogy a győztes jelölt a szavazatok 58,85 százalékával megszerezte a körzetben elnyerhető mandátumot (azaz az megszerezhető mandátumok 100 százalékát) és a kompenzációs funkciót is betöltő országos listára közel kétszer annyi töredékszavazatot juttatott, mint a második – tehát mandátumot nem szerző jelölt.

## 2. ábra

**Győr-Moson-Sopron megye 03. sz. egyéni választókerület eredménye**



A szabályozás maximalizálja tehát az egyéni körzetek aránytalanságát, és a kompenzációs funkciót is ellátó országos listára juttatott szavazatmennyiséggel csökkenti az arányos ág érvényesülését. A Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány 2011 novemberében közzétett számítása szerint az új rendszer alkalmazása folytán 2010-ben a Fidesz-KDNP 1.601.749 győztes töredékszavazatot kapott volna, amely önmagában több lett volna az LMP és a Jobbik együttes listás szavazatainak számánál.<sup>67</sup>

A győzteskompenzáció révén a 2014-es országgyűlési választásokon a Fidesz-KDNP 766.708, az MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok 22.374 töredékszavazatot szerzett, míg a Jobbik és az LMP nem szerzett ilyen módon töredékszavazatot, mivel nem győztek egy egyéni körzetben sem. Az országos listás ág szavazatainak megoszlását

<sup>67</sup> Erről, és a modellezés módszertanáról bővebben: SZIGETVÁRI Viktor – TORDAI Csaba – VETŐ Balázs: *Túl a demokracián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje* (2. rész) [http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul\\_a\\_demokracian\\_az\\_uj\\_orzaggyulesi\\_valasztasi\\_rendszer\\_modellje\\_2\\_resz](http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz) (utolsó letöltés: 2014. november 27.)

az 1. táblázat tartalmazza.<sup>68</sup>

| 1. Táblázat                   | Országos listás szavazat | Levélszavazat | Vesztes töredékszavazat | Győztes töredékszavazat |
|-------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| Fidesz-KDNP                   | 142<br>142               | 122<br>588    | 176 183                 | 766 708                 |
| MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok | 1 289 309                | 1 495         | 1 119 320               | 22 374                  |
| Jobbik                        | 1 017 550                | 2 926         | 1 000 636               | -                       |
| LMP                           | 268 840                  | 573           | 244 191                 | -                       |

A győzteskompenzáció mindezek alapján tetemes mennyiségű töredékszavazatot juttat az országos listára. Ha abból indulunk ki, hogy ez utóbbi (vagyis az arányosabb mandátumelosztás) aránya e nélkül is csökken, akkor láthatjuk, hogy a győzteskompenzáció révén létrejövő töredékszavazatok még inkább erodálják a választási rendszer arányosító pillérét.

| 1. Táblázat                   | Mandátumszám | Mandátumszám győzteskompenzáció nélkül | Mandátumarány | Mandátumarány győzteskompenzáció nélkül |
|-------------------------------|--------------|--|---------------|---|
| Fidesz-KDNP                   | 133          | 127                                    | 66,83 %       | 63,81 %                                 |
| MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok | 38           | 41                                     | 19,10 %       | 20,6 %                                  |
| Jobbik                        | 23           | 25                                     | 11,56 %       | 12,56 %                                 |
| LMP                           | 5            | 6                                      | 2,51 %        | 3,01 %                                  |

A 2. Táblázat tartalmazza a 2014-es országgyűlési választásokon az egyes pártok tényleges, valamint a győzteskompenzáció alkalmazása nélküli mandátumszámait illetve arányait.<sup>69</sup> A választás fent is említett 22,005-ös LH indexe győzteskompenzáció nélkül 16,95-re mérséklődik.<sup>70</sup> Összességében elmondható tehát, hogy a győzteskompenzáció jelentősen aránytalanítja a rendszert.

<sup>68</sup> lásd. Választás '14 – A Republikon Intézet Választási elemzése, 2014, elérhető az alábbi linken: [http://www.republikon.hu/upload/5000340/valasztasok\\_2014\\_ri.pdf](http://www.republikon.hu/upload/5000340/valasztasok_2014_ri.pdf) (utolsó letöltés 2014. november 27.) 19. o.

<sup>69</sup> A győzteskompenzáció nélküli mandátumszámok forrása a Republikon Intézet számítása, lásd: Választás '14 – A Republikon Intézet Választási elemzése (68.lj.) 20. o.

<sup>70</sup> A mandátumarány és a szavazatarány különbségének abszolút értéke a Fidesz-KDNP esetében 18,94; az MSZP-

## **5. A választójog egyenlősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában**

### **5.1 A választójog egyenlősége mint speciális egyenlőségi szabály**

Az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma speciális esetének tekintette, amelynek értelmében a „jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba”<sup>71</sup>, tehát a választójog egyenlősége az emberi méltósághoz való alapjogon alapul.<sup>72</sup>

### **5.2 A választójog egyenlőségének és az effektív egyenlőségnek a kapcsolata – a választási küszöb alkotmányossága**

Az Alkotmánybíróság már igen korán, 3/1991. (II. 7.) AB határozatában elvetette a választójog egyenlőségének effektív egyenlőségként való értelmezését. Határozatában az akkor még négyszázalékos választási küszöb alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó érvelése szerint a küszöböt el nem érő pártok kizárása az országos listán való mandátumszerzésből sértette az Alkotmány 71. §-ban foglalt egyenlő választójog elvét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási küszöb nem ütközik a az egyenlő választójog elvébe sem; a testület kijelentette, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését”, kiemelte, hogy a választási küszöb léte „az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja, ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.”

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint „bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez”, és ebből fakadóan a választópolgárok „vállalják a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.”

A határozatból kitűnik tehát, hogy a testület nem terjesztette ki az egyenlő választójog elvét a választójog effektív egyenlőségére, megkívánta azonban megfelelő alkotmányos egyensúly, vagyis a stabil parlamenti döntéshozatali- és kormányzóképeség iránti érdek létét.

### **5.3 Az egyenlő választójog értelmezési szintjei – a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat**

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában összegezte addigi

---

Együtt-PM-DK-Liberálisok esetében 4,97; a Jobbik esetében 7,66; az LMP esetében pedig 2,33. Ezek összege 33,9, amelyet kettővel osztva 16,95-öt kapunk. Az L-H index kiszámításához lásd: 60. lábjegyzet.

<sup>71</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46, 48.)

<sup>72</sup> Alkotmány 54. § (1) bekezdés, Alaptörvény II. cikk

gyakorlatát a választójog egyenlőségével kapcsolatban. A határozat alapjául szolgáló indítvány a választókerületi határokat szabályozó jogszabályok alkotmányellenességét célozta, rámutatva arra, hogy demográfiai változások következtében a választókerületekben a választásra jogosultak száma jelentősen eltér egymástól, ami ellentétes az Alkotmányban foglalt egyenlő választójog elvével.

Az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztását az egyenlő választójog érvényre juttatása kapcsán, meghatározta a körzetek felülvizsgálatának szükségességét, valamint részleteit, érvelésében számos szempontot felsorol, amely az egyenlő választójog fogalmának meghatározásában fogódzkodó lehet.

*a) Az egy ember – egy szavazat elve*

Az Alkotmánybíróság határozatában a választójog egyenlőségének három szintjét különbözteti meg. Egyfelől kritériumként határozza meg, hogy minden szavazásra jogosult ugyanannyi szavazattal rendelkezzen, és a szavazatok – a választópolgárok szempontjából, formálisan – ugyanannyit érjenek, így kizárva például a gyermekek után járó szavazati jog lehetőségét. Érvelése szerint az alkotmányos demokráciákban az „egy ember – egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. Az egyenlő választójognak ezt a vetületét a testület abszolútként határozta meg, vagyis az egy ember egy szavazat elve semmilyen indokból sem korlátozható.<sup>73</sup>

*b) A szavazatok tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlő értékűsége*

Második szintként meghatározza a szavazatok tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlő értékűségét. A testület kimondta, hogy a „szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot”. Azonban ezalatt nem a választójog effektív egyenlőségét érti, hanem ide sorolja azt a kérdést, hogy milyen eltérés engedhető meg az egyes választókerületekben a választásra jogosultak száma között, vagyis aközött, hogy az egyes körzetekben mennyi szavazat eredményezhet mandátumot.

*c) Szavazatok tényleges érvényesülésének szintje*

Harmadrészt megkülönbözteti a választójog egyenlőségét a szavazatok tényleges érvényesülésének szintjén, vagyis azt, hogy „konkrétan hány szavazat eredményez mandátumot”. Míg az első szinten a választójog egyenlősége abszolút követelmény, addig a második szinten indokolt esetben el lehet térni tőle, a harmadik szinten pedig azok a tényezők szerepelnek, amelyek elkerülhetetlenül torzítják az egyenlő választójog érvényesülését, így ezek nem képezik az egyenlő választójogból fakadó követelményrendszer részét. Ilyen az állampolgári akarat képviselőik útján való érvényesülése, a választási matematika okozta elkerülhetetlen

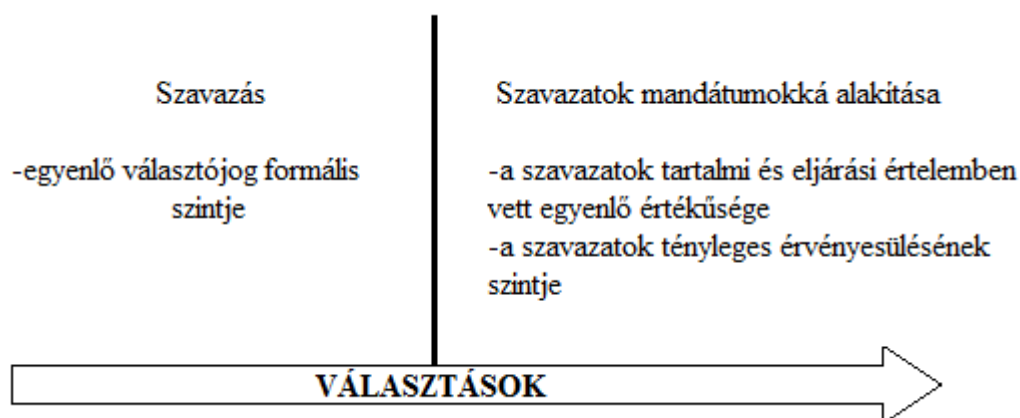
<sup>73</sup> Erre hivatkozva semmisítette meg az Alkotmánybíróság azt a rendelkezést, amely alapján a távollevő választópolgár csak területi listára szavazhatott [6/1991. (II. 28.) AB határozat].

torzulások, az egyes kerületekben versengő jelöltek száma, a versengő jelöltek támogatottsága és a szavazásban ténylegesen részt vevő választópolgárok száma.<sup>74</sup>

A választójog formális egyenlősége alapvetően levezethető az egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabály jellegéből. Hatóköre meghatározható abban, hogy a leadott, de még „fel nem dolgozott”, azaz mandátumokká nem transzformált szavazatok között nem lehet különbség.

Ez a szint azonban szorosabban véve nem tartozik a választási rendszer arányosságának, valamint a választási formula működésének alkotmányos vizsgálódásai körébe. Ez abból a sajátosságából következik, hogy ez utóbbi vizsgálódás a szavazatok mandátumokká alakítását veszi szemügyre, és ilyen szempontból nem bír relevanciával, hogy az adott szavazatot mennyi személyhez köthetjük (lásd jelen rész 3. ábra.).<sup>75</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy ettől a szinttől való eltérés – a többi szinthez hasonlóan – végső soron az Országgyűlés összetételében való közreműködésben fog megmutatkozni, habár, ahogy a későbbiekben rámutatok, ennek a szintnek az elhatárolásánál bizonyos jogpolitikai szempontok is közrejátszhatnak.

### 3. ábra



Esetünkben a nehézséget a második, valamint a harmadik szint elhatárolása jelenti. Az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában – érthető okokból<sup>76</sup> – féloldalasan vizsgálta a választási rendszert, mert habár górcső alá vette a választókerületek eltérő nagyságából eredő különbségek alkotmányosságát, nem

<sup>74</sup> Lásd; VARSÁNYI 2006 (53.lj.) 110.o.

<sup>75</sup> Ezt juttatja érvényre az Alkotmánybíróság érvelése, mikor kijelenti, hogy „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámításnál minden szavazat ugyanannyit ér.” 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 246, 249-250.)

<sup>76</sup> Varsányi Benedek szerint ez a féloldalasság két okra vezethető vissza, egyrészt az indítvány maga a választókerületekre jutó választásra jogosultak számára hivatkozva kezdeményezte a vizsgálatot, másrészt „a testület óvatosan ügyelt arra, hogy ne lépje át a hatalommegosztás rendszerében neki szánt helyet, nem kívánt még burkoltan sem pozitív jogalkotói szerepet vállalni. VARSÁNYI 2006. (53.lj.) 115. o. – Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés széles mérlegelési jogkörével indokolta, hogy a testület eddig „tartózkodott a választási rendszer valamely eleme (többségi elem, arányos elem) egészének felülvizsgálatától.” 3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [28]



vizsgált számos egyéb körülményt, amelyek alapján nem érvényesül az „egyenlő számú szavazó eredményezzen mandátumot” elve.

Ebből fakadóan nem egyértelmű a második, illetve a harmadik szint elhatárolása, vagyis azon elemek azonosítása, amelyek tekintetében a választási rendszernek biztosítania kell a szavazatok egyenértékűségét, és amelyek tekintetében nincs ilyen kötelezettség, vagyis amelyekre nem terjed ki az egyenlő választójog fogalma. Az Alkotmánybíróság nevesített néhány tényezőt, amelyek miatt „elkerülhetetlenül eltérő szavazat eredményez mandátumot, tekintettel arra, hogy az egyes kerületekben eltérhet a versengő jelöltek száma és támogatottsága, valamint kerületenként különböző a szavazásban ténylegesen részt vevő állampolgárok száma.” Kijelenthető tehát, hogy a testület gyakorlatában alkotmányellenes, ha adott körzetben a szavazásra jogosultak száma fele egy másik kerület szavazásra jogosultjainak, azonban nem alkotmányellenes, ha két azonos számú szavazásra jogosulttal rendelkező körzetben az egyikben kétszer annyian szavaztak, és így kétszer annyi szavazat eredményezett konkrétan mandátumot. Kérdés, hogy milyen egzakt szempontrendszer alapján határolhatjuk el a két tényezőt, vagyis a szavazásra jogosultak számát a ténylegesen szavazóktól, erre a dolgot de lege ferenda javaslatában térek ki részletesebben.

#### **5.4 A választójog egyenlőségétől való eltérés feltételrendszere**

Az előző pontban kifejtettek szerint tehát az Alkotmánybíróság elkülönítette azokat az elemeket, amelyekre nem terjed ki az egyenlő választójog, tehát az általuk kifejtett hatás következtében fellépő, a választójog effektív egyenlőségétől való eltérés valójában nem jelent eltérést a választójog egyenlőségének elvétől. Ebből kifolyólag az eltérés fogalmilag csak az egyenlő választójog második szintjén értelmezhető.

A 6/1991. (II. 28.) AB határozat alapján az egyenlő választójog mint „kiemelkedően fontos” politikai jog korlátozása „éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó [...] csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.”<sup>77</sup> Maga a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat is úgy fogalmaz, hogy „a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el.”<sup>78</sup>

A vizsgálat ezek alapján tehát kétlépcsős; egyrészt elemezni kell, hogy az adott tényező egyáltalán beletartozik-e az egyenlő választójog hatókörébe (vagyis az előző pontban ismertetett tipológia melyik szintjén helyezkedik el), másrészt – amennyiben beletartozik az egyenlő választójog hatókörébe – vizsgálni kell, hogy van-e megfelelő alkotmányos indok, amely alátámasztja az eltérést. Azonban itt is figyelemmel kell lennünk a testület azon megközelítésére, amely alapján a választójog formális egyenlőségétől semmilyen indokból sem lehet eltérni.

Az Alkotmánybíróság 32/2004. (IX. 14.) AB határozatában a választási alapelvek – konkrét esetben a szavazás titkosságának elve – tekintetében kimondta,

<sup>77</sup> 6/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 19, 20.)

<sup>78</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 246, 252.)

hogy a testület által kidolgozott, majd az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésébe átültetett szükségességi-arányossági teszt e körben nem alkalmazható. Ezt megerősítette a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat is, valamint az álláspont a szakirodalomban is megjelenik.<sup>79</sup>

Ellenkező álláspontot képvisel Kiss László alkotmánybíró a korábban tárgyalt 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz<sup>80</sup> fűzött különvéleményében. Álláspontja szerint „a választójog egyenlősége – azon kívül, hogy van egy érintetlen abszolút magja – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint korlátozható, mivel ez utóbbi egy speciális (alapjoggyakorlást biztosító) egyenlőségi szabály.”<sup>81</sup>

A kérdés összefügg a választójog és a választási alapelvek, szűkebb értelemben a választójog egyenlőségének kapcsolatával. Bodnár Eszter részben megállapítja az alapjog és az alapelv közötti átfedést, amennyiben „mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, választójogának is egyenlőnek (egyenlő számúnak és értékűnek) kell lennie.” Ugyanakkor megállapítja, hogy az egyenlőségnek van a választójogon túlnyúló tartalma is, amely esetében nincs alapjogsérelem, csupán alapelvi sérelem.<sup>82</sup>

Meglátásom szerint a választójog és annak egyenlőségének elhatárolása ellen szól az Alaptörvény megfogalmazása, amely nem a választójog gyakorlásának, hanem magának a választójognak az egyenlőségét tartalmazza. Az Alaptörvény 2. cikkben szereplő „egyenlő választójog alapján” fordulat véleményem szerint egyértelmű; maga a választójog mint alapjog egyenlő, tehát az egyenlőség a választójog Alaptörvényben meghatározott szükségszerű tartalmának tekinthető. Amennyiben viszont az egyenlőség tartalmi eleme a választójognak, akkor annak korlátozása egyben a választójog korlátozása is, amire a fentiek alapján alkalmazható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági teszt.

Mindazonáltal, ahogy jelen dolgozatban is utalok rá, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata egyfajta „kvázi szükségességi-arányossági” teszt meglétére engedett következtetni, habár, a későbbiekben részletezett módon ennek a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat némileg ellentmond.

## **6. A győzteskompenzáció jogintézményének megítélése az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat**

### **6.1 A határozat**

Az Alkotmánybíróság a 2014-es országgyűlési választásokat követően hozott döntést a győzteskompenzáció alkotmányosságát illetően, a testület nem állapított meg alkotmány sértést.

<sup>79</sup> „Az AB által kimunkált szükségességi-arányossági teszt – mivel nem alapvető jogokról van szó – az alapelvekkel kapcsolatban nem alkalmazható.” DOMAHIDI 2009. (44. l.) 2737. o.

<sup>80</sup> Lásd; 16. l.

<sup>81</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [101]

<sup>82</sup> Példának hozza azt az esetet, ha egyes megyékben személyesen, máshol pedig levélben is lehetne szavazni. „Ebben az esetben a választójog mint alapjog nem sérül, hiszen mindenkinek lehetősége van a szavazata leadására, az egyenlőség azonban igen, hiszen nem azonos feltételek mellett.” BODNÁR Eszter 2014. (15. l.) 114-115. o.

Az indítványozók érvelése szerint a szavazatok egyenlő súlyának követelményétől csak alkotmányos indokkal lehet eltérni, azonban a győzteskompenzáció léteére nincs alkotmányos indok, mivel a korábbi választási rendszer már amúgy is aránytalan volt, amihez képest az új rendszer „még erőteljesebben többségi jellegű” tehát az aránytalanság melletti lehetséges alkotmányos érvek, így a kormányozhatóság illetve a stabil kormányzás nem jöhetnek szóba.

Az Alkotmánybíróság érvelésében megismételte korábbi gyakorlatát, mely szerint „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer [...] szabályainak megállapítása során”,<sup>83</sup> és ez az oka annak, hogy a testület eddig „tartózkodott a választási rendszer valamely eleme (többségi elem, arányos elem) egészének felülvizsgálatától, egyes szabályozási megoldásokat azonban érdemben megvizsgált.”

A testület kiemelte, hogy a szavazatok érvényesülésének egyenlő súlya nem abszolutizálható, emellett kijelentette, hogy az egyenlő választójog elve „nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, Alaptörvényben szabályozott garancia, ezért ennek sérelmére sem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítélni lehet.”<sup>84</sup>

A testület rámutatott, hogy korábban is következetesen nem követelte meg a választójog effektív egyenlőségét. Az Alkotmánybíróság megkülönböztette az eljárási értelemben vett egyenlőséget” és az effektív egyenlőséget, 3/1991. (II. 7.) AB határozatában foglaltakat megismétlő érvelése szerint a választópolgárok „vállalják a választások pontosan előre nem látható következményeit”, amelyek nem az eljárási, hanem az effektív egyenlőséggel vannak összefüggésben. A testület szerint ezek a tényezők aránytalanságot „csak utólag megállapítható módon eredményezhetnek”, és így a kérdés nem a szabály diszkriminatív voltával, hanem a választási rendszer arányosságával kapcsolatos.<sup>85</sup> Megismételte a 809/B/1998. AB határozatában foglaltakat, mely szerint „[a]z az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.” A testület tehát a győzteskompenzáció jogintézményét a fent említett tipológia harmadik szintjére sorolta, azon tényezők közé, amelyek a választójog effektív egyenlőségével vannak kapcsolatban, nem pedig a második szinten elhelyezkedő tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlőséggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a győzteskompenzáció jogintézménye „történetileg létező, és Magyarországon is ismert.” A testület szerint nem következik a szabályból pontosan meghatározható számú többletmandátum, és az egyéni győztes jelölőszervezete nem lesz feltétlenül az egész választás végkimenetelét tekintve a relatív győztes, illetve ha csekély az első és második helyezett között a

<sup>83</sup> 63/B/1995. AB határozat (ABH 1996, 509, 513.)

<sup>84</sup> 3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [32]

<sup>85</sup> 3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [34]

különbség, úgy csak csekély számú töredékszavazat keletkezik, amelyek így nem eredményeznek mandátumot.<sup>86</sup>

Figyelemreméltó megállapítást tett az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően, amikor kijelentette, hogy „a többségi vagy arányos, esetleg vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét. Ebből következően alkotmányos lehetne egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez képest pedig [...] minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát alkotmányosnak tekinthető [...], figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz előírást a választási rendszer arányos, többségi illetve kompenzációs alrendszereinek arányára.”<sup>87</sup>

## 6.2 Lévay Miklós és Bragyova András alkotmánybírák különvéleménye

A határozat szubsztantív részét – vagyis nem annak eljárásjogi kérdéseit, hanem a jogintézmény alkotmányosságát – érintő különvéleményt fűzött a határozathoz Lévay Miklós alkotmánybíró, melyhez Bragyova András csatlakozott. A különvélemény számos olyan megállapítást tesz, amelyek a határozatnak, illetve magának a jogintézménynek a jogtudományi vizsgálatánál fogódzkodóként szolgálhatnak.

A különvélemény elismeri az Országgyűlés széles mozgásterét a választási rendszer megalkotása kapcsán, azonban kiemeli, hogy „nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos kötöttségektől és követelményektől.” A különvélemény szerint a győzteskompenzáció diszfunkcionális, mivel a kompenzáció fogalmilag arányosító technika, a jogintézmény azonban éppen ellenkező irányba hat. Megfogalmazása szerint „a választójog egyenlősége sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további – kompenzációs – mandátumok elnyerését eredményezik, vagyis az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalanná teszi.” Mindezek alapján kijelenti, hogy „ha a választójog egyenlőségét a maga demokratikus tartalmában és funkciójában értelmezzük”, akkor a győzteskompenzáció „ilyen formája alaptörvényellenes.”

Végezetül a különvélemény felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság csökkenthette volna a rá nehezedő nyomást, ha a vizsgált rendelkezések pro futuro megsemmisítését is választhatta volna, annak hangsúlyozásával, hogy a döntés nem érinti a 2014-es országgyűlési választások eredményeit.<sup>88</sup>

## 7. A 3141/2014. (V. 9.) AB határozat értékelése a korábbi joggyakorlat, valamint a győzteskompenzáció választási rendszerben betöltött szerepének tükrében

A korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal való összhang vizsgálatakor a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatot az azt megelőző gyakorlatot összegző, e dolgozat V. részében ismertetett 22/2005. (VI. 17.) AB határozattal hasonlítom össze. Ezt indokolja egyrészt

<sup>86</sup> 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [37]

<sup>87</sup> 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [39]

<sup>88</sup> 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [52]-[60]

ez utóbbi határozat összegző tulajdonsága, másrészt a két határozat által vizsgált jogintézmény hasonlósága.

Mindkét esetben az Alkotmánybíróság – hasonlóan a választási küszöbvel foglalkozó 3/1993. (II. 7.) AB határozathoz – egy konkrét, jól elkülöníthető jogintézmény alkotmányosságát vizsgálta, és mindkét esetben figyelembe vette annak választási rendszerben elfoglalt helyét.

Ebből következően egyik vizsgálat tárgya sem – az Alkotmánybíróság fogalomrendszere szerint – az adott jogintézményt kitöltő valamely külső tényező (például választási részvétel) hatásából következő eltérés, hanem az – alkotmányjogi értelemben vett – választási rendszer eleme volt, amely így nem az adott választáson fejt ki hatását, hanem a választási rendszer alapján lebonyolított minden választáson. A körzetbeosztás a választási rendszer eleme, így az egyenlő választójognak a körzetek eltérő nagyságából következő sérelme nem csak adott választáson fog érvényesülni, hanem a rendszer absztrakt részét képezi, így minden választáson kifejti majd hatását, a konkrét eredmények ismerete nélkül.

Ugyanez azonban elmondható a győzteskompenzációról is. Ez ugyanis a választási rendszer absztrakt eleme, mivel – a fent bemutatott összefüggések alapján – konkrét választástól függetlenül kijelenthető, hogy nagyobb súllyal értékeli a győztesre leadott szavazatot. Ahogy az Alkotmánybíróság is elismerte 3141/2014. (VI. 9.) AB határozatában, ennek csupán a mértéke kérdéses, de a ténye nem; a testület fent is ismertetett érvelése szerint a győzteskompenzációból „nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum.”<sup>89</sup> Azonban ez elmondható a körzetek eltéréséből fakadó egyenlőtlenségről is, hiszen az a részvétel függvényében fejt ki hatását. Ebből fakadóan a győzteskompenzáció – a körzetbeosztás egyenlőtlenségéhez hasonlóan – mindig eltérő súllyal értékeli a szavazatokat, és ez az egyenlőtlenség a konkrét választás pontos paraméterei ismeretében különböző mértékű lehet.

Mindezekből az következik, hogy amennyiben a testület a körzetbeosztásból fakadó egyenlőtlenséget a választójog egyenlőségének második szintjére sorolta, akkor – a két jogintézmény hasonló természete miatt – a győzteskompenzáció esetében is így kellett volna tennie.

A jogintézmény második szintre sorolásából azonban az előzőekben tárgyaltak szerint az következik, hogy a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Mint rámutattam, az alkotmánybírósági gyakorlatban és a szakirodalomban – csaknem – teljes egyetértés uralkodik a téren, hogy a választási alapelvekre nem alkalmazható a szükségességi-arányossági teszt. Meglátásom szerint azonban ehhez közelálló követelményt támasztott az Alkotmánybíróság, mikor megfelelő alkotmányos [22/2005. (VI. 17.) AB határozat] vagy igen jelentős elvi [6/1991. (II. 28.) AB határozat]) indokot követelt meg az eltéréshez – ezt nevezem „kvázi” szükségességi-arányossági tesztnek.

A győzteskompenzáció lehetséges indoka volna a kormányzati stabilitás valamint az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzése. Mint a

<sup>89</sup> 3141/2014. (VI. 9.) AB határozat, Indokolás [37]

fentiekben is utaltam rá, a többségi választási rendszerek előnye a döntéshozatali funkció előtérbe helyezése, amely lecsökkenti annak az esélyét, hogy a pártrendszer szétaprózódjon és így koalíciókénszer, adott esetben pedig a kormányzáshoz szükséges többség hiánya lépjen fel. A 3/1993. (II. 7.) AB határozat éppen emiatt figyelembe vette e tényezőket a választási küszöb értékelésénél. Ahogy azonban fent is utaltam rá, az eddigi választási rendszer inkább többségi, mint arányos elvűnek volt mondható, és ugyanez igaz az új választási rendszerre. A fent részletezett okokból kifolyólag győzteskompenzáció nélkül is jelentős mértékben aránytalanít a rendszer. Ebből következően mind az előző, mind pedig a jelenlegi rendszer – győzteskompenzáció nélkül is – stabil országgyűlési többséget eredményezett (eredményezett volna), a stabilitás mint alkotmányos indok tehát nem jöhet szóba a győzteskompenzáció megítélésénél.

A fentiek összefoglalásaként elmondható tehát, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján a győzteskompenzáció 1. az egyenlő választójog értelmezési szintjei közül a második szinten értékelendő, és így 2. megfelelő alkotmányos indok szükséges a szavazatok súlyától való eltérésre valamint 3. ilyen alkotmányos indok hiányában a szabályozás alaptörvény-ellenes.

## **8. Javaslat új tipológia bevezetésére**

### **8.1 Az Alkotmánybíróság gyakorlatának hiányosságai – az egyenlő választójog egységének megbontása**

Az egyenlő választójog Alkotmánybíróság által meghatározott szintjei közül a formális egy ember – egy szavazat szintje elkülöníthető, amennyiben a fogalmi elhatárolás alapját adhatja az, hogy különösen visszás lenne, ha maga a jogszabály mondaná ki a választópolgárok közötti különbséget, vagyis az pusztán a választási rendszer jogi konstrukciójából kitűnne.

Észre kell vennünk azonban, hogy még ennek a szintnek az elhatárolásánál is tulajdonképpen az egyenlőtlenség detektálásának egyértelműségéből indulunk ki. Ahogy BODNÁR ESZTER rámutatott, a választójog szempontjából a szavazatok száma és súlya közötti különbségtétel „látszólagos”, amennyiben e kettő között szoros összefüggés van, vagyis „a plurális választójoggal azonos hatást érne el az a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos) szavazata.”<sup>90</sup>

Ezek alapján tehát már a formális szint elkülönítése is megkérdőjelezhető, azonban meglátásom szerint a megkülönböztetés explicite kimondása megalapozhat olyan jogpolitikai megfontolásokat, amelyek szigorúbb feltételhez köthetik annak tilalmát, vagyis abszolutizálhatják ezt a szintet.

Azonban látnunk kell, hogy a szavazatok mint kezdőpont, és a mandátumok mint végpont meghatározásával magát a választójog egyenlőségét is meghatároztuk, miszerint az csak a szavazatok egyenlő súlya lehet. Ezt az egységet nem lehet szétbontani effektív- és eljárási értelemben vett egyenlőségre, mivel a választási rendszerben a jogi konstrukciót a társadalmi közeg tölti ki, tehát a rendszer

<sup>90</sup> BODNÁR 2014. (15. lj.) 111. o.

elemeinek hatását nem lehet „jogi konstrukcióra” és „egyéb elemekre” bontva vizsgálni. Ahogy a fentiekből is kiderül, a választási rendszer pusztán jogi konstrukciójának vizsgálata nem elégséges a választójog egyenlőségének érvényesülésének értékelése szempontjából; ugyanaz a jogi konstrukció eredményezheti a szavazatok viszonylag egyenlő súlyát egyik államban, míg máshol kirívóan eltérő súlyt rendelne a szavazatokhoz. Az Alkotmánybíróság tipológiája a jogi elemeket és az egyéb hatásokat mellérendelve, vagyis egymástól leválasztva vizsgálja. Ez a horizontális megközelítés azonban hibás, ugyanis az – alkotmányjogi értelemben vett – választási rendszer becsatornázza a társadalmi-politikai valóságot, tehát a mandátumképzés, és így a választójog egyenlősége kapcsán egyik tényező sem vizsgálható a másik figyelmen kívül hagyásával.

#### 4. ábra



A jogalkotó értelemszerűen a szabályozást adhatja csak meg, amelyet a társadalmi tér tölt majd ki. Azonban ez a szabályalkotás sosem történik „politikai vákuumban”, azaz a jogalkotó mindig számolhat, és mindig számolnia is kell a szabályozást kitöltő politikai térrel. Ugyanez igaz az Alkotmánybíróságra is; a választási rendszer módosításánál a testület rendelkezésére állnak adatok a magyar politikai rendszer valamint az új és a régi választási rendszer működését illetően. A fentiekben láthattuk, hogy a választójog effektív egyenlőségének érvényesülése csak e rendszerek kölcsönhatásának figyelembevételével állapítható meg.

### 8.2 Az egyenlő választójog javasolt tipológiája

A fentiek alapján kétszintes tipológiát javaslok; az előbbiekben említett jogpolitikai megfontolások alapján indokoltnak tartom a formális szint elkülönítését, valamint helyeslendőnek tartom az Alkotmánybíróság eltérést kizáró megközelítését. A második szinten a választójog effektív egyenlőségét határozom meg. Ettől a jogalkotó csak alkotmányos indok esetén térhetne el, alkalmaznám tehát az

Alkotmánybíróság által korábban bevezetett „kvázi szükségességi-arányossági” tesztet.

Ebből a megközelítésből nem következne azonban, hogy csak egy tisztán arányos rendszer lenne alkotmányos. Mint arra a 3/1991. (II. 7.) AB határozat is rámutatott, az egyenlő választójoggal összefüggő legitimitás nem egyedüli cél. Figyelembe veendő a választási rendszer konstitutív funkciója, amelyből egy kormányzóképes népképviselői szerv megalakítása következik. Ha szemügyre vesszük a magyar demokrácia fejlődésének elmúlt huszonnégy évét, akkor láthatjuk, hogy egy tisztán arányos rendszer rendkívül instabillá tenné az Országgyűlés, és így az egész állam működését, mivel koalíciós kényszerrel teremtene egy alapvetően polarizált pártrendszerrel rendelkező államban.

Mindezek alapján meglátásom szerint az Alkotmánybíróság akkor járt volna el helyesen, ha: 1. megállapította volna a választójog alaptörvényi egyenlőségének és effektív egyenlőségének azonosságát; 2. a régi és az új választási rendszer összehasonlítása, valamint a 2014-es empirikus adatok elemzése eredményeként kijelentette volna, hogy a magyar szabályozásban megjelenő győzteskompenzáció nem elhanyagolható mértékben az aránytalanság irányába, vagyis a választójog egyenlőségének ellenében módosítja a rendszert; 3. megállapította volna, hogy az új rendszer – a régi rendszerhez való strukturális hasonlóságából fakadóan – e jogintézmény nélkül is biztosította volna a korábban is tapasztalt kormányzati stabilitást, vagyis azt, hogy a szabályozás mögött nincs alkotmányos indok; 4. mindezek összegzéséeként pedig a szabályozás alaptörvény-ellenességét kimondva pro futuro megsemmisítette volna az új Vt. 15. § (1) bekezdés b) pontját.

### **8.3 A formális megközelítés veszélyei – a győzteskompenzáció alkotmányellenességéről**

A győzteskompenzáció tárgyában hozott alkotmánybírói határozat formális megközelítése meglátásom szerint rendkívüli veszélyeket hordoz magában, és megkérdőjelezi, hogy a testület mennyiben száll majd síkra a jövőben a választási rendszer normativitásának védelme érdekében.

A határozat a választójog egyenlőségét lényegében a formális egy ember – egy szavazat szintre redukálja, amikor megállapítja, hogy a többségi vagy arányos rendszer alkalmazása nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét és kijelenti, hogy egy tisztán többségi rendszer is alkotmányosnak tekinthető. Ez a felfogás kiüresíti a választójog egyenlőségét, így korlátlan mozgásteret biztosít az Országgyűlésnek – vagyis az országgyűlési többséget birtokló mindenkorai politikai erőnek –, amely mozgásteret az egy ember – egy szavazat elve csak formálisan korlátozza. Ez azért is különösen veszélyes, mert – a gerrymandering, vagyis a körzethatárok manipulatív meghatározása mellett – a választási rendszer arányos és többségi elemei arányának módosítása az egyik legalkalmasabb eszköz a mindenkorai kormányzó politikai erő számára, hogy a rendszert a saját érdekei szerint formálja.

Meglátásom szerint ezért az Alkotmánybíróságnak a választási rendszer minden olyan módosításánál, amely aránytalanabbá teszi a rendszert, vagyis eltérést



jelent a választójog egyenlőségétől, különös figyelemmel kell vizsgálnia, hogy a módosítás háttérében áll-e alkotmányos indok. Ennek hiányában a választási rendszer normativitásának őreként kötelessége megsemmisíteni a változtatást, hiszen a magyar alkotmányos rendszerben nincs más ellensúly, amely ezt megtehetné helyette.

## Felhasznált irodalom

### Könyvek, monográfiák, kommentárok

BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (HVG Orac Kiadó, Budapest, 2014.)

DEZSŐ Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, Budapest, 1998.)

ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és Pártrendszerek* (Osiris Kiadó, Budapest, 2004.)

FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Voksok és Mandátumok* (Villányi úti könyvek, Budapest, 1998.)

ILONSKAI Gabriella: *Képviselők és Képviselőt Magyarországon a 20. században* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.)

KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Osiris Kiadó, Budapest, 2006)

LIJPHART, Arend: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990* (Oxford University Press, London, 1994)

SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító Alkotmánymérnökség* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.)

### Tanulmányok

BENOIT, Kenneth: *Models of electoral system change*, *Electoral Studies*, 2004., 23 (3)

BODNÁR Eszter: *Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban*. In: *Közjogi Szemle*, 2012/1.

BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.

DEZSŐ Márta: *Választási rendszerek*. In: *Választójog*, szerk. MÁTHÉ Gábor (Változó Világ 50 – Press Publica, Budapest, 2004.)

DOMAHIDI Ákos: 71. § [A választások alapelvei] In: *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.)

FÁBIÁN György: *Az országgyűlési választási rendszer 1988-2008*. In: *Magyarország politikai évtuszkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*, szerk. SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009.)

FÁBIÁN György: *Választási rendszerek az Európai Unió Tagállamaiban*. In: *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Közigazgatási továbbképzési jegyzet, szerk. SZOBOSZLAI György (Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.)

FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *A választási rendszerek arányosságának egyes*

- kérdései. In: Politikatudományi Szemle 1994. 3. szám
- FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Az arányosság újabb dimenziói*. In: Választási rendszerek. szerk. FÁBIÁN György (Osiris Kiadó, Budapest, 1997)
- JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. In: Pázmány Law Working Papers 2011/38
- KIS János: *A népszavazás a Köztársasági Alkotmányban*. In: *A Népakarat dilemmái*. szerk. ENYEDI Zsolt (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.)
- LIJPHART, Arend: *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991*. In: *Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe. Yearbook*, szerk. SZOBOSZLAI György (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992)
- LIJPHART, Arend: *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991*. In: *Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe. Yearbook*, szerk. SZOBOSZLAI György (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992)
- SZOBOSZLAI György: *Képviselő és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus demokrácia feltétele*. In: Politikatudományi Szemle 1998. 1. szám
- SZOBOSZLAI György: *Választási rendszer és politikai tagoltság*. In: *Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép*, szerk. SZOBOSZLAI György (MTA Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 2009.)
- RAE, Douglas W.: *A választási rendszer változó elemei*. In: Választási rendszerek szerk. FÁBIÁN György (Osiris Kiadó, Budapest, 1997.)
- TÓTH Csaba: *A magyar választási rendszer működése*. In: *Multa, rogare, rogata tenere, retente docere – Tudományos Diákköri dolgozatok 2001. II. kötet*, szerk. GARAI Borbála – TAKÁCS Péter (ELTE ÁJK, Budapest, 2002.)
- VARSÁNYI Benedek: *Egyenlő választójog – arányos választási rendszer*. In: *Fundamentum*, 2006/3.

## Elemzések

- Választás '14 – A Republikon Intézet Választási elemzése, 2014, elérhető az alábbi linken: [http://www.republikon.hu/upload/5000340/valasztasok\\_2014\\_ri.pdf](http://www.republikon.hu/upload/5000340/valasztasok_2014_ri.pdf)
- SZIGETVÁRI Viktor – TORDAI Csaba – VETŐ BALÁZS: *Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész)*  
[http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul\\_a\\_demokracian\\_az\\_uj\\_orzaggyulesi\\_valasztasi\\_rendszer\\_modellje\\_2\\_resz](http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance: „Electoral System Design: The New International Idea Handbook”, elérhető:  
[http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf)

**MILÁNKOVICH ANDRÁS**  
**Holt jog vagy új lehetőségek csírája?**<sup>1</sup>  
A kérelmezési- és panaszjog napjainkban

XV. cikk

*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*

## **1. Elméleti és módszertani kiindulópontok**

### **1.1 Bevezető gondolatok**

A modern államok alkotmányainak és a jogállamiság eszméjének egyik kiindulópontja az emberi jogok alapjogokként történő elismerése.

Az alapjogokat – alkotmányi szintű elismerésük szerint, időrendben – három generációra osztja az alkotmányjog-tudomány, amelyek közül az első az úgynevezett „polgári és politikai jogok” vagy klasszikus szabadságjogok csoportja. Az e körbe tartozó jogok a felvilágosodás és a francia forradalom vívmányai, szerkezetüket tekintve éles határt vonnak a jogosított egyén és a kötelezett állam közé. Utóbbi kötelezettsége kétféle: pozitív és negatív. Tartózkodjon egyrészt a szabadságjogok megsértésétől (negatív aspektus), segítse másrészt azok megvalósulását konkrét intézkedésekkel (pozitív követelmény – az objektív intézményvédelmi kötelezettség).

A klasszikus szabadságjogok között kapott helyet például az emberi élet és méltóság korlátozhatatlansága, a kínzás tilalma, a jogegyenlőség, a döntéshozatalban való részvétel körébe tartozó jogosultságok, a gyülekezés, az egyesülés, a vallás- és lelkiismeret szabadsága vagy a sajtószabadság. Alkotmányos elismerésüktől fogva – sőt, már jóval azelőtt is – mindegyikük a politikai filozófia, az etika és a jogtudomány (különösen az alkotmányjog-tudomány) érdeklődésének a homlokterébe került: szerzők sokasága foglalkozott velük tudományos igénnyel, könyvtárnyi szakirodalmat hagyva ezzel az utókorra.

E nagy vállalkozásból a hazai alkotmányjogász-közösség is kivette a részét. Különösen a rendszerváltás után kapott hangsúlyt, így akadémiai és egyetemi kutatóműhelyek, alapjogokat védő és fejlesztő civil szervezetek kezdték meg működésüket, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) pedig nagy lendülettel indította meg úgy az egyes alapjogok, mint a teljes alapjogi rendszer dogmatikájának kialakítását – a munka pedig napjainkig sem ért véget.

Megbújt azonban az Alkotmányban – s megbújjik az Alaptörvényben is – egy olyan alapjog, amely fent megnevezett társainál jóval kevesebb figyelmet kapott a

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekció Alkotmányjog II. tagozatában I. helyezést ért el. Konzulensek: dr. Kukorelli István DSc. egyetemi tanár, dr. Papp Imre PhD. egyetemi adjunktus.

jogtudománnyal foglalkozó társadalomtól, a jogalkotótól és a jogalkalmazótól. A hazai szakirodalomban egyedileg alig néhány szerző vizsgálta (leginkább más jogok mellett említik), a tankönyvek röviden térnek ki rá, a 2000-es évek közepéig egy elavult, szocialista szellemben íródott törvény szabályozta; még az Alkotmánybíróság is alig tucatnyi határozatban tesz csupán érdemi megállapításokat róla – pedig bizonyos tekintetben megelőzte az alapjogok első generációját, és nagy szerepet játszott azok genezisében. Ugyan továbbra is a csapat tagja, de mára mind a kutatás, mind az alkalmazás tekintetében „kispadra szorult”, és a pályán csak legritkább esetben látható. Ez a petíciós jog, más néven a kérelmezési- és panaszjog.

A petíciós joggal való tudományos foglalkozás időszerűségét az adja, hogy 2014. január 1-jén hatályba lépett a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény), amely az alapjog új, átfogó szabályozását célozza.<sup>2</sup> Úgy tűnik azonban, hogy nemcsak a gyakorlat<sup>3</sup> és a jogalkotó, de még a szakirodalom sem feltétlenül dolgozik letisztult fogalmakkal a petíciós jog körében.<sup>4</sup> Az elemzés végén meg tudjuk állapítani, hogy a petíciós jog egy (s talán az egyedüli) olyan alapjog, amely Magyarországon sosem volt átfogóan és megfelelően szabályozva – ebből a helyzetből pedig az új törvénynek sem sikerült kitörni.

A magyar jogrendszer számtalan „panasz” és „bejelentés” elnevezésű jogintézményt ismer, amelyek azonban közel sem feleltethetők meg mechanikusan a Panasztörvény szerinti beadványoknak.<sup>5</sup> Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy nem mindegyikük esik az Alaptörvény XXV. cikkének a védelme alá, sok közülük ugyanis valójában más eljárás alá tartozó, *sui generis* jogorvoslati eszköz. A fogalmak lehatárolásával és megfelelő tipizálással a jogszabályok e dzsungelében kell megtalálnunk az Alaptörvény vizsgált cikke szerint védett beadványokat, miközben azt is folyamatosan szem előtt kell tartanunk, hogy a petíciós jog esetén valójában két, eltérő funkciót kidomborító jogról beszélünk.

E dolgozat arra vállalkozik, hogy tudományos igénnyel és eszköztárral áttekinti a petíciós jog alapjogi dogmatikáját, és néhány ponton igyekszik azt meg is újítani, végül pedig megadja a kérelmezési- és panaszjog alapjogi fogalmát. Kiindulópontja, hogy a petíciós jog lényegesen több lehetőséget tartogat a társadalom számára a ma ismert és szabályozott szintnél: ide tartozik a (tág értelemben vett) „civil” szféra, az „aktív állampolgárok” bevonása a döntéshozatalba, céljaik becsatornázása. A kutatás végén kialakulhat egy olyan, néhány pontjában megújított, stabil dogmatikai alap, amelyre későbbi kutatások során egy irányba ható kiegészítések és hangsúlyáthelyezések rendszere építhető fel, a dolgozat pedig maga is megfogalmaz ajánlásokat a szabályozás hatékonyabbá tételére. Ez az a gondolati

<sup>2</sup> Elfogadva: 2013. október 14. Kihirdetve: 2013. október 21.

<sup>3</sup> Ld. a 4. fejezet megállapításait

<sup>4</sup> Pl. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. A 64. § [az Alkotmány petíciós jogra vonatkozó szakasza - MA] „kivételes jelentőségét jól mutatja, hogy több szervezet – az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az ügyészség – egyik alapvető funkciója az ilyen panaszok elbírálása.” Valójában a felsorolt szervezetek egyikének sem „alapvető” funkciója a 64. § (az Alaptörvény XXV. cikke) szerinti beadványok elbírálása; ld. Később. SZAMEL Lajos szerint a jogtudomány “sántítva baktat az alkotmányos (és egyéb) szabályozás után, s inkább a pozitív jog glosszálására törekszik.” SZAMEL Lajos 1988: 195-198. o.

<sup>5</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2344. o. Ld. például: HORÁNYI 1999: 112. o.

keret, amelyet a következő alfejezetben bemutatandó célok és módszertani eszközök segítségével igyekszünk tartalommal feltölteni.

## 1.2 Célok és módszertani eszközök

E dolgozat célrendszere többrétű; ehhez igazodik a szerkezeti felosztás is. Első részében a petíciós jog történeti hátterét és hatályos alkotmányi megfogalmazását törekszik feltárni és arra vonatkozóan releváns következtetéseket levonni. A második rész a hatályos hazai szabályozást, nevezetesen a petíciós jog dogmatikáját vizsgálja, az elemzés végére megadva a petíciós jog alapjogi fogalmát. A hazai szabályozás vizsgálatának a megkezdése előtt, a helyes kiindulópont megtalálásához fontos a jelen állapot feltérképezése, amely így szintén a dolgozat (igaz, járulékos) célkitűzése lesz.

Az első rész a petíciós jog fejlődését az összehasonlító jog módszerével, alapjoggá válásától mutatja be (külön kitérve a hatályos magyar alkotmányos rendelkezés keletkezéstörténetére és alternatíváira), majd segítségül hívva a jogtudomány és az Alkotmánybíróság – igaz, szűkszavú – megállapításait, felvázolja az alapjog jellemzőit. Ezt követően ékelődik be a petíciós jog korábbi és jelenlegi érvényesülését feltáró fejezet. Lehetséges cél, hogy a vizsgálat e ponton kvantitatív és empirikus megállapításokon nyugodjék: szervtípusok szerint véletlenszerűen kiválasztott alanyok reprezentatív mintáján, közérdekű adatigénylés formájában történő megkereséssel, majd a kapott válaszok vizsgálatával értékes adatok nyerhetők. Ezeket a korábbi hasonló felmérések eredményével összevetve trendek vázolhatók fel, amelyek a petíciós jog intézményeinek alkalmazásáról informálnak. Egyes hatásköri változások természetesen e kutatás keretei között nem szűrhetők ki, így az eredményekhez kellő módszertani kritikával – ugyanakkor engedékenységgel – kell viszonyulnunk.

A második rész dogmatikai rendszert vázol fel, s ebben vizsgálja az idén hatályba lépett törvényi szabályozást. Azt összeveti a korábbi – különösképpen az 1977 és 2004 között hatályos – rendelkezésekkel és az azokhoz kapcsolódó szakirodalmi kritikákkal. Így választ kaphatunk arra a kézenfekvő kérdéseggyüttesre, hogy az új törvény érzékeny volt-e a korábbi hiányosságokra, hatékonyan és célszerűen reagált-e azokra, kihasználta-e a fejlődési lehetőségeket. Mindez átvezeti a gondolatmenetet a következő részhez.

A harmadik egység az általunk elvégzett empirikus kutatás eredményeit tartalmazza összefoglalóan.

Amint azt később részletesen kifejtjük, a petíciós jog alatt két, céljaiban és tartalmában eltérő jogosultságot értünk: a kérelmezési (kérvényezési) jogot és a panaszjogot. A fogalmi elhatárolásra és az elhatárolási problémák megvilágítására a maguk helyén kerül sor; itt annyit szögezünk le, hogy a petíciós jog (mint összefoglaló elnevezés) alatt érti a dolgozat mind a kérelmezési-, mind a panaszjogot.

A felvázolt szerkezeti rend alkalmas arra, hogy a kérelmezési- és panaszjog jelenlegi helyzetének teljes áttekintését adja, dogmatikai rendszer kibontásával pedig olyan alapot teremtsen, amely újra képes élettél megtölteni e sok tekintetben tetszhalott állapotban ragadt alapjogot.

## 2. A petíciós jog történeti fejlődése napjainkig<sup>6</sup>

*„S ha tán utolsó fillérünkre egy törvénytudó felírja a panaszt, ki írja fel keserves könnyeinket, hogy jó királyunk megláthassa azt?”*

/Katona József: Bánk bán/

A kérelmezési- és panaszjogot az alkotmányok alapvető jogként fogalmazzák meg és védik. A megismeréséhez vezető első logikai lépés így feltétlenül a jellegzetességéhez kapcsolódik: az alapjog tartalmának a feltárását célozza. Mindehhez érdemes legelőször történelmi és nemzetközi kontextusba helyezni, majd az Alaptörvény hatályos szövegének keletkezését vizsgálni.

### 2.1 A felvilágosodásig

A kérelmezési- és panaszjog eredete messze a feudális-monarchikus korszakba nyúlik vissza.<sup>7</sup> Alapja egy bizonyos, régtől létező szociálpszichológiai jelenség: az alattvaló nem bízik a „törvénytudókban” (amelynek oka a hatékonyság alacsony fokától a korrupt működésen át a túlszabályozottságig sokféle lehet), bizalmat helyez azonban a „jó királyba” mint végső mentsvárba.<sup>8</sup>

A jog kifejlődésének a kezdete a common law rendszerében keresendő. Noha tartalma természetesen minden tekintetben átalakult és a garanciákon keresztül kiteljesedett, alapvető jegyeit hordozza már az angol uralkodó által 1215-ben kiadott *Magna Charta Libertatum*<sup>9</sup> saját végrehajtásáról rendelkező 61. cikke is.<sup>10</sup> A „Szabadságlevél” felhatalmazza a bárókat, hogy maguk közül huszonöt tagból álló testületet válasszanak. Ha a dokumentumban garantált jogok megsértése közülük négynek a tudomására jut (de fontos, hogy kizárólag panasz alapján s nem „hivatalból” eljárva), jogukban áll a sérelem orvoslására petíciót (kérelmet) terjeszteni a király elé, aki azt 40 napon belül köteles orvosolni. Amennyiben ezt nem tenné meg, a létrehozott testület – későbbi megtorlástól sem fenyegetve – akár fegyveresen is a megállapodás betartására szorítani a királyt.<sup>11</sup> E jogintézmény az „ellenállás joga” néven vált ismertté.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> A dolgozat tárgyánál és terjedelmi korlátainál fogva természetesen nem vállalkozhat a kérelmezési- és panaszjog történetének rendszeres, átfogó feldolgozására. Célunk, hogy a jogfejlődés sarokpontjain keresztül mutassuk be az alapjoggá válás folyamatát.

<sup>7</sup> A „monarchikus” jelzőt e ponton azért tartottam fontosnak hozzátenni, mert önmagában ez a körülmény is jellemzi a modern petíciós jog előzményeit. Ok volt emellett, hogy a (szűken vett) feudalizmus szakirodalmi álláspontok szerint nem mindenben fedi a petíciós jog kialakulásának időszakát.

<sup>8</sup> VASS 1997: 20. o.

<sup>9</sup> Történetére, utóéletére és hatására l. HOLT 1992. Különösen: 1-23. o.

<sup>10</sup> LAWSON – SEIDMAN 1999: 739-766, 741. o.

<sup>11</sup> „[...] the said four barons shall repair to us [...] and, laying the transgression before us, **petition** to have that transgression redressed without delay. And if we shall not have corrected the transgression [...] **within forty days**, reckoning from the time it has been intimated to us [...] those five and twenty barons shall, together with the community of the whole realm, distrain and distress us in all possible ways [...]” Eredeti nyelven és angol fordításban ld. HOLT 1992: 468-473. o. Magyarul ld. KOVÁCS 1988: 103. o.

<sup>12</sup> HOLT azt hangsúlyozza, hogy a 61. Cikkben biztosított jog nem tekinthető úgy, mint a királyi hatalom korlátozásának kezdetleges formája (a háborúindítás joga korábban sem volt ismeretlen); az csupán a király és a bárók

Az 1689-es angol *Bill of Rights* már a korona minden alattvalójának biztosítja a jogot, hogy petíciókat intézzenek a királyhoz, s rögzíti, hogy e kérelmekkel kapcsolatban minden letartóztatás és vádemelés törvénytelen.<sup>13</sup> Megjegyezzük, hogy (amint az a későbbiekből kiderül) az adott határidőn belül való, érdemi válaszadás kötelezettsége, valamint a petíciós joggal élő személy védelme egyaránt attribútumai az alapjoggá vált, modern petíciós jognak is, a tárgyalt dokumentumok tehát ennyiben sokkal tekinthetők előképnek.

A legfejlettebb formájában a *Magna Charta*ban megmutatkozó ellenállási jog azonban nemcsak a szigetországban létezett: a megoldást a keresztes háborúk során, a 11-12. század fordulóján létező államok is ismerték. A Jeruzsálemi és az 1192-ben létrejött Ciprusi Királyság szokásjoga, valamint az 1204-ben alakult Latin Császárság jogrendszere, később pedig az 1287-es aragón privilégium is alkalmazta a királyi hatalom ilyen korlátját.<sup>14</sup>

Az ellenállás jogát a magyar jogi hagyományba II. András aranypecsétetes oklevele emelte be. BÓNIS György szerint a fentiek közül közvetlen hatása az Aranybullára egyedül a ciprusi szokásjognak lehetett.<sup>15</sup> Az előkelők és serviensek számára számos új jogot rögzítő Aranybulla mint „a nemesek rendi privilégiuma”<sup>16</sup>, a következő szankciós záradékot tartalmazza: „[h]a a király, vagy jogutódai a fenti rendelkezések ellenében járnának el, a püspökök és más nagyurak jelen oklevél erejénél fogva összesen és egyenként ellenállhatnak és ellentmondhatnak a királynak és jogutódainak anélkül, hogy ezzel a hűtlenség vétkét követnék el.”<sup>17</sup> Az ellenállás joga ezután – jórészt a király és a nemesség akkori erőviszonyai szerint – hol erőteljesebben, hol halványabban volt jelen a magyar közjogi gondolkodásban. A 17. század Habsburg-ellenes fegyveres mozgalmainak bukását követően, 1687 októberében a rendek végül lemondtak a *ius resistendi*ről.<sup>18</sup>

A petíciós jog története és az Aranybulla viszonyában legfontosabb mégsem az ellenállási jog, hanem a királynak az a kötelezettsége, hogy a serviensek panaszainak és kérelmeinek meghallgatása végett Fehérváron évente „panasznapot” tartson.<sup>19</sup> E rendelkezés utal arra az alattvalói igényre, hogy a király közvetlen bíraskodása alá tartozhassanak, és panaszaikkal is közvetlenül az uralkodóhoz fordulhassanak. Maga a petíció későbbi elnevezése (kérelem,

---

kapcsolatának békés mederben tartását célozta. HOLT 1992. 343-346. o.

<sup>13</sup> „That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal” [http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp) (2014.11.03.) Ld. még: HAJAS – PATYI: 2009: 2338. o.

<sup>14</sup> DEGRÉ 1988: 367. o.

<sup>15</sup> A *Magna Charta* az eljárási és szervezeti szabályok jóval cizelláltabb rendszerét vezette be. Az 1217-es szentföldi hadjáratban a magyar csapatok küzdöttek ciprusi katonák mellett, és megfordultak Cipruson, így kapcsolatba kerülhettek a helyi jogrendszerrel. BÓNIS 1947: 175. o.

<sup>16</sup> DEGRÉ 1988: 366. o.

<sup>17</sup> Érdemes megjegyezni, hogy az erőviszonyok változása okán az ellenállási jogot a gyakorlatban nem alkalmazták, ezért a király 1231-ben újabb szabadságlevelet adott ki, amely, bár rendelkezéseit nagy részben megismétli, csak közvetetten utal az Aranybullára. E dokumentum az ellenállás helyett másféle szankcióval fenyegeti a királyt: ha nem tartaná tiszteletben a szabadságokat, az esztergomi érsek előzetes figyelmeztetés után kiközösítheti. Ezzel gyakorlatilag az ellenállási jog közvetett formája valósult meg (amivel a következő évben éltek is). DEGRÉ: 1988: 367. o.

<sup>18</sup> Az ellenállási jog történetének itt nem részletezett momentumaira l. DEGRÉ 1988: 368-371. o.

<sup>19</sup> Aranybulla, 1. cikk. MOLNÁR Kálmán a pozitív jog alapján végső soron innen vezeti le a petíciós jogot. MOLNÁR 1929: 215-216. o.

folyamodvány) is abból a helyzetből fakad, amikor az érdeksérelmet szenvedett lakosok a monarchát keresték panaszuk orvoslása végett.<sup>20</sup> Leszögezzük, hogy mindez még nem jelenti a modern petíciós jog teljes érvényesülését, amelyről a felvilágosodás előtt nem beszélhetünk.<sup>21</sup>

## 2.2 A felvilágosodástól

A petíciós jog alapjoggá válásának időszaka a felvilágosodás, illetve a francia forradalom. E feudális eredetű jogosultság beemelése a népszuverenitáson, hatalommegosztáson és az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló első modern alkotmányokba valószínűleg annak köszönhető, hogy a forradalmak során a petíciók előterjesztése politikai tartalommal töltődött, és mint ilyen, nagyban hozzájárult az *ancien régime* felváltásához.

A petíciós jog *Franciaországban* az abszolutizmus időszaka alatt kérvényezési jogként létezett; a panasz és a kérvény közötti különbségtétel a forradalmi törvényhozás vitáinak terméke.<sup>22</sup> Szigorú értelemben véve petíciónak a kérvényezést tekintették<sup>23</sup>, amely az 1789-es Ember és Polgár Jogairól szóló Deklarációban külön nem kapott helyet, de az 1791-es Alkotmány már – igaz, csak egyénileg gyakorolható – polgári jogként tartalmazza.<sup>24</sup> A kérvények ekkoriban a politika eszközeivé váltak; a forradalom alatt rengeteg ilyen petíció keletkezett, amelyek „igazi álcázott interpellációk voltak”, és a parlamentáris rendszer megszilárdításához is nagyban hozzájárultak.<sup>25</sup>

*Franciaországban* a 19-20. században is folyamatos viták szóltak a petíciós jog biztosításáról. A parlamentáris rendszer megszilárdulása miatt a politikai petíciók jelentősége folyamatosan visszaszorult, az alkotmányok pedig szűkszavúan rendezték, vagy éppen tiltották a beadásukat. 1950-ben bűncselekménynek számított kérvények elfogadása érdekében gyülekezni, amit az 1958-as alkotmány tovább erősített. Ezzel párhuzamosan az egyéni panaszok benyújtását szélesebb körben engedélyezték.<sup>26</sup> A petíciós jog gyakorlása mára jelentősen visszaszorult; helyette általában egyéb, hatékonyabbnak vélt eljárásokat választanak.

*Német* jogterületen nehezen vetette meg a lábát a kérvényezési jog: a szász herceg és a porosz király az 1730-as évek végén még tömlőccel fenyegették azt, aki petíciókkal zaklatja őket. A 19. század elején több állam kodifikálta a kérelmezés és panaszlás jogát, majd az 1849-es „paulskirchei”<sup>27</sup>, végül az 1871-es birodalmi alkotmány is felvette rendelkezései közé.<sup>28</sup> Ez utóbbi szabályok már – a francia megoldásokkal ellentétben – nem tesznek különbséget egyéni érdekekben vagy

<sup>20</sup> SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

<sup>21</sup> FÖLDESI 1993: 17. o.

<sup>22</sup> BÓDI 2004: 88. o.

<sup>23</sup> A „társadalmi és politikai viszonyok megváltoztatását szorgalmazó” javaslatokat. Uo.

<sup>24</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2338. o. „az Alkotmány mint természetes és polgári jogokat, azonos módon biztosítja (...) azt a jogot, hogy bárki egyéni panaszait a hatóságokhoz benyújthassa.” ld. KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976: 123. o.

<sup>25</sup> A jakobinusok (Robespierre vezetésével) mindenki számára megnyitották volna a jogot, míg a girondisták (vezetőjük: Brissot) korlátozásokat vezettek volna be. Bővebben l. BÓDI 2004: 88-90. o.

<sup>26</sup> Uo. 91-95. o.

<sup>27</sup> „Minden németnek joga van arra, hogy írásban kéréseivel és panaszával forduljon a hatóságokhoz, a népképviseltekhez, illetve a Birodalmi Gyűléshez.” Idézi: SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

<sup>28</sup> BÓDI 2002: 7. o.; BÓDI 2004: 97. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2338. o.



közérdekben, egyedileg vagy közösségleg előterjesztett petíciók között, ami a petíciós jog fejlődésének alighanem „a fordulópontja, ami létjogosultságát a mai napig megalapozza.”<sup>29</sup> A német *Grundgesetz* ma a 17. és 45c. cikkben szabályozza a petíciós jogot, amelyet az Alkotmánybíróság és a parlament hatékonyan működő és gyakorta használt alapjoggá fejlesztett.<sup>30</sup> E példából a korábbi és a hatályos magyar alkotmányos szabályozás is sokat merített.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának eredeti szövege nem tartalmaz utalást a petíciós jogra, ám 1791-es kiegészítései implicite elismerik, amikor a Kongresszus hatáskörét korlátozzák: „nem csorbíthatja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”<sup>31</sup> Az alkotmányértelmezés természetesen kibontotta a rendelkezést és kiterjesztette a petíciós jogot.<sup>32</sup>

Általános tendenciaként megállapítható, hogy a petíciók eleinte főként a politikai képvisellel nem rendelkező rétegek véleményének becsatornázására vagy egyéb politikai nyomásgyakorlás megvalósítására szolgáltak.<sup>33</sup> E funkció a forradalmi változásokat és a polgári átalakulást, így a népképviselőten alapuló, választott testületek létrehozását követően sokat veszített jelentőségéből; helyét a 19. század első felében és közepén az immár alkotmányos szinten is védett jog másik pillére, a panasz vette át. A század második felére azonban elkezdett kiépülni a jogállam, a maga garanciáival: a többi hatalmi ágról leválasztott, független igazságszolgáltatás szabályozott jogorvoslati rendszert kínált, megkezdtek működésüket a közigazgatási bíróságok, később pedig az alkotmánybíróságok is. E jogi környezetben a polgárok jog- és érdeksérelemből származó panaszok legnagyobb része természetesen a megjelenített jogorvoslati utak valamelyikére terelődött. A panaszjog gyakorlása így leginkább azon esetek szűk körére szorult vissza, amikor a jogorvoslati rendszer nem ad adekvát választ a panaszosnak (aki így kvázi „szuperrevízióban” bíz), illetve amikor jogilag más eljárásban nem érvényesíthető érdeksérelemről van szó.<sup>34</sup> Látható tehát, hogy időben ugyan eltérve, de a petíciós jog két „részjoga” egyaránt veszített a jelentőségéből. Ezzel indult el a vizsgált alapjog folyamatos „eljelentéktelenedése”, amely tükröződik mind a jogirodalmon, mind a jogalkotáson, és a jogérvényesítésen.<sup>35</sup>

### 2.3 A petíciós jog nemzetközi és alkotmányos szintű szabályozása napjainkban

Mint már említettük, a petíciós jog a modern alkotmányok alapjogi katalógusainak tipikus szereplője. Az európai alaptörvények közül mindössze a finn és az ír

<sup>29</sup> SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

<sup>30</sup> BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: 731., 739. o. A petíciós jog német jogterületen való fejlődésének történetére l. még KOMMENTAR: 1-21. o.

<sup>31</sup> SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

<sup>32</sup> Noha ennek mértéke elmaradt a *Bill of Rights*-ban foglalt többi alapjogtól. HODGKISS: 569. o.

<sup>33</sup> Az ilyen beadványok stilisztikai sajátosságaira és azok változásaira ld. KAJTÁR 2001: 123-127. o.

<sup>34</sup> Uo.; TILK 2006: 446. o.

<sup>35</sup> SZAMEL Katalin megjegyzi: „A petíciós jog megléte vagy hiánya tehát a jogállamisággal semmiféle összefüggésben nincsen, a jogállamiság alapvető garanciáihoz képest másodlagos, pótlólagos, kiegészítő szabály csupán, amelynek szükségességét éppúgy lehet vitatni, mint ahogyan érvelni is lehet amellett, hogy az Alkotmányba bekerüljön.” SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

alkotmányból maradt ki<sup>36</sup>; a többi állam megfelelően védi.<sup>37</sup> Leginkább szűkszavú e tekintetben a svájci<sup>38</sup>, míg a legrészletesebb szabályokat a német<sup>39</sup> és a cseh<sup>40</sup> alkotmány nyújtja.

Alapvetően más trendeket figyelhetünk meg, ha a nemzetközi emberi jogi egyezményeket vesszük szemügyre.<sup>41</sup> A második világháborúból és az azt követően kialakuló szovjet befolyási övezet jogi viszonyaiból adódó egyik legfontosabb tapasztalat, hogy az egyén könnyen védtelenné válik az állammal szemben; részben ez motiválta az államokat arra, hogy a 20. század közepétől egymás között különböző tárgyú emberi jogi egyezményekben garantálják az alapvető jogokat. E folyamatot nevezhetjük a jogok „nemzetközivé válásának” is, s az egyes szabadságjogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok szinte kivétel nélkül érintettek voltak: helyet kaptak az egyezményekben.

Nem így a petíciós jog:<sup>42</sup> sem az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem az ezt konkretizáló 1966-os Egyezségokmányok nem nevesítik.<sup>43</sup> A regionális emberi jogi egyezményeket vizsgálva vegyesebb, de tendenciáiban hasonló a helyzet. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény nem, az Európai Szociális Charta eredetileg szintén nem tartalmazza a petíciós jogot, ám utóbbi 1995-ös kiegészítő jegyzőkönyve – igaz, mind alanyait, mind tárgyát tekintve szűk körben – elismeri a panaszjogot. Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájában szintén nem találunk ilyen rendelkezést. Emberi jogként ismeri el ugyanakkor az Amerikai Államok Szervezete által elfogadott Emberi Jogok és Kötelességek Amerikai Nyilatkozata. Az Európai Unió széles körben ismeri a petíciós jogot: az Európai Unióról szóló Szerződés szerint az uniós polgárok petíciókkal fordulhatnak az Európai Parlamenthez, és beadványokat intézhetnek a szervezet bármely intézményéhez, 1994-től pedig működik az Európai Ombudsman intézménye, amelyet az intézmények tevékenységével kapcsolatos visszasságok esetén szintén igénybe vehetnek.<sup>44</sup>

Azt a furcsa helyzetet tapasztaljuk hát, hogy a petíciós jogot széles körben ismerik a nemzeti alkotmányok, de az univerzális emberi jogi egyezmények nem, a regionális dokumentumok pedig elvétve részesítik védelemben. A jelenség a jog csökkenő jelentőségének a leképeződése lehet.

## 2.4 Petíciós jog a 2010-11-es alkotmányozáskor és az Alaptörvényben

Az 1949. évi XX. törvényben (a továbbiakban: Alkotmány) egészen a rendszerváltásig nem szerepelt a petíciós jog – noha az ide tartozó jogosultságokat 1977-től törvény

<sup>36</sup> Az alkotmányos elismerés hiánya sem jelenti azonban azt, hogy az államok ne érvényesítsék a petíciós jogot; csupán azt, hogy a külön szabályozást nem tartják lényegesnek. FÖLDESI 1993: 22. o.

<sup>37</sup> TILK 2006: 443. o.

<sup>38</sup> 33. cikk. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (2014.11.03.)

<sup>39</sup> 17. cikk, 45c. cikk. [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0217](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0217) (2014.11.03.)

<sup>40</sup> Alapvető jogok és szabadságok chartája, 18. cikk. <http://www.usoud.cz/en/charter-of-fundamental-rights-and-freedoms/> (2014.11.03.)

<sup>41</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2339-2340. o.

<sup>42</sup> Részletesen l. BÓDI 2001: 3-5. o.

<sup>43</sup> Rokon jogait (pl. gyülekezés szabadsága, közügyekben való részvétel) természetesen garantálják.

<sup>44</sup> A petíciós jogra: EUSz 20. cikk 2) bekezdés d) pontja; az ombudsman intézményére: EUMSz 228. cikk

szabályozta. A jogra már az 1988-89-es alkotmánytervezetek is utaltak, ám nem nevezték néven.<sup>45</sup> Az 1989. október 23-tól hatályos szöveg<sup>46</sup> 64. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”<sup>47</sup> A szabály sarokpontjai tehát a következők: mindenkit megillető jog; egyénileg és kollektíven is gyakorolható; írásban nyújtható be; tárgya kérelem vagy panasz; illetékes állami szervhez terjeszthető.

Jelen alfejezet azt igyekszik feltárni, hogy az Alaptörvény elfogadását megelőző hónapokban napvilágra került számos alkotmánykonceptió tartalmazta-e, s ha igen, milyen formában tartalmazta a petíciós jogot. Azaz: milyen alternatívái merültek fel a végül elfogadott szövegnek? A feldolgozott, 2010–2011-ben keletkezett javaslatok: Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának koncepciója, Szili Katalin független országgyűlési képviselő tervezete „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról”, a Lehet Más a Politika „Alkotmány a jövőnek” címet viselő tervezete, Gáli Csaba, Sepsi Tibor és Tordai Csaba alkotmányjogászok „Az új Alkotmány egy tervezete” című munkája, valamint a T/2627. irományszámon az Országgyűlés elé terjesztett Alaptörvény-javaslat.

Az Országgyűlés 2010 júniusának végén eseti bizottságot hozott létre, amelynek feladatául Magyarország új alkotmánya koncepciójának az elkészítését szabta. Az elkészült „magalkotmány-konceptió”<sup>48</sup> szabályozási elve, hogy csupán a legfontosabbnak tartott elemeket emeli alkotmányos szintre, az egyéb szabályokat sarkalatos törvények és törvények körébe utalja. A koncepció eltér az Alkotmány és a végül elfogadott Alaptörvény szövegétől is abban, hogy nem köti írásos formához az alapjog gyakorlását, emellett egy – témánk szempontjából jelentéktelen – terminológiai módosítást tartalmaz.

A Lehet Más a Politika által elkészített tervezet a szövegszerű javaslat mellett a kodifikáció preferált irányát nevezi meg – a petíciós jog esetében némileg általánosan.<sup>49</sup> A petíciós jogot mint „a megalapozott állampolgári részvétel egyik alkotmányos pilléré” jelöli, amely „a válaszhoz fűződő joggal” teljesebben ki. A koncepció a jog gyakorolhatóságát az egyént érintő közhatalmi döntésekhez kapcsolná (így tehát szűkítené), amelyekben ily módon közvetlenül vehetne részt a jog címzettje. Rögzítené továbbá, hogy a jogot törvényben kell szabályozni.

Gáli Csaba, Sepsi Tibor és Tordai Csaba alkotmányjogászok alkotmányjavaslat<sup>50</sup> az előzővel éppen ellentétes irányba szűkítené az alapjog tárgyát, amennyiben kizárólag közérdekű ügyben előterjesztett petíciót részesítene alkotmányos védelemben. A kérelem és a panasz mellett önálló beadványtípusként nevesíti a javaslatot is. További újdonság, hogy az írásos forma mellett az elektronikus

<sup>45</sup> BALOGH 2003: 612. o. Más értelmezések szerint ez az „utalás” inkább a jogok bíróság és hatóságok előtt való érvényesíthetőségére mutatott. I. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

<sup>46</sup> Kiegészítette az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

<sup>47</sup> Ez a szabályozás a német *Grundgesetz* hagyományait követi, amelynek 17. cikke mondja ki: „[m]indenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes hatóság és a népképviselő elé.” SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

<sup>48</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (2014.11.03.)

<sup>49</sup> [http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp\\_alkotmanykonceptio.pdf](http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf) (2014.11.03.) 15. o.

<sup>50</sup> <http://www.tordaicسابa.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (2014.11.03.) 22. o.

előterjesztés módszerét is mint lehetőséget jelöli meg. A címzett „közhatalom gyakorlásával járó tevékenységet folytató” szerv lehet, aki törvény által meghatározott határidőben köteles a petíciónálónak válaszolni.

A Magyar Köztársaság Alkotmányára tett törvényjavaslatot 2011. március 15-én terjesztette az Országgyűlés elé *Szili Katalin* független képviselő.<sup>51</sup> A tervezet az Alkotmány 64. §-át (egy terminológiai változástól eltekintve) szó szerint adaptálja.

Végül, 2011. március 14-én előterjesztésre került a T/2627. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről.<sup>52</sup> A javaslat akkor még a XXIII. cikkben szabályozta a petíciós jogot a következő, végül XXV. cikként elfogadott szövegezéssel: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” Az Alkotmány akkor hatályos szövegéhez képest újdonság volt tehát, hogy szintén három tárgykört jelenít meg (a kérelem és panasz mellett a javaslatot is), emellett az „illetékes szervhez” megfogalmazás helyett a „közhatalmat gyakorló” szerveket nevezi meg lehetséges címzettként. A szöveghez fűzött indokolásból két, érdemi többletinformációhoz jutunk: önkormányzatok is lehetnek címzettek, illetve a rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra és javaslatokra vonatkozik.

Az Alaptörvény 2011. április 18-án elfogadott szövege a számozást leszámítva a T/2627. sz. törvényjavaslatához képest nem változott.

A vizsgálat eredményei – az Alkotmány 64. §-ához viszonyítva – tehát a következő táblázatban foglalhatók össze: (a változásokat kiemeltük)

| Az alapjog elemei / egyes tervezetek | Jogosult | Gyakorlás módja              | Gyakorlás formája  | Tárgya                                       | Címzett (kötelezett)   | Egyéb                                 |
|--------------------------------------|----------|------------------------------|--------------------|--|------------------------|---------------------------------------|
| Alkotmány 64. §                      | mindenki | egyedül vagy másokkal együtt | írásban            | kérelem vagy panasz                          | illetékes állami szerv | –                                     |
| Eseti bizottság                      | mindenki | egyedül vagy másokkal együtt | <b>nem rendezi</b> | kérelem vagy panasz                          | illetékes állami szerv | –                                     |
| LMP                                  | mindenki | egyedül vagy másokkal együtt | írásban            | <b>közhatalmi döntés, melynek érintettje</b> | <b>nem rendezi</b>     | <b>Külön törvény; jog a válaszhoz</b> |

<sup>51</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2014.11.03.)

<sup>52</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2014.11.03.)

|  |          |                                       |  |   |  |   |
|--|----------|---------------------------------------|--|---|--|---|
| Gáli, Sepsi,<br>Tordai                 | mindenki | egyedül<br>vagy<br>másokkal<br>együtt | írásban<br><b>vagy</b><br><b>elektronikus</b><br><b>úton</b> | kérelem,<br>panasz,<br><b>vagy</b><br><b>javaslat</b> | <b>közhat.</b><br><b>gyakorlásával</b><br><b>járó tev-t</b><br><b>folytató szerv</b> | <b>Külön</b><br><b>törvény;</b><br><b>Jog a</b><br><b>határidőben</b><br><b>adott</b><br><b>válaszhoz</b> |
| Szili Katalin                          | mindenki | egyedül<br>vagy<br>másokkal<br>együtt | írásban  | kérelem<br>vagy<br>panasz                             | illetékes<br>állami szerv  | –   |
| T/2627.                                | mindenki | egyedül<br>vagy<br>másokkal<br>együtt | írásban  | kérelem,<br>panasz<br><b>vagy</b><br><b>javaslat</b>  | <b>közhatalmat</b><br><b>gyakorló</b><br><b>szerv</b>                                | –   |
| <b>Alaptörvény</b><br><b>XXV. cikk</b> | mindenki | egyedül<br>vagy<br>másokkal<br>együtt | írásban  | kérelem,<br>panasz<br><b>vagy</b><br><b>javaslat</b>  | <b>közhatalmat</b><br><b>gyakorló</b><br><b>szerv</b>                                | –   |

A táblázatból megállapítható, hogy az Alaptörvény szövege két ponton is megváltozott a korábbi Alkotmányhoz képest. E változások a Gáli–Sepsi–Tordai-féle javaslatához állnak a legközelebb, ám attól tartalmilag elmaradnak annyiban, hogy az elfogadott szöveg az elektronikus formában beadott petíciókat nem részesíti alkotmányos védelemben, valamint nem emeli ki az alapjog garanciáit: a megfelelő határidőben adott válaszhoz való jogot. Nem írja elő továbbá azt sem, hogy a petíciós jogról törvényt kell alkotni. A szöveg változásairól és a további lehetőségekről később esik szó.

### 3. A PETÍCIÓS JOG ALAPJOGI TARTALMA

*„A szabadságszerető ember [...] 9. minden felismert közérdek ügyében kezdeményezőleg lép fel, [...] tisztában lévén azzal, hogy a közügyek elhanyagoltsága vagy méltatlan emberek kezébe való kerülése egyedül a tisztességes emberek kezdeményezésének hiánya és közéleti bátortalansága miatt történik.”*

/Bibó István: A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata/

A kérelmezési- és panaszjog történeti gyökereinek és a hatályos alaptörvényi rendelkezés születésének a megismerése után áttérhetünk e fejezet lényegi részéhez, vagyis a petíciós jog alapjogi tartalmának feltárásához. A szerkezet az alapjog igazolhatósága melletti érvelést és az alapjogi rendszerben való elhelyezést követően a fenti táblázatban foglalt kategóriákat követi, így haladva végig az alapjog egyes elemein. E pontok mentén eljutunk az alapjog „határáig”, azaz

elemezhetjük a korlátozhatóságot, megtalálhatjuk a legitim korlátokat. A vizsgálatba bevonjuk az Alkotmánybíróság gyakorlatát és a jogtudomány megállapításait is, ahol pedig szükséges, javaslatokat teszünk a további fejlődés irányába. A megismertek alapján végül megadjuk a petíciós jog teljesnek vélt definícióját.

### 3.1. A petíciós jog alapjogi igazolása és helye az alapjogok rendszerében

Az alapjogok tartalmának a vizsgálatánál logikailag legelső kérdés a vizsgált jog verifikálhatósága. Milyen jogi és jogon túli érvekkel tudjuk alátámasztani az alapvető jogként történő elismerést? Melyek azok az érdekek és értékek, amelyek indokolják a nemzeti jogban elérhető legmagasabb szintű védelmet? A következőkben jogon túli (politikatudományi és szociológiai) szempontból közelítünk, és a társadalmi kontextust vizsgáljuk, majd jogi érvekkel igazoljuk a petíciós jogot, egyúttal elhelyezzük az alapjogok rendszerében.

#### 3.1.1 Politikatudományi és szociológiai megfontolások

„Polgári részvétel nélkül nincs demokrácia” – állítja egy közelmúltban publikált politikatudományi munka.<sup>53</sup> Az állítás természetesen nem új keletű, de témánk szempontjából fontos tartalmat hordoz. Hogyan is kapcsolódik a petíciós joghoz?

A kérdés megválaszolásához kiindulópont lehet, hogy „a népszuverenitás a polgárok azon képességén alapul, hogy szabadon kifejezhessék kívánságaikat a kormányzat felé [...]”.<sup>54</sup> A kérelmezési- és panaszjog lényegében az ilyen kívánságok kifejezésének az egyik intézményesített formája<sup>55</sup>, e tekintetben pedig a tágabb értelemben vett „polgári részvétel” eszköze. Ha napjaink társadalmát egy egyszerű modellben az állam – polgári társadalom – privát szféra hármására tagoljuk, akkor polgári részvétel alatt legegyszerűbben (és a fogalmat tágan értelmezve) azt az élethelyzetet értjük, amikor valaki kimozdul a privát szférájából, és a polgári társadalomban fejt ki tevékenységet. E tevékenység, az alapján, hogy közvetlenül befolyásolja-e a demokratikus kormányzást, vagy sem, természetét tekintve lehet politikai (például részvétel a választáson, kapcsolatfelvétel a választott képviselővel) és nem-politikai (például önkéntes civil szervezetekben való részvétel).<sup>56</sup>

A petíciós jog e tipológiában a polgári részvétel „politikai” típusú megjelenési formáihoz áll közelebb, amennyiben nem szükségszerűen fejt ki hatást, de arra van reális lehetősége, azaz közvetlenül befolyásolhatja a közügyek intézését. Ez egyaránt igaz a közérdekű bejelentéseket és javaslatokat magába foglaló kérelmezési jogra és az egyéni érdeksérelemre gyógyírt kereső panaszokra is, hiszen utóbbiak során is az állam előtt lép színre és nyilatkozik meg az egyén. Kimutatható tehát, hogy a politikatudományi megközelítés a polgári részvételhez tartozó tevékenységek körébe sorolja a petíciós jog gyakorlása során kifejtett magatartást is.

<sup>53</sup> KLOFSTAD 2011: 3. o. (A szerző saját fordítása.)

<sup>54</sup> Uo. Vö. A petíciós jog lentebb ismertetett, kommunikációs alapjogként való felfogásával.

<sup>55</sup> HODGKISS-t idézi BÓDI 2002: 3. o.

<sup>56</sup> KLOFSTAD 2011: 14-16. o. A határvonal természetesen nem lehet éles, hiszen a nem-politikai részvételnek is lehetnek indirekt politikai hatásai. Az angol „*civic participation*” és „*civic society*” kifejezések „polgári részvételre” és „polgári társadalomra” fordítása a hazai terminológiában ismert és más tartalommal használt „civil társadalomtól” való fogalmi elkülönítés okán szükséges.

Azt a kérdést, hogy milyen egyéni körülmények és milyen társadalmi tényezők motiválhatják az említett polgári részvételre a közösség tagjait, rendkívül aktívan kutatja a szociológia.<sup>57</sup> Az egyéni szinten értékelhető motívumok két gócpont köré csoportosíthatók: erőforrások (pl. szabadidő, jövedelem, tapasztalatok) és „civil elkötelezettség” (tágra értelmezve: érdeklődés a közügyek iránt). Az adatok arra mutatnak, hogy minél nagyobb mértékben állnak ezek rendelkezésre, annál inkább hajlamosak egy közösség tagjai bekapcsolódásra és részvételre.<sup>58</sup>

Témánkra vonatkoztatva érdemes megjegyezni, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök is befolyásolhatják a hajlandóságot. E tekintetben a gyakorlatilag egy e-mail formájában is érvényesíthető petíciós jog az „erőforrások” oldalán minimálisra redukálja a részvételhez szükséges szintet; annak meghatározó eleme így az állammal kapcsolatos egyéni attitűd által is nagyban befolyásolt „civil elkötelezettség” lesz. Ezt a feltételezésünket azért fontos hangsúlyozni, mert kulcsmomentum lehet a petíciós jog gyakorlásának kibővülésére vonatkozó lehetőségek vizsgálatakor.

A részvételre való hajlandóságot az egyéni mellett a másik, társadalmi oldalról mozgó tényezők közül az ún. „polgári párbeszéd” (*civic talk*) fontosságát emeljük ki. Ez lényegében nem más, mint nap mint nap szokásos élethelyzetek egy meghatározott része: „*politikai és egyéb aktuális események informális megvitatása egy adott szociális kapcsolatrendszeren belül*”<sup>59</sup>; tehát a tapasztalatok átadása a fenti tipológia szerinti privát szférában. Empirikus úton igazolt, hogy ennek a társadalmi aspektusnak legalább olyan mértékű pozitív hatása van az érintett részvételére, mint az ismertett egyéni jellemzőknek, ezáltal közvetetten befolyásolhatja a részvételi (jog)intézményeket.<sup>60</sup>

A „polgári párbeszéd” hatása a petíciós jog kiaknázására is pozitív hatást gyakorolhat. Ez az állítás kiterjed mind a közérdekű bejelentésekre, mind a panaszokra, hiszen az ismertett hatásmechanizmus a sikerrel záruló beadványok esetén megegyezik: a tapasztalat a párbeszéd részévé válik, s mint ilyen, saját magát felerősítve továbbterjeszt, így – az idézett kutatás eredményei szerint – nagy hatékonysággal indíthat másokat is a közügyekben való részvétel e formájára. A jogintézmény működőképességének a megélése megerősítheti a demokratikus rendszer és a jogállam iránti személyes elköteleződést is.<sup>61</sup> Mivel a részvétel „tanulható” (sőt, a párbeszéd mindennapos jellege miatt „tanítja magát”), a hatékonyabb állami működésben érdekelt döntéshozó számára reális cél lehet, hogy a polgárokat részvételre bátorító, a petíciós jog gyakorlását megkönnyítő jogi környezetet biztosítson.

### 3.1.2 A petíciós jog funkciói és igazolása

A megismert társadalmi és politológiai kontextus alapjain feltérképezhetjük, hogy az alapjogként felfogott petíciós jog milyen funkcióknak tesz eleget. A vizsgálatot a

<sup>57</sup> Uo. 9. o. A témában született legfontosabb tanulmányokat és kutatási eredményeiket l. 18-19. o.

<sup>58</sup> Uo. 3-4 o. Megfigyelhető, hogy e faktorokat többnyire döntően befolyásolja az egyén iskolázottsága is.

<sup>59</sup> Uo. 11. o., 16. o.

<sup>60</sup> Uo. 129-130. o.

<sup>61</sup> RESS 1991: 126. o.

leginkább absztrakt szintről elindítva közelítünk az egyes konkrét funkciókhoz.

Az alkotmányjog-tudomány (Jellinek tanaiból kiindulva) hagyományosan az alapjogok három lehetséges (szubjektív) funkcióját különbözteti meg:<sup>62</sup> a klasszikus *status negativus* funkciót, amely az állami beavatkozástól való védelmet jelenti (s amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az alapjogok legfőbb funkciója, amelyből minden más funkció levezethető)<sup>63</sup>; a *status positivus* funkciót, amelyre hivatkozva az állampolgár valamilyen cselekményt követelhet az államtól, illetve a *status activus* funkciót. Utóbbi az egyéneknek azt a jogát jelenti, hogy részt vegyenek az állami döntéshozatalban, befolyásolják a közhatalmi szervek működését.<sup>64</sup> A petíciós jog különböző részjogosítványainál fogva – amint azt a későbbiekben kifejthetjük – a *status negativus*-hoz és a *status activus*-hoz kötődő funkciók metszetébe esik.

A kérelmezési- és panaszjog tehát a politikai részvételi jogok és így a közügyekben való részvételhez való jog egyik sajátos aspektusa.<sup>65</sup> E kapcsolat távoli ugyan<sup>66</sup>, de nagyon is létező, amennyiben az egyén és a közösségek számára lehetőséget biztosít arra, hogy az állam szervei felé elvárásait, igényeit és javaslataikat beadványok formájában fogalmazzák meg, tehát közvetlenül kommunikáljanak az állam szerveivel.<sup>67</sup> E jellegzetességből arra is lehet következtetni, hogy a petíciós jog eredete a népszuverenitáshoz vezethető vissza.<sup>68</sup> A megszólítottak számára kötelezettség jelenik meg az érdemi válaszadásra, amelynek alapja az polgárokért működő, nyitott állami szféra jogállami követelménye. E lehetőség nemcsak egy „kegy” az állam részéről, hanem az ilyen módon történő ráhatás képessége végső soron magát az államot is legitimálja. Ez a részvételi jogok<sup>69</sup>, köztük a kérelmezési jog legitimációs funkciója.

A szakirodalom számos más, lényegében az előzőekből levezethető, konkrétabb funkciót tulajdonít a kérelmezési- és panaszjognak, amelyben visszaköszön a két részjogosultság eltérő jellege. Alapvető és az alapjog megfogalmazásából közvetlenül levezethető az érdek- és jogvédelmi funkció, amely a panaszok esetén hangsúlyosabb. Előbbi, továbbá a vizsgált jogon túli szempontok figyelembevételével kitapintható az integratív funkció<sup>70</sup>, amely az állam és polgárai közti közvetlen kapcsolaton alapul és amelyen keresztül megvalósulhat a közösségi érdekek becsatornázása az állami döntéshozatalba.<sup>71</sup> A petíciós jog így intézményes módon képes „szervezni” a közhatalom és az állampolgárok (szervezeteik) együttműködését. Ezzel újabb funkció jelenik meg: a petíciós jog mint a közjó

<sup>62</sup> CALLIESS 2014: 27-28. o.

<sup>63</sup> BVerfGE 50, 290. L. RESS 1991: 138. o.

<sup>64</sup> BODNÁR 2014: 59. o.

<sup>65</sup> BODNÁR 2014: 63. o. BODNÁR Eszter szerint a politikai részvételi jogok és a közügyekben való részvétel joga voltaképpen egymásnak megfeleltethető kategóriák.

<sup>66</sup> Uo. 127. o.

<sup>67</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

<sup>68</sup> CSINK 2006: 416. o.

<sup>69</sup> Például a választójog, ld. BODNÁR 2014: 20. o.

<sup>70</sup> VITZTHUM 1988: 123. o.

<sup>71</sup> Vö. „Szükségünk van az ellensúlyra, amelyet a közérdeket védő csoportok képeznek az üzleti lobbikkal szemben.” (ford. MA) Az USA Környezetvédelmi Hivatalának egykori igazgatóját idézi BAUM 1987: 8. o.



előmozdításának az eszköze.<sup>72</sup> Végül soron ez az a jogintézmény, amelyen keresztül a beadványozók „kiönthetik a szívüket” az állami szervek felé, e lehetőség pedig a közvéleményt is befolyásolja,<sup>73</sup> emellett bizonyos pontig képes mederben tartani a társadalmi feszültségeket.<sup>74</sup> Fontos az informatív (adott esetben „riasztó”<sup>75</sup>) funkció is: az állam számára adott esetben fontos visszacsatolással szolgálhat a társadalom mindenkori állapotáról és igényeiről,<sup>76</sup> amelyre például jogalkotással adható megfelelő reakció.<sup>77</sup>

Nem hagyhatjuk említés nélkül a petíciós jog széleskörű alkalmazásának egy lehetséges diszfunkcióját: a legfontosabb ellenérvek közé sorolható, hogy a petícionált szerv nagy döntési szabadsága és így a (kvázi-)„jó király”-gondolat éltetése mind „kifelé”, a társadalom irányába, mind „befelé”, az állami szervek irányába erősítheti a hierarchikus beidegződéseket. A panaszjog gyakorlásakor a beadványozó (kis túlzással) a szerv vezetőjének jóindulatát igyekszik megnyerni, az állami szférán belül pedig „a levéláradat iránya a tekintély mutatója lesz”<sup>78</sup>, amit a demokratikus, pluralista társadalmakban kerülni volna szükséges.

A petíciós jognak – mint többször utaltunk rá – alapvetően két megnyilvánulási formája, „részjoga” alakult ki: a kérelmezési jog és a panaszjog.<sup>79</sup> Mivel ezek minőségükben és céljaikban számos ponton eltérnek egymástól, érdemes külön-külön is keresni az igazolhatóságukat.

A *kérelmezési jog* jellegében a panaszjognál erőteljesebben kapcsolódik a közérdeket kifejezésre juttató funkciókhoz.<sup>80</sup> Demokratikus keretek között morális értelemben azzal lesz valaki a (politikai) közösség tagja, hogy a rendszer „biztosítja számára a közösségi döntéshozatalban a részvételt, az érdekeltséget és az attól való függetlenséget.”<sup>81</sup> Így tehát nemcsak a társadalmi-politikatudományi, hanem morális és jogi oldalról is alapvető követelmény, hogy az állam „nyitott” legyen az állampolgárok – esetünkben pedig bármely ember<sup>82</sup> – felé.

A kérdés nemcsak morális, hanem praktikus oldalról is könnyedén alátámasztható. Ehhez kiindulhatunk abból (a bizonyára nem túl bátor) gondolatból, hogy az állam, így az egyes állami szervek működése, tevékenysége mindenkor elmarad a hatékonyság elvi maximumától, de arra kell törekedni. Ilyen szituációban érdemes az állami működés „elszenvedőinek” észrevételeit és javaslatait becsatornázni a döntéshozatalba, hiszen a szabályok gyakorlati leképeződésének az oldalán (vagyis az érintettekénél) releváns tapasztalatok, ezáltal értékes információk képződhetnek a rendszer fejlesztésére.

<sup>72</sup> KOMMENTAR: 69. o.

<sup>73</sup> VITZTHUM 1988: 122. o.

<sup>74</sup> SZAMEL 1988: 663. o.

<sup>75</sup> VITZTHUM 1988: 122. o.

<sup>76</sup> KONDOROSI 1994: 16. o.

<sup>77</sup> Ez történt pl. Németországban az 1970-es évek végén, amikor 87.000 petícionáló jelezte a Bundestag felé ellenérzéseit a Kanadából származó fókabőrök importjával szemben. VITZTHUM 1988: 133. o. 43. jegyzet.

<sup>78</sup> KONDOROSI 1994: 16. o.

<sup>79</sup> „[...] egyrésztől mint az állampolgár panaszjoga, segélykiáltása működik, másrésztől mint politikai-kezdemenyezési eszköz.” BÓDI 2002: 6. o.

<sup>80</sup> BALOGH – SCHANDA (szerk.) 2011: 23-25. o.

<sup>81</sup> DWORKIN 1997: 19. o.

<sup>82</sup> Az emberi *versus* állampolgári jog dilemmáját a jogosultakról szóló pontban érintjük.

A panaszjog lényege, hogy az egyén saját jog- és érdeksérelmeit közvetlenül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervnél tehesse szóvá és kérhesse azok rendezését.<sup>83</sup> E jog igazolására is megállnak a legitimációs, az integratív és az informatív funkciókról imént írottak: az állam nyitottsága nem kevésbé fontos szempont<sup>84</sup>, az ügyek ilyen módon történő elintézése az állam működésébe vetett bizalmat is képes erősíteni.

Praktikusan a panaszjog „*mint a legelesettebbek végső segítsége funkcionál*”<sup>85</sup>, s bizonyos szakirodalmi álláspontok szerint további előnye, hogy biztosíthatja az alapjogok érvényesülését, valamint a jogban járatlan állampolgár számára alternatívát jelenthet a hosszú és költséges bírósági eljárással szemben.<sup>86</sup> Magunk úgy véljük, hogy az utóbbi két érv nem elegendő a panaszjog igazolásának az alátámasztására, hiszen egyrészt az alapjogok védelmére számos hatékonyabb jogintézmény létezik, másrészt a panaszjog gyakorlása semmi esetre sem jelentheti a bírósági út megkerülését. A gyakorlat oldaláról közelítő, pozitív szempont lehet azonban az, hogy a panaszjogra különösen igaz: hatékonyan jelezheti a döntéshozók számára a jogalkotásból és jogalkalmazásból fakadó „működési zavarokat”, így visszacsatolást is ad az államnak.<sup>87</sup>

A fentiek alapján úgy véljük, hogy a petíciós jog alapjogi szintű elismerése megfelelően alátámasztható. A kérelmezési jog igazolhatósága mellett – annak közérdekű, közösségi jellege miatt – összességében erősebb érvek szólnak, mint a panaszjog esetén, amelynek valódi jogvédelmi funkcióját nagyban erőtlennítik a kialakult és mindenki számára biztosított jogorvoslati utak, s mint ilyen, leginkább a jog által nem védett érdeksérelmek orvoslásának szűk területére szorul vissza.<sup>88</sup>

Látható tehát, hogy a petíciós jog – éppen két, különböző célokat szolgáló részjogosítványa miatt – számos egymást erősítő funkciót képes megvalósítani. A funkcióknak ez a kapcsolódása pedig arra mutat, hogy a részjogosítványok is összetartoznak, és bármelyik oldalt gyengítjük, azzal (a funkciók közötti kölcsönhatáson keresztül) végül a másik oldal is gyengül.<sup>89</sup>

### 3.1.3 A petíciós jog helye az alapjogok rendszerében

Miután számos szempontból vizsgálódva verifikáltuk a petíciós jogot, kísérletet teszünk annak elhelyezésére az alapjogok rendszerében, mivel az alapjogok között „*elfoglalt helye pontosan nem meghatározott*”.<sup>90</sup>

A petíciós jog alanyi alapjog; politikai szabadságjog, amely egyénileg és kollektíven is gyakorolható.<sup>91</sup> Mind a német, mind a magyar alkotmányjog-tudomány

<sup>83</sup> Vö. TILK 2006: 446. o.

<sup>84</sup> A petíciós jog német értelmezésében például kiemelkedő szerepe van. BÓDI 2002: 7. o.

<sup>85</sup> BÓDI 2004: 93. o. Vö. A „Public interest law” koncepciójával az USA-ban. BAUM 1987.

<sup>86</sup> BÓDI 2005: 12. o.

<sup>87</sup> KONDOROSI 1994: 16. o.

<sup>88</sup> VASS 1997: 25. o.

<sup>89</sup> VITZTHUM 1988: 136. o.

<sup>90</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

<sup>91</sup> SZAMEL Katalin nem sorolja a szabadságjogok köré; azok „nevesíthető következményének” nevezi. SZAMEL Katalin 1988: 669. o.

a kommunikációs alapjogok családjába sorolja.<sup>92</sup> Az erős kapcsolat tagadhatatlan, hiszen petíció indításában, az ahhoz való csatlakozásban megnyilatkozik az egyén szólás- és vélemény szabadsága is.<sup>93</sup> A véleménykifejezés „egyik hagyományos módjának is tekinthető”<sup>94</sup>, hiszen a petíciós jog gyakorlásával az egyén az állami szervek működéséről foglal állást, fogalmaz meg feljűk igényt, tesz számukra javaslatot.<sup>95</sup> Ennek jelentősége kiemelkedő, mert a szólásszabadság előfeltétele a szabad és plurális közvélemény kialakulásának, amely a döntéshozatali folyamat demokratizálódásához szükséges.<sup>96</sup> A szólásszabadság (mint *status negativus*) védelmi jellegéből fakad a petíciós jog gyakorlása esetén garantált retorziómentesség is.

A kollektíven gyakorolt kérelmezési jog kapcsolatban áll a gyűlekezési szabadsággal, mivel sokszor együtt jelentkezik: a gyűlekezés szabadságával élve fogalmaznak meg petíciókat és gyűjtenek támogatókat azokhoz.<sup>97</sup> Az alapjogok családjában tehát e jogokhoz tartozik legközelebről a petíciós jog.<sup>98</sup>

Mi azonban ennek az alanyi jognak a tartalma, vagy másképpen: mire keletkezik jogosultsága a petícióval élő polgárnak? A szakirodalom egyértelmű abban, hogy meghatározott döntésre, kérelme pozitív elbírálására nem, csupán arra, hogy rendelkezésére álljon az eljárás, amelyben kérelmeit és panaszait eljuttathatja a címzett szervhez, és amely alapján a címzett meghatározott magatartást tanúsít: adott cselekménysort végez. Ilyen értelemben a petíciós jog körébe tartozó részjogosítványok – hasonlóan például a tisztességes eljáráshoz való joghoz – procedurális alapjogoknak minősülnek, ahol a jog magvát maga az eljárás védi.<sup>99</sup>

A Jellinek által ajánlott felosztásból kiindulva azonban a fent írottak szerint differenciálnunk kell a kérelmezési jog és a panaszjog között: míg utóbbit tartalma a klasszikus *status negativus* jogcsoport körébe sorolja, az alapvetően közérdekű kérelmezési jog közelebb áll a *status activus* jellegű alapjogokhoz.

A kérelmezési jog a fentebb részletesen körülírt funkciók és tartalom mentén tehát a közügyekben való részvétel jogának is részjogosítványa. Úgy véljük, a szakirodalom e kapcsolatot nem ismeri el kellőképpen, amikor szinte kizárólag a kommunikációs jogokkal való rokonságot hangsúlyozza.<sup>100</sup> Nincs tekintettel arra, hogy a petíciós jog ezen aspektusa az állam szerveinek megkeresésén keresztül a közérdek érvényre juttatására irányul – nem utolsó sorban pedig arra alkalmas is. A közügyekben való részvétel jogának többi részjogosítványánál (pl. aktív és passzív választójog, közhivatal viseléséhez való jog) tágabb tereumban, ügyek heterogénebb körére alkalmazható, ám súlyát és gyakorlati következményeit tekintve azoktól elmarad.

<sup>92</sup> VASS 1997: 20. o.; KOMMENTAR: 31. o., 70. o.; ehhez: BULLINGER 1991: 46-47. o.

<sup>93</sup> BÓDI 2004: 88. o.

<sup>94</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171-172.

<sup>95</sup> BÓDI 2001: 3. o.

<sup>96</sup> BULLINGER 1991: 46-47. o.

<sup>97</sup> BÓDI 2005b: 8. o.

<sup>98</sup> BÓDI 2004: 92. o.

<sup>99</sup> VITZTHUM 1988: 124-125. o.

<sup>100</sup> Kivétel azonban BODNÁR 2014: 127. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2342-2343. o.

### 3.2 A jog jogosultja – „mindenkinek”

A petíciós jog jogosult oldalán sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem alkalmaz megszorításokat; „mindenki, aki a közügyek intézésében részt vehet”.<sup>101</sup> Az alkotmányos szabályozás tehát a lehető legtágabban vonja meg a jogosultak körét, így ide tartozik bármely természetes személy, állampolgárságtól vagy tartózkodási helytől függetlenül. Az Alaptörvény itt – különös szabályozás híján – az alapjogi cselekvőképességet követeli meg; ennek értelmében mind a gondnokság alatt állók, mind a gyermekek joggyakorlása megengedhető (azzal természetesen, hogy utóbbi esetén mindenkor a gyermek mindenek felett álló érdekére kell tekintettel lenni).<sup>102</sup>

A természetes személyek ilyen tág körének feljogosítása kapcsán kívánczik néhány megjegyzés. Az előző pontban kifejtettük, hogy a petíciós jog (s különösen a kérelmezési jog) tekinthető úgy is, mint a politikai részvételi jogok egyik részjogosítványa. A politikai részvételi jogokat azonban a hagyományos normaszervezet az állampolgári jogok közé sorolja, azaz korlátozza a jogosultak a körét – éppen ezáltal pedig meghatározza a politikai közösséget. Az ilyen normaszervezettel ellentétben mindenkit megillető petíciós jog azt a hamis benyomást keltheti, hogy nem is sorolható a részvételi jogok csoportjába. E megfontolással szemben felhozható, hogy – amint fentebb tárgyaltuk – a petíciós jog és a közügyekben való részvétel jogának kapcsolata csupán viszonylag távolabbi; az valójában közelebb áll az emberi jogként mindenkit, s nemcsak az állampolgárokat megillető szólásszabadsághoz.

A petíciós jog e jellemzője önmagában is indokolja, hogy érvényesíthetőségét ne korlátozzuk a politikai közösség tagjaira, ám az imént felvázolt, elvi alapon álló keretet egy jóval „profánabb” értelmezés is támogatja: az alternatívák mérlegelése, vagyis a haszonelv. Mivel (a petíciós jog tartalmát tekintve) a részvételi jogok közül talán ennek vannak a legkevésbé „végleges” vagy „érzékeny” következményei (ellentétben például a választójoggal, amelynek egyik funkciója a törvényhozó hatalom konstituálása)<sup>103</sup>, nincs különösebb elvi vagy gyakorlati alapon álló „kockázata” a jog kiterjesztésének. Igaz ez egyrészt azért, mert a petíciós beadványra csupán válaszolni kötelező, de annak megfelelően cselekedni nem, másrészt azért is, mert az alapjog egyik részjogosítványa, a panasz általában nem is kapcsolódik a közérdek artikulálásához, minthogy egyéni érdeksérelem orvoslásának igényéről van szó. A potenciális „hasznok” azonban annál nagyobbak: mindenki beadványára igaz lehet, hogy becsatornázása segítheti az állam működését, a panasz intézményének elérhetősége pedig szintén az állam legitimitációját erősíti a már tárgyalt módon, és arra is alkalmas, hogy rendszerszintű jogalkalmazási probléma esetén gyorsan „riadót fújjon”.

Az alkotmányos szabályozás a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket sem zárja ki a petíciós jog jogosultjainak köréből, hiszen az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján a törvény alapján létrehozott

<sup>101</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

<sup>102</sup> 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.

<sup>103</sup> BODNÁR 2014: 20. o.

jogalanyoknak is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkozhatnak. Semmi sem zárja ki, hogy az egyébként jogalanyiséggal rendelkező szervezetek petíciókat fogalmazzanak meg, ilyenekhez csatlakozzanak, javaslatokat intézzenek a kormányzathoz, esetleg panaszt emeljenek valamely, érdekeiket sértő intézkedés ellenében.<sup>104</sup>

Vitára adhat okot az a kérdés, hogy az önkormányzatok, mint maguk is „közhatalmat gyakorló” s ezáltal az Alaptörvény értelmében az alapjog kötelezetti oldalán álló állami szervek, rendelkeznek-e önálló petíciós joggal. A közjogi szakirodalom egy részének álláspontja szerint ilyen jogról nem beszélhetünk, hiszen az Alkotmányban – s immár más megfogalmazásban az Alaptörvényben is<sup>105</sup> – biztosított ún. „felterjesztési jog” önálló jogintézményt képez, és nem azonos a petíciós joggal; az önkormányzatok ezért nem is alanyai annak. Más vélemények azonban ennek ellentmondva azt állítják, hogy a magyar közjogi szabályozásban hosszú múltra visszatekintő felterjesztési jog az „általános” petíciós jog egy speciális, nevesített válfaja, így a helyi önkormányzatok rendelkeznek a petíció jogával.<sup>106</sup>

Magunk ez utóbbi értelmezéssel értünk egyet, amely legalább két oldalról; funkcionálisan és szervezeti (jogálláson alapuló) érvekkel támasztható alá. Egyrészt a helyi önkormányzatok felterjesztési joga funkciók tekintetében<sup>107</sup> átfedésben van a petíciós joggal: döntés kezdeményezése, véleménynyilvánítás a (helyi) közügyek intézése körében. Másrészt nem hagyható figyelmen kívül, hogy a helyi önkormányzatok decentralizált szervekként nagyfokú függetlenséget élveznek, s ezáltal az állami működés önálló alrendszerét alkotják, amelynek a központi közigazgatással való viszonyát törvények szabályozzák. Ez az elkülönültség teremthet alapot arra, hogy az önkormányzatok a központi kormányzat vonatkozásában jogot formálhassanak petíciók beadására.<sup>108</sup> Szintén a jelzett önállóság indokolja, hogy egyéb közjogi jogi személyek (pl. önállóan működő köztisztviselők, így a kamarák) is jogosítottjai legyenek a petíciós jognak.<sup>109</sup>

Fontos leszögezni, hogy a petíciós jog és a központi közigazgatástól a fentiek szerint „elkülönült” szervek viszonyában nem ütközik a diszkriminációtilalomba, ha a jogalkotó e szervek petíciós jogának gyakorlására önálló, az általános szabályoktól eltérő jogintézményeket alakít ki. A megkülönböztetés alapja, hogy a központi közigazgatás és az annak felügyelete alól kivett szervek viszonya „hatalmi” szempontból sok esetben hasonló lehet ugyan az állam-állampolgár viszonyához, de azzal végső soron nem egyezik meg. Alátámasztható az állítás, hiszen közhatalmat gyakorló és közfeladatokat ellátó, jogszabályok által konstituált közjogi szervekről van szó, amelyek ily módon az államszervezet részét képezik, s az együttműködésre való

<sup>104</sup> MICHALOWSKI – WOODS 1999: 71-72. o.

<sup>105</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pont

<sup>106</sup> FOGARASI (szerk.) 2010: 71-72. O.; HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014: 432. o.

<sup>107</sup> Ld. fentebb, A petíciós jog funkciói és igazolása c. pontban.

<sup>108</sup> A helyi önkormányzatok ilyen jogára vonatkozó alkotmányos rendelkezések tartalmilag megszorítást szenvednek, amennyiben csupán a „helyi közügyek intézése körében” tehető ilyen beadvány. Mindez „horizontálisan” határokat szab ugyan a „felterjesztéseknek”, de úgy véljük, hogy azok – tartalmuktól függően – mind közérdekű bejelentés, mind panasz formáját ölthetik. Utóbbi úgy indokolható, hogy elképzelhető olyan helyi közügy, amely a helyi önkormányzat (mint jogi személy) szempontjából mégis magánérdekű ügynek minősül. Ezekben az esetekben a fogalmi elhatárolás ugyanakkor pusztán elvi kérdés, gyakorlati relevancia nélkül.

<sup>109</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2341-2342. o.

kötelezettségük is fennáll a többi állami szerv felé, így a jog többi jogosultjától elkülönülő csoportot képeznek. Ilyen, a petíciós jog alapján nyugvó, de önálló jogintézmény lehet például a felterjesztési jog, amelynek a helyi önkormányzatok esetében a kifejezett alkotmányos alapja is fellelhető. Másképp értékelte azonban a petíciós jog és a felterjesztési jog viszonyát az Alkotmánybíróság, amikor a kettőt éppen egymás vonatkozásában értelmezve nem vont pozitív kapcsolatot a kettő között.<sup>110</sup>

A fentiek mentén nem fogadhatjuk el azonban a központi közigazgatás alá sorolt egyes állami szervek petíciós jogát<sup>111</sup>, hiszen „az állami szervek egymás közötti kommunikációjának kialakult rendszere miatt e beadványok nem lehetnek a tárgyalat alapjog körébe vonhatók.”<sup>112</sup>

Alapjog-dogmatikai szempontból felvethető ellenérv, hogy állami szervek nem lehetnek alapjogok jogosultjai, hiszen ők maguk ugyanezen alapjogok címzettjei is egyben, a két státusz pedig párhuzamosan nem létezhet egymás mellett. A dilemma feloldásához alkalmas kiindulópont a petíciós jog integratív és közügyek érvényre juttatását hangsúlyozó funkciója, illetve a fent említett „hatalmi” helyzet, amely ebben a aspektusban hasonlatos az állam és a polgár viszonyához (habár nem megegyező azzal): ha egy szerv (pl. az Országgyűlés) rám nézve kötelezettségeket állapíthat meg, akkor legyen lehetőségem arra, hogy panaszaimmal, észrevételeimmel és javaslataimmal e szervhez fordulhassak. Összességében úgy tűnik tehát, hogy megfelelő érvekkel támasztható alá az önkormányzatok petíciós jogát elfogadó álláspont; az elutasító főszabály alól hasonló kivételeket a német Szövetségi Alkotmánybíróság is elismer.<sup>113</sup>

Feltűnik továbbá, hogy a szóban forgó alapjogi viszony aktuálisan mindig meghatározott jogosult (kollektív petíció esetén jogosultak) és meghatározott kötelezett között merül fel; ez szükségszerű, mivel az érintett alapjogot gyakorlatilag a konkrét címzetthez intézett petíciós beadvány „hozza mozgásba”. Elméletileg is kizárható tehát egy olyan helyzet, amikor a jogosult és a kötelezett ténylegesen ugyanaz a személy lenne, hiszen saját magát értelemszerűen senki sem petícionálhatja (vagy másképpen: a vonatkozó eljárás nem folytatható *le ex officio*), ahogyan a tulajdonos sem köthet adásvételi szerződést magával.

A petíciós jog alanyi oldalán tehát összességében a természetes és jogi személyek lehető legszélesebb köre található.

### **3.3 Az alapjog gyakorlásának módja – „egyedileg vagy másokkal együtt”**

Az Alaptörvény szövegezése szerint a petíciós jog akár egyedül, akár másokkal együttesen is gyakorolható. A – legitimációs funkciót is erősítő – kollektív petíció lehetőségét hosszú ideig nem tették magukévá az egyes országok jogrendszerei<sup>114</sup>,

<sup>110</sup> 658/B/1995. AB határozat. ABH 1996, 531.

<sup>111</sup> KOMMENTAR: 40. o.

<sup>112</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2342. o.

<sup>113</sup> BVerfGE 15, 256 (1963)

<sup>114</sup> FÖLDESI 1993: 22. o. A kollektív petíciós jog elismerésének „előőrse” az 1831-es belga alkotmány volt. Később a kollektív petíciós jogból nőtt ki például a népi kezdeményezés jogintézménye.

ám napjainkban már fontos eleme az alapjog tartalmának.<sup>115</sup> A kollektív petíciók funkciója és valódi értéke ma leginkább a közérdek „bizonyítása”, célja a megkeresett szerve a tömeghatáson keresztül való nyomásgyakorlás lehet.<sup>116</sup>

A „vagy másokkal együtt” kitélt értelmezve az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az „elsősorban több, érdekközösségben lévő személy együttes petíciójának a lehetőségére utal”.<sup>117</sup> Olyan megfontolás tehát nem jelenik meg, amely alapján panaszt (ami a Panasztörvény értelmében egyéni jog- vagy érdeksérelem elhárítására irányuló kérelem) kizárólag egyedül lehetne előterjeszteni; azonos ténybeli alapokon álló ügyben (például egy családot érintő sérelem esetén) elképzelhető kollektív panaszbeadvány is. Az „elsősorban” megfogalmazás használatából kitűnik, hogy az AB nem szándékozott élesen elhatárolt, elvi definíciót adni az együttes joggyakorlásra.<sup>118</sup> Az érdekközösséget ezzel nem tette általános követelménnyé, amely egybevág például a német Alaptörvény értelmezésével: e szerint a petíciós jog körébe tartozó beadványt az érdekelteken kívül harmadik személyek is tehetnek.<sup>119</sup> Az együttes benyújtás lehetősége azonban nem korlátozhatatlan: az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség katonáinak petíciós jogát vizsgálva kifejtette, hogy a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek, továbbá a katonai életviszonyok körében fokozott veszéllyel járó magatartások megelőzése indokolhat korlátozó szabályokat.<sup>120</sup>

Az alapjog megszövegezésében magyar által is követett német Alaptörvény 45c. cikke alapján, a Bundestag által létrehozott Petíciós Bizottság eljárására vonatkozó szabályozás a beadványozók számossága szerint sajátos módon tipizálja az előterjesztéseket. Megkülönbözteti a *többes petíciót*, amely több egyén azonos tárgyban írt kérelmeit vagy panaszait jelenti. *Kollektív petíció* alatt a meghatározott tárgyban rendezett aláírásgyűjtés eredményét érti, „*tömegpetíció*” pedig a teljesen vagy nagyban megegyező szövegezéssel, nagy számban előterjesztett, azonos tárgyú beadványok összessége. A többes és a tömegpetíciót tehát lényegében egy mennyiségi és egy minőségi jellemző különbözteti meg: a tömegpetíció nagyszámú beadványozóhoz kötődik és (a szöveg lényegi azonosságának igénye miatt) feltűnik egy immanens „szervezettségi” faktor is, amelyet az azonos szöveg követelménye implikál.

A jelenlegi magyar dogmatika ilyen elkülönítést nem ismer; a Panasztörvény e tekintetben nem differenciál.

### 3.4 Az alapjog gyakorlásának formája – „írásban”

Az Alaptörvény XXV. cikke írásbeli formához kapcsolja a petíciós jog gyakorolhatóságát<sup>121</sup>, amelyet így alkotmányszövegbe foglalt korlátnak

<sup>115</sup> SZAMEL Katalin 1988: 661. o.

<sup>116</sup> Ld. korábban: EÖTVÖS 1902: 28-29.o.

<sup>117</sup> 8/2004. (III.25.) AB határozat

<sup>118</sup> Megjegyezzük, hogy az érdekközösség mint lehetséges fogalmi elem, az általános közérdeket elősegítő bejelentések és javaslatok esetén is értelmezhető lett volna, mert ilyen esetekben bárki az érdekközösség fogalma alá vonható.

<sup>119</sup> VITZTHUM 1988: 122. o.

<sup>120</sup> 51/1991. (X.19.) AB határozat ABH 1991, 258.

<sup>121</sup> Fontos megjegyezni, hogy ez nem magát az alapjogot, hanem annak gyakorlását korlátozza: az egyén ugyanúgy

tekinthetünk.<sup>122</sup> Noha a megkötést maga az Alaptörvény tartalmazza, annak – a kibővítés irányába tartó – értelmezése szempontjából érdemes megvizsgálni a korlátozás okait. Segítségül hívva az alapjog funkcióinak vizsgálatakor írottakat, nem találunk olyan, logikailag is konzekvens érvrendszert, amely kimutatná, hogy e funkcióit a petíciós jog kizárólag írásbeli formában teljesíthetné; szóbeli vagy elektronikus úton ne volna gyakorolható. Szembeötlő, hogy az egyéb (például közigazgatási hatósági, bírósági) eljárások, amelyek együttesen a Panasztörvény szerint intézendő ügyek komplementer-halmazaként is tekinthetők, kifejezetten teret adnak a kommunikáció más formáinak (pl. szóbeli előterjesztés, jegyzőkönyvbe mondás).<sup>123</sup> Még kirívóbb a következetlenség, ha számításba vesszük a szólásszabadsággal és a gyülekezési szabadsággal való szoros rokonságot.

Mi lehet tehát a gyakorolhatóság írásbeli formához kötésének a magyarázata? Álláspontunk szerint három lehetséges út vázolható (amelyek együttesen is jelen lehetnek a döntésben): az alkotmányozó vagy nem foglalkozott kellő mélységben a felvázolt logikai hibákkal, vagy a korábbi magyar és a modellértékű német alkotmányok szövegeire hagyatkozott<sup>124</sup>, vagy ilyen úton is próbálta csökkenteni az állami szervek adminisztratív terheit. Utóbbi azért valószínűtlen, mert (mint később látni fogjuk) a Panasztörvény szerint intézendő ügyek mennyisége a közigazgatás vagy a bíróságok teljes ügyterhéhez képest csupán elenyésző.

Egyetlen potenciális érv merül fel a formához kötés mellett: a hatékonyságé. E szerint írásbeliség a későbbi bizonyíthatóság garanciájaként tekintendő, amely így az eljárás követhetőségét biztosítja.<sup>125</sup> Az alapjog gyakorlásának a korlátozására – utalva az említett más eljárásokra, amelyek esetén még nagyobb érdek fűződik a későbbi bizonyíthatósághoz – ez azonban semmiképpen sem szolgál elegendő indokként. A másutt ismert jogintézmények megfelelő alkalmazásának gyakorlati akadálya nincs, a petíciós jog tartalma pedig ezen jogintézmények alkalmazásával is biztosítható. Megállapítható tehát (az alkotmányi szintű szabályozás miatt pusztán elméleti szinten), hogy a korlátozásnak nincs legitím célja.<sup>126</sup>

A Panasztörvény felemás módon reagál a helyzetre: lényegében áttöri az Alaptörvény által támasztott megkötést, amikor formakényszerre való utalás nélkül rögzíti: „Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a[z] [...] eljárásra jogosult szervhez.”<sup>127</sup> A törvény az eljárás megindulásához szűkítés nélkül csak a „szervhez fordulást” követeli meg, amely nyelvtani és funkcionális értelmezés szerint bármely, arra alkalmas módon megtörténhet; közérdekű bejelentések esetén pedig kifejezetten utal a (fogadó szerv általi írásba foglalás kötelezettségével) szóbeli és

---

rendelkezik a petíció jogával, de azt – az Alaptörvény értelmében – csak meghatározott formáság mellett gyakorolhatja. Ld. BODNÁR 2011: 106. o.

<sup>122</sup> TILK 2006: 448. o.

<sup>123</sup> Pl. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 31. § (1) bekezdése; a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 94. § (1) bekezdése.

<sup>124</sup> Figyelmen kívül hagyva pl. az utóbbihoz kapcsolódó gyakorlatot. Ld. lentebb.

<sup>125</sup> TILK 2006: 448. o.

<sup>126</sup> Például más alapjog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Az alapjogok korlátozhatóságának feltételeiről ld. még: GÖTZ 1991: 152-153. o.; POZSÁR-SZENTMIKLÓS 2014.

<sup>127</sup> Panasztörvény 1. § (4) bekezdés első mondat



elektronikus előterjesztés lehetőségére.<sup>128</sup> Ugyanakkor e rendelkezések nem terjednek ki a panaszokra, amely egyfajta, a jogszabály által kifejezett értékhierarchiát is jelezhet.

Ezt a dogmatikai problémát saját szintjükön „rutinból” kezelték a jogalkalmazók, amikor az egyes intézmények saját szabályait a szokásos hivatali munka és a praktikum kívánalmaihoz igazították. Számos szerv vonatkozó szabályzata írja elő a szóbeli panaszok írásba foglalásának a kötelezettségét, és az elektronikus úton érkezett beadványok befogadását – hasonlóan a kodifikált eljárásjogokban megszokott ügyintézéshez és ezzel egyúttal feloldva a törvény következtelenségét.<sup>129</sup> Látható tehát, hogy az Alaptörvényben megjelenő korlátozás ellenére az alapjog gyakorlati érvényesülése e szempontból (közel)<sup>130</sup> teljes, vagyis mentes a formai kötöttségektől.<sup>131</sup> Jelezzük, hogy az elektronikus bejelentés és panaszlás más államokban is ismert és sokrétűen alkalmazott intézmény<sup>132</sup>, amely átgondolt keretek kialakítása esetén megfelel a modern kor követelményeinek. A jogalkalmazók által követett eljárás a fentiek szerint elméletileg is támogatható.

Minderre tekintettel, elméleti szemszögből a kifejtett érvek mentén, gyakorlati oldalról pedig a jogalkalmazáshoz igazodva megfontolandó volna az Alaptörvény szövegéből kiemelni az „írásban” szövegrészt.<sup>133</sup>

### 3.5 Az alapjog tárgya – „kérelemmel, panasszal vagy javaslattal”

A szakirodalomban számos okból gyakran kritizált<sup>134</sup> és e kutatás által igazoltan a gyakorlatban is visszásságokat produkáló jelenség a petíciós jog (még precízebben annak két részjogosítványa) által lefedett fogalmak törvényi meghatározása. A kérelmezési- és panaszjog elnevezéséből legalább kétféle fogalom (a kérelmek és a panaszok) definiálása következne – egyelőre szubsztanciális tartalmukra tekintet nélkül –, ezeket a fogalmakat pedig szintén szükséges elhatárolnunk a más jellegű beadványoktól.

E helyütt ennek a szakirodalom által mindeddig eredménytelenül fel-felvetett feladatnak a megoldására teszünk kísérletet és adjuk meg saját válaszunkat. A petíciós jogon belüli lehatárolásokra „belső”, míg a más eljárás alá tartozó beadványoktól való elkülönítésre „külső” distinkcióként utalunk. Az alábbi kifejtendő tipizálás szempontjából fontos kiindulópont még, hogy a megjelenő típusok egy-egy beadványban nem feltétlenül (sőt, rendszerint nem) „vegytiszán” fordulnak elő, hanem egymással keveredhetnek – ez a beadvány tartalmából lesz megállapítható.

Véleményünk szerint ez a keveredés nemcsak a „belső”, hanem a „külső”

<sup>128</sup> Panasztörvény 1. § (4) bekezdés 2. mondat; 4. § (1) bekezdés

<sup>129</sup> Pl. a panaszok és bejelentések kezeléséről szóló 51/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás 6., 11. pontok; 10/2012. (VI. 15.) OBH utasítás a közérdekű bejelentésekkel és panaszokkal kapcsolatos eljárásról szóló szabályzatról 4. § (1) bekezdés

<sup>130</sup> Ld. a 4. fejezetet.

<sup>131</sup> Azzal a furcsa és ritka helyzettel állunk tehát szemben, amikor maga az Alaptörvény emel indokolatlan korlátokat, amelyeket azonban a jogalkalmazó lebont.

<sup>132</sup> Németországban pl. 2005 óta intézhetők elektronikus petíciók a Bundestaghoz. KOMMENTAR: 35. o.

<sup>133</sup> Mint ahogyan az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság koncepciójában is megjelent, ld. 3.2. alfejezet.

<sup>134</sup> Pl. VASS 1997: 24. o.; TILK 2006: 444. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2339. o.

fogalmak alá tartozó beadványok esetében is megtörténhet. Ha például egy beadványozó „panaszt” emel a helyi önkormányzatnál a szomszédjában működő zajos szórakozóhellyel szemben, de egyúttal javaslatot is tesz a járőrözés átalakítására (így a hatékonyabb ellenőrzés megszervezésére), azzal lényegében két beadvány érkezik a címzethez: egy hatósági eljárást kezdeményező kérelem és egy javaslatot tartalmazó közérdekű bejelentés. A tartalom szerinti elbírálás elve alapján a beadvány megfelelő részeit indokolt külön, a saját eljárására vonatkozó szabályok szerint kezelni, amennyiben pedig valamely indítvány elbírálására a címzettnek (a példában az önkormányzatnak) nincs hatásköre, azt különálló ügyként értékelve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez (példánkban a rendőrséghez) kell áttenni.

### 3.5.1 „Belső” elhatárolások

Az elméleti keretek kijelölése után az elemzést a „belső” distinkciókkal kezdjük. Ehhez megvizsgáljuk először a fogalmak történeti fejlődését, hiszen ez – mintegy nehézségi erőként – nagyban kihat a jelenlegi fogalomkészletre is. A Panasztörvény által használt értelemben a panasz, közérdekű bejelentés és a javaslat kifejezéseket először az 1977. évi I. törvény szabályozta<sup>135</sup>, amely a maga anakronisztikus és pártállami időket felidéző<sup>136</sup> terminológiája ellenére meglepően hosszú ideig, hazánk európai uniós csatlakozásáig maradt hatályban. E törvény teremtette meg az általunk vizsgált jogintézmények szabályozásának az alapjait, amellyel még hatályos Panasztörvényünk is nagyfokú hasonlóságot és számos konkrét átfedést mutat. A jogszabály 4. § (1) bekezdése a közérdekű bejelentést definiálja: *„A közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Felhívhatja a figyelmet olyan magatartásra, vagy tényre is, amely jogszabályba ütközik, vagy ellentétes a szocialista erkölccsel, a szocialista gazdálkodás elveivel, illetőleg más módon sérti vagy veszélyezteti a társadalom érdekét.”* Külön meghatározást kap a (2) bekezdésben a közérdekű javaslat, amely valamely *„társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés”*.<sup>137</sup> A törvény alapján a közérdekű javaslatot tartalmazhatja közérdekű bejelentés is. A 17. § (1) bekezdése a panaszt olyan kérelemként határozza meg, *„amely egyéni jogsérelem vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott - így különösen bírósági, államigazgatási, munkaügyi (szövetkezeti) döntőbizottsági - eljárásra.”*

Az 1977-es törvényt 2004-ben felváltotta az uniós csatlakozással kapcsolatosan rengeteg törvényt módosító 2004. évi XXIX. törvény, amely – gyaníthatóan az Alkotmány petíciós jogot szabályozó 64. §-ának és a korábbi törvény ehhez kapcsolódó szakirodalmi kritikájának<sup>138</sup> megfelelően akarván – ugyancsak Janus-arcú

<sup>135</sup> A törvény előzményeit és legnagyobb problémáit összefoglalja VASS 1997: 21-22. o. Ld. még SZAMEL Lajos 1988: 195. o. Megalkotásának társadalmi kontextusára ld. KONDOROSI 1994: 12-13. o.

<sup>136</sup> Pl. preambulában a „szocialista törvényességre” utal, hatályát a polgári jog alapján létrejött szervezetekre is általános jelleggel kiterjesztette. KONDOROSI 1994: 10-11. o.

<sup>137</sup> A közérdekű bejelentést és a javaslatot mint jogintézményeket megszüntetni javasolta KONDOROSI 1994: 17. o.

<sup>138</sup> Pl: HAJAS – PATYI 2009: 2339. o. Az Alkotmány 64. §-a kérelmeket és panaszokat jelölt meg a petíciós jog

megoldást választott: címében a panaszok és bejelentések mellett már benne foglaltatnak a közérdekű kérelmek is (összhangban az Alkotmánnyal), ám ez utóbbit fogalmaiban továbbra sem használja különálló intézményként. A korábbi rendszer „maradványait” kigyomlálva ugyan, de lényegében ugyanazt a meghatározást adta a panasznak, a közérdekű bejelentés törvényi definíciójából pedig kivette a példálódzó felsorolást, de ettől eltekintve azon sem változtatott. A javaslatot azonban immár nem *sui generis* jogintézményként, hanem a közérdekű bejelentés esetleges elemeként szabályozta (tehát panasz nem tartalmazhatott javaslatot).<sup>139</sup>

Áttérve a jogtörténet terrénumából a normatív háttérre: már az alapjog alkotmányos megfogalmazása és annak a Panasztörvényben való leképeződése között is disszonancia figyelhető meg: az Alaptörvény *kérelmet, panaszt és javaslatot* nevez meg, míg a Panasztörvény *panaszt és közérdekű bejelentést* nevesít azzal, hogy mindkettő tartalmazhat javaslatot is. Ez utóbbi megfogalmazásban a mellérendelő szerkezet („javaslatot is tartalmazhat” – kvázi az egyébként definiált tartalom mellett) azt sugallja az értelmezőnek, hogy kizárólag javaslatot tartalmazó, önálló beadvány nem létezik (azaz ha létezik is, nem tartozik a Panasztörvény hatálya alá).<sup>140</sup> Ez a merev, textualista interpretáció szembemegy az Alaptörvényből megismert felosztással, egyúttal a Panasztörvény által elérni hivatott céllal (formailag az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt alapjog törvényi szabályozása<sup>141</sup>, tartalmilag pedig az alapjog kifejtése és védelme), amely azt bizonyosan nem foglalja magában, hogy ellentmondjon az Alaptörvénynek.

Az 1977-es törvényt épp ugyanilyen okból kritizálták korábban, a 2004-es szabályozás pedig ennek következtében fordult (legalább részben) az akkor hatályos Alkotmány szövege felé. Úgy tűnik, hogy a Panasztörvény e folyamatból nem sokat észlelt, és így a korábbi szabályokat dogmatikai szempontból a lehető legkevésbé előnyösen ötvözi. A 2004-es törvény megfosztotta önállóságától a javaslatot, amivel nem is volt (legalábbis alkotmányos) probléma, hiszen azt az Alkotmány szövege nem nevesítette. Az Alaptörvény azonban önállóan rendelkezik róla, csakúgy, mint a kérelemről.

A petíciós jog részjogosítványai – utalva az alapjogi jellemzőknél írottakra – procedurális alapjogok, amelyekből az egyénnek nem származhat igénye meghatározott döntésre, csupán a megfelelő eljárási pozíció és maga az eljárás biztosítására.<sup>142</sup> E jellegzetességükkel nem fér össze az az állapot, hogy a hatályos jog jelenleg nem szabályozza önállóan a javaslatot, és a kérelmet is mint közérdekű bejelentést fogalmazza meg. Az állam jelenleg – legalábbis dogmatikailag letisztult módon – nem biztosítja a petíciós jog jogosultjai számára az alapjoguk problémamentes gyakorlásához szükséges eljárást.

körében.

<sup>139</sup> 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2)-(3) bekezdései

<sup>140</sup> Elképzelhető olyan értelmezés is, amely szerint a „javaslatot is tartalmazhat” kitétel a javaslat szubsztantív tartalmánál fogva megengedi, hogy önálló beadvány tartalmazzon javaslatot, ám ez sem változtat azon a tényen, hogy a hatályos szabályozás az Alaptörvény által is védett jogintézményt esetlegesen és értelmezési nehézségekkel terheltlen egy másik típusú (igaz, „rokon”) beadványba olvasztja be.

<sup>141</sup> Ld. T/11657. számú törvényjavaslat, általános indokolás. <http://www.parlament.hu/irom39/11657/11657.pdf> (2014.12.02.) 8. o.

<sup>142</sup> SZAMEL Lajos 1988: 199-200. o.

A hatályos terminológia kritikája után, továbbra is a „belső” elhatárolásnál maradva itt az ideje, hogy megtegyük saját javaslatainkat a fogalmi rendszer újraszabályozására. Ehhez kiindulásképpen a közérdek-magánérdek fogalom párt használjuk.<sup>143</sup> A jogintézmény történeti fejlődése és a jog-összehasonlítás alapján egyetértünk a korábbi szabályozásokkal abban, hogy a kérelmek és a panaszok közötti határvonalat a köz- és a magánérdek határa jelenti. A közérdek és magánérdek közötti különbségtétel olykor bonyolult lehet, hiszen a közérdek magában foglalhatja (a joggyakorlás realitásait tekintve pedig tipikusan magában is foglalja) a kérelmező vagy a javaslatot tevő magánérdekét is.<sup>144</sup> Véleményünk szerint az elválasztási pontot a beadvánnyal érintett személyek pontos körülhatárolhatósága jelenti: amennyiben az érintetti kör jól meghatározható (pl. egy család), magánérdekről beszélhetünk, ha azonban a potenciális hasznok élvezőinek köre diffúz (pl. egy kistelepülésen valaki kéri a vadászati hatóságtól a környéken megtelepedett medve kilövését, vagy jelenti, hogy a parkban kedvenc padját festékszóróval elcsúfították), akkor az esetlegesen fennálló magánérdek mellett is megállapítható a beadvány közérdekűsége. Az elhatárolás például azokban a gyakorlatban is előforduló esetekben fontos, amikor a beadványozó valamely más (többnyire hatósági) eljárás alá tartozó ügyét közérdekűnek próbálván beállítani, ilyen kérelmet terjeszt az eljárásra jogosult szerv elé.<sup>145</sup>

Úgy véljük továbbá, hogy javaslat mind köz-, mind magánérdekű ügyre vonatkozhat. Erre utal maga az Alaptörvény is, amikor az alapjog megfogalmazásánál semmilyen nyelvi vagy egyéb textuális eszközzel nem kapcsolja a javaslatot a közérdekű tartalommal rendelkező kérelemhez. Ez alapján a vonatkozó beadványok következő táblázatát rajzolhatjuk fel:

| <b>Magánérdek</b>  | <b>Közérdek</b> |
|--------------------|-----------------|
| Panasz<br>Javaslat | Kérelem         |
|                    | Javaslat        |

Az egyéni (vagy másokkal közös, de semmiképpen sem közösségi) jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére szolgáló panasznak a Panasztörvényben foglalt definíciója alapvetően elfogadható; ahhoz egyetlen módosítást javasolunk: a fogalmi zavarok elkerülése érdekében az „olyan kérelem” helyett „olyan beadvány” szövegezés is azonos tartalommal képes ellátni a feladatát.

A törvényi fogalom második mondata is helytálló, amidőn a magánérdekű javaslatot a panasz esetleges elemeként fogja fel: „A panasz javaslatot is tartalmazhat.” A fogalmat elemezve ugyanis arra juthatunk, hogy e terminológiai keretben mozogva a magánérdekű javaslat nem állhat önmagában: ez ugyanis

<sup>143</sup> A „közérdeknek” a közigazgatás-tudományban értelmezett fogalmára ld. LÓRINCZ 2010: 77-78. o. más, véleményünk szerint kevésbé tiszta eredményre vezető elkülönítésre ld. TILK 2006: 445. o.

<sup>144</sup> Elvi szinten ez már-már törvényszerű, hiszen a legáltalánosabb értelemben vett „közérdek” az egész társadalom érdekét szolgálja, amelynek a beadványozó is tagja, tehát az érdeke „személyesíthető”.

<sup>145</sup> Ld. a 4. fejezet megállapításait.

értelemszerűen csak valamely konkrét és létező magánjellegű ügghöz (életviszonyhoz) tapadhat, hiszen teljesen absztrakt értelemben magánérdekű javaslat nem képzelhető el. A fennmaradó kérdés tehát arra irányul, hogy ez a létező ügy (életviszony) milyen tárgyi körben respektálható, azaz mikor biztosítja az Alaptörvény a magánérdekű javaslattevél jogát.

Úgy véljük, nem tartozik a panaszjoghoz kapcsolódó javaslattevél jog által védett tárgykörbe az, hogy más eljárások alá tartozó beadványok (pl. egy keresetlevél) mellé a beadványozó folyó szövegbe foglalhassa az ügynek a számára kívánatos végkimenetelét.<sup>146</sup> A panasz maga is olyan ügyekre vonatkozik, amelyeknél a jog- vagy érdeksérelem elbírálása nem tartozik más eljárás hatálya alá.<sup>147</sup> Ehhez a *differentia specificá*hoz pedig a magánérdekű javaslat ennyiben mindenképp igazodni látszik. Az Alkotmánybíróság is utalt rá, hogy a petíciós jogból nem következik az egyes hatósági eljárásokban meghatározott eljárási pozíciók biztosításának kötelezettsége.<sup>148</sup>

A panasszal szemben a kérelem legfőbb fogalmi eleme a közérdekűség, amely – és ebben mindhárom vizsgált törvény egyöntetűen foglal állást – nem kizárólag össztársadalmi érdeket jelenthet, hanem valamely közösség érdekeit is védheti. Ez a csoportérdek azonban nem lehet ellentétes a társadalom érdekével, hiszen az a kérelmezési jog intézményének célját ásná alá.<sup>149</sup>

Ahogy a fenti táblázatból kiolvasható, a közérdekű javaslatot a közérdekű kérelmektől elkülönítve kezeljük: nincs sem logikai, sem dogmatikai (csupán pozitív jogi) akadálya annak, hogy önálló beadványként kerüljön megfogalmazásra – mivel az alapjog egyik legfontosabb funkcióját, a „kormányzottak” oldalán felhalmozódó tapasztalatok és ötletek becsatornázását éppen ez a jogintézmény tudja leghatékonyabban megvalósítani. Kívánatosnak tartjuk ezért, hogy – visszatérve az 1977. évi I. törvény koncepciójához – a közérdekű javaslatot mint „*társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezést*” definiálja a törvény, ezzel elválasztva azt a közérdekű kérelmektől (ám természetesen továbbra is megengedve az átfedést).<sup>150</sup>

Úgy látjuk emellett, hogy bizonyos tartalmi szempontok mentén a tág értelemben vett, Alaptörvény által is nevesített „(közérdekű) kérelmek” két további csoportra oszthatók: a szűk értelemben vett közérdekű kérelmekre, valamint egy sajátos helyzetet külön szabályozó jogintézményre, amelyet „közérdekvédelmi bejelentésnek” nevezünk.

A szűk értelemben vett közérdekű kérelmekre elfogadható a közérdekű bejelentés hatályos törvényi fogalma: „*olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.*”<sup>151</sup> A definícióból kiolvasható, hogy ebben az esetben nem

<sup>146</sup> Egy ilyen gondolat azért is inadekvát, mert ezekben az eljárásokban leggyakrabban maga a beadvány (pl. egy kereseti kérelem, közigazgatási eljárás megindítására vonatkozó kérelem, jogorvoslati beadvány) tartalmazza az ügy megoldására tett „javaslatot”, azaz a polgár igényét, ezt a lehetőséget tehát az eljárások védik.

<sup>147</sup> Panasztörvény 1. § (2) bekezdés

<sup>148</sup> 1211/B/1996. AB határozat. ABH 2002, 768.

<sup>149</sup> SZAMEL Lajos 1988: 202. o.

<sup>150</sup> 1977. évi I. törvény 4. § (2)-(3) bekezdései

<sup>151</sup> Panasztörvény 1. § (3) bekezdés

szükséges konkrétan valamely szerv jogellenes mulasztását (vagy épp cselekvését) állítani, hanem megmutatkozik az alapjog klasszikus célja: a címzettől valamilyen pozitív vagy negatív magatartás kiváltása. A tiszta, elkülönülő fogalmak használatát szem előtt tartva a jelenlegi közérdekű bejelentésnek a közérdekű kérelemre való átnevezése is szükséges.

Az említett másik élethelyzet egy ennél speciálisabb körülményt is értékel. A „közérdekvédelmi bejelentés” fogalmát eredetileg a – Panasztörvény által hatályon kívül helyezett, de lényegében sohasem alkalmazott – tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény emelte be a jogrendszerbe.<sup>152</sup> A jogintézménnyel akkor lehetett élni, „ha a munkavállalónak tudomása van arról, vagy kellő alappal feltételezi, hogy a munkáltatónál a munkáltató magatartása, vagy a munkáltató működési körébe tartozó okok következtében a közérdek bármilyen sérelme következett vagy következhet be”.<sup>153</sup> Noha a törvény nehezen indokolható módon alanyi oldadról a munkavállalóra szűkítette a fogalmat, abban mégis megmutatkozik egy kiemelkedően fontos jellemző: a szereplők közötti konkrét hierarchia vagy egyoldalú függés.

Ezen a bázison javasoljuk egy azonos elnevezésű, de mindenféle hierarchikus és függőségi viszonyra (különösen állam-polgár és munkáltató-munkáltató) kiterjedő új szabály bevezetését. Az ide tartozó ügyek a szűk értelemben vett közérdekű kérelmeknél konfliktusosabb helyzeteket generálnak: lényegében az angol nyelvben „whistleblowing”-ként<sup>154</sup> elterjedt tevékenységről van szó, amely (és ezt a legtöbb modern állam már felismerte) kiemelt védelmet igényel.<sup>155</sup> A bejelentő itt meghatározott szervvel (többnyire munkahelyével) szemben lép fel, amellyel saját maga (és adott esetben családja) számára hatalmas egzisztenciális kockázatot vállal – tulajdonképpen a legszorosabb értelemben felfogott magánérdeke ellenében cselekszik. Épp e helyzet egyensúlytalanságának a mérséklése miatt szükséges a „whistleblower” érdekeinek hatékony védelméhez és az ilyen jellegű tevékenység motiválásához szükséges eszközrendszernek biztosítása. Az ilyen értelemben vett közérdekvédelmi bejelentések társadalmi hasznossága nehezen túlbecsülhető, hiszen az állami szervezetrendszeren belül alkalmasint jelen lévő korrupció vagy a munkahelyi visszaélések mind olyan problémák, amelyek ellen a petíciós jognak ez a válfaja hatékonyan veheti fel a harcot. Valójában itt mutatkozik meg legerősebb formájában az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége<sup>156</sup>, amennyiben pozitív módon is védi az alapjog gyakorlásának a lehetőségét.<sup>157</sup>

A fentiek figyelembevételével újra felrajzolt táblázat tehát a következőképpen módosul:

<sup>152</sup> KLOTZ 2013: 13. o. Más javaslat a „közérdekű nyilvánosságra hozatal” kifejezést preferálja. HORN 2008: 15. o.

<sup>153</sup> 2009. Évi CLXIII. Törvény 20. § (1) bekezdése

<sup>154</sup> Szó szerinti fordításban „sípújást” jelent; magyar megfelelője lehet esetleg a „vészharang kongatása”. KLOTZ 2013: 13. o.

<sup>155</sup> Ld. PAPP 2013.

<sup>156</sup> MICHALOWSKI – WOODS 1999: 77-78. o. Az intézményvédelmi kötelezettséget a petíciós jog körében nem értelmezi: HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.; a kapcsolatot elismeri azonban TILK 2006: 444. o.

<sup>157</sup> Ld. még: CALLIESS 2014: 36-38. o.

| Magánérdek         | Közérdek             |                                    |
|--------------------|----------------------|------------------------------------|
| Panasz<br>Javaslat | Közérdekű<br>kérelem | Közérdek-<br>védelmi<br>bejelentés |
|                    | Javaslat             |                                    |

Ezzel mindjárt azt is megmagyaráztuk, hogy gyakorlati szempontból miért kulcsfontosságú a kifejtett elméleti elhatárolás: a bejelentővédelmi rezsim körében igénybevehető eszközök spektrumát hozzákapcsolhatjuk az egyes beadványfajtákhoz.<sup>158</sup>

### 3.5.2 „Külső” elhatárolások

A petíciós jog keretein belül eső beadványok közötti különbségtétel jóval nagyobb kihívást jelentett, mint azoknak (e pont alkalmazásában a továbbiakban: petíciós beadványok) a más eljárás hatálya alá tartozó beadványoktól való elhatárolása. Ez utóbbi különösen a panaszoknál válik fontossá.

Elméleti szempontból leszögezhetjük, hogy a petíciós beadványok lehatárolására formailag egyfajta „közbenső maradékelven” (negatív oldal), materiálisan pedig a tartalmuk alapján (pozitív oldal) kerülhet sor. A két módszer együttes alkalmazása nagy biztonsággal segít minősíteni a beadványokat. A „közbenső maradékelv” némileg zavaros fogalma alatt azt értjük, hogy egyik oldalról csak az olyan beadvány minősülhet petíciós beadványnak, amely nem tartozik más eljárás hatálya alá (például tartalma szerint nem egy *sui generis* jogorvoslati eljárás megindítására irányul); ez tehát egy negatív megfogalmazás. Ha megállapítják, hogy a beadványt nem valamely „szokásos” eljárási rezsim szerint kell elintézni, a tartalmi (pozitív) oldal vizsgálata következik: amennyiben a beadvány rendelkezik az egyes petíciós beadványok valamelyikének előző pontban felvázolt jellemzőivel, akkor a Panasztörvény szerint kezelendő ügyként identifikálhatjuk. Ha azonban ezeket a jellemzőket sem teljesíti, a címzettre irányadó normák szerinti „egyéb” kategóriába kerül, tehát nem a Panasztörvény szerint intézik (ezért a „közbenső” maradékelv elnevezés).<sup>159</sup>

A gyakorlat számára a negatív lehatárolás nem okoz különösebb nehézségeket, mivel a címzettek rendszerint tisztában vannak a saját feladat- és hatáskörükkel, valamint az ide tartozó eljárásokkal, és az erre vonatkozó beadványokat felismerik. Probléma a pozitív (tartalmi) oldal vizsgálatával merülhet

<sup>158</sup> A kívánatos bejelentővédelmi rendszer elméleti kereteinek a meghatározása, az alkalmazható jogintézmények körének a vizsgálata e tanulmány keretein túlmutat. Célunk annyi lehetett e téren, hogy a vázolt dogmatikai összefüggések stabil alapját képezhessék egy ilyen rendszer felépítésének. E helyütt csupán annyit jelzünk, hogy más jogrendszerekből számos működő megoldást ismerünk a bejelentők védelmére és motiválására. Pl. a „Whistleblower Protection Act” az USA sajtósági jogrendszerében. POSNER 1996: 107-111. o. A törvény alkalmazására: MCCARTHY 2012.

<sup>159</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetén pl. a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról szóló 20/2013. (VI. 25.) KIM utasítás 1. függelék 5. pont A 035 01. sor („Belső és külső egyéb levelezés”), A 052 05. sor („Egyéb adatszolgáltatás, igazolások kiadása, értesítés, tájékoztatás”)

fel, ha ugyanis a jogalkalmazó nem képes felismerni a petíciós beadványokra jellemző tartalmi elemeket, az indítványt végül az említett „egyéb” ügyekre vonatkozó szabályok szerint, a Panasztörvényben foglalt eljárás és garanciák mellőzésével intézik.

### 3.6 Az alapjog kötelezettje – „bármely közhatalmat gyakorló szervhez”

#### 3.6.1 A kötelezettek köre

A 2.4. fejezetben láthattuk, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény módosított a jog kötelezettjeinek a körén: a „illetékes állami szervek” helyett „bármely közhatalmat gyakorló szervet” jelölt meg. E megfogalmazás lényeges szűkítésként értelmezhető, hiszen a feladat- és hatáskörükben rendkívül sokszínű állami szerveknek csupán egy része gyakorol ténylegesen közhatalmat, azaz állapít meg külső (saját szervezetén kívül eső) jogalanyokra nézve jogokat és kötelezettségeket, alkalmaz velük szemben intézkedéseket. Csakúgy, mint az írásbeli formához kötésénél, a címzetti kör szűkítésekor sem tudjuk kitapintani a korlátozás legitím célját, az ugyanis ellenkezik az alapjog természetével és funkcióival. A petíciós jog mindenekelőtt az állam szerveinek megszólíthatóságát követeli meg, demonstrálván, hogy az állam a polgárokért működik.<sup>160</sup> Mihelyt nem teljesül az a követelmény, hogy a megszólíthatóság terjedjen ki az állam minden szervére, óhatatlanul sérül az alapjog lényeges tartalma.<sup>161</sup>

A formakötöttség esetéhez hasonlóan, a Panasztörvény (és az annak alapján alakuló gyakorlat) a maga szintjén ezt a dilemmát is kezelte: az állami szervekre és a helyi önkormányzatokra terjeszti ki személyi hatályát.<sup>162</sup> E megoldás lényegében hasonlít a német *Grundgesetz* által követett koncepcióhoz, amely korábbi magyar Alkotmányhoz hasonlóan az „illetékes szerveket” kötelezi.<sup>163</sup> A német alkotmányjog-tudomány azt a szervet tekinti illetékesnek, amelyik kompetens arra, hogy döntést hozzon és cselekedjen a petíciós beadvány ügyében. Mivel az alapjog általában az államot kötelezi, indifferens, hogy az „illetékes állami szerv” melyik hatalmi ágba tartozik.<sup>164</sup>

Az állami kötődés okán a kötelezetti körbe sorolhatjuk az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezeteket is.<sup>165</sup> Még érdekesebb azonban, hogy a jogalkotó közérdekből bizonyos típusú magánjogi jogalanyokra is kiterjesztette a petíciós jog (pontosabban értelemszerűen a panaszjog) kötelezetti oldalát. E kötelezettek jellemzően olyan feladatokat látnak el, amelyek társadalmi vagy gazdasági szempontból jelentősek, és/vagy gazdasági erejüknel fogva

<sup>160</sup> VITZTHUM 1988: 123. o. 6. jegyzet.

<sup>161</sup> *Nota bene*: az AB egy korai határozatában úgy fogalmazott, hogy petíciót azon állami szerveknél lehet előterjeszteni, amelyeknek „[...] egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.” 987/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 527.

<sup>162</sup> Panasztörvény 1. § (1) bekezdése. A Panasztörvény ezzel is a korábbi szabályozást követi. Ld. 2004. évi XXIX. törvény. 141. § (1) bekezdése

<sup>163</sup> *Zuständigen Stellen*, ld. GG 17. cikk <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (2014.12.02.)

<sup>164</sup> VITZTHUM 1988: 127. o. Még csak az sem lényeges, hogy a szerv ténylegesen képes-e segíteni a beadványozónak, ameddig erre megvan az elvi lehetősége. Uo. 24. jegyzet.

<sup>165</sup> KONDOROSI 1994: 18. o.; VASS 1997: 25. o.



megjelenik egyfajta hierarchikus elem.<sup>166</sup> A jogalkotó tehát magánszemélyek között is megteremti és védi a panaszjogot mint az egyéni érdekek előmozdításának a lehetőségét.

### 3.6.2 A címzett kötelezettségei

A petíciós jog alapjogi fogalmának meghatározása előtt térképezzük fel, hogy milyen konkrét kötelezettségek terhelik a beadvány címzettjét annak elintézése során. A Panasztörvény kellő részletességgel szabályozza a kérdést.

Mint utaltunk rá, a petíciós jog körébe tartozó részjogosítványok procedurális alapjognak minősülnek: a beadvány meghatározott tartalmú döntésre nem kötelezi ugyan a jogalkotót, de meghatározott eljárás lefolytatására igen.<sup>167</sup> A másik oldalon ezek lesznek a petíciós jogát gyakorló személy alanyi pozíciói. Ha azonban pusztán ehhez az eljárási szemlélethez ragaszkodnánk, az a gyakorlatban nem jelentene mást, mint jogot „a szemeteskosárnak való panaszkodásra”.<sup>168</sup> A hatékony jogi védelemhez ezért az is hozzátartozik, hogy a kérelmet érdemben vizsgálják és arról döntsenek.

Az alapjog gyakorolhatóságának „bemeneti” követelményeként a címzett természetesen köteles lehetővé tenni az ilyen beadványok megtételét: azokat átvenni<sup>169</sup>, majd megfelelően minősíteni.<sup>170</sup> A Panasztörvény segíti a joggyakorlást a szóbeli petíciók írásba foglalásának, továbbá jogalkotásra vonatkozó javaslat esetén a jogalkotó részére való megküldésnek a kötelezettségével.<sup>171</sup> A petíciós beadvány beérkezése után háromféle döntés születhet: a címzett megállapítja hatásköre vagy illetékessége hiányát, ezért a beadványt az eljárásra jogosult szervhez teszi át; mellőzi a beadvány vizsgálatát; érdemben elbírálja a beadványt.

A beadvány vizsgálatának a mellőzése lényegében egy eljárási akadályt képez, amelynek következtében az alapjog adott tekintetben már nem gyakorolható. A mellőzés okai lehetnek opcionálisak vagy kötelezők. A petíciós beadvány elintézése mellőzhető (opcionálisan), ha a „*res iudicata*” esete forog fenn, azaz egy korábbival azonos tartalmú és azonos beadványozó által tett indítványról van szó.<sup>172</sup> Úgy gondoljuk, hogy e szabályozás nem kellőképpen cizellált, mivel nem differenciál a petíciós beadványok típusai között, és azok funkciójára sincs teljes mértékben tekintettel. Panaszok esetében indokolt a *res iudicata* szabályainak a fenntartása, mivel egy konkrét magánérdekű igény elbírálásáról van szó, ám a közérdekű oldalon ugyanez már következtetlenségekhez vezet, két okból is.

Egyrészt a tág értelemben vett közérdekű kérelmek és javaslatok többnyire valamely pozitív magatartás kiváltását célozzák, amelyre gyakran erőforráshiány miatt nincs lehetőség. Ha később, az erőforrások rendelkezésre állásakor terjesztenek

<sup>166</sup> Így például magánnyugdíjpénztárak, pénzügyi intézmények, hitelintézetek, független közvetítők. Pl. a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 288. §

<sup>167</sup> Az eljárási garanciák annál lényegesebbek egy-egy alapjog esetén, minél szűkebb az adott alapjog szubsztantív tartalma. CALLIESS 2014: 38-39. o.

<sup>168</sup> VITZTHUM 1988: 125. o.

<sup>169</sup> HAJAS – PATYI 2009: 2346. o.

<sup>170</sup> Eljárási szempontból éppen ez a minősítés fogja meghatározni a Panasztörvény alkalmazandóságát.

<sup>171</sup> Panasztörvény 1. § (4) bekezdés

<sup>172</sup> Panasztörvény 2. § (6) bekezdés

elő azonos tartalmú beadványt, azt lényegében a körülmények olyan megváltozásaként lehetne értékelni, amely feloldja a *res iudicata* hatását. A hatályos szabályozás mégis lehetőséget ad a címzett számára, hogy vizsgálat helyett mellőze a beadványt; a megfogalmazásból eredő vizsgálati lehetőséget itt nem tartjuk elegendő garanciának. Másrészt szintén következetlen, hogy – *au contraire* – a törvény szerint a más indítványozó által tett, ám korábbival azonos tartalmú közérdekű petíciós beadványt érdemben kell vizsgálni. Ez arra világít rá, hogy a „közérdekűség” önmagában olyasmiről, amely legalábbis kétségesé teszi a *res iudicata* alkalmazhatóságát.

Ugyanígy szabályozza a törvény – második mellőzhetőségi okként – a beadványozó azonosíthatatlanságát. E korlátozás sem méltányolható teljes mértékben.<sup>173</sup> Míg ugyanis a panasz magánérdekhez, tehát konkrét személyhez (személyekhez) kötődik, itt az érdemi kivizsgálás és a válaszadás szempontjából indokolt az azonosíthatóság követelménye. A közérdekű kérelmek azonban kevésbé tapadnak a kérelmező személyéhez, így (tekintettel az ügyteherre is) nem okozna gondot a válasz elektronikus és hirdetmény útján történő közzététele, amennyiben az ügy a kérelmezővel való további kommunikáció nélkül elbírálnak. Az anonim petíciók mellőzhetősége bizonyára inkább egyfajta „önvédelmi” célt szolgál, mivel a nagy tömegben érkező, komolytalan tartalmú beadványok vizsgálata túlzott munkaerőt kötne le. A petíciós beadványok mennyisége ezt az aggodalmat jelenleg nem támasztja alá, mégis indokolható a „nyilvánvalóan komolytalan” anonim beadványok mellőzhetőségének a fenntartása, az érdemben elbírálnak névtelen közérdekű petíciók vizsgálatának a kötelezettsége mellett.

A mellőzés következő oka kizárólag a panaszokra vonatkozik, e tekintetben pedig elfogadható: a sérelmezett tevékenységtől vagy mulasztástól számított 6 hónapon túl előterjesztett panaszok vizsgálata mellőzhető, az egy even túliak pedig kötelezően, érdemi vizsgálat nélkül elutasítandók.<sup>174</sup>

Amennyiben a mellőzésre nincs ok, a beadványt főszabály szerint 30 napon belül érdemben vizsgálják és elbírálnak.<sup>175</sup> Ha a petíciós beadvány alaposnak bizonyul, a szervet tág körben megrajzolt intézkedési kötelezettség terheli: gondoskodnia kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; a feltárt hibák okainak megszüntetéséről; az okozott sérelem orvoslásáról; és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.<sup>176</sup> Itt is kiviláglik tehát, hogy az alapjog kevésbé a döntés konkrét tartalmának a meghatározásával, inkább a döntésig elvezető eljárásnak a megteremtésével biztosítja funkcióit.<sup>177</sup>

Az alapjog tartalmának fontos fogalmi eleme a beadványozó tájékoztatása, amelyet áttétel és érdemi vizsgálat esetén kötelezővé is tesz a törvény, ám a beadvány mellőzésekor ilyen kötelezettséget nem ír elő. Mindez nem konform a közigazgatás átlátható és kiszámítható működésének a jogbiztonság elvéből

<sup>173</sup> Másként gondolkodik erről VASS György. VASS 1997. 26. o.

<sup>174</sup> Panasztörvény 2. § (7) bekezdés

<sup>175</sup> Panasztörvény 2. § (1) bekezdés

<sup>176</sup> Panasztörvény 3. § (1) bekezdés

<sup>177</sup> Azonban a válasz nem lehet túlzottan általános sem, mivel így rutinszerűvé és a funkciótól idegenné válna az alkalmazás. VIITZTHUM 1988: 126. o.

következő követelményével.<sup>178</sup>

Lényeges tartalmi elem végül a petícionáló személyek védelme<sup>179</sup>, amely a szólás- és véleményszabadsággal is összefügg.<sup>180</sup> A törvény általános érvénnyel rögzíti, hogy a beadványozót nem érheti hátrány a tevékenységével kapcsolatban, rendelkezik emellett a személyes adatok védelméről is.<sup>181</sup> Mint korábban utaltunk rá, a szükséges és megfelelő védelem az egyes petíciós beadványtípusoknál nem egyezik: az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következne különösen a hatékony bejelentővédelmi rendszer kidolgozása.

Amennyiben a fenti kötelezettségek valamelyikét (különösen az érdemi vizsgálat és a válaszadás mint kifelé megnyilvánuló cselekmény követelményét) a címzett nem teljesítette, a petícionáló számára megnyílnak az általános alapjogvédelmi mechanizmusok.

E pontban megvizsgáltuk a petíciós jog címzettjeinek kötelezettségeit az ügyintézéskor; ezzel lényegében körvonalaztuk az alapjog szubsztantív tartalmát is.

### 3.7 A petíciós jog alapjogi fogalma

A fenti elemzés során hosszasan és közlőrl vizsgáltuk az alapjog egyes jellemzőit. Az elemzés eredményei és a levont következtetések birtokában vállalkozhatunk arra, hogy a magyar jogirodalom eredményein túllépve meghatározzuk a petíciós jog komplex alapjogi fogalmát, amely alapján a petíciós jog ideális alkotmányi szintű megfogalmazását is felvázolhatjuk.

Eredményeinket összegezve e fogalom a következő: a petíciós jog azt a mindenkit megillető, egyénileg és kollektíve is gyakorolható alapvető jogot jelenti, hogy a döntésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervhez közvetlenül előterjesztett egyéni panaszt vagy közérdekű kérelmet és a javaslatot a címzett

- 1) meghatározott eljárásban
- 2) érdemben kivizsgálja,
- 3) arról döntést hozzon és
- 4) döntéséről tájékoztassa a beadványozót,
- 5) akit beadványa miatt sérelem nem érhet.

Definíciónk utal a korábban feltárt alapjogi jellemzőkre is: eljárási jogosultság, amelyből alanyi jogok származnak; az államnak intézményvédelmi kötelezettsége van; részben részvételi jog, e tekintetben *status activus*.

Az imént tett megállapításokat felhasználva a következő kívánatos alkotmányi megfogalmazást adhatjuk:

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt panasszal, kérelemmel vagy javaslattal forduljon bármely állami szervhez. A megkeresésre a címzett köteles válaszolni.

(2) Az állam biztosítja, hogy az (1) bekezdésben foglalt jog gyakorlása miatt senkit

<sup>178</sup> Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351, 357.

<sup>179</sup> SÁRI – SOMODY 2006: 223. o.

<sup>180</sup> Emlékezzünk, hogy a petíciós jog a kommunikációs alapjogok családjába (is) tartozik, amelyek esetén kiemelt garancia a retorziómentesség, BULLINGER 1991: 48. o.

<sup>181</sup> Panasztörvény 3. § (2)-(3). Kivétel, ha nyilvánvalóvá vált a rosszhiszemű és jogellenes joggyakorlás. ld. (4) bekezdés

hátrány nem érhet."

Az (1) bekezdés lényegében formai kötöttségek nélkül határozza meg az alapjog gyakorolhatóságát, emellett a kívánatos szintre terjeszti ki a kötelezett kört. Rögzíti továbbá a válaszadás kötelezettségét, amely az alapjog lényeges tartalma. A (2) bekezdés az állam pozitív kötelezettségeit húzza alá: feladatokat ró az államra (különösen a jogalkotóra) a beadványozó hatékony védelmével kapcsolatban, ami napjainkban alighanem a petíciós jog szélesebb körű alkalmazása felé mutató egyik kitérési pont lehet.

Elméleti megállapításaink és a petíciós jog dogmatikájának megújítására tett javaslatunk tehát a két fenti javaslatban összegződnek. A továbbiakban kitekintést teszünk a petíciós jog gyakorlati érvényesülése felé.

#### 4. A petíciós jog intézményeinek érvényesülése: mennyiségi mutatók és trendek

*„A védtelen jog nem tartós rendet, hanem tartós rendtelenséget jelent.” /K. Binding/*

E tanulmány írásával párhuzamosan empirikus felmérésbe kezdtünk, amelynek eredményeit a téma további kutatásánál használhatjuk fel. Eredményeink részletes bemutatása túlhalad a dolgozat keretein, így itt csupán a módszertan és a legfontosabb állítások összegzésére szorítkozunk, a részletes megállapításokat pedig később, nagyobb terjedelemben elemezzük.

Hazánkban a kérelmezési- és panaszjog körébe sorolható jogintézmények gyakorlati érvényesüléséről legutóbb 1996-ban publikáltak felmérést.<sup>182</sup> 2014-ben – az összehasonlíthatóság érdekében – azonos módszertani alapokról indultunk, ám a mintát és a kérdéseket is kibővítettük. A kutatás keretében összesen mintegy 220 szervezet kerestünk meg közérdekű adatok megismerése iránti igénnyel, a központi közigazgatás és az önkormányzatok bázisán.<sup>183</sup> Kérdéseink a szervhez 2013-ban és 2014 októberéig beérkezett közérdekű bejelentések és panaszok, valamint a közülük áttett ügyek mennyiségére, a beadványok iktatásának módjára, a fogalmak elhatárolásának esetleges problémáira és arra vonatkoztak, hogy a Panasztörvény elfogadása óta részesültek-e képzésben a szerv ügyintézői. Az önkormányzatoknál ezen kívül a közmeghallgatásokon felmerült ügyekre is rákérdeztünk.

Legfontosabb megállapításunk, hogy a vizsgált szervekhez érkezett közérdekű bejelentések és panaszok száma az elmúlt szűk két évtizedben alapvetően emelkedett; lakosság megismerte a vonatkozó jogintézményeket és rendszeresen él is azokkal. Mindez csupán az ilyen beadványoknak a korábbi adatokhoz viszonyított mennyiségére utal: relatíve még mindig elenyésző töredékét jelentik a teljes ügytehernek.

Az áttételek aránya változó; nagyban függ a vizsgált szerv hatáskörétől. A címzett elnevezése, valamint a polgárok hétköznapi tapasztalatai alapján „közismertebb” szervtípusok esetén a beadványok „találati aránya” nagyobb (a

<sup>182</sup> VASS 1996; SZIKORA 1995.

<sup>183</sup> Egyéb szervek (pl. Alkotmánybíróság, Országgyűlés, autonóm szervek) a módszertani kötöttségek okán ezúttal kimaradtak.

NAV megyei adóigazgatóságainál és az önkormányzatoknál átlagosan a petíciós beadványok 10-15%-a kerül végül más szervhez), míg az általánosabb elnevezésű, vagy a polgároktól távolabb álló intézményeknél nagyságrendileg magasabb az „eltévedt” beadványok száma (például a Miniszterelnökség és a megyei kormányhivatalok átlagosan az ilyen beadványok 30-35%-át teszik át).

Feltűnő, hogy szinte minden megkeresett szerv tagadta, hogy nehézséget okozna számára a beadványok panasznak vagy közérdekű bejelentésnek minősítése, mégis, még azonos hatáskörű szervek esetén is előfordultak jelentős eltérések nemcsak a két beadványtípus egymáshoz való viszonyában, de azok együttes számában is. (Míg például a Bács-Kiskun megyei munkavédelmi szakigazgatási szervnél 2013-ban egyetlen ilyen ügyet regisztráltak, Hajdú-Bihar megyében 514 beadványt minősítettek e körbe tartozónak.) Ez arra utal, hogy a jogalkalmazók nincsenek felvértezve a sikeres ügykezeléshez szükséges tudással, ami rendkívül széttartó gyakorlathoz, s potenciálisan az alapjog rendszeres megsértéséhez vezet. Különösen igaz ez az önkormányzati szintre.

A korábbi kutatás eredményeit többé-kevésbé megismételték az önkormányzati szintről beérkező adatok: úgy tűnik, hogy a petíciós joggal továbbra is aránylag többen élnek a közepes és a nagyobb városokban, mint a kistelepüléseken. A rendelkezésre álló adatok alapján azonban egyelőre nem volt kétséget kizáróan igazolható a trend: a városok esetén évente átlagosan 500-600 lakosra jut egy közérdekű bejelentés vagy panasz<sup>184</sup> (többnyire utóbbi), míg a falvak átlagos népességéhez viszonyítva ez évente 2-3 beadványt jelentene számukra. Több kistelepülés jelezte, hogy a képviselő-testület és a lakosság közvetlen, napi kapcsolata szerves módon képes kezelni a felmerülő ügyeket, ezért nincs szükség a „papírozásra”. Az eredményekből az is kiolvasható, hogy minden településtípus esetében gyakoribbak a petíciós beadványok, mint a közmeghallgatás igénybevétele (utóbbira évente általában egyszer van lehetőség, a petíciós jog körébe tartozó ügyek felmerülése azonban ehhez tipikusan nem igazodik).

A trendekben földrajzi meghatározottságot nem vizsgáltunk, ehhez ugyanis nem állt rendelkezésre elegendő adat. Az egyes (hasonló lakosságú) települések között olykor nagy mértékben eltérő adatok az érintett önkormányzatok attitűdjével is kapcsolatban lehetnek. E két szempont vizsgálata a kutatás további lehetséges irányait jelzi.

---

<sup>184</sup> Kiemelkedik például Tiszaújváros, ahol ez az arányszám kb. 120.

## 5. Záró gondolatok

Az elvégzett elméleti munkára visszatekintve úgy véljük, hogy a dolgozat elején kitűzött célunk alapvetően sikerrel zárult. Kutatásunk során újragondoltuk például a petíciós beadványok körét és egymáshoz való viszonyukat, továbbá felvázoltuk a kérelmezési- és panaszjognak a magyar jogtudományban ilyen részletességgel mindeddig nem ismert, komplex alapjogi fogalmát. Ennek segítségével szövegszerű javaslatot tehattünk egy olyan alkotmányos szabályozásra, amely a jelenleginél erőteljesebben kötődik a megadott alapjogi fogalomhoz.

Ehhez szükségessé vált az alapjog dogmatikájának részletes, a napjainkig publikált hazai munkákat meghaladó mélységű elemzése. Választott módszerünk alapján az alapjog verifikálását követően lépésről lépésre haladtunk a petíciós jog egyes fogalmi elemein, amely végül elvezetett minket az említett eredményhez. A dolgozat végén összegzett empirikus kutatásunk rávilágított, hogy a releváns jogintézmények alkalmazásának gyakorisága „felfutóban” van, így fokozott a jogalkotó felelőssége a szabályozáskor.

A petíciós jog dogmatikájának megismerése felé tett lépéseink ezzel célt értek, ám semmiképpen sem élhetjük meg úgy, mint egy fárasztó utazás végét. A dolgozat ugyanis a stabil dogmatikai alapok megteremtésére vállalkozott, ám mindezt nem öncélból tette: úgy véljük, hogy ezeken az alapokon a célok és eszközök rendszerének együttthatásából számos, magas szinten funkcionáló jogintézményt fejleszthetünk ki, amelyek segítik az Alaptörvény XXV. cikkében megfogalmazott jog egyéni és társadalmi szempontból egyaránt hatékony gyakorlását. Ennek elterjedésével pedig az egész társadalom kerülhet közelebb a Bibó István által megfogalmazott, közügyekben kezdeményezőleg fellépő, szabadságszerető emberben megragadott ideáltípusához.

### Felhasznált irodalom

BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

BALOGH 2003: BALOGH Zsolt: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

BALOGH – SCHANDA 2011: BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – alapjogok*. PPKE JÁK, Budapest, 2011.

BAUM 1987: Robert A. BAUM: *Public Interest Law*. Oceana Publications, London – Róma – New York, 1987.

BIBÓ 1986: BIBÓ István: *Kényszer, jog, szabadság*. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 1. kötet (1935-44)*. Magvető, Budapest, 1986.

BODNÁR 2014: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

BODNÁR 2011: BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. Magyar Közigazgatás Új folyam 2011/3.

BÓDI 2005b: BÓDI Stefánia: *A Cseh Köztársaság alkotmányos fejlődésének áttekintése*. Collega 2005/4.

BÓDI 2002: BÓDI Stefánia: *A petíciós jog hazai szabályozásával szemben támasztott*

- követelmények, a magyar, a német és a holland jogi szabályozás összevetése. *Collega* 2002/5.
- BÓDI 2004: BÓDI Stefánia: *A petíciós jog Franciaországban, Németországban és Hollandiában*. *Acta Humana* 2004/3.
- BÓDI 2005a: BÓDI Stefánia: *Az egyesületi, gyülekezési és petíciós jog magyarországi szabályozásának története*. *Collega* 2005/1.
- BÓDI 2001: BÓDI Stefánia: *Petíciós jog a nemzetközi egyezményekben*. *Collega* 2001/5.
- BULLINGER 1991: Martin BULLINGER: *The Constitution and Communication*. In Christian STARCK (szerk.): *New Challenges to the German Basic Law*. Nomos, Baden-Baden, 1991.
- CALLIESS 2014: Christian CALLIESS: *Dimensions of Fundamental Rights – Duty to Respect versus Duty to Protect*. In Hermann PÜNDER – Christian WALDHOFF (szerk.). *Debates in German Public Law*. Hart Publishin, Oxford, 2014.
- DWORKIN 1996: Ronald DWORKIN: *Freedom's law: The moral reading of the American Constitution*. Oxford University Press, New York, 1996.
- DEGRÉ 1988: DEGRÉ Alajos: *Az ellenállási jog története Magyarországon*. *Jogtudományi Közlöny* 1988/6.
- EÖTVÖS 1902: EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. 2. kötet. Budapest, 1902.
- ÉRSZEGI 1990: ÉRSZEGI Géza: *Az Aranybulla*. Helikon, Budapest, 1990.
- FOGARASI 2010: FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- FÖLDESI 1993: FÖLDESI Tamás: *Adalékok a petíciós jog történetéhez*. *Acta Humana* 1993/11.
- GÖTZ 1991: Volkmar GÖTZ: *Legislative and Executive Power under the Constitutional Requirements entailed in the Principle of the Rule of Law*. In Christian STARCK (szerk.): *New Challenges to the German Basic Law*. Nomos, Baden-Baden, 1991.
- HAJAS- PATYI 2009: HAJAS Barnabás – PATYI András: *64. § - Panaszjog*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. II. kötet. Századvég, Budapest, 2009.
- HIGGINSON 1986: Stephen A. HIGGINSON: *A Short History of the Right To Petition Government for the Redness of Griavances*. *The Yale Law Journal* 1986/1.
- HODGKISS 1987: Anita HODGKISS: *Petitioning and the Empowerment Theory of Practice*. *The Yale Law Journal*, 1987.
- HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014: HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
- HOLT 1992: J. C. HOLT: *Magna Carta*. Cambridge University Press. Cambridge, 1992.
- HORÁNYI 1999: HORÁNYI Özséb: *A panasz jogintézménye az elektronikus médiában*. In Sárközy Erika (sorozatszerk.): *Rendszerváltás és kommunikáció*. Osiris, Budapest, 1999.
- HORN 2008: HORN Gabriella: *Fütyülnek rájuk. Közérdekű bejelentések*. Magyar Narancs, 2008. október 30.
- JAKAB 2011: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- KAJTÁR 2001: KAJTÁR István: *Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei*. *JURA* 2001/1.

- KOMMENTAR: Hans H. KLEIN: *Artikel 17*. In Theodor MAUNZ – Günter DÜRIG: Grundgesetz Kommentar. Verlag C.H. Beck, München 2011.
- KLOFSTAD 2011: Casey A. KLOFSTAD: *Civic Talk*. Temple University Press. Philadelphia, 2011.
- KLOTZ 2013: KLOTZ Péter: *Megújul a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás*. Közzolgálat, 2013/2.
- KONDOROSI 1994: KONDOROSI Ferenc: *A panaszjog szabályozásának társadalmi összefüggései*. Acta Humana 1994/14.
- KOVÁCS István (szerk.): *Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976: KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
- KUKORELLI (szerk.) 2007: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest 2007.
- LAWSON – SEIDMAN 1999: Gary LAWSON – Guy SEIDMAN: *Downsizing the Right to Petition*. Northwestern University Law Review, 1999.
- MCCARTHY 2012: Robert J. MCCARTHY: *Blowing in the Wind: Answers for Federal Whistleblowers*. William and Mary Policy Review. 2012/3.
- MEZEY (szerk.) 2003: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest 2003.
- MICHALOWSKI – WOODS 1999: Sabine MICHALOWSKI – Lorna WOODS: *German Constitutional Law. The protection of civil liberties*. Dartmouth-Ashgate, Aldershot 1999.
- MOLNÁR 1929: MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Danubia Kiadás, Pécs, 1929.
- PAPP 2013: PAPP D. Gábor: *A közérdekű bejelentő védelme*. Ügyvédek Lapja 2013/4.
- POSNER 1996: Richard A. POSNER: *Law and Legal Theory in England and America*. Clarendon Press, Oxford 1996.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. 2014, kézirat
- RESS 1991: Georg RESS: *The Constitution and the Requirements of Democracy*. In Christian STARCK (szerk.): *New Challenges to the German Basic Law*. Nomos, Baden-Baden, 1991.
- SAJÓ 1988: SAJÓ András: *Társadalmi-jogi változás. A társadalmi változás jogszociológiája*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.
- SÁRI – SOMODY 2008: SÁRI János - SOMODY Bernadette: *Alapjogok*. Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2008.
- SZAMEL Katalin 1988: SZAMEL Katalin: *A petíciós jogról – alkotmányközelben*. Jogtudományi Közlöny, 1988/12.
- SZAMEL Lajos 1988: SZAMEL Lajos: *A petíciós jog (kérelmezési és panaszjog)*. Állam és Igazgatás 1988/3.
- SZIKORA 1995: SZIKORA Katalin: *Kérelmek, sérelmek, bejelentése. A kérdezetlen közvélemény*. Magyar Hírlap, 1995. október 6.
- TILK 2006: TILK Péter: *A petíciós jog*. In Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. (szerk. CHRONOWSKI Nóra et. al.) Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2006.
- VASS 1997: VASS György: *Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé*. Magyar Közigazgatás 1997/1.



VITZTHUM – MÄRZ 1989: Wolfgang G. VITZTHUM – Wolfgang MÄRZ: Der Petitionsausschuß. In: Hans-Peter Schneider – Wolfgang Zeh (szerk.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. Walter de Gruyter, Berlin, 1989.

VITZTHUM 1988: Wolfgang G. VITZTHUM: *Petitions to Parliament*. In Ulrich KARPEN (szerk.): *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Nomos, Baden-Baden, 1988.

PAPP DOROTTYA

## A közegészségügyi igazgatás intézményesülése a XX. század első feléig

különös tekintettel az Országos Közegészségügyi Intézet létrejöttére és működésére<sup>1</sup>

### 1. Bevezetés

Dolgozatomban a magyarországi közegészségügyi rendszer egykori központi szervének, a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet (továbbiakban: OKI) létrejöttének előzményeit, körülményeit és fázisait, illetve a működését biztosító jogszabályi háttérrel vizsgálom. Elsősorban a közigazgatás szervezetrendszerén betöltött helyével és funkciójával foglalkozom, valamint azzal a jogalkotói céllal, amely a feladatkörét és az intézményi formát kialakította. Vizsgálatom nem csupán az OKI szervezeti háttérére irányul, hanem az Intézet megalakítását szorgalmazó egészségüggyel foglalkozó szaktekintélyek álláspontjait, a valamint közvélemény reakcióit is magába foglalja. A dolgozat megírása során elsősorban eredeti forrásokat, így a népegészségügy képviselőinek kiadványai és a közegészségügyi tárgyú jogszabályok, törvények, miniszteri rendeletek, körrendeletek mellett a folyóiratokat, napilapokat, levelezéseket vizsgáltam.

A XXI. századi közegészségügyi védekezésben, a közegészségügyi feladatok ellátásában is rendkívül nagy szereppel rendelkezik a közegészségügyi szakigazgatás szervezetrendszere. Bár az orvostudomány fejlődésének és az általános életviszonyok javulásának köszönhetően a XX. század nagy népegészségügyi kihívásai már megoldottnak számítanak, napjainkban is alakulnak ki járványok (madárinfluenza, hepatitis, ebola), közegészségügyi válsághelyzetek (vörösiszap-katasztrófa, árvizek), melyek kezeléséhez nem elég a tudomány, hanem szükséges a közigazgatás szervezett és gyors fellépése is.

A közegészségügyi igazgatás szakigazgatás; a közigazgatás szervezetrendszerében betöltött helye nagymértékben meghatározza feladatait és működési kereteit, ez igaz mind a mai közegészségügyi igazgatásra, mind a vizsgált időszakban, a XX. század elején kiépülő közegészségügyi igazgatás szervezetrendszerére, de voltaképpen már attól az időponttól számítva is helytálló ez a megállapítás, amikor az önálló, zárt közigazgatási rendszer kiépült, és az ágazati igazgatások elkezdtek kialakulni. A közegészségügy rendezése hosszú és sok lépcsőből álló folyamat volt, intézményei, közigazgatási szervei organikus fejlődés eredményeképpen jöttek létre.

A tág értelemben vett egészségügyi szakigazgatáson belül is szükséges differenciálni az ellátott feladatok jellege alapján. A szűkebben értelmezett egészségügyi igazgatás két fő részre válik el: az egyik az egészségügyi szolgáltatások biztosítása, a másik az egészségügyi szerveknek az igazgatása, ellenőrzése. Előbbihez soroljuk az alapellátás (házi orvos, gyermek házi orvos, védőnői szolgálat, fogorvos) biztosítását, valamint a járóbeteg- és a fekvőbeteg szakellátást is, utóbbihoz pedig az egészségügyi szolgáltatók felett szakmai irányítást, szakmai felügyeletet gyakorló

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Magyar állam- és jogtörténeti tagozatában III. helyezést ért el. Konzulens: Dr. Mezey Barna D.Sc, egyetemi tanár

egészségügyi államigazgatási szerveket. A közegészségügyi igazgatás ezektől elkülönül, és a népegészségügy fogalmába integrált a járványügyi, az egészségfejlesztési, az egészségügyi tevékenységek irányítása és az egészségügyi ellátás felügyelete mellett.<sup>2</sup> Változásként jelentkezik, hogy a XX. századi meghatározáshoz képest a járványügy önálló ágazattá vált, amelyet immár nem országos, hanem területi szinten látnak el. A közegészségügyi tevékenységbe ma főként a környezet- és település, élelmezés- és táplálkozás-, gyermek- és ifjúság-biztonsági tevékenységeket soroljuk, melyek egésze állami feladatként érvényesül, és azt az államigazgatás szervei látják el.

Jelen dolgozatban a felmerülő lehetséges aspektusok közül a közegészségügynek az államigazgatási szervezetrendszerben a XX. században betöltött helyével, szerepével és létrejövő szerveivel foglalkozom, vizsgálatom fő tárgyát közegészségügyi szervek egységesülésének és a központi irányító szerv létrejöttének folyamata képezi. Ebből a szempontból nem elhanyagolható a közigazgatásban és az államirányításban bekövetkezett szemléletváltás, a jóléti állam koncepciója, valamint az egyre erősödő centralizációs törekvések, amelyek jelentősen befolyásolták a közegészségügyi szervek hierarchiáját és felépítését.

Vizsgálatom kiindulási pontja az a kérdés volt, hogy a jelenleg ÁNTSZ-ként ismert, valamint a fővárosi, megyei kormányhivatalokba integrált Népegészségügyi Szakigazgatási Szervekként működő szervezetek feladatait mely szerv és milyen formában látta el, valamint, hogy az OKI, mint a mai közegészségügyért felelős szervek elődje, milyen jogosítványokkal rendelkezett és mennyire volt megkerülhetetlen tényezője a közegészségügyi igazgatásnak, szakmai és szervezeti szempontból egyaránt. Megállapítható, hogy a jelenleg működő közegészségügyi szervek és a tisztiorvosi rendszer keretei visszanyúlnak a XX. század első felére, habár 1945 után nagymértékű átalakításon esett át.

Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény (egy 2006-ban hatályba lépett módosítással<sup>3</sup>: az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény) hatálybalépése óta eltelt tizenhárom év alatt az alapvető feladatok, a szerv által ellátott népegészségügyi hatáskörök változása többé-kevésbé megtörtént, a szervezetrendszerben azonban jelentős módosulások is bekövetkeztek. Az Alaptörvény<sup>4</sup> megalkotása és a közigazgatás rendszerének reformja a népegészségügyi szervet sem hagyták érintetlenül: mind a felépítése, mind a hatásköreinek elosztása tekintetében történt változás.

Az általam vizsgált korszakban különböző hatások érték a magyar közegészségügyet, a jóléti állam eszménye, valamint az I. világháború és az azt követő bethleni konszolidáció időszaka egyaránt érezhető nyomot hagytak a közegészségügyi szervezetrendszer fejlődésében. Dolgozatomban elsősorban azt mutatom be, hogy az OKI milyen okokból jött létre és milyen szerepet töltött be, valamint milyen változást eredményezett a közegészségügyi intézményrendszerben.

<sup>2</sup> Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény, 1. §

<sup>3</sup> A kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 109. §-a megváltoztatta a törvény címét.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

## 2. A közegészségügyi igazgatás a közigazgatás rendszerében

A közigazgatást több szempont alapján is meghatározhatjuk, de a közigazgatás árnyaltságából, sokszínűségéből adódóan egyik definícióra törekvés sem lehet egyértelműen, mindenki számára elfogadható és tökéletes. A közigazgatás komplexitása miatt a legközelebb akkor járunk a leírásához, ha úgy jellemezzük, hogy a közigazgatás sajátos tevékenység, melyet sajátos szervezetrendszerben sajátos jogállású személyek látnak el.

Mai értelemben vett közigazgatásról, mint önálló, zárt rendszerről tulajdonképpen csak a polgárosodást követően, a polgári államok kialakulásától kezdődően beszélhetünk, miután a hatalmi ágak elválasztása ténylegesen megtörtént. Amíg az államhatalom egésze egy személy vagy szervezet kezében, az uralkodóiban és legközelebbi tanácsadóiban koncentrált, a közigazgatás nem vált el, nem tudott elválni teljes egészében a törvényhozói és igazgatószolgálati ágaktól. A kora középkorban, amikor a király a hatalmát az országot járva érvényesítette, fogalmilag kizárt közigazgatásról beszélünk, és még azt követően, hogy állandó uralkodói központ létesült, sem használhatjuk a közigazgatás fogalmát, bár az államigazgatás formái már kialakulóban voltak. A társadalmi és gazdasági fejlődés eredményeképpen szükségszerű volt különböző igazgatási struktúrák létrehozása a birtokigazgatáson túl, elsősorban a király hatalmának érvényesítésére, valamint adminisztratív teendők ellátására. Az államigazgatás első formájában a hadsereg és a pénzügyek igazgatását jelentette, a többi központi irányítási feladat később különült el.

A mai ismérvek szerint közigazgatásnak nevezett tevékenység, illetve szervezetrendszer a kialakulását az ipari forradalomnak és az ezt követő, ezzel szorosan összekapcsolódó társadalmi változásoknak köszönheti. A rendi, feudális jellegű államokban a központi hatalom nehezen tudta végrehajtani a közigazgatási jellegű intézkedéseit, mivel az államszervezet különböző szinteken álló egységeiben nem tudott egyformán érvényesülni.<sup>5</sup> A tömegfogyasztásra épülő társadalmak korában azonban az állam felismerte, hogy a közigazgatásnak szükségszerűen át kell fognia a teljes állami szervezetrendszert, a társadalom és a termelés egységeit, nem engedhető meg, hogy a központi állam által kiadott intézkedések ne eredeti szándékuk szerint érvényesüljenek a társadalom és az állam minden egységében.<sup>6</sup> Ezen igényeknek az érvényesítéséhez nagyban hozzájárult a felvilágosodás következtében Európa-szerte elterjedő hatalmi ágak szétválasztásának eszménye is.

A közigazgatás ennek a felosztásnak köszönhetően vált zárt egységgé mint a végrehajtó hatalom egyértelmű letéteményese, és funkciók szerinti differenciálódása is ezután indulhatott meg. A hadügy és a pénzügy mellett a különböző feladatokra külön szervek jöttek létre, melyek különböző, tematizált rendelkezések alapján végezték a hatáskörükbe tartozó tevékenységeket. A közigazgatásnak ezeket az egy feladatcsoport köré koncentrált szerveit különös hatáskörű szerveknek nevezzük, más néven szakigazgatásnak, mivel a közigazgatás egy-egy ágazatába tartozó közigazgatási tevékenységeket látják el. Azonban a modern közigazgatás

<sup>5</sup> BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, 1944.

<sup>6</sup> Ld. u.o.

szervezeti értelemben szakigazgatásnak tekinthető,<sup>7</sup> mivel nagyon kevés általános hatáskörű szerv van, a közigazgatás intézményrendszerének tagozódását az egyes ellátandó szakfeladatok, szakágazatok befolyásolják, és a közigazgatás szervei hierarchikusan is a szakigazgatási területek szerint rendeződnek. Ugyanakkor nem mondhatjuk, hogy az általános közigazgatás és a szakigazgatások egymástól hermetikusan el vannak különítve, a szakigazgatási területek gyakorlati működése ugyanúgy hat az általános közigazgatás-szervezésre, a közigazgatás feladatainak kitzzésére és azok végrehajtására, mint a kormányzati döntések és koncepciók a szakigazgatásokra.<sup>8</sup>

A közegészségügyi igazgatás a közigazgatás egy szakigazgatása a sok közül. Szakigazgatás abban az értelemben, hogy intézkedései és szervezetrendszere egy adott ágazatot fognak át, a közegészségügyben érvényesülnek. Habár már felvilágosult uralkodóink is célul tűzték ki a közegészségügy és azon belül is kiemelten a járványügy állami, egységes kezelését, hivatalos állami elismerést csak az 1876. évi közegészségügyi törvénnyel nyert. Az első ismert, közegészségügyre és járványokra vonatkozó rendeletet Mária Terézia adta ki 1770-ben Generale Normativum in Re Sanitatis néven, sokáig ez volt az egyetlen átfogó közegészségügyi rendelkezés.<sup>9</sup> A XIX. század során egymás után alakultak meg a kórházak, a nagyszombati, később Budára helyezett egyetemen orvosi képzés indult, de számos, az egészségügy egyes területeit szabályozó helytartótanácsi rendelet kivételével nem került sor átfogó jogszabályalkotásra. Az 1867 előtti közjogi rendszerben a Helytartótanács látta el a közegészségügy irányításának központi feladatait, míg a kiegyezés után ez a jogkör a független magyar Belügyminisztériumhoz került.<sup>10</sup>

Az, hogy a közegészségügy államigazgatási feladattá vált, sokban a jóléti állam modelljére irányuló törekvéseknek volt köszönhető, amelyek a kiegyezés utáni Magyarországon is kiemelt jelentőséget kaptak. Dr. Kmety Károly a közigazgatást állami szerveknek az állami célokra irányuló bizonyos ténykedéseként határozta meg<sup>11</sup>. Ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a közigazgatás ugyan állami érdekű ügyek ellátásának az összessége, és bár nem egyenlő az összes állami tevékenységgel, mégis feladata az állami élet védelme, támogatása és biztosítása az állami érdekeknek, az állam hatalmának.<sup>12</sup>

A kor szemléletében, így Kmety monográfiájában is nagy szerepet, külön részt kapott a jóléti állam és annak közigazgatásra vetített megvalósulási elemei. A jóléti közigazgatás fogalmába szükségszerűen beletartozott a népesség testi, szellemi és gazdasági jólétének előmozdítása, ami az állami közérdek részét

<sup>7</sup> FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás és szakigazgatás*. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk): *Közigazgatási jog- fejezetek szakigazgatásaink köréből* I. kötet. Complex Kiadó, Budapest, 2013, 19. o.

<sup>8</sup> FÁBIÁN, 2013, 20. o.

<sup>9</sup> GAZDA István – KAPRONCZAY Károly: *Időrendi áttekintés az első átfogó közegészségügyi rendeletről (1770) az első közegészségügyi törvényig (1876) – intézmények, jogszabályok, vitaanyagok, kiadványok*. In: KAPRONCZAY Károly (szerk.): *A magyarországi közegészségügy története 1770-1944*. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008, 13. o.

<sup>10</sup> PÁLVÖLGYI Balázs: *A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere, 1867-1914, kiépülésének és működésének vizsgálata a himlő, a trachoma és a tbc elleni küzdelem fejlődésének tükrében*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 9. o.

<sup>11</sup> DR. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás, Politzer-féle Könyvkiadó Vállal, Budapest, 1905, I. o.

<sup>12</sup> KMETY, 1905, III. o.

képezte, mivel a gondoskodó államnak célja volt állampolgárai jólétének biztosítása a fejlődés érdekében.<sup>13</sup> A kormányzat felismerte, hogy hosszútávon érdekesebb figyelmet fordítani a különböző néprétegek egészségügyi állapotára, egyrészt annak érdekében, hogy az ország demográfiai mutatója lépést tudjon tartani a tőlünk nyugatabbra fekvő országokéval, a korábban hatalmas pusztítást véghezvivő járványok kiiktatása megtörténhessen, másrészt, hogy ne forduljanak elő tömeges népmegmozdulások, felkelések az elégtelen életkörülmények miatt.

Felvetődik a kérdés, hogy pontosan mi is tartozik a közegészségügyi közigazgatás feladat- és hatáskörébe. Egy 1921-es meghatározás szerint „a közegészségügyi igazgatás: az egészség fenntartása és ápolása, a betegségek okainak kiderítése és lehető megszüntetése, a betegápolás feletti felügyelet iránt alkotott törvények, rendeletek és óvintézkedések végrehajtása.”<sup>14</sup> Kmety úgy határozta meg a közegészségügyi igazgatás definícióját, mint azoknak a közigazgatási tevékenységeknek az összességét, amelyek a „*physikai élet*” érdekében történnek.<sup>15</sup> Ezt a meghatározást képviseli az a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk is, amely a magyar jogrendszerben és jogtörténetben elsőként szabályozta átfogóan a közegészségügy egészét. Az évszám visszatekintve ugyan későinek tűnhet, hiszen a közegészségügy kérdése korábban is létfontosságú volt a társadalom számára, mégsem tekinthető elmaradottnak a közegészségügyi követelmények törvénybe foglalása tekintetében, ugyanis a közegészségügy szabályozása Európában először az ipari forradalom hazájában, Angliában is csupán 1875-ben nyert törvényi kodifikációt.<sup>16</sup> A Public Health Act lényegében ugyanazokat a tárgyköröket foglalta össze, mint a magyar közegészségügyről szóló törvény, szintén kiemelt figyelmet fordítva a kor egyik legnagyobb problémájára, a járványok elleni védekezésre.

Felismerték, hogy nemcsak az egyének egészsége, hanem az egész társadalom szempontjából is lényeges, hogy a közegészségügyi igazgatás megfelelően működjön. Éppen ezért tartották a közegészségügyi igazgatás fejlesztését a magyar közigazgatás legelső és legfontosabb feladatának, különösen a trianoni békeszerződéssel járó gazdasági és területi szankciókat követően.<sup>17</sup> Steuer György úgy értékelte, az ország közegészségügyi fejlődés terén lemaradt, és bár a magyar orvostudomány fejlődik, a közegészségügy nem felel meg a korszak követelményeinek. A közegészségügyi közigazgatás működését tekintve konkrét kritikákat is megfogalmazott, elsősorban a minisztériumok nem megfelelő ügyintézésével és a közegészségügyben dolgozó tisztviselők túlterheltségével és hozzá nem értésével kapcsolatban.<sup>18</sup>

Visszatérő kérdésként jelentkezett az is, hogy a közegészségügyi igazgatásban orvos, vagy jogász végzettségű tisztviselők dolgozzanak-e. Az orvosok részéről felmerült annak az igénye, hogy a közegészségügyi intézkedések végrehajtásáért ők

<sup>13</sup> KMETY, 1905, 327. o.

<sup>14</sup> STEUER György: *Közegészségügyi igazgatásunk*. Welker, Budapest, 1921, 1. o.

<sup>15</sup> KMETY, 1905, 330. o.

<sup>16</sup> Public Health Act, 1875., Printed by Eyre and Spottiswoode, Printers to the Queen's most Excellent Majesty, 1875.

<sup>17</sup> STEUER, 1921, 2. o.

<sup>18</sup> STEUER, 1921, 14. o.

feleljenek.<sup>19</sup> azonban az is elismerésre került, hogy az ilyen jellegű tevékenységhez mindenképpen szükség van jogi, közigazgatási ismeretekre is, valamint nagyobb létszámú tisztviselői állományra.<sup>20</sup> A közegészségügy és igazgatásának államosításának gondolata egyre jelentékenyebb tényezővé vált a közigazgatási jogi és közegészségügyi szakemberek gondolkodásában, de a fejlesztéseket egyértelműen gátló anyagi nehézségek megoldására is születtek javaslatok.<sup>21</sup>

A fentebb már említett jóléti állam koncepciója az I. világháborút követően sem veszett ki a közgondolkodásból. Bibó István később a közigazgatás legfontosabb funkciójának nem a hatalom koncentrációját, hanem a szolgálatszerűséget, a rendelkezésre állást tartotta. Szolgálatszerűséget abban az értelemben, hogy a közigazgatás feladatait az igényeknek megfelelően lássa el, ne pedig a központi hatalom megtestesülésének presztízskérdése legyen. Bibó felfogásában az államigazgatást a különböző célok szolgálatába állította, mindvégig megtartva a jogszerűség primer jellegét, de azt és az eredményességet is a szolgálatszerűség viszonylatában, annak megjelenési formáiként értelmezte.<sup>22</sup>

A XIX. század végétől kezdődően a közegészségügy kiemelt szerepe nem kizárólag a jóléti állam funkcióinak bővülése miatt erősödött meg. Egyre többen tekintettek rá nemzetgazdasági tényezőként,<sup>23</sup> ez a nézet szoros összefüggésben volt a jóléti, szolgáltató állam eszményével, ugyanis a nemzetgazdasági fejlődés szükségszerűen növeli az állami bevételeket, így az állam több anyagi támogatást tud átcsoportosítani a jóléti feladatainak ellátására. A közegészségügy kérdése nemcsak Magyarországon került a középpontba a XX. század első felében. Európa legtöbb állama törekedett a szociális védőháló kialakítására, és a közegészségügyi intézkedések is ebbe a törekvésbe illeszkedtek. Az államok célja a jól működő betegellátási intézményrendszerek kialakítása mellett a szociális higiéné, a közegészségügyi követelmények megteremtése és fejlesztése volt.

Nagy-Britanniában Disraeli tűzte ki célul a közegészségügyi intézkedések érvényesítését egyrészt az állampolgárok jólétének, másrészt a „nemzet nagyságának” előmozdítása céljából.<sup>24</sup> Ezzel a céllal párhuzamosan egyre jobban elterjedt az az elképzelés, hogy az egészségügyi igazgatás teljes egészét állami tisztviselők, állami szervezetrendszer keretében hajtsák végre, mivel annak feladata nemcsak a gyógykezelések biztosítása, hanem a közegészségügyi követelmények érvényesítése is.<sup>25</sup> A közegészségügy kérdése nemzetközi viszonylatban is kiemelt volt, az 1920-as években több nemzetközi egészségügyi kiállítást szerveztek, például Bostonban, Wembley-ben, Düsseldorfban és Budapesten is, az 1926-os düsseldorfi kiállítás központi témája kifejezetten a közegészségügy, a szociálhigiéné és a népjóléti gondozások voltak.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> STEUER, 1921, 21. o.

<sup>20</sup> STEUER, 1921, 22. o.

<sup>21</sup> Steuer, 1921.

<sup>22</sup> BIBÓ, 1944.

<sup>23</sup> Dr. Breuer Ármin előadása a milleniumi közegészségi és orvosügyi kongresszuson, 1896. szeptember 14. In: DR. FRANK Ödön (szerk.): *A milleniumi közegészségi és orvosügyi kongresszus tárgyalásai*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1897. 72. o.

<sup>24</sup> Benjamin Disraeli angol miniszterelnök beszéde Manchesterben. (Említi: Breuer, In: Frank, 1897, 72. o.)

<sup>25</sup> FRANK, 1897, 78. o.

<sup>26</sup> DR. GORTVAY György: *A düsseldorfi nemzetközi egészségügyi kiállítás tanulságai*. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság,

### 3. Az 1876. évi XIV. törvénycikk jelentősége – kísérletek a közegészségügy rendezésére

A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk rendezte elsőként és egyértelműen a közegészségügyi feladatok ellátásának hovatartozását, hivatalosan állami feladatkörbe, a közigazgatás alá utalva azt.<sup>27</sup> A törvény azt az elvet is érvényre juttatta, hogy a közegészség fenntartására, javítására és helyreállítására irányuló intézkedések hatósági feladat-és hatáskörben történnek, míg a közegészségügy elleni kihágások a rendőri feladatok körét képezik. A higiénias viszonyok javítására irányuló szakaszok kikényszeríthetővé váltak azzal, hogy a törvény a közegészség ellen elkövetett kihágások esetén rendőri bíraskodást írt elő.<sup>28</sup> Nem véletlen, hogy a két évvel később kodifikált büntetőtörvénykönyvben<sup>29</sup> szintén megjelent a közegészségügyi kihágások szabályozása és büntette minősítése. A Csemegi-kódex XXI. fejezete szólt a közegészség elleni büntettekről és vétségekről, ahol a járványokkal kapcsolatosan elkövethető bűncselekményeket szabályozták.<sup>30</sup>

A közegészségügyi törvény járványokról és ragályokról szóló fejezetében<sup>31</sup> a járványok megállítására és kiiktatására fokozott figyelmet fordítottak. Járvány esetében a törvény a községi előjáró kötelességeként írta elő a járvány megjelenését a közegészségügyi ügyekben elsőfokú hatóság felé történő bejelentését, aki erről a törvényhatóságot értesítette. A bejelentési kötelezettség mindenki másra, orvosokra, lelkészekre, tanítókra, és mindazokra vonatkozott, akik tudomást szereztek egy ragályos kórról.

Az intézkedés, valamint a járványügyi helyzet kihirdetése a törvényhatóság feladatkörébe tartozott, mégpedig az adott járványtípusra kiadott járványszabályzatnak megfelelően kellett ezt, azaz az „óv- és gyógyeljárás pontos foganatosítását” megtenniük.<sup>32</sup> A törvény arról is döntött, hogy az állami alkalmazásban álló orvosok nem utasíthatják vissza a járványos betegek kezelését, minden hatósági s minden gyakorló magánorvos köteles volt járvány esetén az illetékes hatóság által kiadott rendeletet teljesíteni, illetve lehetőséget adott más területen dolgozó orvosok ún. járvány-orvosként való kirendelésére.<sup>33</sup>

Fontos alappillére volt a törvénynek a települési közegészségügyi és higiénias helyzet rendezése. Alapvető higiéniai követelménnyé vált a vezetékes ivóvíz biztosítása, ez a folyamat egészen az 1950-es évekig tartott, de alapjait ez a törvény rakta le.<sup>34</sup> Ugyanígy rendelkezett arról is, hogy az ásott kutaktól milyen távolságban lehet illemhelyet, árnyékszékét létesíteni, így kiküszöbölve a gyakori fertőzések gyors elharapódását. A törvény rendelkezéseinek betartására 1893-ban létrejött a

Budapest, 1926, 3. o.

<sup>27</sup> A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk, 1. §

<sup>28</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 2. §

<sup>29</sup> 1878. évi V. törvénycikk

<sup>30</sup> 1878. évi V. törvénycikk, 316. §

<sup>31</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, XII. fejezet

<sup>32</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 81. §

<sup>33</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 84-85. §

<sup>34</sup> KAPRONCZAY Károly: *A települések egészségügyét befolyásoló tényezők*. In: KAPRONCZAY KÁROLY (szerk.): *A magyarországi közegészségügy szakterületeinek történetéből, 1876-1944*. Magyar Tudománytörténeti Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Budapest, 2010, (továbbiakban: KAPRONCZAY, 2010/I.) 35. o.



Közegészségügyi Építészeti Hivatal, melynek legfőbb feladata a vízellátó, vízvezető rendszerek megtervezése és engedélyezése, valamint az összes épülő lakóház, ipari létesítmény terveinek előzetes engedélyeztetése, utólagos felülvizsgálata volt.<sup>35</sup> A nagyvárosok, fejlődő vidéki városok kommunális helyzete dinamikusan és jelentősen javult, szemben a falusi helyzettel, amely katasztrófálisnak volt mondható: a higiénés szabályokat itt tartották be legkevésbé, a családok létszáma továbbra is nagy volt, a vezeték víz legtöbbször hiányzott, ennek megoldására azonban csupán 1930-ban vezettek be központi kormányzati programot.<sup>36</sup>

A lakosság egészségügyi állapotát tekintve az átfogó törvényi szabályozás és kialakuló intézményrendszer látható eredményeket hozott. Az általános higiénias viszonyok javulásán kívül a fertőző betegségek statisztikailag is mérhető módon jelentősen visszaszorultak. Legfeltűnőbb változás a kolerában megbetegedettek számában figyelhető meg: a közegészségügyi törvény meghozatala előtt az 1873-as járványban csaknem kétszázezren veszítették életüket, míg az 1892-es járvány ötezer áldozatot követelt. Hasonló tendenciát láthatunk a tífusz és a diftéria gyakoriságában is: 1880-ban a halálozások 2,8%-áért a tífusz, 8,5%-áért a diftéria felelt, ez a szám 1913-ban 1%, illetve 5,4% volt.<sup>37</sup>

A higiénias felvilágosítás és az ezt célzó szabályozás mellett fontos eszközt jelentett a járványok elleni harcban a védőoltások rendszere. Az első kötelező oltás Magyarországon a himlő elleni vakcina bevezetése volt 1887-ben, ennek beadatását a gyermekek esetén 0 és 10 éves korban rendelték el kötelező érvénnyel.<sup>38</sup> A kötelező himlőoltás is bekerült a közegészségügyi törvény rendelkezései közé.<sup>39</sup> A járványhalálozási arány visszaesett a lakosság körében, a himlő, a pestis, a kolera szinte teljesen eltűnt, elvértve regisztráltak ilyen típusú megbetegedéseket. A járványok elleni küzdelem fontos részét képezték az 1892-ben felállított fertőtlenítő állomások, melyek feladata a fertőző betegek otthonainak és használati tárgyainak fertőtlenítése volt.<sup>40</sup>

A közegészségügyi törvény rendelkezései, előírásai komoly hatósági tevékenységet, közigazgatási szervezetet igényeltek. A törvény megszületése után elindult egy központi közegészségügyi szerv kialakítását célzó folyamat, melynek nyomán számos közegészségügyi részkerdest érintő szervezet jött létre, majd végül megalakult az Országos Közegészségügyi Intézet.

#### **4. A közegészségügyi törvény végrehajtása és a központi szerv szerepe**

A törvény végrehajtását az abban foglalt felhatalmazás alapján a belügyminiszter rendelte el, értesítve a törvényhatóságokat a közegészségügyi törvény 1877. január

<sup>35</sup> KAPRONCZAY, 2010/I., 35. o.

<sup>36</sup> KAPRONCZAY, 2010/I., 40. o.

<sup>37</sup> KAPRONCZAY, 2010/I., p. 37.

<sup>38</sup> KAPRONCZAY Károly: *A járványok elleni küzdelem intézményrendszerének kiépítése Magyarországon*. In: KAPRONCZAY KÁROLY (szerk.): *A magyarországi közegészségügy szakterületeinek történetéből, 1876-1944*. Magyar Tudománytörténeti Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Budapest, 2010, p. 52.

<sup>39</sup> 1887. évi XXII. törvénycikk

<sup>40</sup> Ld. bővebben: PAPP Dorottya: *Járványok és közegészségügy Magyarországon: az 1876. évi XIV. törvénycikk és hatásai*. In: *Jogtörténeti Közlemények*, XVIII. évfolyam 2. szám, 7-12. o.

1-jei hatálybalépéséről, egyúttal figyelmeztetve is az új rendelkezések betartására.<sup>41</sup> A belügyminiszter a közegészségügyi törvény 165. § alapján a közegészségügy minden részéért felelt, ezekről az országgyűlésnek évenkénti beszámolási kötelezettséggel tartozott.<sup>42</sup>

A törvényt és a közegészségügyi ellátást és igazgatást húsz év távlatából értékelték a közegészségügy és a közigazgatás jeles szakemberei. Arra a megállapításra jutottak, hogy bár nagy előrelépést jelentett a közegészségügyben és annak központi igazgatásában, azonban végrehajtása során számos probléma merült fel vele kapcsolatban. Ezen kritikák legfőbb állítása az volt, hogy a törvény a magyar viszonyokhoz képest túlzottan idealisztikus célokat tűzött ki maga elé, valamint, hogy nem elég a jogszabályi háttér, ha a végrehajtó apparátus nem működik jól, a közigazgatás szintjei közötti kapcsolat, felügyelet nem működik megfelelően.<sup>43</sup> De nemcsak ebben látták a törvény célkitűzéseinek hiányos teljesülésének okait, ide sorolták azt is, hogy a gazdaság nem fejlődött az elvárt ütemben, és ennek következtében az életszínvonal nem nőtt olyan mértékben, amely egyértelműen a közegészségi körülmények javulásához vezetett volna.<sup>44</sup>

Bár valóban jelentkeztek diszfunkciók, a törvény előrelépés volt a közegészségügy terén. A közegészségügy központi szerveként a végrehajtásra felhatalmazott belügyminiszter a közegészségügy irányításában széles körű jogosítványokkal rendelkezett. Fontos kiemelni azonban azt, hogy nem végig a belügyminiszter gyakorolt irányítást a közegészségügy felett, hanem először 1867-től 1918-ig (majd 1932-től ismét) töltötte be ezt a feladatkört. Az I. világháború után felálló Magyar Népköztársaság kormánya létrehozta a Munkaügyi és Népjóléti minisztériumot,<sup>45</sup> és ennek hatáskörébe utalta a közegészségügy irányítását.<sup>46</sup> A Tanácsköztársaság felszámolása után az új Kormány a Tanácsköztársaság igazgatási rendszerét felszámolta, részben visszaállította a korábbi minisztériumokat, részben újakat hozott létre. Az átcsoportosítás a közegészségügyi ágazatot sem kímélte, a kormány nevében Friedrich István miniszterelnök a népegészségügyi miniszter hatáskörébe utalta az eddig a munkaügyi és népjóléti miniszterhez tartozó hatásköröket.<sup>47</sup> A megkezdődő konszolidáció során végbemenő szervezeti átalakításoknak köszönhetően a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium

<sup>41</sup> DR. REISZ Mór: *Az 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről és a reá vonatkozó törvények, miniszteri és bírósági rendeletek, határozatok és döntvények rendszeres gyűjteménye.* „Zólyom és Vidéke” könyvnyomdával, Zólyom, 1904, 12. o.

<sup>42</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 165. §

<sup>43</sup> Dr. Molnár Antal előadása. In: DR. FRANK Ödön (szerk.): *A milleniumi közegészségi és orvosügyi kongresszus tárgyalásai.* Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1897.

<sup>44</sup> Dr. Raisz Gedeon felszólalása. In: FRANK, 1897, 109 o.

<sup>45</sup> A munkaügyi és népjóléti igazgatásról szóló 1918. évi IV. Néptörvény, 2. §. In: DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926. Összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 168. o.

<sup>46</sup> A munkaügyi és népjóléti miniszter 687/1919. M. n. M. eln. sz. körrendelete. DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926. Összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 213. o.

<sup>47</sup> A magyar kormány 5604/1919. M. E. rendelete. In: DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926. Összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 216. o.

megalakításával<sup>48</sup> a közegészségügyre vonatkozó feladatkörök átkerültek utóbbi feladat- és hatáskörébe egészen annak 1932-es megszüntetéséig. 1932-től a szervezeti átalakításoknak köszönhetően a közegészségügy ismét a belügyminisztérium hatáskörébe tartozott, ahol a XIII. osztály végezte az általános egészségügyi igazgatást.<sup>49</sup>

A közegészségügyi igazgatás centralizált rendszerben működött. Ennek oka egyrészt a könnyebb végrehajthatóság volt, hiszen a centralizált szervezetten keresztül tud a közigazgatásban leginkább érvényesülni a központi politikai akarat, ebből kifolyólag a közegészségüghöz tartozó feladatok ellátásának irányítását egy központi szerv hatáskörébe, a belügyminiszterébe vonták. A belügyminiszter gyakorolta az irányítási jogosítványokat a tisztiorvosok és az egészségügy egyéb szervei tekintetében is. A centralizáció, jogpolitikai oka abban a felfogásváltozásban keresendő, amely az ipari társadalmak kialakulásával szervesen összekapcsolódik, miszerint a jogrendszer, állami intézményrendszer középpontjában immár nem a szigorúan vett alanyi jogvédelem áll, hanem a közérdek védelme ezt megelőzi. A közegészségügyi jogviszonyok szabályozása egyértelműen a közérdeket szolgálják, jó példa erre a személyi szabadság korlátozásának lehetősége a kényszergyógykezelés<sup>50</sup> kiszabása esetén. Dr. Chyzer Kornél miniszteri tanácsos, a m. kir. belügyminisztérium közegészségügyi osztályának vezetője elmebetegügyről írt 1901-es jelentésében is már arra hivatkozik, hogy a közbiztonság érdekében van szükség ezen betegek elhelyezésére intézetekben, megfelelő megfigyelés és gyógykezelés mellett.<sup>51</sup>

Tehát az egészségügyi (és ezáltal a közegészségügyi) igazgatás központi szerveként a belügyminiszter működött. Az 1927-ben felállított Országos Közegészségügyi Intézet a közegészségügyi igazgatás terén segédszervi szerepet töltött be, megőrizve a belügyminiszter központi szerepét és a centralizációs jelleget. Az OKI igazgatója ex lege a belügyminisztérium egészségvédelmi és járványügyi osztályának vezetője is volt, ezzel is kapcsolódva a központi irányítóhoz.<sup>52</sup> A belügyminiszter tevékenysége kiterjedt a jogszabályalkotásra, a vonatkozó törvényi rendelkezések végrehajtására, valamint a közegészségügyi kérdések magasabb szintű jogi szabályozásának előkészítésére is, bár a közegészségügyet érintően maga is széleskörű rendelet-kibocsátási joggal rendelkezett.<sup>53</sup>

| Év   | Rendeletek (db) |
|------|-----------------|
| 1929 | 7               |
| 1930 | 7               |

<sup>48</sup> 1920. évi I. tc. 6. § 237. o.

<sup>49</sup> MEZNERICS IVÁN-TORDAY LAJOS: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937, 57. o.

<sup>50</sup> 1893-ra az ország területén 4135 fő befogadására alkalmas elmeorvosi részlegeket hoztak létre a társadalomra veszélyes elmebetegek kezelésére. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, Országos Közegészségügyi Intézet től átvett iratok

<sup>51</sup> Az Elmebetegügy haladása Magyarországon Dr. Chyzer Kornél miniszteri tanácsostól. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, Chyzer Kornél iratai

<sup>52</sup> SZÉKELY MIKLÓS: *A belügyminiszter közegészségügyi hatásköre*. In: MÁRTONFFY KÁROLY (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. A VII. közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Budapest, 1942, 171.o.

<sup>53</sup> 1876. évi XIV. tc., 167. §

|      |    |
|------|----|
| 1931 | 14 |
| 1932 | 9  |
| 1933 | 15 |
| 1934 | 20 |
| 1935 | 14 |
| 1936 | 30 |
| 1937 | 13 |

1. táblázat. Közegészségügyi témakörben kiadott miniszteri rendeletek 1929-1937 között<sup>54</sup>

A belügyminiszter a jogszabályalkotáshoz kötődő jogosítványok mellett, mint a hierarchia legfelsőbb szerve, a közegészségügyi törvényben meghatározott felügyeleti és ellenőrzési jogokat is gyakorolt, valamint a felülvizsgálati kérelmekben hatóságként is eljárta.<sup>55</sup> A kötelező tagságú orvosi kamarák 1936-os létrehozását<sup>56</sup> követően az ezek feletti felügyeletet is ellátta, valamint a tisztiorvosok, mint állami köztisztviselők központi irányító szerveként is működött.<sup>57</sup> Ezen felül bármely közegészségügyi kérdésben általános ellenőrzési jogkörrel rendelkezett, a felmerülő szabálysértéseket kormánybiztosok kirendelése útján kivizsgálhatta, és a törvény rendelkezéseinek, valamint az általa kiadott rendeletek utasításinak a kormánybiztosokon keresztül érvényt szerezhetett.<sup>58</sup> Továbbá a jogorvoslati rendszerben is szerepelt, bizonyos törvényben meghatározott esetekben fellebbviteli fórumként járt el az elsőfokú hatóságok döntéseivel szemben.<sup>59</sup>

## 5. Közegészségügyi intézmények az 1876. évi XIV. törvénycikket követően

Az 1876. évi törvénycikk, és a végrehajtására kiadott miniszteri rendeletek megteremtették a jogszabályi háttérrel az állam közegészségügyben betöltött szerepének megerősítésére, és ennek érdekében a törvény elfogadását követő évtizedekben számos szervezet állítottak fel és rendeletet is hoztak. 1868-ban felállították, és az 1876. évi XIV. törvénnyel hivatalosan is elismerték az Országos Közegészségügyi Tanácsot, amely szakmai tanácsadói és véleményezési jogkört kapott.<sup>60</sup> A Tanácsban a legjobb egészségügyi szakemberek vettek részt, akik az egészségtudomány fejlődésének nyomon kísérése mellett az egészségügyi vonatkozású jogszabályok előkészítését, a véleményezését, megalkotásuk indítványozását végezték, ezek alátámasztására pedig különböző vizsgálatokat folytathattak.<sup>61</sup> A testület tagjai nem lehettek köztisztviselők, személyük kiválasztásában szigorú szakmai szempontok játszottak szerepet, és bár a Tanács a belügyminiszter tanácsadó szerve volt, belső működésének rendjének

<sup>54</sup> A táblázat adatainak forrása: SZÉKELY, 1942.

<sup>55</sup> 1876. évi XIV. tc., 167. §

<sup>56</sup> Az orvosi rendtartásról szóló 1936. évi I. törvénycikk

<sup>57</sup> 900/1936. B.M. rendelet, 1. §

<sup>58</sup> 1876. évi XIV. tc., 168. §

<sup>59</sup> A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, 46-58. §

<sup>60</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 169. §

<sup>61</sup> PÁLVÖLGYI, 2011, 18. o.

meghatározásában autonómiát élvezett.<sup>62</sup>

Az Országos Közegészségügyi Tanács létrejöttét az orvosi kar is szorgalmazta 1868-ban. A Tanács szerepe nemcsak az 1876-os közegészségügyi törvény koncepciójának kidolgozásában volt kiemelkedő,<sup>63</sup> hanem egyéb, a közegészségügyre vonatkozó tervezeteket is kidolgozott, kezdeményezte a közegészségügyi viszonyokat javító különféle intézkedések meghozatalát, de fontos területet fedett le a járványok, betegségek elleni védekezés megszervezésével is. Az egyre növekvő munkatöbblet a Tanács megalapítását követő évtizedekben újra és újra felvetette az újjászervezés kérdését.<sup>64</sup>

Jelentős hatást gyakorolt a közegészségügy fejlődésére a Fodor József vezetésével 1874-ben felállított Közegészségtan Tanszék és Intézet,<sup>65</sup> amelynek utódja ma a Semmelweis Egyetemen Népegészségtani Intézetként működik. A tanszék létrehozásának tervét, a tanszék feladatait, működésének vázlatait Fodor dolgozta ki, és az Országos Közegészségügyi Tanács terjesztette a közegészségügyért felelős belügyminiszter elé. A felterjesztésbe egy országos hatáskörű közegészségügyi intézet javaslatát is belefoglalták, amelynek létrehozatala azonban még hosszas előkészítést és legfőképpen anyagi forrásokat igényelt.<sup>66</sup>

1890-ben egy újabb állami szervet létesítettek, mely átvette az Országos Közegészségügyi Tanács feladatai közül az igazságügyi kormányzathoz kapcsolódókat: az Igazságügyi Orvosi Tanácsot. Az IOT hatóságként működött, közhatalmat gyakorolt a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben, az ehhez szükséges minden hatósági jogosítvánnyal rendelkezett.<sup>67</sup> Az 1890. évi XI. törvénycikk 2. §-a számos feladatot utalt az új szerv feladatkörébe, többek között az igazságügyi hatóságokhoz, bíróságokhoz kapcsolódó orvosi szakvélemények felülvizsgálatát, a törvényszéki orvosi vizsgálatok elvégzését, a törvényszéki orvosi vizsgák lebonyolítását, és az orvosi műhibák esetén való véleményadást.<sup>68</sup> Az Országos Közegészségügyi Tanáccsal ellentétben az Igazságügyi Orvosi Tanács az igazságügyi miniszter irányítása alatt állt, a tanács tagjainak kinevezése az ő feladat- és hatáskörébe tartozott.<sup>69</sup>

A két tanács működése során nyilvánvalóvá vált, hogy szükséges egy központi vizsgálati szerv, bakteriológiai laboratórium létrehozásának szükségessége, melynek létrejöttét számos kezdeményezés készítette elő. Végül az Országos Közegészségügyi Tanács egy általános, vizsgálatokat végző intézmény mellett foglalt állást, így a XIX-XX. század fordulóján létrejövő Központi Bacteriológiai és Egészségtani Intézet már ellátta nemcsak a fertőző betegségekkel kapcsolatos vizsgálatokat, hanem az étel- és ital-egészségüggyel kapcsolatos feladatokat is.<sup>70</sup>

<sup>62</sup> 1876. évi XIV. törvénycikk, 174. §

<sup>63</sup> SCHOLTZ Kornél: *Az Országos Közegészségügyi Tanács*. In: MÁRTONFFY, 30. o.

<sup>64</sup> A hatósági orvosi szolgálatról és a közegészségügyi törvények egyéb rendelkezéseinek módosításáról szóló 1936. évi IX. törvénycikk, 15. §

<sup>65</sup> FODOR József: *Közegészségtani tanszék és intézet*. In: HÓGYES ENDRE: Emlékkönyv. Semmelweis Orvostudományi Egyetem Levéltára: 1/a Az Orvostudományi Kar tanácsulési jegyzőkönyvei 1878-1901, p. 504-510.

<sup>66</sup> TAHIN Emma: „Elérkezettnek látszik tehát az idő, ...hogy itt közegészségtani tanszék felállítására” 7. o.

<sup>67</sup> VEREBÉLY Tibor: *Az Igazságügyi Orvosi Tanács szervezete és működése*. In: MÁRTONFFY, 1942.

<sup>68</sup> 1890. évi XI. törvénycikk

<sup>69</sup> KARDOS Kálmán: *Az Igazságügyminisztériumi Levéltár – Repertórium*. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993. 99. o.

<sup>70</sup> PÁLVÖLGYI, 2011, 20. o.

A közegészségügyi igazgatás megfelelően működő rendszerének kialakításához az 1896-ban összehívott közegészségi és orvosügyi kongresszus is hozzájárult. A kongresszus célja annak felmérése volt, hogy az ágazatban milyen problémák merültek fel, és ezek alapján közösen megoldási javaslatokat dolgozzanak ki. A szervezést a fővárosi orvosi és közegészségi egyesületek bonyolították le, magát a kongresszust két szakosztályra bontották, orvosügyire és közegészségügyre, melyek szekciói egymást váltották. A kongresszust szervező bizottság elnöke a korábban már említett neves közegészségügyi szakember, Fodor József volt, tagjai pedig további elismert orvosok és szakértők.<sup>71</sup>

Dr. Johan Béla, belügyminisztériumi államtitkár három szükséges tényezőt nevezett meg a közegészségügyi közigazgatás működéséhez: a minőségi jogszabályokat, a hatóságok precíz feladatellátását és a szakszemélyzet tudását.<sup>72</sup> Azonban a jogalkotó és a végrehajtó hatalom feje sem elégedett meg a keretszabályok kodifikálásával, számos új, járványokra, járványok elleni védekezésre, egészségügyi tevékenységre, az egészségügy személyzetére vonatkozó miniszteri, minisztertanácsi rendelet jelent meg.

Fontos előrelépés volt az egész közigazgatást tekintve, hogy a hatósági eljárások, így a közegészségügyi hatósági eljárások keretei is rögzültek. A közigazgatás szervezetében az egyes közegészségügyi hatósági ügyeket különböző szintű hatóságok látták el. A legalsóbb szinten az elsőfokú hatóságok: a főszolgabíró a községekben, a polgármester a megyei városokban töltötte be ezt a szerepkört. Másodfokon a törvényhatóság járt el, míg a hierarchia csúcsán a belügyminiszter (1919-től 1932-ig a népjóléti és munkaügyi miniszter) állt. Kivételesen a törvényhatóság is eljárhatott elsőfokú hatóságként, fellebbviteli szerve ekkor is automatikusan a belügyminiszter volt.<sup>73</sup> Az eljárások háttéréként szolgáló vizsgálatok elvégzését és az egészségvédelem, járványügy feletti szakmai felügyeletet az 1927-ben felálló Országos Közegészségügyi Intézet vette át.

Egy országos hatáskörű intézetnek a felállítása már jóval az 1876. évi közegészségügyi törvény hatályba lépése előtt felmerült. Fodor József már 1873-ban javasolta egy hasonló intézet létrejöttét, azonban a három évvel későbbi törvényben (melynek megalkotásában Fodor jelentős szerepet töltött be) csak a már említett Országos Közegészségügyi Tanács szerepelt. Az Országos Közegészségügyi Tanács feladatainak ellátása mellett szintén felterjesztéseket tett egy központi intézmény felállítására, amelynek előkészületei végül 1912-ben meg is kezdődtek.<sup>74</sup> Az 1917-ban tartott Népegészségi Országos Nagygyűlésen dr. Müller Kálmán báró nyitóbeszédében hívta fel egy országos közegészségügyi intézet felállításának szükségességére a figyelmet, amelyet nemcsak a vizsgálatok elvégzésére alkalmas laboratóriumok miatt tartott elengedhetetlennek, hanem a közegészségügyi

<sup>71</sup> DR. FRANK Ödön (szerk.): *A milleniumi közegészségi és orvosügyi kongresszus tárgyalásai*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1897. 7. o.

<sup>72</sup> Johan Béla előszava In: SZALLER Miklós: *A közegészségügyi közigazgatás kézikönyve - községek, városok, járások és törvényhatóságok orvosainak hivatalos teendői a törvények és rendeletek alapján, A Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet közleményei: 12.*, Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, Karcag, Kertész J. Ny., 1943.

<sup>73</sup> SZALLER, 1943, 9. o.

<sup>74</sup> ERDŐS, 1998, 9. o.

közigazgatás ellenőrzése miatt is.<sup>75</sup>

A Nagygyűlésen Liebarmann professzor kijelentette, hogy a közegészségügy európai szintű működését elsősorban az anyagi ráfordítások megfelelő mértéke, másodsorban a széles néprétegeket elérő helyes nevelés, felvilágosító, tudatosító oktatás biztosíthatja, és a közigazgatási aspektusok, melyek ugyan szükségesek a végrehajtáshoz, csak ezen felül járulnak ahhoz hozzá.<sup>76</sup> Kifejtette azt is, hogy az állam feladatai a közegészségügyet tekintve nem érhetnek véget a közigazgatás irányításával, egyetlen központi szerv léte önmagában nem elég a közegészségügyi célkitűzések megvalósításához, elengedhetetlen egy, a közegészségügyért felelős Népjóléti Minisztérium felállítása,<sup>77</sup> melynek feladata a közegészségügyi törvény pontos végrehajtása, a társadalombiztosítási ügyek ellátása kell, hogy legyen. Álláspontja szerint egy ilyen minisztérium felállítása nemcsak az előbb ismertetett feladatok miatt fontos, hanem a számára a többi tárca döntéseivel kapcsolatban biztosított véleményezési jog miatt is. A véleményezési jog sok ügyben bírhat jelentőséggel, a belügyminisztérium tekintetében a végrehajtó apparátus irányítása miatt, a vallás- és közoktatási tárca esetében a közegészségügyi nevelés indokolja, az Igazságügyi Minisztérium döntései tekintetében a kihágások és vétségek (pl. nemi betegségek terjesztésével összefüggésben) elbírálásánál. A megfelelő működés alapfeltételeként nevezte meg azt, hogy a közegészségügyi közigazgatás minden része államosításra, a hatósági orvosok pedig állami tisztviselői státuszba kerüljenek.<sup>78</sup>

A proletárdiktatúra kikiáltása és a Tanácsköztársaság megszervezése a közegészségügyet sem hagyták érintetlenül. A népbiztosok különböző indokolatlan intézkedések hoztak, a lakásokat felosztották, ez utóbbi a világháború után egyébként sem kiegyensúlyozott közegészségügyi viszonyokat csak tovább súlyosbította. Megszervezték a munkaügyi és népjóléti népbiztosságot, amely az indokolatlan rendeletalkotás iskolapéldájaként, 1919. június 1-jén kibocsátott, 50. M.N.N. sz. rendeletében elrendelte, hogy csupán azok a betegek, üdülők mehetnek fürdőzni, akik külön népbiztossági engedélyt kapnak. Hivatalosan a proletár rétegek tömeges üdültetésével felmerült közegészségügyi kockázatot akartak csökkenteni, de a korrupció és protekciók miatt nem sikerült célt érni.<sup>79</sup> A különböző rendeleteket leszámítva a Tanácsköztársaság megszervezése szervezetileg nem érintette a közegészségügyi igazgatást, az egészségügy az állam berendezkedésétől függetlenül fontos terület volt, a háború előtti szervek továbbra is működtek.

A munkaügyi és népjóléti népbiztosság egészségügyi főcsoportjának vezetője Madzsar József volt, aki korábban is közegészségügyi területen tevékenykedett: 1919 február elejétől kinevezett közegészségügyi államtitkárként feladata az egészségügy újjászervezésére irányult.<sup>80</sup> Madzsar a népbiztosság fennállása alatt újrászervezte az

<sup>75</sup> DR. JOHAN Béla: Adatok a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításának történetéhez. Különnyomat a Népegészségügy 1925. december 15. számából, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1925, 4.o.

<sup>76</sup> DR. LIEBERMANN LEO: *Az állam feladatai a közegészségügy terén* In: FENYVESSY Béla – MADZSAR József (szerk.): *A Népegészségi Országos Nagygyűlés Munkálatai*. Budapest, 1917. évi október hó 25-28., Eggenberger, Budapest, 1918, 41. o.

<sup>77</sup> Ld. u.o. 47. o.

<sup>78</sup> Ld. u.o. 49. o.

<sup>79</sup> GYÖRY Tibor: *A proletárdiktatúra a közegészségügy terén*. Pesti Nyomda, Budapest, 1920, 12. o.

<sup>80</sup> KÁRPÁTI Endre: *Madzsar József egészségpolitikai tevékenysége a magyarországi polgári demokratikus forradalom és a tanácsköztársaság idején*. Az Országos Orvostörténeti Könyvtár Közleményei, Budapest, 1963, 56.o.

Országos Közegészségügyi Tanácsot,<sup>81</sup> így ez lett a legfőbb egészségügyi szaktestület, melynek elnöki pozícióját ő maga töltötte be.<sup>82</sup>

A Tanácsköztársaság bukása után megkezdődött az ország talpra állítása, újból megkezdtek működésüket a korábbi minisztériumok és egyéb állami szervek, illetve az egészségügy területén is fejlesztések indultak el. Ennek egyik eszköze a Népegészségügy c. lap volt, amely egyrészt az egészségügy népszerűsítését tűzte ki célul, másrészt pedig publikációs- és vitafórumot jelentett a kor közegészségügyben járatos szakemberei számára. A lapot a munkaügyi és népjóléti miniszter 1919. október 22-én alapította a népegészségügyi minisztérium hivatalos lapjaként, az első évfolyam pedig valóban 1920-ban indult<sup>83</sup>, és napjainkig folyamatosan kiadásra kerül.<sup>84</sup> A lap havonta jelent meg, és két fő részből tevődött össze: egy „Hivatalos Részből”, melyben a közegészségügyi tárgyú rendeletek, miniszteri utasítások kaptak helyet, valamint egy „Nemhivatalos Részből”, melyben tudományos cikkek, közlemények, tanulmányok jelenhettek meg.<sup>85</sup> Kapcsolódva a miniszteri rendelethez, a Belügyminisztérium államtitkára szintén körrendeletben népszerűsítette a Népegészségügyet, kijelentve, hogy a lap feltétlenül szükséges a törvényhatóságok feladatainak ellátásához azért, hogy a közegészségügyre vonatkozó, a közigazgatást is érintő rendeletek a lapban jelennek meg, külön kiadása ezeknek nem fog történni.<sup>86</sup>

Az Országos Közegészségügyi Intézet (továbbiakban: OKI) felállításáról 1925-ben döntöttek, ennek a konkrét előzményeivel és a felállítás körülményeivel később részletesebben foglalkozom jelen dolgozatomban. Azonban az OKI létrejöttével párhuzamosan, illetve annak hatására megkezdődött az egészségügyi igazgatás szervezetrendszerében új szervek kialakítása, melyek részben az OKI és a minisztérium feladatainak ellátását segítették, részben önálló szerepet kaptak. Közvetlenül az OKI megalapítását tartalmazó törvénycikk megjelenése után Dr. Vass József népjóléti és munkaügyi miniszter új szervezet alapított: az Egészségügyi Reformirodát.<sup>87</sup> A Reformiroda egyik kiemelt feladata volt a minisztérium és a közegészségügyi feladatot ellátó társadalmi szervek közti kapcsolattartás, az együttműködés előmozdítása, de az egészségügy újjászervezéséhez szükséges szakmai koncepciók kidolgozása is. Emellett felelt az egészségügyi viszonyokról készült statisztikai feladatok gyűjtéséért, a helyszíni vizsgálatok lefolytatásáért, és a közegészségügy külföldi intézményeinek tanulmányozásáért is.<sup>88</sup> Az Egészségügyi Reformiroda a Népjóléti és

<sup>81</sup> M. N. Nb. 47. sz. rendelet

<sup>82</sup> KÁRPÁTI, 1963, 69.o.

<sup>83</sup> A munkaügyi és népjóléti miniszter 39,067/1919. M. N. M. sz. körrendelete

<sup>84</sup> Népegészségügy. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkárságának és a Népegészségügyi Képző- és Kutatóhelyek Országos Egyesületének Tudományos és Egészségpolitikai Folyóirata. Főszerkesztő: Ádány Róza, Felelős Kiadó: Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Népegészségügyi Kar

<sup>85</sup> A munkaügyi és népjóléti miniszter 39,067/1919. M. N. M. sz. körrendelete

<sup>86</sup> A „Népegészségügy” című hivatalos lap ajánlása. A magyar belügyminiszter 96,167/1919. B. M. sz. körrendelete. In: DR. CHYZER Kornél: Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye, V. kötet: 1913-1926, összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 230. o.

<sup>87</sup> Egészségügyi Reformiroda létesítése tárgyában hozott, a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter 44, 433/1925. N. M. M. sz. körrendelete. In: DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926, összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 717. o.

<sup>88</sup> A m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter 44, 433/1925. N. M. M. sz. körrendelete.



Munkaügyi minisztérium irányítása alatt álló, a kapcsolattartásért, tanácsadásért, a statisztikai adatokért és a hatóságok által észlelt panaszokért felelős szervezetként jött létre. A reformirodát indulása évében ötezer dollárral támogatta a magyar közegészségügy jelentős pártfogója, a Rockefeller Alapítvány.<sup>89</sup>

Egy évvel később a minisztérium indokoltan látta egy másik szerv létrehozását is a közegészségügyi tudatosság elősegítése érdekében. Ennek az új szervnek az alapítását az a felismerés indokolta, hogy nem elég az állami ellátórendszer és szervezetrendszer felállítása, a járványok elleni rendeletek kiadása az egészségügyi viszonyok javításához, ehhez ugyanis a lakosság egészségügyi, higiénés ismereteinek bővítése is szükséges.<sup>90</sup> Ez alapján kezdte meg működését az Egészségügyi Propaganda Központ, mely a már említett Egészségügyi Reformiroda irányítás alá tartozott. Feladatkörét képezte az egészségügyi ismeretek terjesztése, népszerűsítése, röplapok készítése, de a mozgókép-gyártás is, és ezen tevékenységek népszerű módon való végrehajtása.<sup>91</sup>

Az államirányítás kiemelt feladatként kezelte a népegészségügy fejlesztését, az állampolgári közegészségügyi tudatosság kialakítását, az Egészségügyi Propaganda Központ tevékenysége mellett a Kormány közvetlen rendeletekkel is részt vett ebben. A belügyminisztérium rendeleti úton<sup>92</sup> mentesítette a népegészségügyet szolgáló „mulatságokat” a vigalmi adó<sup>93</sup> alól, ezzel is ösztönözve az ilyen, főleg anya- és csecsemővédelem, TBC elleni küzdelem, iskolás gyermekek érdekében szervezett akciókat. Több településen „Egészségnapokat” rendeztek, melyeken egészségügyi kiállítás és előadások mellett népünnepélyekkel, táncdalgyűlésekkel igyekeztek felhívni az állampolgárok figyelmét az egészségügyre.<sup>94</sup> Borsod-Gömör vármegyében kampányt indítottak az egészségvédelem érdekében, ennek keretében az iskolaorvosi vizsgálatokat, a csecsemők fejlődésének ellenőrzését és az anyák felvilágosítását rendszeresítették.<sup>95</sup>

Az állam azonban nemcsak alapított egészségügyi ellátást segítő szervezeteket, hanem az alulról kezdődő szerveződéseket is támogatta. Ilyen támogatott szervezet volt a Vármegyék és a Városok Országos Mentőegyesülete, mely mentőállomásokot tartott fent, mentős személyzet kiképzését vállalta, természeti és egyéb katasztrófák elhárításánál ténykedett, illetve a külföldi mentőegyesületekkel kapcsolatot ápolt. A népjóléti és munkaügyi, valamint a belügyminiszter közösen kiadott körrendeletben szorgalmazták a megalakulásra

<sup>89</sup> Egészségügyi Intézet felállítására negyedmillió dollárt kaptunk a Rockefeller-fondationtól. In: „Az Ujság”. Budapest, 1924. december 3, szerda

<sup>90</sup> Az Egészségügyi Propaganda Központ felállítás ügyében hozott, a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter 50,000/1925. N. M. M. sz. körrendelete. In: DR. CHYZER KORNÉL: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926, összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 812. o.

<sup>91</sup> Ld. A m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter 50,000/1925. N. M. M. sz. körrendelete

<sup>92</sup> A népegészségügyet szolgáló akciók javára rendezett mulatságoknak vigalmi adó alól mentesítése tárgyában kiadott, a m. kir. belügyminiszter 121,460/1935. B. M. sz. rendelete. In: DR. VITÉZ KERÉNYI Aladár: *Gyakorlati egészségügyi közigazgatás. Közegészségügyi jogszabályok*. Stephaneum Nyomda, Budapest, 1939, 163. o.

<sup>93</sup> A m. kir. belügyminiszter 64,573/1901. B. M. sz. rendelete engedélyezte a helyhatósági díjak szedését és a vigalmakat terhelő egyéb szolgáltatások előírását.

<sup>94</sup> „Uj utakon”. In: Zöld Kereszt, A Vidéki Orvosok és Gyógyszerészek Lapjában megjelent cikkek gyűjteménye. Összeállította: Steller Mária ellenőrző fővédőnő, 1. sz., 1930. október 1., 3. o.

<sup>95</sup> „Nagyarányú egészségvédő propaganda folyik Borsod megyében”. In: Reggeli Hírlap, 1930. III. 29., 7.o.

irányuló kezdeményezés támogatását, és felhívták a törvényhatósági tisztviselők figyelmét, hogy saját hatáskörükben eljárva nyújtsanak széles körű segítséget az egyesület számára.<sup>96</sup>

A korszakban először magánszemélyek, egyesületek szerveződtek az egészségügyi, közegészségügyi feladatok ellátására. Ezeket a karitatív, „self-help” jellegű<sup>97</sup> formákat karolta fel az állam, mind az államigazgatáson, mind az önkormányzati igazgatáson keresztül. Az orvosok civil jellegű önszerveződése is fontos tényező volt a közegészségügyi feladatok ellátásában és a közegészségügy fejlődésében, amíg az állam nem hozta létre a kötelező tagság elve alapján működő orvosi kamarákat, addig különböző szempontok, főleg közigazgatási egységek szerint szerveződő orvosegyesületek látták el az orvosok öngazgatását, mintegy köztisztviselési jogosítványokkal rendelkezve. Torontál vármegye orvosegyesülete 1897-ben fogadott el alapszabályt, melynek 4. § b) pontjában az egyesület kiemelt céljaként említik a közegészségi ügyek megvitatását, a közegészségügyet érintő kérdésekben az orvosi befolyás biztosítását, és Torontál vármegye közegészségügyének felügyeletét és fejlesztését.<sup>98</sup> Az orvosegyesületek és a központi kormányzat közötti kapcsolat élő volt, a felelős minisztérium ellenőrizte az egyesületek tevékenységét, felvilágosítást, adatokat kért tőlük. A már említett Torontál vármegyei orvosegyesület 1899-ben alapszabályával és nyugdíj-egyletével kapcsolatban válaszolt a miniszteri tanácsos, Dr. Chyzer Kornél kérdéseire, ismertette a háttérben húzódó vezérelveket és az egyesület közgyűlésének határozatait.<sup>99</sup>

A „self-help” elve alapján működtek a betegsegélyező egyletek is, melyekről csak Budapesten több, mint száz bejelentés érkezett. Az egyletek megoszlottak aszerint, hogy tagjuk bárki lehetett-e, vagy csak egy bizonyos foglalkozást űzők köre, és voltak olyan egyletek is, melyek nem alkalmaztak orvosokat.<sup>100</sup> Egy ilyen, bárki számára nyitott egylet volt a „Caritas” jótékonyági egyesület is, amely 1889 és 1896 között az általuk támogatott betegek gyógykezelési költségeire, segélydíjaira és tiszteletdíjakra összesen 352.309 forintot fordított, de kiadásai nem voltak cél nélküliek, betegek között a halálozási arány átlagosan 1,54% volt, ami kiemelkedően jó arány a korabeli közegészségügyi viszonyokat tekintve.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> A m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszternek a m. kir. belügyminiszterrel egyetértőleg kiadott 91,551/1926 N. M. M. sz. körrendelete. In: DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye*, V. kötet: 1913-1926, összeállította: Dr. Atzél Elemér. Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928, 868. o.

<sup>97</sup> KOVÁCS M. Mária: *Liberalizmus, radikalizmus, antiszemizmus*. Helikon kiadó, Budapest, 2001, 31-34. o.

<sup>98</sup> A torontálvármegyei orvosegyesület Alapszabályai. Nagy-Becskerek, Jokly Lipót, 1897. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár gyűjteménye, Országos Közegészségügyi Intézetől átvett iratok

<sup>99</sup> Mialowski Béla vármegyei főorvos 1899. december 9-én kelt levele Dr. Chyzer Kornél miniszteri tanácsosnak. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, Országos Közegészségügyi Intézetől átvett iratok

<sup>100</sup> Statisztikai kimutatás a betegsegélyező-egyletekről. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, Chyzer Kornél iratai

<sup>101</sup> A „Caritas” jótékonyági egyesület utolsó nyolc évében gyógykezelt betegek száma, az azokra fordított gyógykezelési költségek, segélydíjak és tiszteletdíjak összege. Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, Országos Közegészségügyi Intézetől átvett iratok

## 6. A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet – közvetlen előzmények és létrejötte<sup>102</sup>

Az I. világháború, majd a trianoni békeszerződés okozta megrázkódtatás az egész országban érezte hatását, a demográfiai mutatók romlottak, a háború miatt kiesett népességet a bevándorlás nem tudta pótolni, és az egészségügyi viszonyok stagnáltak. A közigazgatás és a központi irányítás területe sem maradt érintetlen, azonban az egészségügy területén jelentős reform nem történt a húszas évek elején, továbbra is a háború előtt intézményesített struktúra működött. Habár a korszakban születtek tanulmányok, cikkek, melyek a közegészségügyi szervezetrendszer megújításáról, a különböző egészségügyi problémák kezeléséről szóltak, ezek nem kerültek gyakorlati alkalmazásra.<sup>103</sup> Elsődleges akadályt jelentett a közegészségügy rendezése területén az általános forráshiány: az ország éppen hogy csak elkezdett alkalmazkodni a gazdasági helyzet megváltozásához. Az egészségügyi reformok szükségességét a közegészségügy gyakorlati és elméleti szakértői nem vitatták el, és bár a gazdasági nehézségek miatt a fejlesztési lehetőségek korlátozottak voltak, az álláspontok arra mutattak, hogy a legalapvetőbb cél az eddigi színvonal megtartása, mivel a közegészségügy az a terület, ahol nem lehet takarékoskodni a nemzet jólétének előmozdítása érdekében.<sup>104</sup>

A Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium léte is megkérdőjeleződött az Országgyűlés vitái során, azonban az az álláspont fogalmazódott meg, hogy a jóléti állam koncepciója miatt van jelentősége az elnevezésnek, és az orvosi kar bevonása is szükséges a közegészségügyet érintő döntésekbe. A felsőház részéről kritika fogalmazódott meg az alsóházzal és a kormánnyal szemben, amely nem foglalkozott eleget a közegészségügy kérdésével és nem teljesítették az 1876. évi XIV. törvénycikk követelményeit.<sup>105</sup> A közegészségügy már működő szervei modernizációra és egységesítésre szorultak, de az intézményi átalakításhoz szükséges források nem álltak rendelkezésre. Szükség volt tehát egy külső ösztönző erőre, ami a tervek és elképzelések megvalósulását el tudta indítani. Ezt a külső erőt a Rockefeller Alapítvány biztosította.

A Rockefeller Foundation célja a közegészségügy és az orvosképzés előmozdítása volt, melynek érdekében közel hatvan országban fejtett ki tevékenységet, anyagi és szakmai támogatás formájában egyaránt.<sup>106</sup> Magyarországon 1920-ban jelentek meg először az alapítvány szakemberei, akik megvizsgálva a magyar közegészségügy helyzetét, javasolták egy olyan intézet felállítását, amely az elméleti közegészségtan eredményeit az orvosok számára

<sup>102</sup> Ld. még: PAPP Dorottya: *Intézménytörténet - dióhéjban: az Országos Közegészségügyi Intézet*. In: Joghistoria, XVIII. évfolyam 4. szám, 13-18. o.

<sup>103</sup> BIRTALAN Győző: *Az Országos Közegészségügyi Intézet előzményei, 1925-ös megalapítása és rövid története 1944-ig*. In: KAPRONCZAY Károly (szerk.): *A magyarországi közegészségügy története 1770-1944*. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008.

<sup>104</sup> DR. MELLY József: *A magyar közegészségügy lebontása*. In: Az Orvosi Hetilap Tudományos Közleményei, LXXVI. évf. 13. szám, Centrum Kiadóvállalat Rt. Budapest, 1932, 8. o.

<sup>105</sup> Dr. Gerlóczy Zsigmond beszéde az Országgyűlés Felsőházának 1927. június 24-i ülésén. In: Népegészségügy, 1927. július 15.

<sup>106</sup> GRÓSZ Emil: *A Rockefeller Foundation Magyarország közegészségügyéért*. In: Orvosi Hetilap 68 (1924) No. 51. 910. o.

könnyen elérhetővé teszi.<sup>107</sup> A magyar egészségügyi igazgatás vezető és az állami vezetők készek voltak a közegészségügyi rendszer fejlesztése, modernizálása érdekében együttműködni az alapítvánnyal, vállalva a létrehozandó intézet hosszú távú fenntartását, valamint a szükséges műszaki felszerelések átcsoportosítását az addig létező Központi Bakteriológiai és Vizsgáló Állomás eszközállományából.<sup>108</sup> A magyar állam a felszerelésre 125 ezer pengő összeget fordított.<sup>109</sup> Így a Rockefeller Alapítványtól kapott 245 ezer dollárnyi támogatás<sup>110</sup> és a magyar állam vállalása az intézet fenntartására megalapozta az 1925. évi XXXI. törvénycikk<sup>111</sup> elfogadását, és megkezdődhetett az országos illetékességű szerv létrehozása.

A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézetéről szóló törvényjavaslatot a népjóléti és munkaügyi miniszter terjesztette be a Nemzetgyűlés 413. ülésén, 1925. május 22-én, sürgősségi tárgyalást kérve a javaslat számára, amit a Nemzetgyűlés elnöke helyben is hagyott.<sup>112</sup> A javaslatot<sup>113</sup> így a többi bizottság mellőzésével a pénzügyi és közigazgatási bizottság tárgyalta, és azt az októberi együttes ülésén mielőbbi elfogadásra javasolta, tekintettel a közegészségügy kiemelt voltára és a Rockefeller Alapítvány bőkezűségére.<sup>114</sup> Álláspontom szerint a sürgős tárgyalást emellett az is indokolta, hogy az Intézet felállítása 1912 óta húzódott, a központi kormányzat pedig szeretett volna látványosan tenni a hazai közegészségügyért, valamint, hogy nem szeretnék volna elszalasztani a Rockefeller Alapítvány felajánlását, mivel hazai forrás egyértelműen nem állt rendelkezésre, a konszolidáció még nem fejeződött be. A kijelölt bizottságok változtatás nélküli támogatásának megszerzése után a Nemzetgyűlés is tudta tárgyalni a törvényjavaslat egészét, erre az október 20-i ülésen került sor.<sup>115</sup> A vita megnyitása után érkező felszólalások mind támogatták az Intézet létrehozását, azonban annak is hangot adtak, hogy bár valóban nagyvonalú a Rockefeller Foundation, ez is csak Magyarország szánalomra méltó helyzetét mutatja.<sup>116</sup>

Magához a javaslathoz érdemben kevés hozzászólás érkezett, a kapcsolódó felszólalások inkább a kormány tevékenységét bírálták, valamint az általános egészségügyi helyzetre vonatkoztak. A felszólaló képviselők arra is figyelmeztettek, hogy az OKI ellenőrző közegészségügyi elem az egészségügyi igazgatásban, elméleti és gyakorlati oldalról szerepe nélkülözhetetlen, azonban a jobb egészségügyi ellátáshoz további kórházak, rendelőintézetek, szanatóriumok létrehozása szükségeltetik.<sup>117</sup> Az ellenzéki felszólalások nem nélkülözték a rendszerkritikát Bethlen Istvánnal szemben, valamint a trianoni békére való utalásokat sem, sokszor felmerült

<sup>107</sup> BIRTALAN, 2008, 261. o.

<sup>108</sup> Ld. u.o.

<sup>109</sup> DR. DRÉHR Imre: *Népjóléti beruházások*. In: Társadalombiztosítási Közlöny, Kiadja a m. kir. Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 1929. május-június, XIII. évfolyam, 8/b-9/b. szám, 86. o.

<sup>110</sup> DR. ERDŐS Gyula: *Az Intézet megalakulása*. In: DR. PÁPAY Dénes: *A „Johan Béla” Országos Közegészségügyi Intézet 70 éves működése 1927-1997*. Jubileumi évkönyv. Budapest, OKI, 1998, 9. o.

<sup>111</sup> A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításáról szóló 1925. évi XXXI. törvénycikk

<sup>112</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet, 123. o.

<sup>113</sup> Nemzetgyűlési irományok, 1922. XIV. kötet, 822. sz.

<sup>114</sup> Ld. u.o., 942. sz.

<sup>115</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXV. kötet, 70. o.

<sup>116</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXV. kötet, Alföldy Béla képviselő hozzászólása a törvényjavaslat vitájához, 75. o.

<sup>117</sup> Ld. u.o., 76. o.

a határok átrajzolása miatti gazdasági és kulturális válság, a közegészség ügyét azonban egyértelműen fontos és támogatandó kérdésnek ítélték. A numerus clausus rendelkezést is támadták, kiemelve, hogy számos kiváló orvos kényszerült mesterségének abbahagyására és az ország elhagyására is, és ez komoly károkat okozott és okoz az egészségügyben.<sup>118</sup>

Felhívták arra is a miniszter és a kormány figyelmét, hogy a Rockefeller Alapítványtól kapott összegén kívül a saját költségvetéséből is kiemelt forrásokat összepontosítson az egészségügy, közegészségügy területére a járványos megbetegedések, főként a tuberkulózis leküzdése céljából.<sup>119</sup> A kormánypártiak azzal kívánták letörni az ellenzék korbácsolta kedélyeket, hogy a közegészségügy kérdését nem politikai döntésnek nevezték, hanem egy mindenki által támogatandó és elérendő célnak, mely az egész emberiség javát szolgálja.<sup>120</sup> Saly Endre képviselő azonban magát az Intézet voltát kérdőjelezte meg, jelezve, hogy oktatási intézkedések és munkásvédelmi lépések nélkül vajmi keveset ér egy ilyen funkciójú közegészségügyi intézet felállítása, mivel annak célja nem a gyógyítás, hanem a megelőzés. Saly csupán látszatintézkedésnek titulálta az OKI felállítását, megkérdőjelezve a kormány egészségvédelmi- és társadalompolitikáját is, egyúttal figyelmeztette a minisztériumot a bürokratizálódás veszélyeire.<sup>121</sup>

A törvényjavaslat közvetve az összes egészségügyi és szociális problémát érintette, legalábbis a felszólaló képviselők szerint, ugyanis a kezdeti tárgyról egyre jobban eltértek, társadalmi, gazdasági kérdéseket érintettek inkább, mint magára az Intézetre vonatkozó javaslatot, a házelnök ezért többször is rendreutasítással élt.<sup>122</sup> A közegészségügy kérdésének komplexitása miatt elkerülhetetlen volt, hogy még egy intézményre vonatkozó parlamenti vita is magasabb, elvontabb szintre emelkedjen, és számos résztémára, közvetlenül nem kapcsolódó kérdéskörre is kitérjen. Az ellenzék nem magát a törvényjavaslatot, az Intézet felállítását bírálta, hanem a kormány többi intézkedését, vagy inkább azok hiányát, de a törvény elfogadása mellett foglaltak állást, mint olyan intézkedés mellett, ami az elhanyagolt közegészségügy hasznára válik, és amelyre érdemes pénzt áldozni.<sup>123</sup> Maga a vita három ülésnapon át folyt, végül a zárószavazásra 1925. október 22-én kerülhetett sor. A javaslatot általánosságban egyhangúlag elfogadták a képviselők, és a részletes vita során sem történt módosítás, bár volt olyan ellenzéki javaslat, amely magának az Intézetnek a nevét változtatta volna Magyar Rockefeller Közegészségügyi Intézetté.<sup>124</sup> Végül a harmadszori olvasat után, 1925. október 23-án, a Nemzetgyűlés 453. ülésén változtatás nélkül elfogadták a törvényjavaslatot.<sup>125</sup> Vass József népjóléti és munkaügyi miniszter felterjesztésére Horthy Miklós kormányzó Dr. Johan Bélát nevezte

---

<sup>118</sup> Ld. u.o., 79. o.

<sup>119</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXV. kötet, Esztergályos János képviselő hozzászólása a törvényjavaslat vitájához, 81. o.

<sup>120</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXV. kötet, Barla-Szabó József képviselő hozzászólása a törvényjavaslat vitájához, 82. o.

<sup>121</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXV. kötet, Saly Endre hozzászólása a törvényjavaslat vitájához, 85. o.

<sup>122</sup> Ld. u.o., 93. o.

<sup>123</sup> Ld. u.o., 95. o.

<sup>124</sup> Ld. u.o., 138. o.

<sup>125</sup> Ld. u.o., a Nemzetgyűlés 453. ülése 1925. október 23-án, 168. o.

ki az intézmény igazgatói pozíciójára.<sup>126</sup>

Az újonnan létrehozott Országos Közegészségügyi Intézet (a továbbiakban: OKI) 1927. szeptember 29-én nyílt meg ünnepélyes keretek között. Az építkezési munkálatok a törvény elfogadását követően kezdődtek, és 1927 júliusára elkészült az épület azon a telken, amelyet Budapest székesfőváros engedett át az Intézet javára.<sup>127</sup> Az épület időtállóságát mutatja, hogy jelenleg az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatalának központja továbbra is eredeti rendeltetésének megfelelően használja a Gyáli út<sup>128</sup> 2-6. szám<sup>129</sup> alatt található objektumot, ahol jelenleg könyvtár és laboratóriumok működnek.<sup>130</sup> Az épület berendezése és műszerei megfeleltek a kor követelményeinek, az összes szükséges eszköz rendelkezésre állt az Intézet működésének megkezdéséhez. Különböző osztályokat állítottak fel a betegségek diagnosztizálására, a különféle laboratóriumi vizsgálatok elvégzésére, de az Intézet másik feladatát sem hagyták figyelmen kívül, azaz a továbbképzésre alkalmas előadóhelységeket és az 1927-ben már több mint 4000 kötettel büszkélkedő könyvtárat is kialakították.<sup>131</sup> Jól mutatja az OKI működésének kezdeti stádiumát, hogy az indulási évben mindössze nyolcfős volt az orvos-állomány, és szintén elenyésző számú a segéd személyzet.

Ennek ellenére még ebben az évben azokon a területeken, ahol a feltételek már adottak voltak (közkórházak, egyetemi intézetek működtek), vidéki fiókállomásokat létesítettek, melyek a közegészségügyi vizsgálatok egy részének elvégzését vették át.<sup>132</sup> Az OKI első igazgatója, Johan Béla 1927-ben kiadott összefoglalójában ugyanakkor nem tekintette véglegesnek az OKI feladatkörét, feladatellátását, ezt jóval szélesebb körre kívánta kiterjeszteni a közegészségügyi viszonyok javítása érdekében.<sup>133</sup> Nem véletlenül nevezték kortársai is a „közegészségügy újjáépítőjének”<sup>134</sup>; az OKI élén, majd államtitkárként kifejtett munkája elengedhetetlennek bizonyult a modern közegészségügyi ellátórendszer kiteljesedéséhez.

A belügyminiszter az OKI jelentőségét a közegészségügyi hatósági feladatok ellátása tekintetében azzal is elismerte, hogy a 200/1933. B. M. rendelettel az OKI intézkedéseinek megszegését a kihágási büntetőtörvénykönyv hatálya alá tartozó kihágásnak minősítette a rendelet 9. § (1) bekezdés a) pontjában, s így a rendőri intézkedések foganatosítását is lehetővé tette.

<sup>126</sup> „Johann tanár lett a budapesti Rockefeller Intézet igazgatója”. In: Pesti Napló, 1925. március 15.

<sup>127</sup> Budapest székesfőváros Közgyűlése 1925. november 4-én döntött a telek átengedéséről. Ld: DR. JOHAN BÉLA: *Adatok a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításának történetéhez*. Különnyomat a Népegészségügy 1925. december 15. számából, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1925, 6. o.

<sup>128</sup> Budapest Főváros Közgyűlése 2013. május 29-i döntése óta Albert Flórián út.

<sup>129</sup> 1927-ben a Gyáli út 4. szám alatt nyílt meg az Intézet, később terjeszkedett a környező telkekre az újabb intézetek létrehozásával. Ld. MNLBAZML. Tiszti cím- és névtár, XL. évf., 1929, 245. o.

<sup>130</sup> Az egészségügyi miniszter 7/2006. (EüK. 21.) EüM utasítása, 1. §. (1) bekezdés

<sup>131</sup> JOHAN, 1928, 28. o.

<sup>132</sup> JOHAN, 1928, 28. o.

<sup>133</sup> JOHAN, 1928, 28. o.

<sup>134</sup> DR. VITÉZ KERÉNYI Aladár: *Gyakorlati egészségügyi közigazgatás. Közegészségügyi jogszabályok*. Stephaneum Nyomda, Budapest, 1939, 1. o.

## 7. Az OKI működése a létrejöttét követő évtizedben

Az OKI működésének mérlegét először 1932-ben vonták meg egy rövid összefoglalóban, melyben az OKI alapításakor felsorolt feladatok teljesítését vetették össze az elvégzett munkával és eredményeivel.<sup>135</sup> A törvény viszonylag szűkszavúan határozta meg az OKI feladatait és szervezeti, működési szabályait, ezt az illetékes miniszter, a népjóléti és munkaügyi miniszter feladatkörébe utalta.<sup>136</sup> Emellett kiemelte a Rockefeller Alapítvánnyal való együttműködést az intézet felállításában, és kötelezte a magyar államot az intézet fenntartására és felszerelésének biztosítására.<sup>137</sup>

A törvény alapján „az intézet feladata a közegészségi tudomány gyakorlati alkalmazásának előmozdítása, főleg a fertőző betegségek ellen irányuló védekezés irányítása, a közegészségügyi hatóságok támogatása és közreműködés a közegészségügyi személyzet, különösen a tisztiorvosi kar megfelelő kiképzésében.”<sup>138</sup> Az első beszámoló 1932-ben készült el, a működés megkezdése utáni ötödik évben jelent meg, ezt tekintették ugyanis egy olyan időtávnak, mely alkalmas arra, hogy levonják a működés során felmerült tanulságokat.

Az 1936-ban megjelent összefoglaló<sup>139</sup> hangsúlyozta, hogy az intézet célja, ahogy a törvény meghatározza, nem csupán a tudományos kutatás és új kísérletek elvégzése, hanem ezen közegészségtani kutatásoknak az egészségügyi szervezetrendszerbe való integrálása, habár a szakmai munka a kutatásokra, a problémák megfejtésére is kiterjedt. A közegészségügyi személyzet képzése területén az intézet működése nagy előrelépést jelentett: különféle tanfolyamokat szerveztek és biztosították az ehhez szükséges infrastruktúrát, előadótermeket, gyakorló laborokat. Az 1932-ig eltelt időszakban 127 tisztiorvos képzését bonyolította le az OKI, továbbá továbbképző tanfolyamokat szervezett a tisztiorvosok számára. A hatósági orvosok tanfolyama kilenc hónaposra bővült, és mind az elméleti, mind a gyakorlati oktatást is magába foglalta.<sup>140</sup> A korábbi képzéssel szemben az OKI által szervezett tanfolyam előnye volt, hogy az intenzív, kilenc hónapos kurzuson laboratóriumi gyakorlóhelyiségek is rendelkezésre álltak, valamint a hallgatóknak az elméleti szekció teljesítése után a tisztiorvosi hivatalokban lehetőséget biztosítottak számukra gyakorlat megszerzésére.<sup>141</sup>

A törvényhatóságokban működő tisztiorvosokat 1936-ban állami köztisztviselői státuszba helyezték, hierarchikus, szervezeti irányítójuk a közegészségügyért felelős miniszter (a közegészségügy 1932-től ismét a belügyminiszter feladat- és hatáskörébe

<sup>135</sup> JOHANN BÉLA: *Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról*. Pátria, Budapest, 1936.

<sup>136</sup> 1925. évi XXXI. törvénycikk, 3. §

<sup>137</sup> Az OKI létrejöttével egyidejűleg megszűnt a Központi Bakteriológiai és Közegészségügyi Vizsgáló Állomás, eszközállományát az OKI kapta meg, így nem okozott fennakadást a vizsgálatok elvégzésében az intézményi változás. (1925. évi XXXI. törvénycikk, 4. §.)

<sup>138</sup> 1925. évi XXXI. törvénycikk, 2. §.

<sup>139</sup> A továbbiakban Johann Béla *Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról* c. munkáját dolgozom fel.

<sup>140</sup> „A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet”. In: *Közegészségügyi Értesítő, Ismeretterjesztő Havi Folyóirat*, II. évfolyam, 10. szám, Budapest, 1927. október 15.

<sup>141</sup> ERDŐS, 1998, 51. o.

tartozott) volt, míg szakmai tekintetben az OKI irányítása alatt álltak.<sup>142</sup> A tisztifőorvosok és tisztiorvosok, valamint a székesfővárosi tisztifőorvos a saját illetékességi területén szolgálatot teljesítő hatósági orvosok (a törvény 1. § értelmében ide tartoztak a városi orvosok, a községi orvosok és a körorvosok) és egyéb egészségvédelmi szervek szakmai irányítója volt, azaz a jogszabályok által rájuk és ezen szervekre ruházott szakágazati feladat- és hatáskörök tekintetében rendelkeztek befolyással. A tisztifőorvosok hivatalból a törvényhatósági bizottságok és a közigazgatási bizottságok, valamint szakmai hozzáértésük révén a megyei jogú városok képviselőtestületének is tagjai voltak. A tisztiorvosok alkalmazásának feltétele az OKI által szervezett tisztiorvosi vizsga letétele volt, amelyet szükségszerűen megelőzött a fentebb már említett kötelező tanfolyam. Tisztifőorvossá azon tisztiorvosok voltak kinevezhetőek, akik legalább öt évig tevékenykedtek tisztiorvosként a kinevezést megelőzően, de a tisztiorvossá válás feltétele is a hatósági orvosként, körorvosként való munkavégzés volt a sikeres vizsga mellett.<sup>143</sup>

A hatósági orvosokról szóló törvény kodifikálását számos vita előzte meg, melyek már az OKI-t létrehozó törvény megjelenése óta felmerültek. Ezen viták főleg a hatósági orvosi szolgálat államosításával és hatáskörével voltak kapcsolatosak, és az érvek felsorakoztatásában orvosok és közigazgatási szakemberek egyaránt részt vettek, eltérő álláspontokat fogalmaztak meg. 1926-ban az összehívott Közegészségi és Társadalompolitikai Országos Értekezleten külön szekciót szenteltek az egészségügyi igazgatás kérdéseinek, ahol az egyik fő kérdés szintén a tisztiorvosok és hatósági orvosok jogállása volt.<sup>144</sup> Az egyik oldal álláspontja szerint mind az egészségügyi közigazgatás, mind a hatósági orvosok rendszere államosításra szorul, ehhez azonban szükséges annak elvi éllel való lefektetése, hogy a hatósági orvosok nem folytathatnak magánygyakorlatot. Felvetődött a fellebbezési, jogorvoslati rendszert egyszerűsítése, a hatósági orvosok hatáskörének bővítése is, mely többek között magába foglalja azt is, hogy az intézkedő szerv köteles legyen meghallgatni a szakmai véleményét, és ha a döntés eltér a javaslatától, azzal szemben egyfokú fellebbezési jog illesse meg, valamint vétőjog és a helyszíni intézkedés joga is. A korábban már említett orvos-jogász vita ismét felmerült, az egyik felszólalás ezt a kérdést azzal próbálta oldani, hogy az orvosi egyetemi oktatás során közigazgatási ismeretek, jogi egyetemi oktatás során közegészségügyi ismeretek elsajátítását kell előírni.<sup>145</sup> A konferencián nemcsak elméleti szakemberek képviseltették magukat, hanem a gyakorlatban jártas tisztiorvosok, körorvosok is. A gyakorlat a központi elképzeléseket tudta tompítani, árnyalni, esetleg cáfolni, hangsúlyozva, hogy az államosítás irányába történő eltolódás mindenképpen anyagi tőkét igényel. A hatósági orvosok az államosítás esetén elvesztették volna kiegészítő jövedelmüket a magánorvosi szolgáltatások nyújtásának lehetőségének elvesztésével, ezért az állami juttatásuk mértékét ennek kompenzálásaként a bérüket növelni kell.<sup>146</sup> Az

<sup>142</sup> 1936. évi IX. törvénycikk

<sup>143</sup> 1936. évi IX. tc., 5. §

<sup>144</sup> DR. PARASSIN József - DR. GORTVAY György (szerk.): *Közegészségügyi feladataink*. Budapest, Franklin-társulat nyomdája, 1927, 1-31. o.

<sup>145</sup> Dr. Puky Endre nemzetgyűlési képviselő előadása. In: DR. PARASSIN József - DR. GORTVAY György (szerk.): *Közegészségügyi feladataink*. Budapest, Franklin-társulat nyomdája, 1927, 1-2. o.

<sup>146</sup> Dr. Rosenthal Félix járási tisztiorvos hozzászólása Dr. Puky Endre előadásához. In: PARASSIN-GORTVAY, 1927,



egészségügyi segédzsemet képzését legalább annyira fontosnak ítélték, mint az orvosokét, a Rockefeller Alapítvány támogatásával 1929-ben felállításra került az Állami Ápolónő- és Védőnőképző Intézet, ahol már az első évben negyven védőnőt képeztek.<sup>147</sup>

A törvényi feladat-meghatározás harmadik pillérét a fertőző betegségek elleni védekezés alkotta, ezen a területen is sikeresnek bizonyult az OKI működése: 1932-ben közel 300.000 laboratóriumi vizsgálatot végeztek el a prevenció és a megfelelő diagnosztizálás érdekében. Az intézet közbenjárta a fertőző betegségek bejelentésére vonatkozó ügyrend korrekciója tekintetében is, ennek a jogszabály-módosításnak köszönhetően a fertőző betegségekről az OKI 24 (legkésőbb 48) órán belül tájékoztatást kapott.<sup>148</sup>

Az OKI tevékenysége a mindennapokban is mérhető volt, egyre több járvány forrását az Intézet szakemberei vagy fiókállomásai segítségével fedezték fel és fékeztek meg annak súlyosbodását. 1931-ben a Szegeden megjelenő tífuszjárvány forrását az OKI szegedi fiókállomásának bevonásával állapították meg, majd az Intézet jelzését követően a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium a szegedi illetékes hatóságokhoz fordult, és a gyors cselekvésnek köszönhetően a járványt megállították.<sup>149</sup> Nem elhanyagolható a védőoltások terén végzett munka sem, a différiás megbetegedések száma az intézet által bevezetett preventív jellegű védőoltásoknak köszönhetően nagymértékben csökkent azokban a törvényhatóságokban, ahol elvégezték az oltást.<sup>150</sup>

Az OKI munkája sokáig az érdeklődés középpontjában állt. Egy 1928-ban megjelent újságcikk méltatta az OKI munkáját, kiemelve, hogy a tárgyévben már közel hatezer vizsgálatot folytattak le az egészségügyi szakemberek, valamint a vidéki fiókállomások felállítása megkezdődött.<sup>151</sup> A Budapesti Hírlap 1929-ben értékelte az OKI tevékenységét, kimutatása szerint az Intézet forgalma folyamatos bővülést mutat, egyre több vizsgálatot végeznek, és hangsúlyozta a vidéken, Debrecenben, Pécsen, Miskolcon, Szegeden, Baján, Székesfehérváron és Hódmezővásárhelyen létesült fiókállomások jelentőségét.<sup>152</sup> Az Országos Közegészségügyi Intézet vidéki állomásai feladata az illetékességi területeiken felmerülő járványok megelőzése volt, de továbbra is az OKI központi szerve adott ki utasítást az intézkedésre, és a bonyolultabb vizsgálatokat is a fővárosi központban végezték. A vidéki fiókállomásokat a legjobban felszerelt közkórházakban hozták létre, a miskolci fiókállomás a megye egyetlen közkórházában,<sup>153</sup> az Erzsébet Kórházban létesült. Az Erzsébet Kórház (1952-től Semmelweis Ignác Kórház<sup>154</sup>) a trianoni határváltozásokat követően öt (csonka) vármegye egészségügyi szolgálatának központjává vált, ezért és a közegészségügyi viszonyok javítása miatt is

18. o.

<sup>147</sup> Vidéki Orvosok és Gyógyszerészek Lapja, 11-12. szám, 1930.

<sup>148</sup> Johann, 1936.

<sup>149</sup> „Egy Kecskemét melletti tanyáról szállított tej okozta a szegedi tífuszjárványt”. In: Esti Kurír, 1931. március 3. kedd

<sup>150</sup> HERNÁDI MIHÁLY: *Közegészségtan és járványtan*. Vörösváry sokszorosítóipar, Budapest, 1937, 60. o.

<sup>151</sup> „Az emberi jószág központi hivatala”. In: Pesti Napló, 1928. július 15.

<sup>152</sup> „Küzdelem a közegészségügyért”. In: Budapesti Hírlap, 49. sz., 1929. február 28.

<sup>153</sup> MNLBAZML. Tiszti cím- és névtár, XL. évf., 1929, 249. o.

<sup>154</sup> MNLBAZML. XXI. 508.159/1947.

indokolttá vált a kórház bővítése, az ehhez szükséges tervek 1925-re készültek el.<sup>155</sup> A fiókállomás létesítésének terve később merült fel, ennek a kórházi épületrendszerbe való integrálása azonban a többi új épülettel egyidejűleg, 1930-ra készült el.<sup>156</sup> A bővítéshez szükséges engedélyeket a megyei tisztifőorvos hozzájárulása és a hatósági bizonyítvány kiállítása után, miszerint a tervek megfelelnek a helyi közegészségügyi követelményeknek, megkapta Köllner Károly kórházigazgató, és az építkezések elindulhattak.<sup>157</sup> Az OKI Miskolci Állomása a bővítési tervben szereplő ápolónői iskola, az új prospektúra és a röntgenlaboratórium mellett, a bakteriológiai laboratóriummal egy épületben kapott helyett.<sup>158</sup>

1932-ben a Rockefeller Alapítvány ellenőrző látogatást tartott Magyarországon, amely során az Alapítvány képviselői meggyőződtek az általuk nyújtott támogatásból létrejövő közegészségügyi intézmények munkájáról. Az Alapítvány elismerése jeléül újabb anyagi hozzájárulást adományozott, ezúttal kifejezetten a vidék közegészségügyének javítása céljára.<sup>159</sup> Az újbóli segély ténye mutatja, hogy bár a magyar közegészségügy fejlődése dinamikus volt, a további eredményekhez a magyarországi források nem voltak elegendők. Miután az 1936. évi IX. törvénycikk államosította a tisztiorvosi kart, a centralizációra irányuló törekvések nem fejeződtek be, és bár az OKI, mint centralizált állami szerv megszervezése jelentős lépés volt, a belügyminiszter további államosítási javaslatokat tervezett.<sup>160</sup>

## 8. Összegzés

A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet megalakulásával átvette a közegészségügy feletti szakmai irányító és ellenőrző szerepet. Bár a népjóléti és munkaügyi miniszter (1932-től ismét belügyminiszter) mellett véleménynyilvánító szervként az Országos Közegészségügyi Tanács továbbra is működött, az ágazat legjelentősebb szakmai szerve az OKI lett. Az OKI szerepe nem csupán a közegészségügy gyakorlati oldalára, a tisztiorvosi, védőnői képzés megszervezésére, a különböző egészségügyi vizsgálatok lebonyolítására, járványmegelőzésre koncentrált, hanem ezekkel kapcsolatban hatósági jogköröket is gyakorolt.

A közegészségügyi közigazgatás szervezőelvi XX. századtól egyértelműen a jóléti állam koncepciója köré épültek. A közigazgatás célja valóban a szolgáltatásérzés volt, az állampolgárok igényeinek kielégítése, ez mind a kórházügyben, mind a biztosítási rendszer kiterjesztésében is nyomon követhető, de a közegészségügyi igazgatás szerveinek feladat- és hatáskörében egyaránt tükröződik. Ugyan az OKI szakmailag megkerülhetetlen volt, a valódi irányító az ágazatban a miniszter volt, aki jóval több hatáskörrel és jogosítvánnyal rendelkezett a közegészségügy egészét tekintve, mint a Közegészségügyi Intézet.

<sup>155</sup> MNLBAZML. IV. 1906.37103/1925.

<sup>156</sup> MNLBAZML. IV. 1906.1179/1927.

<sup>157</sup> MNLBAZML. IV. 1906.1720/1925.

<sup>158</sup> MNLBAZML. IV. 1906.1720/1925.

<sup>159</sup> „Rendkívüli segélyt kap a Rockefeller-alapítványból a Közegészségügyi Intézet”. In: 8 órai újság, 1932. február 18. csütörtök, 4. o.

<sup>160</sup> KERESZTES-FISCHER Ferenc: *Közegészségügyi politikánk irányelvi*. In: Mártonffy, 1942, 20. o.

Kutatásaim során megállapítottam, hogy az OKI fejlődésében, feladatainak ellátásában és hatásköreinek bővülésében kiemelt jelentősége volt a Rockefeller Alapítványnak, valamint Johan Béla vezetésével annak a maroknyi szakembernek, akik elkötelezték magukat a magyar közegészségügy fejlesztése mellett. A közegészségügy szerveinek, a közigazgatásban betöltött helyzetüknek a szerves fejlődése elengedhetetlen volt ahhoz, hogy a magyar egészségügyi viszonyokban pozitív irányú változás következzen be. Az OKI kezdeti munkája ebből a szempontból is kiemelendő, ugyanis integráns részét képezte ennek a dinamikus fejlődésnek, és a század második felére vonatkozóan is meghatározta a közegészségügyi hatósági feladatok végrehajtását.

A közegészségügyi megfontolások mellett az OKI létrehozása illeszkedett az állam centralizációs törekvéseinek sorába, a bethleni konszolidáció és az etatista szemléletmód egyik jellemző intézménye volt. A korábban nem rendezett státuszú bakteriológiai laboratóriumokat egy központba, az állam irányítása alá vonta össze, majd a hatósági orvosok köztisztviselővé emelése után a tisztiorvosok és hatósági orvosok karára is nagyobb befolyással rendelkezett az állam, mivel a szükséges képzést és bizonyítványt az állami hierarchiába tökéletesen illeszkedő OKI állította ki. Ennek ellenére az OKI inkább szakmai irányító szerepet töltött be, a járványügyi védekezést irányította, a hatósági tevékenység elsősorban a törvényhatóságokban és településeken működő tiszti- és hatósági orvosok feladata volt. Az állam egyéb közegészségügyi tevékenységet végző szervei a lakossági tájékoztatást és felvilágosítást végezték a közegészségügyi körülmények javítása érdekében, azonban hatósági feladatokat nem láttak el, az Országos Közegészségügyi Tanács szerepe pedig az OKI létrejöttével lefokozódott véleménynyilvánító, tanácsadó szervvé.

A közegészségügyi igazgatás komoly problémáját az anyagi források hiánya jelentette. Mind az I. világháború előtt, mind azt követően az ország költségvetése túlságosan kicsi volt egy nagymértékű közegészségügyi fejlesztéshez, beruházáshoz. Egyértelműen megállapítható az is, hogy hiába szabályozták le a közegészségügy minden lehetséges területét törvényi és rendeleti úton, az egészségügy és a közegészségügy megfelelő működéséhez ez nem volt elég, nem tudták megtölteni valós tartalommal a jogszabályok által alkotott vázlat. A pénzhiányon kívül a szükséges egészségügyi nevelés hiánya is gátló tényezőként hatott a közegészségügy tekintetében, az 1920-as évektől elinduló célzott propaganda és felvilágosító oktatás segített, de valódi eredményekhez hosszabb kifutási időre és kulturális szemléletváltásra is szükség volt. A törvények és rendeletek szankciókkal és hatósági intézkedésekkel próbálták célt érni, azonban a jogalkotás és a közigazgatás eredményességének egyéb feltételei is vannak, a szükséges tájékozottság és a normák közösségi elfogadásának szintje azonban a XX. eleji magyar társadalomban még csak szórványosan volt jelen.<sup>161</sup>

A II. világháború után a bolsevik típusú kormányzati rendszer bevezetésével és az Egészségügyi Minisztérium 1949-es megszervezésével a klasszikus népegészségügyi

<sup>161</sup> SZÉKELY JÓZSEF: *Demokrácia és közegészségügy*. Különnyomat a Népegészségügy 1947. évi 4. számából. Athenaeum, Budapest, 1947, 2. o.

feladatok egy része elkerült az OKI-tól, más feladatok ellátását pedig a frissen létrehozott önálló intézetek végezték.<sup>162</sup> Az 1949-es átalakítással a tisztiorvosok, védőnők oktatása központilag szervezetté vált, míg egyéb feladatok külön hálózat szervezetébe integrálódtak, mint például a tüdő- és nemibeteg-gondozás. A szocializmus alatt, mint minden más területen is, az egészségügyben és így a közegészségügyben is a teljes állami kontroll elve érvényesült, az államigazgatási szervek egységesek voltak, az ágazat teljes körű államosítása befejeződött. Az egészségügyet mint az állam feladatát a lehető legmagasabb jogforrási szinten, az 1949. évi Alkotmányban mondták ki.<sup>163</sup> A közegészségügy igazgatását az OKI által biztosított alapokon szervezték meg, azonban a tisztiorvosi szolgálat sem lehetett autonóm, a tanácsrendszerhez kapcsolták. Az 1876. évi XIV. törvénycikket 1972-ben váltotta fel az új egészségügyi törvény, amely az állampolgári jogon járó egészségügyi ellátás elvét lefektette.<sup>164</sup>

A jelenlegi magyar közigazgatás rendszerében a tisztiorvosi és a népegészségügyi rendszer szakmai irányító szerve az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat. 2010-ben a népegészségügyi szervről a Kormány kormányrendeletben rendelkezett, központi hivatalként határozta meg.<sup>165</sup> Szervezetrendszerét tekintve önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, az Országos Tisztifőorvosi Hivatalból és az irányítása alatt álló országos intézetekből áll, irányítója pedig az egészségügyért felelős miniszter. A közegészségügyi tevékenységek differenciáltak, az OTH irányítása alatt álló országos intézetek feladatkörei is ezt tükrözik (ld. Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet, Országos Környezetegészségügyi Intézet, Országos Epidemiológiai Központ, Országos Egészségfejlesztési Intézet).

A korabeli forrásokból és jogszabályokból egyértelműen kimutatható, hogy az OKI létrehozása üdvözlendő volt, ugyanis a modernizáció mellett a közegészségügyi tevékenységek egységesítését, egy szakmai irányító alá helyezését is jelentette a korábbi, nem rendszerbe illeszkedő, elszórt hatáskörű szervekkel szemben. Az OKI és az ÁNTSZ felépítése, valamint feladat- és hatásköre között is jelentős különbségek vannak, hiszen az ÁNTSZ és országos szervei, valamint a fővárosi, megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei jóval szélesebb körben folytatnak hatósági tevékenységet. Azonban a fő cél, a járványügyi védekezés és a népegészségügyi állapotok javítása nem módosult, csupán az eszközök, feladat- és hatáskörök összességében történt változás, a közegészségügyi igazgatás céljában nem. Az is egyértelműen kimutatható, hogy a mostani szervezetrendszer kiépüléséhez szükség volt a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállítására, a ráfordított anyagi és humán erőforrásokra, a védőnőképzésben és a hatósági orvosok képzésében pedig a központilag szervezett, egységes tanfolyamokra.

<sup>162</sup> ERDŐS, 1998, 44-45. o.

<sup>163</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 47. § (1) bekezdés

<sup>164</sup> Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény

<sup>165</sup> Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

## Felhasznált források

### Jogszabályok

Public Health Act, 1875.  
 1876. évi VI. törvénycikk  
 1876. évi XIV. törvénycikk  
 1878. évi V. törvénycikk  
 1886. évi V. törvénycikk  
 1887. évi XXII. törvénycikk  
 1890. évi XI. törvénycikk  
 1894. évi IX. törvénycikk  
 1925. évi XXXI. törvénycikk  
 1929. évi XXX. törvénycikk  
 1936. évi I. törvénycikk  
 1936. évi IX. törvénycikk  
 1949. évi XX. törvény  
 1972. évi II. törvény  
 Magyarország Alaptörvénye  
 1991. évi XI. törvény  
 Az egészségügyi miniszter 7/2006. (EÜK. 21.) EÜM utasítása  
 2010. évi XLIII. törvény  
 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

### Irodalom

BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, 1944. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/54.html>

BIRTALAN Győző: *Az Országos Közegészségügyi Intézet előzményei, 1925-ös megalapítása és rövid története 1944-ig*. In: KAPRONCZAY Károly (szerk.): *A magyarországi közegészségügy története 1770-1944*. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008.

DR. CHYZER Kornél: *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye, V. kötet: 1913-1926*. Összeállította: Dr. Atzél Elemér, Mai Henrik és fia Orvosi Könyvkiadó, Budapest, 1928.

DR. DRÉHR Imre: *Népjóléti beruházások*. In: Társadalombiztosítási Közöny, Budapest, 1929. május-június, XIII. évfolyam, 8/b-9/b. szám

LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog- fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Complex Kiadó, Budapest, 2013.

FENYVESSY Béla – MADZSAR József (szerk.): *A Népegészségi Országos Nagygyűlés Munkálatai*. Budapest, 1917. évi október hó 25-28. Eggenberger, Budapest, 1918.

FODOR József: *Közegészségtani tanszék és intézet*. In: HÓGYES Endre: *Emlékkönyv*. Semmelweis Orvostudományi Egyetem Levéltára: 1/a Az Orvostudományi Kar tanácsülési jegyzőkönyvei 1878-1901.

DR. FRANK Ödön (szerk.): *A milleniumi közegészségi és orvosügyi kongresszus*

- tárgyalásai*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1897.
- Dr. Gerlóczy Zsigmond beszéde az Országgyűlés Felsőházának 1927. június 24-i ülésén. In: Népegészségügy, 1927. július 15.
- DR. GORTVAY György: *A düsseldorfi nemzetközi egészségügyi kiállítás tanulságai*. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1926.
- GRÓSZ Emil: *A Rockefeller Foundation Magyarország közegészségügyéért*. In: Orvosi Hetilap 68 (1924) No. 51.
- GYÖRY Tibor: *A proletárdiktatúra a közegészségügy terén*. Pesti Nyomda, Budapest, 1920.
- HERNÁDI Mihály: *Közegészségtan és járványtan*. Vörösváry sokszorosítóipar, Budapest, 1937.
- DR. JOHAN Béla: *Adatok a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításának történetéhez*. Különnyomat a Népegészségügy 1925. december 15. számából, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1925.
- JOHAN Béla: *A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1928.
- JOHAN Béla: *Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról*. Pátria, Budapest, 1936.
- KARDOS Kálmán: *Az Igazságügyminisztériumi Levéltár – Repertórium*. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993.
- KAPRONCZAY Károly (szerk.): *A magyarországi közegészségügy története 1770-1944*. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008.
- KAPRONCZAY Károly (szerk.): *A magyarországi közegészségügy szakterületeinek történetéből, 1876-1944*. Magyar Tudománytörténeti Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Budapest, 2010.
- KÁRPÁTI Endre: *Madzsar József egészségpolitikai tevékenysége a magyarországi polgári demokratikus forradalom és a tanácsköztársaság idején*. Az Országos Orvostörténeti Könyvtár Közleményei, Budapest, 1963.
- DR. KERÉNYI Aladár: *Gyakorlati egészségügyi közigazgatás. Közegészségügyi jogszabályok*. Stephaneum Nyomda, Budapest, 1939.
- DR. KERTAI Pál - DR. LUN Katalin: *250 éves a magyar tisztiorvosi szolgálat*  
[https://www.antsz.hu/felso\\_menu/bemutatkozas/antsz\\_tortenete/kertai\\_lun.html](https://www.antsz.hu/felso_menu/bemutatkozas/antsz_tortenete/kertai_lun.html)
- DR. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905.
- KOVÁCS M. Mária: *Liberalizmus, radikalizmus, antiszemitizmus*. Helikon kiadó, Budapest, 2001.
- MÁRTONFFY Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat. A VII. közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*. Budapest, 1942.
- DR. MELLY József: *A magyar közegészségügy lebontása*. In: Az Orvosi Hetilap Tudományos Közleményei, LXXVI. évf. 13. szám, Centrum Kiadóvállalat Rt. Budapest, 1932.
- MEZNERICS Iván-TORDAY Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1937*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.
- PAPP Dorottya: *Járványok és közegészségügy Magyarországon: az 1876. évi XIV.*

- törvénycikk és hatásai. In: Joghistoria, XVIII. évfolyam 2. szám, 7-12. o.
- PAPP Dorottya: *Intézménytörténet - dióhéjban: az Országos Közegészségügyi Intézet*. In: Joghistoria, XVIII. évfolyam 4. szám, 13-18. o.
- DR. PARASSIN József - DR. GORTVAY György (szerk.): *Közegészségügyi feladataink*. Franklin-társulat nyomdája, Budapest, 1927.
- PÁLVÖLGYI Balázs: *A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere 1867-1914, kiépülésének és működésének vizsgálata a himlő, a trachoma és a tbc elleni küzdelem fejlődésének tükrében*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.
- DR. PÁPAY Dénes: *A „Johan Béla” Országos Közegészségügyi Intézet 70 éves működése 1927-1997*. Jubileumi évkönyv. OKI, Budapest, 1998.
- DR. REISZ Mór: *Az 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről és a reá vonatkozó törvények, miniszteri és bírósági rendeletek, határozatok és döntvények rendszeres gyűjteménye*. „Zólyom és Vidéke” könyvnyomdával, Zólyom 1904.
- STEUER György: *Közegészségügyi igazgatásunk*. Welker, Budapest, 1921.
- SZALLER Miklós: *A közegészségügyi közigazgatás kézikönyve - községek, városok, járások és törvényhatóságok orvosainak hivatalos teendői a törvények és rendeletek alapján*. A Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet közleményei: 12. Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, Kertész J. Ny., Karcag, 1943.
- TAHIN Emma: „Elérkezettnek látszik tehát az idő, ...hogyan itt közegészségtani tanszék felállíttassék”  
[http://www.orvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/3.4.3/tahin\\_kozegeszségtani\\_tanszek\\_felallittassek.pdf](http://www.orvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/3.4.3/tahin_kozegeszségtani_tanszek_felallittassek.pdf)

## Források

- Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltára, IV.1906. Miskolc Város Polgármesteri Hivatalának iratai  
 Nemzetgyűlési irományok, 1922. XIV. kötet  
 Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet  
 Semmelweis Orvostörténeti Múzeum és Levéltár, 315. doboz

## Újságcikkek

- „Johann tanár lett a budapesti Rockefeller Intézet igazgatója”. In: Pesti Napló, 1925. március 15.
- „A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet”. In: Közegészségügyi Értesítő, Ismeretterjesztő Havi Folyóirat, II. évfolyam, 10. szám, Budapest, 1927. október 15.
- „Az emberi jószág központi hivatala”. In: Pesti Napló, 1928. július 15.
- „Küzdelem a közegészségügyért”. In: Budapesti Hírlap, 49. sz., 1929. február 28.
- Vidéki Orvosok és Gyógyszerészek Lapja, 11-12. szám, 1930.
- „Nagyarányú egészségvédő propaganda folyik Borsodmegyében”. In: Reggeli Hírlap, 1930. III. 29.
- „Uj utakon”. In: Zöld Kereszt, A Vidéki Orvosok és Gyógyszerészek Lapjában megjelent cikkek gyűjteménye. Összeállította: Steller Mária ellenőrző fővédőnök, 1. sz., 1930. október 1.
- „The State School of Nursing, Budapest”. In: The International Nursing Review, 1930.

November, 582. o.

„Egy Kecskemét melletti tanyáról szállított tej okozta a szegedi tífuszjárványt”. In: Esti Kurír, 1931. március 3. kedd

„Rendkívüli segítyt kap a Rockefeller-alapítványból a Közegészségügyi Intézet”. In: 8 órai újság, 1932. február 18. csütörtök

Az internetes források utolsó letöltésének ideje egységesen 2014. 10. 31.



HORVÁTH GEORGINA

**Tilalmak és szabadság a büntető bizonyításra vetítve<sup>1</sup>****1. Bevezető gondolatok**

A bizonyítás kedvelt téma a jogirodalomban, minthogy sokak szerint a bizonyítás a legfontosabb része a büntetőeljárásnak. A bizonyítási tilalmak és a szabad bizonyítás kérdésköre azonban nem igazán köti le a szerzők érdeklődését, az ilyen tárgyú tanulmányok ritkák.

A dolgozatom célja annak bemutatása, hogy ma Magyarországon a bizonyítás szabadsága miként jelenik meg és a tilalmak megsértésének mik a következményei. Ehhez szükségeltetik, hogy áttekintsem a jogtörténet során kialakult bizonyítási rendszereket.<sup>2</sup> Így lesz szó arról, hogy a felsorakoztatott három rendszernek mik voltak a jellemzői, és ezek közül melyik, milyen formában él ma. Ezt a történeti kitekintést annak érdekében teszem, hogy megnézzük, az egyes bizonyítási rendszerekben kialakult sajátosságokból manapság mik figyelhetőek meg a dolgozat fő témájára vonatkozóan. Targyalom, hogy a bizonyítás mire, milyen tényekre terjed ki, mindez elengedhetetlen ahhoz, hogy főképpen a bizonyítási tilalmaknál érzékelhető legyen ennek a korlátnak a jelentősége. A bizonyítást átható speciális elvek révén jutunk majd el a bizonyítás tilalmának és szabadságának a definiálásához, mely elvezeti majd az olvasót (és engem is) ahhoz a kérdéshez, hogy az egyes bizonyítási eszközök kapcsán milyen tilalmakkal találkozunk vagy találkozunk-e azokkal egyáltalán.

A magyar rendszert tekintve a törvény szövegének az a sugallata, hogy a bizonyítás szabadsága, a bizonyítékok szabad mérlegelése élő, hiánytalanul és megkötések nélkül működő elvek. Jogászok is sokszor mondják, hogy a törvény a szabad bizonyításra épül, azonban nem magyarázzák meg ezt a megállapítást. Ennek az elfogadása a Be. rendelkezéseit ismerve félrevezető értelmezéshez vezethet, így végső soron ebben a dolgozatban arra a kérdésre is keresem a választ, hogy valóban egy kötöttségektől mentes, szabad bizonyítási rendszerben élünk – vagy ez csupán egy kényelmes illúzió.

A bizonyítási szabadság és tilalmak kérdéseinek a feldolgozása azért szükséges, mert az ezeknek a megsértésével nyert bizonyítékok nem járulhatnak hozzá a bizonyítás sikerességéhez. A dolgozat azokat a kérdéseket tárgyalja, amelyek felkutatása és észrevétele nehézkes, el lehet siklani felette vagy egyáltalán nincs is tiltó szabály. Amikor a büntetőeljárásban az időszűrés problémájával küzdünk, az elsiklás lehet véletlenszerű is, de lehet tudatos is. Hipotézisem, hogy akár

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója büntető-eljárásjogi tagozatában III. helyezést ért el. Konzulens: Dr. Hack Péter, tanszékvezető, habilitált egyetemi docens

<sup>2</sup> A szerzők többsége három nagy bizonyítási rendszert különít el: kötött, szabad és vegyes bizonyítási rendszer. KIRÁLY Tibor: *Büntető eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 28. o.

véletlenül, akár tudatosan kerüljük ki a nem egyértelmű, nem szabályozott bizonyítási kérdéseket, azok eljárási szabálysértéshez vezethetnek, melyek megalapozatlanságot eredményezhetnek. Arra kell törekednünk, hogy a szabályozatlanság ne legyen táptalaja a törvénysértésnek, a visszaélésekre alkalmat adó eseteket tisztázzuk és szabályozzuk. A bírósági ítélet csak olyan eljárásban lehet hiteles, amely mentes mindenféle törvénysértéstől. A pontos, precíz szabályok lefektetése nem jelenti azt, hogy nem fordulhat elő törvénysértés, de lényegesen kevesebb teret ad neki. Mindannyiunk fő célja az igazságszolgáltatás kudarcát kikerülni: a tényeket helyesen megállapítani és megalapozott ítéleteket hozni.

## 2. Bizonyítási rendszerek

A jogtörténet során – az egyes tankönyvekben<sup>3</sup> foglaltak alapján – három nagy bizonyítási rendszer alakult ki. Ezek a kötött, a szabad bizonyítási rendszer és a bizonyítás vegyes rendszere. Az egyes bizonyítási rendszerek jellemzőinek kifejtésekor látni fogjuk, hogy a büntetőeljárási rendszerekkel való kapcsolatuk alapján azt lehet elmondani, hogy az akkuzatórius rendszerben a szabad bizonyítás volt jellemzőbb, az inkvizitórius rendszerben a kötött bizonyítás (mindkét rendszerben találunk persze kivételeket, sőt tisztán kötött vagy tisztán szabad bizonyítási rendszer soha nem is létezett), míg a mai értelemben vett szabad bizonyítás a vegyes eljárási rendszerhez köthető.<sup>4</sup>

### 2.1 A kötött bizonyítási rendszer

A kötött (vagy más elnevezésekkel legális, törvényi vagy formalizált) rendszerben a bizonyítékoknak előre – a törvény által meghatározott – súlyuk és jelentőségük volt.<sup>5</sup> Ez azt jelenti, hogy az eltérő értékű bizonyítékok az egyes ügyekben csak a törvényben meghatározott bizonyítási eredményhez vezettek.<sup>6</sup> Következésképp az egyes bizonyítékokat a bíró nem mérlegelhetette szabadon, hanem azok eleve adott bizonyító erejét állapíthatta csak meg. A rendszer előnye, hogy nem adott talajt a bírói önkénynek, mert a bírói értékelést kizárta. A mérlegelés hiánya viszont sokkal inkább hátrányokat mutat, hiszen e nélkül az eljárás az automatizmus jegyében folyt, ami megengedhetetlen a bűnösség kérdéséről való döntés során.

A legális rendszernek két változata alakult ki: a pozitíve kötött bizonyítási rendszer és a negatíve kötött bizonyítási rendszer. Az előbbi teljes mértékben kötött, míg az utóbbi esetében már a bírói mérlegelés csírái – csekély fokban ugyan, de – felsejlenek.

<sup>3</sup> ANGYAL Pál: *A magyar büntetőeljárás tankönyve*. Atheanum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1915; BELOVICS Ervin – TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2013; CSÉKA Ervin – FANTOLY Zsanett – KÁROLYI Judit – LÓRINCZY György – VIDA Mihály: *A büntetőeljárás jogi alapvonalai I*. Bába Kiadó, Szeged, 2006; HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014; FARKAS Ákos – RÓTH Erika: *A büntetőeljárás*. Complex Kiadó, Budapest, 2012; FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: *Új magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004; FINKEY Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve*. Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1908; KIRÁLY Tibor: *Büntető eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008; MÓRA Mihály – KOCSIS Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*. Szerkesztette MÓRA Mihály. Tankönyvkiadó, Budapest, 1961.

<sup>4</sup> KIRÁLY, 2008, 31-32. o.

<sup>5</sup> KIRÁLY, 2008, 28. o.

<sup>6</sup> CSÉKA – FANTOLY – KÁROLYI – LÓRINCZY – VIDA, 2006, 197. o.

### 2.1.1 A pozitíve kötött bizonyítási rendszer

A törvényi bizonyítási rendszerre vonatkozó általános jellemzésből már kitűnt: a törvény megszabta, melyik bizonyítéknak pontosan milyen jelentőséget tulajdoníthat a bíró. A pozitíve kötött bizonyítási rendszerben el kellett ítélnie a bírónak a vádlottat, ha a törvény által meghatározott értékű bizonyítékok rendelkezésre álltak. Mindezt mérlegelés nélkül kellett megtennie. A bírónak fel kellett mentenie a vádlottat, ha a bizonyítékok az elítéléshez szükséges (m)értéket nem tudták szolgáltatni. Ebben az esetben sem volt a bírónak mérlegelési lehetősége, még akkor sem, ha az összegyűlt bizonyítékok alapján meg volt győződve arról, hogy a vádlott bűnös. Ez a szerkezet a mai jogrendszerben is fellelhető. Pusztai László a megdönthetetlen vélelmeket hozza példaként, hiszen ezek esetében a bíró megállapítja a vélelmezett tény, majd levonja a jogi következtetést.<sup>7</sup> Tehát a módszer, úgy tűnik, ugyanaz.

A legális bizonyítási rendszer ezen típusát V. Károly 1532-ben kiadott *Constitutio Criminalis Carolina* büntetőkódexe vezette be, mely a bizonyítás középpontjává a kínvallatást tette.<sup>8</sup> A kódex rendelkezései alapján két bizonyítási eszköz volt alkalmas arra, hogy elítélést alapozzon meg. Az egyik a terhelt vallomása, melynek beismerésnek kellett lennie. A másik a tanúvallomás, ez is csak a klasszikus tanúfogalom értelmében, tehát akkor, ha „két vagy három szavahihető jó tanúval” történt a bizonyítás. Természetesen így a terhelt beismerő vallomása kicsikarásának igénye – ezáltal a bizonyítékok királynőjévé tétele – leütötte az önkényes bírói ítéletek megakadályozásának bábuját. Ez legegyszerűbben kínvallatással érhető el, ami az inkvizitórius eljárás egyik jellemző módszere volt. A terhelt beismerő vallomása és a klasszikus tanú vallomása volt csak teljes értékű bizonyíték, amire az elítélést alapozni lehetett. Minden más, nem teljes értékű bizonyítékot az indíciuumok – gyanújelek – körében értékelték. Ezek adatok, tények voltak, melyek a bűncselekmény elkövetésére, a tettes személyére utaltak.<sup>9</sup> Még ha a rendszernek sok hibája is akadt, mindenképpen lépést jelentett a modern bizonyítási elmélet felé, tekintve, hogy a bizonyítás már a racionalitáson alapult (nem pl. istenítéleteken, párbajokon), továbbá az elkövető tettéhez igazodott és nem általában véve a személy bűnösségéhez.

### 2.1.2 A negatíve kötött bizonyítási rendszer

A negatíve kötött bizonyítási rendszer – áttételesen a felvilágosodás hatására<sup>10</sup> – szakított azzal az elvével, hogy a bírói meggyőződést semmibe veszi. Ebben a rendszerben is előre meghatározta a törvény, hogy a bizonyítékoknak milyen értékük van, ugyanakkor ezeket mérlegelni hagyta a bíró számára annyiban, hogy döntse el ő, elítéli-e vagy sem a vádlottat az ellene szóló bizonyítékok alapján. Ennek a rendszernek a kialakulásához a kínvallatás eltörlése kellett. Kínvallatás nélkül ugyanis nem (feltétlenül) lehetett beismerő vallomásokhoz jutni, s klasszikus tanú hiányában

<sup>7</sup> PUSZTAI László: *A szakvélemény és a bizonyítékok szabad mérlegelése*. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok, 1987. 24. kötet, 367. o.

<sup>8</sup> VÁMBÉRY Rusztem: *A Bűnvádi Perrendtartás tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1916, 13. o.

<sup>9</sup> PUSZTAI, 1987, 368. o.

<sup>10</sup> PUSZTAI, 1987, 369. o.

nem lehetett elítélni a vádlottat. Ez a rendszer a német ajkú területeken fejlődött ki, de Magyarországon is jelen volt II. József 1788-ban hatályba lépett *Josephina* perjogi kódexe révén.<sup>11</sup> A negatív kötött bizonyítási rendszer fontos áttörés volt, hiszen ekkortól beszélhetünk arról, hogy a bírónak mérlegelési joga van, az igazság eldöntése rajta múlik és nem kizárólagosan a bizonyítékokon. Tehát mindkét oldalt – a bírói meggyőződést és a bizonyítékok szerepét is – hangsúlyozta.

A pozitív kötött és a negatív kötött bizonyítási rendszerek közötti fő különbség tehát abban ragadható meg, hogy az elítéléshez szükséges bizonyítékok értékének elérését követően a pozitív kötött rendszerben egy lehetősége volt a bírónak: elítélni a vádlottat. Míg a negatív kötött bizonyítási rendszerben ugyanezen helyzet esetén két lehetősége volt: 1. elítéli a vádlottat (mint a pozitív kötött rendszer) vagy 2. elutasító – negatív – választ ad a bizonyítékok által sugalltakra, tehát felmenti a vádlottat, mert nem győződött meg arról, hogy az valóban bűnös.

A kötött bizonyítási rendszerben az anyagi igazság kiderítése volt a cél. A beismert vallomások kikényszerítésének a módja volt a kényszervallatás, ami a következő megfontolások miatt lehetett legitím: a releváns tényekről a vádlott tud a legtöbbet, a kínzás hatására a tényekről számot fog adni, és ha nem akar elkárhozni, akkor igazat fog mondani. A funkciómegosztást, a garanciákat nélkülözötte a bizonyítási eljárás, amely mindezek alapján a titkosságra, a bűnösség vélelmére épülő, ámde a nyomozást feltaláló inkvizitórius eljárási rendszer eleme volt.

## 2.2 A szabad bizonyítási rendszer

A szabad bizonyítási rendszer abban különbözik a kötött bizonyítási rendszertől, hogy a bizonyítékoknak nincs előre meghatározott súlya, ereje, sőt a törvény azt sem írja elő, hogy mit lehet bizonyítékként felhasználni. Ezáltal az a további jellemzője, hogy a bíró szabadon mérlegelheti, mit fogad el bizonyítékként, és az elfogadott bizonyítéknak mekkora jelentőséget tulajdonít. A szabad bizonyítási rendszer első megjelenése a franciáknak tulajdonítható, a *Code d'instruction criminelle* vezette be. Eszerint a francia esküdteknek csak egyetlen kérdésre kellett választ adniuk: „Belsőleg meg vagytok-e győződve?”.<sup>12</sup> Az egyenként felsorakoztatott tények igazságára és a terhelt bűnösségére vonatkozó belső meggyőződés elég volt ahhoz, hogy a vádlott bűnösségét megállapító ítélet szülessen.<sup>13</sup> Nem kellett indokolniuk a döntésüket, sem azt, hogy mely bizonyítékot fogadták el és miért, de a törvény még csak szabályokat sem fektetett le arra nézve, hogy a bizonyítás hogyan lehet teljes és maradéktalan, ami egy döntés alapjául szolgálhatna.

Ezekből a jellemzőkből kitűnik, hogy egy kötöttségetől mentes, abszolút rendszert hozott létre. A rendszer támadhatósági felülete szembetűnő. A kritikák a bizonyítás szabályozatlanságát, a bírói önkényhez vezető szabad utat hangsúlyozták mint legnagyobb ballépést. A szabad bizonyítási rendszert az akkuzatórius eljárási rendszerrel hozzák összefüggésbe, mert a vádelvű eljárást a nyilvánosság, a

<sup>11</sup> Poroszországban Frigyes 1740-ben, Ausztriában Mária Terézia 1776-ban szüntette meg a kínvallatást. VÁMBÉRY, 1916, 18. o.

<sup>12</sup> KIRÁLY, 2008, 30. o.

<sup>13</sup> ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 283. o.

szóbeliség, a védekezés szabadsága, illetve a fontos alapelv, a közvetlenség járta át és a célja a formális igazság kiderítése volt.

A szabad bizonyítási rendszert ért számos bírálatot és vitát követően a német dogmatika munkálta ki azt, hogy az ösztönös megérzések helyett a racionális meggyőződésen alapuljon a szabad bizonyítás.<sup>14</sup> Ez a tétel vezetett el a két rendszerből kialakuló vegyes bizonyítási rendszerhez.

### 2.3 A vegyes bizonyítási rendszer

Mielőtt a harmadik bizonyítási rendszert ismertetem, itt találok szükségesnek összegezni a legális és a szabad bizonyítási rendszerekről megállapított tényeket. A kötött bizonyítási rendszerben a törvény meghatározza, hogy milyen bizonyítási eszközökkel lehet élni, mit kell (pozitíve kötött rendszer) vagy legalább mit szabad (negatív kötétt rendszer) bizonyítottnak tekinteni. A szabad bizonyítási rendszerben a bíró vagy az esküdt belátásától függ, hogy mit tekint bizonyítási eszköznek, és ez alapján bizonyított ténynek.<sup>15</sup>

A vegyes bizonyítási rendszer<sup>16</sup> a szabad bizonyítás talaján áll, de nem mentes a kötöttségektől. Nincs ugyan meghatározva az egyes bizonyítékok súlya, nincsenek törvényi rendelkezések arról, hogy mely bizonyítékot hogyan kell értékelnie a bíróságnak, korlátai azonban vannak. Korlát az, hogy a bíró kötve van pl. a tudományos eredményekhez. Korlát, hogy bizonyos tények megállapítására a törvény egyes bizonyítási eszközök kötelező alkalmazását írja elő. Fontos korlát, hogy indokolási kötelezettsége van arra nézve, hogy melyik bizonyítékot, miért fogadta el, ezt hogyan értékelte, avagy zárta ki a bizonyításból. Ebből következően ez relatíve szabad bizonyítás,<sup>17</sup> mely során a bírói meggyőződéshez – mint az igazság kritériumához – vezető út központi elemei az ismeretek, az emberi tapasztalat és a racionális gondolkodás.<sup>18</sup>

## 3. A bizonyítás

Bizonyításon Király Tibor fogalom-meghatározása alapján a bíróság, az ügyész, a nyomozó hatóság és más alanyok cselekményeinek a sorát értjük, amelyek arra irányulnak, hogy ismereteket nyújtsanak, illetve szerezzenek arról, történt-e bűncselekmény, és ki az elkövetője.<sup>19</sup> Célja a múltbeli esemény megismerése és megismertetése.

Farkas Ákos úgy fogalmaz, hogy „Amikor bizonyításról beszélünk a bűncselekmény elkövetésének, a bűncselekmény elkövetője felderítésének és a büntetőjogi felelősségnek tények, adatok alapján, jog által szabályozott módon

<sup>14</sup> KIRÁLY, 2008, 30. o.

<sup>15</sup> BALOGH Jenő: *Magyar bünvádi eljárási jog I. Általános Tanok*. Grill Károly Cs. És Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1901, 373. o.

<sup>16</sup> Ismert a „nem teljesen szabad bizonyítási rendszer” elnevezés is. FENYVESI – HERKE – TREMMEL, 2004, 215.o.

<sup>17</sup> ERDEI Árpád: *Az igazság megállapítása, törvényesség és igazságosság – szempontok a büntetőbírói döntés minőségének a megítéléséhez*. In: *Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 112. o.

<sup>18</sup> ERDEI, 2011, 283. o.

<sup>19</sup> KIRÁLY, 2008, 240. o.

történő megállapítását értjük.”<sup>20</sup> Vida Mihály szintén jegyzi, hogy a bizonyítás a hatóság és az eljárás résztvevői bizonyítási cselekményeinek összessége, és ezek a cselekmények a bizonyítékok megállapítására a büntetőeljárás szabályok szerinti rögzítéssel történik.<sup>21</sup> Tóth Mihály a bizonyító és a bizonyítandó tény közötti kapcsolat feltárására törekvő tevékenységként írja le a bizonyítás lényegét.<sup>22</sup> Tremmel Flórián közvetett és összetett megismerési folyamatként definiálja, a büntetőjogilag releváns, többségében múltbeli tényállás bírói megállapítása, mely a bizonyítékok összegyűjtésével, vizsgálatával, mérlegelésével realizálódik.<sup>23</sup> A kriminalisztika a bizonyítás alatt ténybizonyítást lát, a bizonyító tétel (tény) és a bizonyítandó tétel (tény) közötti kapcsolatot bizonyítási oknak nevezi.<sup>24</sup>

Az egyes tankönyvek definíciói hasonló elemeket vegyítenek. Összességében az mondható el, hogy az eljárásban a bizonyítás közvetett módon történik, és egyfelől ténybizonyítás, másfelől jogi bizonyítás folyik. A jogi bizonyítás azt jelenti, hogy a folyamat a jog által szabályozott és a célja is jogi természetű.<sup>25</sup> A ténybizonyítás és a jogi bizonyítás nem ehelyütt, hanem a következő pontban veszem górcső alá.

A bizonyítás közvetett módon történik, de a közvetlenség alapelvének érvényesülnie kell a folyamatában. Azért közvetett, mert a büntetőeljárás során az eljáró hatóságok, más személyek számára az ismereteket mások közvetítik, így a tanúk, a sértett, a terhelt a vallomásában. Ha közvetlenül észlelné akár a bíró, akár az ügyész, a nyomozó vagy a védő, a törvény alapján nem vehetne részt ebben a minőségében az eljárásban. Ez kizárási ok,<sup>26</sup> tekintve, hogy az eljárás célja alapján is nehezebb tanúkat felsorakoztatni, mint pl. másik bírót ültetni a pulpitusra, aki ítéletet hoz. (A bírói példánál maradván természetesen a pártatlanság is megkérdőjeleződne, ha hagynánk egy olyan ügyben ítélni, amelyben érintett, még ha „csak” tanúként is.)

Másik oldalról a közvetlenség alapelvének érvényesülnie kell a tárgyaláson, a bizonyítékok megismerésekor. Ez azt a követelményt jelenti, hogy a bíróság saját maga állapítsa meg az ügydöntő határozata alapjául szolgáló tényeket, mégpedig az általa közvetlenül – a tárgyalás során a vád és a védelem képviselőinek a jelenlétében – megvizsgált bizonyítékok alapján.<sup>27</sup> A közvetlenség elve alól számos kivételt találunk a hatályos törvényben (pl. különösen védett tanú kihallgatása), melyek vagy az eljárás alanyainak védelme vagy az eljárás időszerűsége miatt keletkeztek. (Mégis úgy gondolom, az elv feladása nem lenne szerencsés, sőt ha feladnánk, akkor a nyomozási szakasz perrendszerű bizonyítási funkcióját is elképzelhető, hogy elfogadnánk. Ez azt vonná maga után, hogy az előkészítő – nyomozási szakasz – kerülne túlsúlyba a tárgyalással szemben, ami inkvizitórius elem

<sup>20</sup> FARKAS – RÓTH, Budapest, 2012, 129. o.

<sup>21</sup> CSÉKA – FANTOLY – KÁROLYI – LŐRINCZY – VIDA, 2006, 193. o.

<sup>22</sup> BELOVICS – TÓTH, 2013, 120. o.

<sup>23</sup> FENYVESI – HERKE – TREMMEL, 2004, 214. o.

<sup>24</sup> BÓCZ Endre – FINSZTER Géza: *Kriminalisztika joghallgatóknak*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 24. o.

<sup>25</sup> HACK, 2014, 130. o.

<sup>26</sup> A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 21. §

<sup>27</sup> ERDEI, 2011, 212. o.

és az eljárás szereplőinek védelme érdekében emiatt nem lenne kellő garanciákkal alátámasztva.<sup>28)</sup>

### 3.1 Relevancia

A büntetőeljárásban ténybizonyítás folyik, tehát a múltban, meghatározott helyen, időben történt bűncselekményt, észlelt eseményt, tényt tárják fel annak érdekében, hogy a múltbeli eseményt megismerjék, eljussanak a gyanútól a bizonyosság felé.<sup>29</sup> Ezek a tények, amelyeket bizonyítani kell, adják a bizonyítás tárgyát. A Be. 75. § (1) bekezdése szerint ezek azok a tények, amelyek a büntető, illetve a büntetőeljárás jogszabályok alkalmazásában jelentősek. Anyagi jogi értelemben így pl. releváns tény az elkövető személye, a cselekmény tárgyi, alanyi oldala. Az eljárásjog oldaláról ilyen körülmény pl. az előzetes letartóztatás elrendeléséhez, perújítási ok eldöntéséhez, az illetékesség megállapításához szükséges tények.<sup>30</sup> Ezeknek a tényeknek a körét részleteiben a jogtudomány útmutatásait figyelembe véve a jogalkalmazási gyakorlat alakítja.<sup>31</sup>

Azok a kérdések azonban, hogy mik relevánsak egy jogi kérdés kapcsán vagy mi a releváns bizonyíték, esetleg mi is a relevancia – melyekre Erdei Árpád is felhívja a figyelmet,<sup>32</sup> – első ránézésre könnyen megválaszolhatónak tűnnek. Mégis találkozunk olyan bizonyítási eljárással, melyben irreleváns tényekre folytatnak le bizonyítást, ami többek között az eljárás elhúzódásához is vezet. „A szabad bizonyítás rendszerében bizonyítékként csak az az adat vehető figyelembe, amely logikus módon alkalmas a bizonyítandó tény bizonyítására, és minden, ami e követelményt kielégíti, lehet bizonyíték, hacsak a jog a felhasználását meg nem tiltja”<sup>33</sup> (bizonyítási tilalmak). Erdei Árpád a relevanciát viszonynak fogja fel, amely viszony az eldöntendő kérdés, vagyis a jogi relevancia (pl. X elkövette-e a bűncselekményt) és a rá vonatkozó bizonyíték, vagyis a ténymegállapítási relevancia (a térmegfigyelő kamera felvétele, amelyen jól látható X és a cselekménye) között áll fenn. „A jogi relevancia az a viszony, amely a jogi (anyagi és eljárási jogi) szabály tartalmának elemei és az objektív valóság bizonyos jelenségei között áll fenn. (...) A ténymegállapítási relevancia ezzel szemben az a viszony, amely a jogi probléma megoldásában szerepet kapó jelenségek és az ezek létezésének megállapítására vagy cáfolására szolgáló elemek között állnak fenn.”<sup>34</sup>

Mint tudjuk, a bizonyítás során a bizonyítási eszközök hordozzák azokat a

<sup>28</sup> Vö. BÓCZ Endre: „Megismerés” és „bizonyítás” a büntető eljárásban. In: *Emlékkönyv dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szerkesztette Tóth Károly. 1992, Acta Universitatis Szegediensis, 91. o., ERDEI Árpád: *Felújítás vagy megújítás? (A büntetőeljárás jog választási lehetőségei)* Magyar Jog, 1993. 8. sz. 449-459. o., PUSZTAI László: *A büntetőper előkészítése*. In: *Tények és kielátások*. Szerkesztette Erdei Árpád. KJK, Budapest, 1995, 41. o. és TREMMEL Flórián: „Örökzöld kérdések” és új kibívások a büntető bizonyításban. In: *Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Szerkesztette: Tóth Károly. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 492. o.

<sup>29</sup> KIRÁLY, 2008, 242-243. o.

<sup>30</sup> KIRÁLY, 2008, 246. o.

<sup>31</sup> CSÉKA Ervin: *A bizonyítást kizáró szabályok a büntető eljárásban*. In: *In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Szerkesztette Tóth Károly. Szeged, 1991, 72. o.

<sup>32</sup> ERDEI Árpád: *Tény és jog a szakvéleményben*. KJK, Budapest, 1987, 162. o.

<sup>33</sup> ERDEI, 1987, 164. o.

<sup>34</sup> ERDEI, 1987, 171-172. o.

bizonyító tényeket, amelyek a bizonyítandó tényt alátámasztják. Tehát az előbbi példánál maradva a kamera felvétele mint tárgyi bizonyítási eszköz hordozza azt a bizonyítékot (bizonyító tény), hogy X lövést adott le, amely igazolja a bizonyítandó tény: elkövette a bűncselekményt. Ténymegállapítási relevanciája van annak, hogy a tényállás egyes elemei megvalósulnak (X megölte Y-t egy lövéssel), jogi relevanciája van annak, hogy jogtalanságot követett el (emberölés büntette), a kettő között pedig fennáll a viszony: a ténymegállapítási relevancia igazolja a jogi relevanciát (a kamera felvétele bizonyítja, hogy X azzal, hogy lead egy lövést, megöli Y-t, ezzel megvalósítva az emberölés büntettét). Amennyiben nem áll fenn ilyen viszony, tehát „logikailag alkalmatlan annak a ténynek a bizonyítására, amelyre irányul”,<sup>35</sup> irrelevánsnak nevezhető.<sup>36</sup> (A bizonyítási tilalmakat a VI. fejezetben tárgyalom.)

### 3.2. A bizonyítás terjedelme

A tárgyalási szakasz során a bíró megismeri és értékeli mindazokat a bizonyítékokat, melyeket a felek elé tártak. A büntetőeljárás – ahogyan arról volt is szó, – a nem ismeréstől a tudás, a gyanútól a bizonyosság felé halad.<sup>37</sup> Ezen az úton – mondhatni – az utolsó állomás a bíró döntése – amelyben a bizonyítékok megismerésének, értékelésének kulcsszerepe van. Kulcsszerepe van annak, hogy felismerje a releváns tényeket, amelyekre „érdemes” bizonyítást folytatni, továbbá felismerje, hogy az eljárás során mit nem kell bizonyítani, mit tilos bizonyítani és melyek azok a tények, amelyeket kötelező bizonyítani.<sup>38</sup> Hogy mire érdemes bizonyítást folytatni, és hogy mit nem kell bizonyítani, összefüggenek. A relevancia kapcsán tárgyaltak alapján, így amennyiben megvan a ténymegállapítási és a jogi relevancia között a kapcsolat, lényeges elem, hogy a bizonyítandó tény bizonyítottá válik. Fel kell tudni ismerni, hogy van-e esély egyáltalán ilyen kapcsolatra.<sup>39</sup> Fel kell azt is ismerni, hogy bár a kapcsolat fennállhat, ugyanakkor nyilvánvalóan felesleges lenne bizonyítást lefolytatni az adott tényre. Ahogyan Farkas Ákos is megfogalmazza, fontos szempont, hogy a jogalkalmazó „igyekszik megtakarítani a felesleges munkát” és célszerűségi szempontokat is figyelembe vesz.<sup>40</sup> A törvény alapján ilyen tények a köztudomású tények, vagy azok a tények, amelyekről az eljáró hatóságnak hivatalos tudomása van.<sup>41</sup> Egyik esetben sem arról van szó, hogy ezek a tények irrelevánsak lennének, hanem arról, hogy bizonyítás nélkül is megállapíthatóak és figyelembe vehetőek.<sup>42</sup> Bővebben nem szól róla a jogalkotó, így a köztudomású tények fogalmát, valamint azon tények körét, amelyekről az eljáró hatóságnak hivatalos tudomása van,

<sup>35</sup> ERDEI, 1987, 174. o.

<sup>36</sup> Erdei Árpádnak a relevanciát boncolgató szavait és megállapításait meggyőzőnek tartom, és a dolgozatomban nem témája, hogy elemezzem, így azokat elfogadva térek át arra, hogy miért volt szükséges mindezt megjelenítenem a dolgozat ezen pontján.

<sup>37</sup> KIRÁLY Tibor: *Büntetőjogi határán. Tanulmány a perbeli igazságról és valószínűségről.* KJK, Budapest, 1972, 71. o.

<sup>38</sup> Utóbbi két esetkörrel a későbbiekben foglalkozom, itt azokat a tényeket veszem majd sorba, melyekre nem kell bizonyítást folytatni.

<sup>39</sup> Felesleges és irreleváns a tinta minőségének szakértői megállapítása, ha a kérdés az, hogy a levélben foglaltak igazak-e vagy sem. ERDEI, 1987, 163. o.

<sup>40</sup> FARKAS – RÓTH, 2012, 139. o.

<sup>41</sup> Be. 75. § (3) bekezdés

<sup>42</sup> CSÉKA – FANTOLY – KÁROLYI – LÓRINCZY – VIDA, 2006, 201. o.



szükséges kibontani.

Köztudomásúak azok a tények, amelyek a mindennapi életünk során segítenek minket eligazodni. Ezek azonban kortól, nemtől, foglalkozástól, műveltségtől, de időtől és helytől is függhetnek,<sup>43</sup> így pl. egy bányaiipari vidéken más tekinthető köztudomásúnak, mint egy alapvetően mezőgazdaságból élő területen. Ennek ellenére nem vehető köztudomásúnak azon ismeretek összessége, amit a közoktatásban tanítanak<sup>44</sup> (pl. a kovalens kötés létrejöttének feltételei avagy minden tanított költemény). Király Tibor ezt a csoportot általánosan ismert (közismert) tényeknek is nevezi, azonban próbál tartózkodni a fogalom szűk meghatározásától. Elismeri, hogy ezeket az ismereteket főképp az általános iskolai ismeretekre vetítjük, de ezen belül sem várható el a maradéktalan tudás – így mindig esetről esetre kell róla döntenie.<sup>45</sup> Lehetséges, hogy egy nem kimerítő katalógus a törvényben segítene eligazodni, hogy melyek azok a tények, amelyeket talán még esetről esetre sem kell vizsgálni. Ide tartozhatnak a köznapi földrajzi ismeretek, az emberi testre vonatkozó egyszerű ismeretek, fontosabb évfordulók, ünnepek, a hét napjainak sorrendje stb.<sup>46</sup>

Léteznek olyan tények is, amelyeket a tudomány vagy a társadalmi gyakorlat igazolt, de nem tartoznak az általános tények körébe, ugyanakkor a bizonyításuk felesleges. Ezek az evidens tények, mint például a geometria szabályai, az évszakok változásai, vagy hogy bizonyos növényeknek jellegzetes illata van.<sup>47</sup> Míg a közismert tények főképp az általános ismeretekre alapozva nem követelik meg a bizonyítást, addig az evidens tények az emberi érzékelésből és érteleméből következő evidencia miatt mellőzik azt. Abban is megfogható a két kategória közti különbség, hogy az általános tényeket a közismertségük miatt szükségtelen bizonyítani, míg az evidens tények nyilvánvalóságát a tudomány vagy a társadalmi gyakorlat igazolta.<sup>48</sup> Az eljárásban az evidenciák egy része valóban tudományosan is bizonyított, így ezeknek a további bizonyítása szükségtelen – ellenbizonyításuk pedig egyenesen tilos. Az érzékelésen alapuló evidenciák pedig megjelenhetnek úgy, hogy pl. a tanú azt, amit hallott és látott nem kell bizonyítania, elég, ha mondatokban közli.<sup>49</sup>

Az eljáró hatóság hivatalos tudomásszerzésének tekinthető, ha ilyen minőségében, hivatalos működése körében közölnek vele tényeket. Ide tartozik a jogszabályokról, utasításokról, munkaszüneti napokról, különböző állami szervek feladat- és hatásköréről, valamint a közigazgatási határokról szóló tájékoztatás.<sup>50</sup> Ennél az esetkörnél nyilvánvaló, hogy felesleges bizonyítást lefolytatni olyan tényekre, amelyeket a hatóság hivatalos úton ismert meg, tehát már hitelt érdemlő tudomása

<sup>43</sup> KIRÁLY, 1972, 92. o.

<sup>44</sup> KIRÁLY, 2008, 247. o.

<sup>45</sup> KIRÁLY, 1972, 93. o.

<sup>46</sup> Ez az általános mérce hangsúlyos az anyagi jogban is, így a bűnösség fokának kérdésében, valamint a bűnösségi körülmények kapcsán is. Előbbire példa, hogy az esetek többségében testi sértés okozása helyett élet kioltására irányuló szándékot feltételez a sértett nyakának megvágása egy 20 cm pengehosszúságú pillangókéssel, hiszen általánosan ismert, hogy a testrészt artériákat rejt, melyek megsértése néhány perc alatti elvérzéshez vezethet. Utóbbi kapcsán súlyosító körülményként értékelhető az éjjel elkövetett rablás, de a kétszeres értékelés tilalma miatt pl. a magánlaksértésnél ez a minősített eset megállapítását vonhatja csak maga után.

<sup>47</sup> KIRÁLY, 2008, 247. o.

<sup>48</sup> CSÉKA – FANTOLY – KÁROLYI – LŐRINCZY – VIDA, 2006, 202. o.

<sup>49</sup> KIRÁLY, 1972, 96. o.

<sup>50</sup> KIRÁLY, 2008, 247. o.

van róluk – önmagában ez a helyzet már bizonyítottá teszi a tényt. Angyal Pál úgy fogalmazza meg, hogy a hatóság hivatalos megállapítása már önmagában bizonyítás eredménye, „(...) e tények bizonyítottan kerülnek a bíróság értékelése alá (...)”, pl. a büntetett előélet megállapítása a bűnügyi nyilvántartásból beszerzett büntetőlap segítségével történik.<sup>51</sup>

A törvényben foglalt köztudomású tényeken és az eljáró hatóság hivatalos tudomásszerzése folytán megismert tényeken túl a jogtudomány kimunkált további kategóriákat is, amelyeket nem kell bizonyítani. A tudományos tételek igazolása nem a büntetőeljárás, hanem a tudomány feladata. Ha a tudomány az adott tételt már bizonyította, azok elfogadottakká váltak. E kapcsán csak azt kell bizonyítani, hogy a konkrét axióma érvényesült-e a konkrét esetben.<sup>52</sup> Ezen a területen óvatosan kell döntenie a bizonyítás szükségességéről, hiszen a Be. 99. § (1) bekezdése alapján, ha különleges szakértelem szükséges az adott tény megállapításához, megítéléséhez, akkor szakértőt kell alkalmazni. Király Tibor helytelen gyakorlatnak tartja, hogy a társadalomtudományok területére tartozó kérdésekben nagyon ritkán, majdnem soha sem alkalmaznak szakértőt.<sup>53</sup> Elgondolkodtató, hogy ez miért lehet, mindenesetre elfogadható, hogy aligha létezik rá példa.

Végül nem kell bizonyítani a vélelmeket sem.<sup>54</sup> A vélelmek lényege, hogy a bizonyítást megkönnyítse, ezért a vélelmező tény önmagában bizonyítja a vélelmezett tényt, tehát nem kell bizonyítást folytatni a vélelmezett tényre. Az persze más kérdés, hogy valahogyan a vélelmező tényt is meg kell állapítani, ezáltal azt bizonyítani szükséges. A büntető anyagi jogban ilyen vélelem, hogy a 14. életévét be nem töltött személy nem beszámítható, ezáltal nem büntethető.<sup>55</sup> Nem kell bizonyítani, hogy nincs beszámítási képessége.<sup>56</sup> Másik oldalról szemlélve, ahogyan a tudományos tételek, úgy a megdönthetetlen vélelmek ellenbizonyítása is tilos.

Más a helyzet a megdönthető vélelmekkel. Ezek esetében ugyanis bizonyítással a vélelmezett tény elfogadottsága elvész. Király Tibor ilyennek tekinti pl. az ártatlanság vélelmét, amit azonban a jogtudomány is hangsúlyoz, hogy nem vélelemről, hanem legfeljebb vélelemszerű jogi tételről van szó. (Hiányzik a vélelmek szerkezetét alkotó, elengedhetetlen elem, a vélelmező tény.) Léteznek a tételes jogi szabályok mögött meghúzódó vélelmek is, így pl. amennyiben a magánvádló nem jelenik meg a személyes meghallgatáson, ez az eljárást megszünteti. Itt a vádelejtést vélelmezzük. Mindezek azonban nem bírnak tényállást befolyásoló erővel, és nem áll elő olyan helyzet, hogy a bíróság a tényállását ilyen vélelmek segítségével állapítaná

<sup>51</sup> ANGYAL, 1915, 322. o.

<sup>52</sup> KIRÁLY, 1972, 88. o.

<sup>53</sup> KIRÁLY, 1972, 91. o.

<sup>54</sup> Vida Mihály a vélelmeket nem kezeli külön kategóriaként, hanem beolvasztja ezeket a hatóság által hivatalosan tudott tények közé. A többségi álláspont a jogtudomány által kimunkált további tények között ad teret a vélelmeknek. CSÉKA – FANTOLY – KÁROLYI – LÓRINCZY – VIDA, 2006, 202. o.

<sup>55</sup> KIRÁLY, 1972, 96. o.

<sup>56</sup> A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 16. §-ának kivételt megfogalmazó rendelkezése ezt az alapjában megdönthetetlen vélelmet öt bűncselekmény esetében megdönthetővé teszi, és bizonyítást enged a beszámítási képességre nézve (egyben leszállítva a büntethetőségi korhatárt a 12. életévre). Ennek az anyagi jogi vélelemnek a hatását nem vizsgálom, mert meghaladná a dolgozat terjedelmét a rendelkezés dogmatikai problémáinak a felvonultatása.

meg.<sup>57</sup> Itt valójában az eljárási kötelezettség elmulasztásának szankciójáról van szó, és a bizonyításhoz nincsen köze.

Az mondható el, hogy a vélelmeknek a büntető anyagi és eljárásjog tekintetében nincs nagy jelentősége, mert a bíróság az ítéletét a bizonyosságra – és nem a vélelmekre – kell, hogy alapítsa. Legfeljebb az ártatlanság véelme és a jogerős ítéleti tényállás igazságának véelme jut szerephez és érvényesül.<sup>58</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy Király Tibor szerint az eljárásjogban ritkábban találkozunk vélelmekkel.<sup>59</sup> Ez a kijelentés az eljárás egészére nézve nem feltétlenül igaz, hiszen léteznek pl. az abszolút kizáró okok, de a kézbesítés is, ahol szintén vélelmeket találunk. Abban az esetben fogadható el a megállapítása, ha hozzátesszük, hogy a bizonyítás során találkozunk ritkábban vélelmekkel.

#### **4. A bizonyítás speciális elvei**

A büntetőeljárást jellemző alapelvek (nyilvánosság, közvetlenség, szóbeliség, officialitás stb.) áthatják a bizonyítást is. Azonban léteznek olyan elvek, amelyek az eljárásban érvényesülő alapelvekhez képest speciálisak, és így a bizonyításra vetítve kell érvényesülniük. Ezeket az elveket a Király Tibor által meghatározott csoportosításban fogom vizsgálni. Meg lehet határozni további speciális elveket is, de ezeket nem kívánom felsorakoztatni, mert a mondandóhoz Király elvei megfelelnek. Így vizsgálat alá a bizonyítási kötelezettség, a bizonyítás törvényessége, a bizonyítás szabadsága, a bizonyítékok szabad értékelése elvét és az eljárásban részt vevők személyiségi joga tiszteletének az elvét vonom.<sup>60</sup>

##### **4.1 A bizonyítási kötelezettség**

A bizonyítási kötelezettség és a bizonyítási teher szorosan összefüggő fogalmak, de a kettő nem ugyanazt jelenti. A Be. 6. §-a adja meg a bizonyítási teher jelentését, így a vád bizonyítása a vádlót terheli. Ez azt jelenti, hogy közvédas ügyekben az ügyész, magánvédas ügyekben a magánvádló (pótmagánvádló) kötelessége, hogy bebizonyítsa, hogy a vádlott bűncselekményt követett el. Tehát mindig az bizonyít, aki valamit állít. Ez alól kivételt képez a rágalmozás, becsületsértés, kegyeletsértés bűncselekménye, ahol a vádlottnak kell a valóságot bizonyítania (de nem kötelező).<sup>61</sup>

A Btk. 74. § (4) bekezdése alapján további kivételnek számít, hogy az ellenkező bizonyításáig vagyonek Kobzás alá eső vagyonnak kell tekinteni a bűnszervezetben való részvétel, valamint a kábítószer forgalomba hozatalának, illetve az azzal való kereskedés ideje alatt szerzett valamennyi vagyont. Az első esetkörben a valóság bizonyítását a bíróság engedi, a másodikban viszont a terhelt szabad belátására van bízva, hogy a vagyon törvényes eredetét bizonyítsa.

Érdekes kérdésként merülhet fel, hogy az egyes büntethetőséget

<sup>57</sup> KIRÁLY, 1972, 98. o.

<sup>58</sup> KIRÁLY, 2008, 248. o.

<sup>59</sup> KIRÁLY, 1972, 97. o.

<sup>60</sup> KIRÁLY, 2008, 250. o.

<sup>61</sup> Btk. 229. §

megszüntető, kizáró okokat kinek kell bizonyítania. Ha a terhelt azt állítja, hogy nincs beszámítási képessége, akkor az angolszász rendszerben az történik, hogy az ő kötelessége lesz ezt bebizonyítani<sup>62</sup>. A hazai jogban azonban nem a védelemnek kell bebizonyítania azt, amit állít, hanem jelen esetben a vád képviselőjének a feladata, hogy bebizonyítsa, a terheltnek nem volt kizárva a beszámítási képessége a cselekmény elkövetésekor, és így a kóros elmeállapot nem állapítható meg. Felmerül, hogy itt is fennáll-e az in dubio pro reo elve. Emellett elfogadjuk-e önmagában a terhelt védekezését, és abból indulunk ki, hogy nem beszámítható, s ha a vád nem tudja kétséget kizáróan bizonyítani a beszámítási képesség meglétét, akkor ezt a javára értékelhetjük-e. A terhelt beszámítási képességét nem kell külön bizonyítani, azt pedig, hogy nem beszámítható, a terhelt védekezésének elfogadásával nem lehet megállapítani. Erre vonatkozóan két szakértő egybehangzó véleménye alapján lehet megállapítást tenni.

A bíróságot a funkciómegosztás elve alapján soha nem terheli bizonyítási kötelezettség,<sup>63</sup> a kötelessége abban merül ki, hogy a vád vagy a védelem által indítványozott bizonyítás alapján minél teljesebben megismerje az ügyet annak érdekében, hogy döntést tudjon hozni. Ebbe beletartozik az is, hogy szükség esetén bizonyításkiegészítést rendelhet el.<sup>64</sup> A bizonyítási kötelezettség a bizonyítási teherhez képest azt jelenti, hogy az ügyésznek azon túl, hogy bizonyítania kell a vádban foglaltakat, kötelessége az ügy minden körülményének a bizonyítása, így a vádlott mellett szóló körülményeket<sup>65</sup> is figyelembe kell vennie.

#### 4.2 A bizonyítás törvényessége

A törvényesség alapvető követelmény, amelynek az egész eljárásra nézve teljesülnie kell. Így amennyiben egy bizonyíték beszerzése a nyomozási szakaszban törvénysértő volt, az kihatással van a tárgyalási szakaszra is. Nem nyerhető belőle törvényes bizonyíték tekintve, hogy a gyökereiben jogellenes,<sup>66</sup> ezáltal törvénysértő ítélethez jutnánk. A bizonyítás törvényessége azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a bizonyítási eljárás egésze során a törvénynek megfelelően kell eljárni, mindenféle törvénysértés mellőzésével. Ezt fogalmazza meg a Be. 77. §-a, mely a bizonyítási

<sup>62</sup> HACK, 2014, 141. o.

<sup>63</sup> A Be. 75. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bizonyítás során az anyagi igazság megállapítására kell törekedni, azonban ha az ügyész nem indítványozza, a bíró nem köteles bizonyítást felvenni. A törvény 376. §-a ezt a rendelkezést árnyalja, és a megalapozatlanság eseteként tartja számon, ha a tényállás hiányos vagy felderítetlen. A másodfok így hatályon kívül helyezheti az ítéletet, ami a bíró előmenetele szempontjából kedvezőtlen, mert a bírói vizsgálat során kétséges marad, hogy azért nem volt bizonyítható a tényállás, mert az ügyész mulasztott, és nem azért mert a bíró mulasztott. Elisabeth Grande az angolszász és a kontinentális rendszer megkülönböztetése kapcsán egy sajátos hasonlattal él. Szerinte az angolszász rendszer olyan, mint a tangó: két szereplő táncolja. A kontinentális rendszer viszont a rumbához hasonló, ahol többen, egyszerre, aktívan cselekednek. Ebben a megkülönböztetésben kontradiktórius eljárásnak az angolszász rendszert nevezi, és kritikai élel közelíti meg a kontinentális rendszer bizonyítási szakaszát, melytől életidegen a terhelti beismeréshez fűződő „alku”, továbbá – helyesen – felrója, hogy a vád és a védelem inaktivitását a bírónak kell a bizonyítás során az *aktivitásával* kompenzálnia, ami viszont az angolszász rendszerben elképzelhetetlen. Grande, Elisabeth: *Dances of Criminal Justice: Thoughts on Systemic Differences and the Search for the Truth. In: Crime Procedure and Evidence in a Comparative and International Context.* Hart Publishing, Oxford, 2008, 157. o.

<sup>64</sup> KIRÁLY, 2008, 250. o.

<sup>65</sup> Be. 28. § (1) bekezdés

<sup>66</sup> KIRÁLY, 2008, 251. o.

eszközök felderítése, összegyűjtése, biztosítása és felhasználása tekintetében kívánja meg a törvény rendelkezéseinek megfelelő eljárást.

Azt gondolom, e helyütt érdekes a mérgezett fa gyümölcse doktrínáról szólni. A doktrína azt jelenti, hogy „mind a jogellenes bizonyíték, mind az annak folyamatoként, azzal összefüggésben beszerzett bizonyíték ki van zárva a bizonyítékok köréből”.<sup>67</sup> 1914-ben a Weeks v. United States ügy alapját adta, hogy a nyomozó hatóság házkutatási parancs nélkül ment be a terhelt házába és gyűjtött össze bizonyítási eszközöket, ami a terhelt hetedik vádpontban való bűnösségének a bizonyítottságát adta. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság elrendelte a bizonyítékok (könyvek, cikkek stb.) visszaszolgáltatását azzal, hogy azok törvényes módon soha nem szerezhetőek meg a későbbiekben, még akkor sem, ha kapnak házkutatási parancsot és újból összegyűjtik őket.<sup>68</sup>

A mérgezett fa gyümölcse doktrínát az angolszász jogban olyannyira veszik szigorúan, hogy az egyes döntéseken nem csupán azt a bizonyítékot zárják ki, amelyiket törvénysértően szereztek be, hanem az abból szerezhető másodlagos bizonyítékokat is (U.S. v. Wade (1967) ). A helyzetet azonban puhították azzal, hogy amennyiben beszerezhető más törvényes forrásból („independent source”<sup>69</sup>) is a bizonyíték, úgy figyelembe vehető. A magyar jogban nem ez a helyzet. Az alapvetően törvénysértő bizonyíték (a mérgezett fa) kizárásra kerül, míg az abból következő bizonyíték (a gyümölcs) egészséges.<sup>70</sup>

### 4.3 A személyiségi jogok védelme

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jogokat korlátozni csak más alapvető jog vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával lehet. A személyiségi jogok alapvető jogok, ugyanakkor a büntetőeljárásban a társadalomra veszélyes bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonása történik. Ehhez a szükségesség-arányosság alapjogi teszt alapján nagyobb érdek fűződik, mint ahhoz, hogy az adott személy bizonyos személyiségi jogai hogyan érvényesülnek (lásd kényszerintézkedések). Az Alaptörvény szövege alapján mindez csak abban az értelemben legitím, ha szükséges a korlátozás, és a célját tekintve a lehető legkisebb sérelemmel jár.

A büntetőeljárás során a terheltet megfoszthatják a személyi szabadságától, de akár a jó hírnévhez való joga is sérülhet. A Be. 77. § (2) bekezdése szerint a bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra. Bizonyos esetekben az eljárási cselekmény jellege miatt ez nem feltétlenül megoldható (pl. szakértői vizsgálat), így valójában csak azt lehet biztosítani, hogy az

<sup>67</sup> TREMMEL Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest-Pécs, 2006, 163. o.

<sup>68</sup> WHITE, Welsh S. – TOMKOVICZ, James J.: *Criminal procedure Constitutional Constraints upon investigation and proof*. Matthew Bender & CO. INC, USA, 1998, 671. o.

<sup>69</sup> ISRAEL, Jerold H. – LAFAVE Wayne R.: *Criminal procedure*. Thomson/West Business, USA, 2006, 298. o.

<sup>70</sup> ERDEI Árpád: *Tilalmak a bizonyításban*. In: *Tények és kilátások*. Szerkesztette Erdei Árpád. KJK, Budapest, 1995, 53. o.

eljáró hatóságok törekedjenek többek között a személyiségi jogsértés elkerülésére. Nem csak a vádlott, hanem az eljárásban részt vevő más személyekre is tekintettel kell lennie a hatóságoknak.<sup>71</sup>

Kérdésként merülhet fel, hogy mi történik akkor, ha a hatóság egy vagyon elleni bűncselekmény elkövetése miatt nyomoz és pl. a számítógépes rendszerből lefoglalt adatok egy része bizonyítja a bűncselekmény elkövetését, ugyanakkor ezek között találhatóak olyan adatok is, melyek az eljárás alá vont személy személyiségi jogait, méltóságát sértik. Ebben az esetben nem használhatóak fel az adatok bizonyítási eszközként?<sup>72</sup> Véleményem szerint amennyiben relevánsak, felhasználhatóak, de csak azok, melyek nem sértik a személy fentebb említett jogait, az összes többi adat nem hozható nyilvánosságra. Amennyiben nyilvánosságra hozza a hatóság, – garanciális szabályként, hogy rendezze a helyzetet – szankciót kellene, hogy maga után vonjon a cselekmény.

#### 4.4 A bizonyítás szabadsága

A korábbiakban láthattuk, hogy a jogtörténet során milyen bizonyítási rendszerek alakultak ki. Sejtetni próbáltam, hogy a mai magyar bizonyítási rendszer a vegyes bizonyítási rendszerek csoportjába tartozik. A bizonyítás szabadsága kifejezés jelenik meg a törvényben, a használata azonban nem túl szerencsés, tekintve, hogy a magyar bizonyítás a szó letisztult értelmében egyáltalán nem szabad.<sup>73</sup>

A következőkben megpróbálom megvilágítani, hogy miért nem az. A Be. 78. §-a kimondja, hogy a büntetőeljárásban szabadon felhasználható a törvényben meghatározott minden bizonyítási eszköz, és szabadon alkalmazható minden bizonyítási eljárás. A bizonyítási eszközökre nézve ez látszólag korlátot jelent, hogy a törvény megszabja, mivel lehet bizonyítani. Ugyanakkor jobban átgondolva nem létezik más bizonyítási eszköz, tekintve, hogy a törvény lefedi a tág(abb) kategóriákkal ezek rendszerét. A bizonyítási eljárások körét viszont már egyértelműen megköti, de ezen a ponton nem beszélhetünk kimerítő felsorolásról, a jogalkotó ugyanis annyi bizonyítási eljárást határozhatna meg, amennyit akar (de csak az használható, amit a törvényben lefektet). A rendelkezés valójában a szabad felhasználásra és a szabad alkalmazásra utal, tehát azt lehet megállapítani, hogy nem köti meg a bizonyítást folytató kezét a jogalkotó, hogy egyes tényeket pontosan mivel bizonyítson, vagy milyen eljárást használjon az adott tény bizonyítására. A hivatkozott szakasz második mondata viszont arról rendelkezik, hogy bizonyos esetekben a törvény előírhatja egyes bizonyítási eszközök igénybevételét. Ilyen eset lehet a szakértő kötelező alkalmazása a Be. 99. § (2) bekezdése alapján. Összességében tehát a bizonyítás szabadságáról azt lehet elmondani, hogy relatív fogalom, amelyet nem a tiszta, szó szerinti, de nem is a jogtörténeti jelentésében kell elfogadnunk.

<sup>71</sup> KIRÁLY, 2008, 253. o.

<sup>72</sup> HACK Péter: *A hatóságok eljárási kötelezettségei és ezek számonkérhetősége a büntetőeljárás törvényben.* In: *Dolgozatok Erdei Tanár Úrnak.* Budapest, 2009, 114. o.

<sup>73</sup> ERDEI, 1995, 50. o.

#### 4.5 A bizonyítékok szabad értékelése

A bizonyítékok szabad értékelésének elve a szabad bizonyítási rendszernél írtakkal rokonságot mutat. A törvény nem határozza meg, hogy az egyes bizonyítási eszközöknek és bizonyítékoknak milyen jelentőséget, értéket kell tulajdonítani.<sup>74</sup> Emellett a bírói meggyőződésre épít – de nem a francia, korlátoktól teljesen mentes rendszerrel megegyezően, hanem a racionalitáson alapulva.<sup>75</sup> A jogtörténeti szabad bizonyítási rendszer valóban okkal kritizálható arról az oldalról, hogy a bírói önkényhez könnyebben vezethet.

A jelenlegi magyar rendszer viszont sokkal inkább a vegyes bizonyítási rendszerek közé sorolható – látni fogjuk, hogy miért. Király Tibor a bizonyítékok értékelésének két fázisát különíti el. Az első a bizonyíték szabad értékelése, a második a meggyőződés szerint való elbírálás. Az előbbit négy szakaszra bontja. Először azt kell eldönteni, hogy melyek a hitelt érdemlő bizonyítási eszközök, majd ezekből milyen hitelt érdemlő tények származnak, ezt követően a valóban elfogadott tényekből további tényekre kell következtetni, végül meg kell vizsgálni – és helyes következtetés esetén kizárni – más, ellentétes lehetőségeket. A második fázis erre az értékelési folyamatra épül, s alakítja ki a bíróban a választ arra a kérdésre, hogy ártatlan vagy bűnös-e a vádlott.<sup>76</sup>

Ebben a rendszerben „a szabad mérlegelés azonban nem pusztán egy lelkiismereti sugallat, hanem a bizonyítékoknak ésszerű és lelkiismeretes méltatása, mely során (...) csak a bizonyító adatok alapján, s ezekből nyert meggyőződés után lehet valakit elítélni.”<sup>77</sup> A bizonyítás eredménye ez alapján háromféle lehet: 1. bizonyított a vád; 2. bizonyítottság hiánya; 3. kétség. Az ítélet tartalma ezzel szemben kétféle: az első esetben bűnösséget állapít meg, míg az utóbbi két esetben felmentő rendelkezést tartalmaz.<sup>78</sup>

#### 5. A szabad bizonyítás meghatározása

Az előbbieken vázolt, a bizonyítási szabadságra és a bizonyítékok szabad értékelésére vonatkozó gondolatokat a szabad bizonyítás fogalma alá veszem. Ez azt jelenti, hogy szabad bizonyításon értem mind a bizonyítási eszközök és eljárások felhasználhatóságának szabadságát, mind a bírói mérlegelés szabadságát. Azt tekintem szabad bizonyítási rendszernek, ahol 1. korlátoktól mentesen érvényesül a bizonyítási eszközök, eljárások felhasználhatósága, és 2. ahol a bíró korlátoktól mentesen, a bizonyítékok mérlegelésével valóban a saját (racionális) meggyőződésére építve hozhat döntést. Ezzel máris falba ütközünk a jelenlegi rendszerben, hiszen azzal, hogy léteznek (bizonyítási) tilalmak, elvi szinten nem lehet szó abszolút szabadságról.<sup>79</sup> Ugyanígy nem lehet szó abszolút szabadságról a bírói

<sup>74</sup> Be. 78. § (2) A bizonyítás eszközeinek és a bizonyítékoknak nincs törvényben előre meghatározott bizonyító ereje

<sup>75</sup> Be. 78. § (3) A bíróság és az ügyész a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, és a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg.

<sup>76</sup> KIRÁLY, 2008, 254-255. o.

<sup>77</sup> FINKEY, 1908, 244. o.

<sup>78</sup> ANGYAL, 1915, 327. o.

<sup>79</sup> ERDEI, 1995, 50. o.

mérlegelés esetében sem, hiszen a bírót a bírósági határozat indokolási kötelezettsége terheli. A bizonyítékok szabad értékelése nem alapulhat csupán a bíró szubjektív meggyőződésén, az *intuíción*, hanem figyelembe kell vennie a bizonyítékok által megállapított tényeket, a tények egybevetéséből eredő következtetéseket.<sup>80</sup> A továbbiakban a szabad bizonyítás valóságú helyzetét fogom bemutatni.

A büntetőeljárásban vannak olyan esetek, amikor a Be. maga teszi kötelezővé meghatározott tények bizonyítását. Erre nézve példa a fentebb már említett 78. § (1) bekezdése, amely deklarálja a bizonyítási eszközök és eljárások szabad felhasználása mellett előbbinek a korlátját is, mégpedig, hogy a törvény elrendelheti egyes bizonyítási eszközök kötelező igénybevételét. Némely esetben vitathatatlanra teszi a törvény, hogy kell különleges szakértelem, máshol a bíróságra bízza, hogy a szükségességét döntse el. Az előbbi esetet mutatja a szakértő kötelező alkalmazása a Be. 99. § (2) bekezdése alapján. A Be. 77. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy jogszabály elrendelheti a bizonyítási cselekmények teljesítésének, a bizonyítási eszközök megvizsgálásának és rögzítésének, valamint a bizonyítási eljárások lefolytatásának meghatározott módját. Így meghatározza pl. a titkos adatgyűjtéssel, a poligráfós vizsgálattal kapcsolatos szabályokat, a tanúvédelemről is rendelkezik stb. Ezen szabályok lefektetése, a kötelezés a hatóságok számára nyilván nem mondatja azt velünk, hogy szabadságról lenne szó. Be kell látni azonban azt is, hogy a büntetőeljárás intézményei a jellegüknél fogva a szabályozottságot kívánják meg – a tisztességes eljárás alapelveinek megfelelően.<sup>81</sup> A két megállapítás csak látszólag ellentétes, így feloldásra sem szorul, ugyanis a szabályozottság alapvető jelentőségű követelmény, és pl. a szakértő kötelező közreműködése fontos rendelkezés, hiszen a bíró nem szakértő, nem bizonyít, a jogot ismeri, és a bizonyítás eredményét mérlegeli. Ahhoz, hogy bizonyíték születhessen, a szakértő szakvéleménye szükséges. Tehát a kötelező szabály beiktatása helyes (a többi esetben is), ezt annyiban támadom, hogy ez is korlátot jelent a bizonyításban – még ha ésszerű is.

Korlátot az Emberi Jogok Európai Egyezményének a 6. cikke is állít a tisztességes eljáráshoz való jog meghatározása során. A bizonyítás szabadsága nem lehet előbbre való az egyezményben meghatározott más jogok biztosítása során, ennek oka az önkényes jogalkalmazás tilalmából következik – a bíró nem élhet vissza a mérlegelési szabadságával.<sup>82</sup>

A kötelező bizonyítási szabályokon túl a bizonyítás szabadságának korlátját jelentik a már sokat emlegetett bizonyítási tilalmak is.

## 6. A bizonyítási tilalmak

A büntetőeljárás törvényben a bizonyításra vonatkozóan pozitív és negatív szabályokkal találkozunk. Pozitív szabályok azok, amik a bizonyítás tárgyára vonatkoznak, a negatív szabályok azok, amik a bizonyítást korlátok közé szorítják –

<sup>80</sup> NAGY Lajos: *Ítélet a büntetőperben*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974, 236. o.

<sup>81</sup> ERDEI, 1995, 51. o.

<sup>82</sup> BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007, 209. o.



tekintettel például az eljárásban résztvevők jogaira. Az eljárási törvények a bizonyítás tárgyául szolgáló tényeket többségükben ezen utóbbi, negatív értelemben közelítik meg.<sup>83</sup> Mindazokat a rendelkezéseket, amelyek a bizonyítás tárgyára, az eszközeire, eljárásaira és az egyes bizonyítási módokra nézve tiltó szabályokat tartalmaznak, bizonyítási tilalmaknak nevezzük. A törvényben nem egy helyen, elkülönítve találjuk meg ezeket, hanem elszórtan rendelkezik róla a jogalkotó az adott jogintézménynél. Ez a szabályozás azonban alapvetően bizonytalansághoz vezethet.<sup>84</sup>

A bizonyítási tilalmakat csoportosíthatjuk aszerint, hogy abszolút vagy relatív tilalmakról beszélünk. Előbbi esetén a tárgyra nézve egyáltalán nem folytatható bizonyítás, míg utóbbi esetén csak meghatározott bizonyítási eszközzel nem folytatható le a bizonyítás. A relatív tilalmak első csoportja az általános tilalmak, mint például azok az esetek, amikor a tanú megtagadhatja a vallomástételt, második csoportja a különös tilalmak, ebben az esetben csak egy-egy tényre, kérdésre nem hallgatható ki a tanú.<sup>85</sup>

A jogirodalom a bizonyítási tilalmaknak a korábban említett hármass felosztását használja, tehát, hogy a tilalom a bizonyítás tárgyára, eszközére vagy módszerére vonatkozik, így ezt fogadom el én is. A bizonyítási eszközökre vonatkozó tilalmakat külön pontban fogom kifejteni, ezen keresztül jelezve a tilalmakra és a szabadságra vonatkozó észrevételeimet.

## 6.1 A bizonyítás tárgyára vonatkozó tilalmak

Mint az kiderült, a bizonyítás büntető anyagi- és eljárásjogilag releváns tényekre terjed ki. Szó volt arról, hogy milyen tényeket nem kell bizonyítani, így a vélelmezett tényt. Ezekkel a vélelmekkel ellentétes bizonyítás azonban tilos. A tudományos tételeket sem kell bizonyítani, az ezen tételek cáfolására irányuló bizonyítás tilos. Jogszabályok tartalma ugyancsak nem lehet a bizonyítás tárgya, hiszen a vélelem (vagy sokkal inkább fikció) szerint azok ismertek az eljárásban résztvevők, a hatóságok és az állampolgárok előtt is.

Mindezek mellett Cséka Ervin külön tiltott kategóriaként kezeli az ország alkotmányával ellentétes bizonyítást is.<sup>86</sup> Ebben az esetben arról van szó, hogy az Alaptörvényben meghatározott alapelvekkel ellentétes bizonyítást nem szabad folytatni.

Király Tibor és Cséka Ervin egyetért abban, hogy a büntető törvénykönyvet figyelembe véve melyek azok a tények, amelyekre nem lehet bizonyítást folytatni. Így a már említett 14. életévét el nem ért elkövető nem büntethető, és ezáltal a belátási képességére<sup>87</sup> nézve nem lehet bizonyítást folytatni. Ebben újdonságot hozott az új Btk., ugyanis az abszolút tilalmat relatívvá tette, tekintve, hogy őt bűncselekmény megvalósítása esetén engedi a bűncselekmény következményeinek

<sup>83</sup> CSÉKA, 1991, 73. o.

<sup>84</sup> CSÉKA Ervin: *Örökzöld" kérdések a büntető bizonyításban.* In: *Ünnepi tanulmányok Horváth Tibor 70. születésnapja tiszteletére.* Szerkesztette Farkas Ákos, Görgényi Iona és Lévai Miklós. Miskolc, 1997, 173. o.

<sup>85</sup> KIRÁLY Tibor: *A bírői megismerés határai a büntető eljárásban.* Jogtudományi Közlöny, 1969. 11. sz. 554. o.

<sup>86</sup> CSÉKA Ervin, 1991, 74-75. o.

<sup>87</sup> Megjegyzendő, hogy a gyermekkor nem a beszámítási képességet zárja ki. A beszámítási és a belátási képesség közötti különbség elemzése a dolgozat témáját meghaladná, így ettől eltekintek.

felismeréséhez szükséges belátásra nézve a bizonyítást.<sup>88</sup> Emellett a becsületsértés, rágalmazás, kegyeletsértés tényállásainak megvalósulása esetén is tiltott a valóság bizonyítása, kivéve, ha a bizonyítást a közérdek vagy a magánérdek indokolja.<sup>89</sup> Amennyiben ez az indok nem áll fenn, nem lehet bizonyítást folytatni.<sup>90</sup>

Az ittas vagy bódult állapotú elkövető beszámítási képessége sem lehet a bizonyítás tárgya. Az elkövető ebben az esetben olyannak számít, mint akinek teljes beszámítási képessége volt – tekintettel azonban arra, hogy a cselekmény tárgyi oldala kerül előtérbe az alanyi oldallal szemben a minősítés során.<sup>91</sup> Utóbbit nem is kell vizsgálni. Az ittas elkövető<sup>92</sup> beszámítási képessége kapcsán elsőre úgy tűnik, mintha a törvény megdönthetetlen vélelmet állítana fel. Vélelem esetén a bíróság az ítéletét nem a közvetlenül bizonyított, hanem csak a valószínű tényállásra alapítja. A beszámítási képesség meglétekor azonban nem valószínűsítés jelenik meg,<sup>93</sup> hanem a bíró a beszámítási képességet eleve adottnak veszi – tehát valótlan, képzelt tényállásra alapítja az ítéletét,<sup>94</sup> ami azt jelenti, hogy ez fikció és nem vélelem. Fikció esetében pedig ellenbizonyítás szóba sem jöhet.

Az eljárási törvény is tartalmaz tilalmakat, így a jogerős ítélettel szembeni bizonyítás is tilos. Ez alapvetően azzal függ össze, hogy az ítélet helyessége, megállapításai nem vonhatóak kétségbe – legfeljebb rendkívüli perorvoslattal támadható meg. Ez egy teljes hatályú hatósági döntés, mely esetében a jogerő alkotó része a kötelező erő mellett a bizonyítási erő is, tehát egységesen, az ítélet minden rendelkezésére, ténymegállapítására, jogi értékelésére kiterjed.<sup>95</sup>

A bizonyítás tárgyára vonatkozó tilalmak alapja két oldalról közelíthető meg. Egyfelől célszerűségi okokra vezethető vissza, így az eljárás elhúzódása, a felesleges, irreleváns bizonyítás elkerülése, másfelől viszont alapvető értékű, biztosíték jellegű rendelkezések is megjelennek benne, így a törvényesség figyelembe vétele, valamint a bírósági ítéletek igazságának (és valóságának) elfogadása.

## 6.2 A bizonyítás módjára vonatkozó tilalmak

Az egyes bizonyítási módszereknek a tilalma mögött az a megfontolás áll, hogy ezek törvénytelenek, illetve az igazság kiderítésére veszélyesek.<sup>96</sup> Az ide sorolható tilalmak egy része a büntető törvénykönyv tényállásaiba is illeszthető. Tág értelemben a büntetőeljárást átható alapelvek megsértése is tiltott módként jelentkezhet (pl. kontradiktórius elv, közvetlenség, nyilvánosság elvei stb.).

Szűk értelemben beszélhetünk a törvényben rögzített speciális bizonyítási

<sup>88</sup> Btk. 16. § emberölés, erős felindulásban elkövetett emberölés, testi sértés, rablás, kifosztás.

<sup>89</sup> KIRÁLY, 1969, 555. o.

<sup>90</sup> Btk. 229. §

<sup>91</sup> III. Büntető Elvi Döntés (Legfelsőbb Bíróság)

<sup>92</sup> Az önhibából eredő ittasság az elemzés alapja, amennyiben nem áll fenn önhiba, a Btk. 17. §-a alapján eleve kizárt a büntethetősége.

<sup>93</sup> A jelenlegi szabályozás az ittasság fokát tudja mérni (Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 13. sz. módszertani levele), azonban tekintettel arra, hogy az alkohol valós hatása az emberi szervezetre nagyban függ testi (pl. testtömeg) tényezőktől, gyakorlatilag kizárt lenne objektív mércét állítani arra nézve, hogy mikortól nem beszélhetünk beszámítási képességről.

<sup>94</sup> FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2010, 159. o.

<sup>95</sup> CSÉKA, 1991, 77. o.

<sup>96</sup> KIRÁLY, 1969, 560. o.

elvekkel ellentétes módszerekről. Példának okáért a Be. 78. § (4) bekezdése szerint nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.

Gyakorlatilag azonban a legfontosabbak azok a tiltott bizonyítási módok, amelyek a törvény kifejezett kizáró, negatív rendelkezései ellenére vagy a pozitív bizonyítási szabályok mellett, helyett, azokat be nem tartva kerülnek alkalmazásra.<sup>97</sup> A tiltott bizonyítási módok közül a kényszervallatás az első, ami érthető módon felmerül. Az inkvizitórius eljárási rendszer előszeretettel alkalmazta, tekintve, hogy a terhelt beismerő vallomásaival mint egyedüli bizonyítási eszköz kicsikarásával bűnösséget megállapító ítéletet lehetett hozni.

Ma amellet, hogy más bizonyítási rendszert követünk, alapjogi, emberi jogi szempontból is tűrhetetlen lenne bármiféle kényszer vagy fenyegetés, bántalmazás, kínzó, embertelen bánásmód egy olyan eljárásban, ahol egyfelől az ártatlanság vélelme él, másfelől a szigorú törvényességnek meg kell felelni. Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának az 5. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 7. cikke kimondja, hogy kínvallatásnak nem lehet senkit sem alávetni. Az Európa Tanács keretei között először az 1950-ben született Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikke deklarálta a kínzás általános tilalmát, majd az 1987-es strasbourgi egyezmény is megszületett specifikusan a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről. Az ENSZ külön egyezményt 1987-ben fogadott el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen. Az Alaptörvény III. cikke jegyzi mindezeket, míg garanciális szabályként a Btk. 303. §-a rendelkezik a kényszervallatás büntetendőségéről. Az alapjogi szempontokból egyértelműen látszik, miért tiltott mód.

Király Tibor és Cséka Ervin kérdésként jelöli meg, hogy a narkotikumok, a hipnózis és a poligráf alkalmazása mennyiben megengedett. A dolgozat eddigi részében a kényszervallatást szinte csak egy oldalról szemléltem: a beismerő vallomás – minden áron való – megszerzésének igényével magyaráztam. Meg kell nézni azonban a másik oldalát, és ehhez is segítséget nyújt a korábbi történeti áttekintés. Az igazság kiderítése, a szavahihetőség örök igényként mutatkozott mindegyik bizonyítási rendszerben. Ha az istenítéleteket nézzük, egy magasabb rendű döntőbírótól várták az igazságot az vádelvű eljárásban – amit kételyek nélkül fogadtak el, még ha ma azt is mondjuk, hogy irracionális módszer volt. A tortúrát is lehet úgy szemlélni a legális eljárásban, hogy a félelem, a fájdalom hatására vallja be igazat mondvá gonosztettei sorát az elkövető, tehát az ellenőrzési mechanizmus működik, az igazi elkövető került a hatóság elé.

A módszerek az idővel és a rendszerekkel változnak ugyan, de az igény ugyanaz: igazat mond-e a terhelt (vagy adott esetben a tanú). Ezért merül fel érdekes kérdésként a jelenlegi rendszerben a narkotikumok, a hipnózis és a poligráf alkalmazhatósága. A narkotikumok és a hipnózis alkalmazása visszaélésekre adhat

---

<sup>97</sup> CSÉKA, 1991, 89. o.

lehetőséget, ez pedig elkerülendő – mindamellet, hogy igazság-megállapításra sem tartják őket kifejezetten alkalmasnak.<sup>98</sup> Miután nem bizonyítható alkalmasságuk és sokkal inkább a gyanúsított jogait sértené alkalmazásuk, – figyelembe véve, hogy nem engedhetnénk meg őket az eljárás célját tekintve, – véleményem szerint tiltott módként kell őket definiálni.<sup>99</sup>

A poligráfot ma már kevesebb ellenérzéssel és inkább előszeretettel alkalmazzák az eljárás során, és 97%-os bizonyossággal<sup>100</sup> helyes értékelést is ad. Ez persze nem zárja ki a hibalehetőséget, de talán sokkal fontosabb annak a megítélése, hogy mennyiben korlátozza ez az alany jogait. Poligráfos vizsgálatot csak a terhelt beleegyezésével lehet folytatni, emellett a Legfelsőbb Bíróság az 1997/115. Bírósági Határozatában foglalkozott a kérdéssel, amelyben megállapította, hogy a Be. úgy rendelkezik, hogy ha nem sértik meg a törvény rendelkezéseit, akkor a poligráfos vizsgálat eredménye szakvéleményként szabadon felhasználható. A jelenlegi szabályozásban azonban nem szakértő, hanem szaktanácsadó végezheti el a vizsgálatot.<sup>101</sup>

A vizsgálat kapcsán legelőször két kérdéskör merül fel: az egyik a tudományos megalapozottság, a másik a jogi értékelés, az eljárásban való felhasználhatósága a vizsgálat eredményének.<sup>102</sup> A tudományos bizonyítottsága a poligráfnak nem a jog területére tartozó kérdés. A készülék eljárásbeli használhatósága annál inkább. Ezen belül további kérdésként merül fel, hogy mely szakaszokban használható a készülék, illetve kik lehetnek a vizsgálat alanyai.

A büntetőeljárásra jellemző alapelvek egy része az eljárás minden szakaszát áthatja. Léteznek azonban olyan elvek, amelyek csak a bírósági szakaszban érvényesülnek (pl. az akkuzatórius rendszerből átvett nyilvánosság, szóbeliség elve), ezek jellegüknél fogva, valamint az egész eljárás és az egyes eljárási szakaszok célját tekintve egyértelmű, hogy a korlátozott ügyfél-nyilvánosságú, többségében írásbeli, az inkvizitórius rendszerre építő nyomozási szakaszban egyértelműen nem érvényesülhetnek. A poligráf alkalmazása csak a nyomozási szakaszban engedhető meg. Emellett a legfontosabb érvként a bírói mérlegelés áll. Láttuk, korábban szakértő végezte a vizsgálatot: a bíróság szakértőt alkalmazna a vádlott szavahihetőségének a megállapítására, ami eleve mérlegelési kérdés. Ebben a mérlegelési kérdésben a szakértő nyilatkozna, majd a szakértő mérlegelési kérdésben tett nyilatkozatát a bíróság mérlegelné. Ez a tevékenység azt eredményezné, hogy „(...) elég különös helyzetbe kerülne a bíróság: azt kellene állítania, képes annak a bizonyítási eszköznek és bizonyítéknak a mérlegelésére, mely azt a mérlegelési tevékenységet pótolja, amelyre képtelennek érezte magát.”<sup>103</sup>

<sup>98</sup> KIRÁLY, 1969, 560. o., CSÉKA, 1991, 91. o.

<sup>99</sup> A narkotikumok és a hipnózis nyilvánvaló elfogadhatatlansága miatt nem fejtem ki bővebben az ilyen jellegű eljárások ellen szóló érveket. Emiatt összpontosítok csak a poligráfos vizsgálatra.

<sup>100</sup> Részt vettem egy poligráfos vizsgálatról szóló előadáson 2014. április 30-án Dr. Janza Frigyes ny. vezérőrnagy szervezésében a Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóságán, mely előadáson Ilcsik Zoltán r. alezredes, a Nemzeti Védelmi Szolgálat kiemelt főreferense prezentációjában szerepelt ez az érték. <http://arszki.hu/http://arszki.hu/2014/05/14/poligraf-vizsgalat-bemutato/> (utolsó letöltés dátuma: 2014. október 27.)

<sup>101</sup> Be. 182. § (2) bek.

<sup>102</sup> ERDEI Árpád: *Hazugságvizsgálat és igazságszolgáltatás*. Magyar Jog, 1988. 3. sz. 219. o.

<sup>103</sup> ERDEI, 1988, 214. o.

A jelenlegi szabályozás azonban ennél egyszerűbb: miután szaktanácsadói közreműködést ír elő, bizonyítási eszközként szóba sem jöhet a poligráf eredménye.<sup>104</sup> A nyomozás során azonban igénybe vehető, hiszen a hatóság az egyes verziók felállítása és ellenőrzése kapcsán a jog által kifejezetten nem tiltott eszközöket igénybe veheti.<sup>105</sup>

A törvény alapján az eljárás alanyai közül a gyanúsítottal és a tanúval szemben sor kerülhet a vizsgálatra, de mindkét esetben az alany önkéntes hozzájárulására van szükség. Véleményem szerint, ha a nyomozási szakaszban a nyomozó hatóságot segíti a munkájában, és elfogadjuk ebben a szakaszban az alkalmazását, akkor egyértelmű, hogy a gyanúsítottal szemben alkalmazható a vizsgálat, így ezzel a kérdéssel nem kívánok foglalkozni. Egyetlen szempontként az önvádra kötelezés tilalmának fontos elve merült fel a vizsgálatomban. A poligráf használata miután önkéntes hozzájáruláson alapul, nem gondolom, hogy megsértené ezt az elvet, a gyanúsított szabad döntésén múlik, hogy él-e a vizsgálat adta lehetőséggel, kötelezni nem lehet rá.

A tanúval szembeni alkalmazás annál inkább kétségeket ébreszt. A 2013. évi CLXXXVI. törvény a Be. 181. §-át egy (4) bekezdéssel egészítette ki, melyben lehetővé tette a tanú poligráfos vizsgálatát önkéntes hozzájárulásával<sup>106</sup>. A módosítás indokolása szűkszavú, a lényeges eleme, hogy krimináltaktikai szempontok indokolják a rendelkezés beiktatását. Budaházi Árpád a tanúk poligráfos vizsgálat alá vonása mellett érvel, és nem fogadja el meggyőző ellenérvként azt, hogy amíg a gyanúsított számára előnyökkel járhat a vizsgálat, addig a tanú esetében csak hátrányok jelentkezhetnek.<sup>107</sup> Azokat a gondolatokat viszont nem veszi figyelembe, hogy a tanúnak igazmondási kötelezettsége van az eljárás során,<sup>108</sup> továbbá a jogokat mérlegre téve egyrészt a tanút nem lehet a gyanúsítottéhoz hasonló pozícióba hozni, másrészt a hamis vád bűncselekményének leleplezése nem lehet elegendő indok a tanú poligráfos vizsgálatához.<sup>109</sup> Budaházi tulajdonképpen ugyanezt mondja, tehát a hamis vád bűncselekményének elkövetésén azért nem gondolkodik szerinte a hatóság a tanú poligráfos vizsgálatánál, mert a tanúnak igazmondási kötelezettsége van. Fedor Anett azért tartja megengedhetőnek a tanú poligráfos vizsgálatát, mert a hatóság az elkövetőt tanúként is ki szokta hallgatni abban az esetben, ha még elegendő bizonyítékot nem gyűjtött össze a gyanúsítás közzléséhez.<sup>110</sup> Véleményem szerint alapjaiban helytelen gyakorlat az igazmondási kötelezettségre alapozva kihallgatni a feltételezett elkövetőt először tanúként, majd később gyanúsítottként, így ebből következően sem lehet megfelelő a tanút műszeres vizsgálat alá vetni.

A poligráf alapvetően a laikusok szerint egy biztos eredményt hozó készülék. Ha valaki vizsgálat alá veti magát, az igazságra fény derülhet. Egy tanú valószínűleg

<sup>104</sup> Vö. 5/2014. (IX. 29.) BK. Vélemény (Fővárosi Ítéltábla Büntető Kollégiuma)

<sup>105</sup> BUDAHÁZI ÁRPÁD: *Poligráf a büntetőeljárásban*. Belügyi Szemle, 2011. 12. sz. 205. o.; ERDEI, 1988, 215. o.

<sup>106</sup> Kiemelt jelentőségű ügyekben engedte eddig meg a törvény a tanú vizsgálatát poligráffal.

<sup>107</sup> BUDAHÁZI, 2011, 109. o.

<sup>108</sup> Ez az anyagi jogi jogkövetkezésménnyel való fenyegetés számomra már elegendő érv lenne.

<sup>109</sup> ERDEI, 1988, 218. o.

<sup>110</sup> FEDOR Anett: *Bizonyítás a kiemelt jelentőségű büntetőügyekben*. Magyar Jog, 2014. 7-8. sz. 452. o.

tényleg ezt a pszichés intervenciót<sup>111</sup> éli át, ami megint kérdést vet fel, hogy egyáltalán szükség van-e ilyen jellegű vizsgálatra a tanú pozíciójában álló eljárási személynél. Budaházi a fiatakorúakra is kiterjesztené a vizsgálat alá vonható alanyi kört,<sup>112</sup> ezzel nem értek egyet. Azt tartom helyesnek, hogy fiatakorúak esetében az előbb említett pszichés szempontra vonatkoztatva zárja ki a törvény a poligráf alkalmazását.<sup>113</sup>

Összességében a fenti indokok alapján a poligráfot a nyomozási szakaszban megengedettnek, a bírósági szakaszban megengedhetetlennek találtam. A nyomozási szakaszban csak a gyanúsított vallomásának ellenőrzésére szolgálhat, csak önkéntesen – figyelembe véve azt a helyénvaló szempontot, hogy lehetősége van tisztázni magát az eljárásban.

## 7. A bizonyítási eszközökre vonatkozó tilalmak

A büntető eljárásjog tudománya a bizonyítási eszközökre vonatkozó tilalmak kapcsán egyrésztől általános tilalmakat állít fel, melyek minden bizonyítási eszközt érintenek, valamint speciális, csak egyes bizonyítási eszközökre vonatkozó kizáró szabályokat.<sup>114</sup> A bírói megismerés lehetőségének korlátozása szempontjából a helyettesíthető és a nem helyettesíthető bizonyítási eszközökre vonatkozó tilalmakat különíthetjük el. A helyettesíthető eszközöknek – mint a szakértői vélemény – nincs korlátozó hatása a bírói megismerésre, miután a kizárt szakértő pótolható más szakértővel, tehát az ügy megismerésére ez nem gyakorol hatást. A nem helyettesíthető eszközök a tanúvallomás, az okirat, a tárgyi bizonyítási eszköz és a terhelt vallomása.<sup>115</sup> Az egyes eszközöknél elemzem a speciális bizonyítási tilalmakat és a tilalmak megsértésének a következményeit.<sup>116</sup>

### 7.1 A tanúvallomás

Arról már volt szó, hogy ha egyáltalán nem hallgatható ki a tanú az eljárásban, vagy csak bizonyos tényekre nem hallgatható ki, akkor ez a bizonyítás tárgyára vonatkozó tilalomnak felel meg. A tanúvallomás abszolút akadályai, hogy a lelkész, a védő nem hallgatható ki arról a tényről, amiről ilyen minőségében szerzett tudomást, ahogyan a hatósági tanú sem, ha titoktartási kötelezettség terheli. Kissé árnyaltabb a minősített adatról való kihallgatás, mely esetben a minősítő adhat felmentést. Az abszolút akadályok közül a Be. 81. § (1) bekezdés c) pontja felel meg az eszközre vonatkozó akadálynak, így akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás, nem hallgatható ki tanúként. A relatív tanúzási akadályok közül pedig a Be. 82. § (1) bekezdés a) pontja szerint a terhelti

<sup>111</sup> ERDEI, 1988, 217. o.

<sup>112</sup> BUDAHÁZI, 2011, 110. o.

<sup>113</sup> A 2013. évi CLXXXVI. törvény indokolása a gyermekbarát igazságszolgáltatásra hivatkozik.

<sup>114</sup> CSÉKA, 1991, 84. o.

<sup>115</sup> KIRÁLY, 1969, 559. o.

<sup>116</sup> Gácsai Anett Erzsébet a kutatásában megállapította, hogy a leggyakoribb oka a bizonyítási eszközök kizárásának a Be. 78. (4) bekezdés II. fordulatában meghatározott „más tiltott módon” való beszerzés. GÁCSI Anett Erzsébet: *Bizonyítási tilalmak a magyar büntetőeljárásban: a törvénytörtő (jogellenes) bizonyítékok kizárása. In: Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára.* Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 181. o.

hozzátartozói minőség alapozza ezt meg. Az első esetben nem várható el a valóságghű vallomás, ennek a testi vagy szellemi fogyatékoság az oka. A második esetben Cséka azt állapítja meg, hogy a törvény elfogultságot vélelmez.<sup>117</sup> Véleményem szerint itt nem vélelem áll fenn, hanem az a probléma, hogy a törvény mennyiben kötelezheti a tanút arra, hogy a hozzátartozóját érintően igazat valljon. Ez egy sajátos dilemmát eredményez. A tanú vagy elmondja az igazat, ami a hozzátartozója számára terhelő és akár a legsúlyosabb következményeknek is kiteszi, vagy hamisan vall és vállalja a következményeket.<sup>118</sup> Ekkora terhet nem lehet a tanú vállára tenni, és valóban a hatóság elfogultságot feltételez, de nem vélelmez.

A tanúvallomás esetén a mentességi okok ellenére történt kihallgatás következménye, hogy az bizonyítékként nem vehető figyelembe. Ennek törvényességi indokai vannak. A Be. 82. § (2) bekezdése alapján a mentességi okokra történő figyelmeztetés elmaradása ellenére kihallgatott tanú vallomása úgyszintén nem vonható a bizonyítékok közé – a jegyzőkönyvnek is tartalmaznia kell a tanú figyelmeztetését és a figyelmeztetésre adott válaszát is. A problémát a legegyszerűbben egy példával lehet bemutatni.

Tételezzük föl, hogy egy többszörösen minősülő emberölés miatt folyamatban lévő büntetőeljárásban a nyomozó hatóság elmulasztotta figyelmeztetni a tanút a mentességi okokra, és kihallgatták. A tanú nem tagadta volna meg a vallomástételt a hozzátartozói minőségre vonatkozóan. Ez a tanú – közkeletű kifejezéssel élve a koronatanú – az egyetlen, aki teljes mértékben a vallomásával alá tudja támasztani a bűncselekmény megtörténtét, látta, hogy a terhelt az elkövető stb. A tanút a tárgyalásra idézik, hogy kihallgassák – immáron törvényes módon, azonban időközben elhalálozik. Fel lehet ilyen esetben olvasni a tanú vallomását a tárgyaláson? Bevonható-e a vallomása a bizonyítékok közé?

A példa szándékosan olyan helyzetet ír le, hogy az olvasó azt érezhesse, teljes bizonyossággal nem tagadta volna meg a tanú a vallomástételt, és a tárgyaláson is ugyanazt vallotta volna, mint a nyomozási szakaszban. Az elkövető a terhelt, aki megkapja a méltó büntetését. Az igazságérzetünk elsőre pillantásra azt sugallhatja, hogy ebben az esetben a bíróság felolvashatja a nyomozási iratokban szereplő tanúvallomást. A törvény 296. § (1) bekezdés a) pontja szerint a bíróság ismertetheti vagy indítványra felolvashatja a tanúvallomást, ha a tanú a tárgyaláson nem hallgatható ki. Ez alapján a bizonyítás anyagává lehetne tenni a tanú korábbi vallomását. Az ellenérv – és véleményem szerint a helyes gyakorlat – az, hogy a Be. 82. § (2) bekezdését hívjuk segítségül, és ez alapján megállapítjuk, hogy törvénytől a bizonyíték. Bár nem pótolható, kirekesztjük a bizonyítékok köréből. A Be. 291. § (3) bekezdése azt mondja ki, hogy a vádlottnak a nyomozási szakasz során tett tanúvallomása csak akkor olvasható fel, ha a mentességi okokra történő figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasza kiolvasható a jegyzőkönyvből. De lege ferenda javaslatom, hogy ezt a szabályt a tanúvallomás felolvasásáról és ismertetéséről rendelkező szabályok közé is be kellene építenie a jogalkotónak:

*296. § (5) A tanúnak az (1) bekezdés a) pontja szerinti tanúvallomása csak akkor*

<sup>117</sup> CSÉKA, 1991, 86. o.

<sup>118</sup> KIRÁLY, 1969, 562. o.

olvasható fel, ha a mentességi okokra történő figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasza kiolvasható a jegyzőkönyvből.

## 7.2 Szakvélemény

A szakértőkre vonatkozóan a törvény kötelező alkalmazásukat rendeli bizonyos esetekben. Ekkor más bizonyítási eszközt nem lehet igénybe venni. Mindez a bizonyítás tárgyára, az adott tényekre vonatkozóan állít fel olyan korlátokat, amelyek a szabad bizonyítás szó szerinti, klasszikus értelmének a csorbítását vonják maguk után.

Ehelyütt az eszközre nézve tiltó szabályként a kizárási okok jelennek meg. Ezeket Cséka intern jellegű – belső – tilalomnak tekinti, amelynek során a tény bizonyítására kijelölt szakértő mégsem járhat el.<sup>119</sup> A törvény a 103. § (1) bekezdésében tárgyalja ezeket az eseteket. A szakvélemény kapcsán fontos megjegyzés, hogy ez a bírói megismerésnek egy alapvető, esetlegesen perdöntő, de egyben áttételes forrása.<sup>120</sup> A bíró miután a szakértő elkészítette a véleményét, megvizsgálja, szabadon mérlegeli azt, ellentmondás, hiányosság esetén a szakértőt a szakvélemény kiegészítésére hívja fel vagy meghallgatja. Ezt követően tud dönteni arról, hogy az abban foglaltakat mennyire tekinti döntő jelentőségűnek. Tekintve, hogy a Be. kötelezően írja elő a szakértő alkalmazását abban az esetben, ha különleges szakértelem szükséges a döntéshez – amely szakértelemnek egyébként akár a birtokában van (esetleges további képzettsége kapcsán), akár nem, mivel ez egy objektív mérce – ki kell rendelnie a szakértőt. Majd a szakvélemény megállapításaira alapozva meggyőződése szerint kell döntenie. A szakvélemény egyetlen esetben sem jelenthet abszolút értelemben elfogadott bizonyítási eszközt, tehát a bíró dönthet úgy, hogy kizárja, nem veszi figyelembe azt. Ebben az esetben is indokolási kötelezettség terheli arra nézve, hogy miért nem fogadta el a szakvéleményt. Ez az indokolási kötelezettség azonban többet jelent más bizonyítási eszközökhöz viszonyítva, hiszen itt szakkérdésekből következő tények el nem fogadásáról dönt – amivel kapcsolatban a kiindulópontból (szakmai jártasság) elvben nem rendelkezik ismerettel.

## 7.3 Tárgyi bizonyítási eszköz

A tárgyi bizonyítási eszközök köre nem meghatározható, folyamatosan bővül tekintve a technika előrehaladását. Így külön, speciális tilalmakat aligha lehet rájuk nézve találni vagy szabni.<sup>121</sup> Itt sokkal inkább a pozitív jellegű előírások jelennek meg, mégpedig, hogy az egyes eszközöket hogyan lehet beszerezni, és mi ennek a módszernek a törvényi követelménye (pl. motorozásnál, lefoglalásnál stb.) Tehát magára a bizonyítási eszközre nem találni tilalmat. Ezt állapítja meg Cséka is, aki a tárgyi bizonyítási eszközök univerzális jellegéből adódóan nem talált tilalmat, legfeljebb a Király által is említett dologkiadási kötelezettség alóli mentességet.<sup>122</sup> E

<sup>119</sup> CSÉKA, 1991, 87. o.

<sup>120</sup> KIRÁLY Tibor: *Büntető ítélet a jog határán. Tanulmány a perbeli igazságról és valószínűségről.* KJK, Budapest, 1972, 67. o.

<sup>121</sup> KIRÁLY, 1969, 560. o.

<sup>122</sup> CSÉKA, 1991, 88. o.



szerint nem terheli sem a tanút, sem a terheltet a dolog kiadása a hatóságok részére, ha megtagadhatja a vallomástételt. Azonban ezt a rendelkezést a törvény a 152. § (1) bekezdésében fel is oldja, amikor kimondja, hogy ha a birtokos nem szolgáltatja a dolgot, akkor az megszerelhető házkutatás vagy motozás útján is.<sup>123</sup>

A szabályozás mögött a következők állhatnak. Ha tanú a vallomástételt – mint arról szó is volt – a hozzátartozói minőség kapcsán tagadja meg, akkor feltételezhető az elfogultsága. A házkutatás során a hatóság a vallomást megtagadó tanútól szerez meg tárgyi bizonyítási eszközt. Számomra ez kérdéses, hogy mennyire helyes gyakorlat, tekintve, hogy nem kíván pl. a hozzátartozóját terhelő vallomást tenni a tanú, de tárgyi bizonyítási eszközt közvetetten szolgáltat. Ugyanakkor belátom azt, hogy a törvény alapján nincs erre nézve kötelessége, továbbá más az elméleti alapja a tanúvallomás megtagadásának és a házkutatásnak. Ez alapján el lehet fogadni a szabályozást.

#### 7.4 Okirati bizonyítás

Az okiratok valamilyen tény, adat valóságának, esemény megtörténtének vagy nyilatkozat megtételének bizonyítására készülnek. Okiratnak nevezhető az előbbiekből bizonyítására alkalmas okirati kivonat vagy tárgyi bizonyítási eszköz is. Az okirati bizonyítás során fentebb nem esett szó az adott tényre nézve a kötelező bizonyításról. Mivel vannak tények, melyeket csak adott okirat bizonyíthat (pl. az eljárásban a terhelt büntetettsége korábbi jogerős bírói ítélettel bizonyítható csak, vagy a fiatalok terhelt életkora, ami kizárólag közokirattal bizonyítható), ezáltal egyértelmű, hogy minden más lehetőség kizárt. Ez egyfelől a bizonyítás tárgyára vonatkozóan tilalom, de tilalom a más eszköz alkalmazására is.<sup>124</sup>

#### 7.5 A terhelt vallomása

A terhelt vallomásával kapcsolatos tilalmak az önkéntes és a szabad vallomástételnek a biztosítékai.<sup>125</sup> Így a törvény nem kötelezheti a terheltet a vallomás megtételére semmilyen esetben sem, továbbá az igazmondásra sem.<sup>126</sup> Ez utóbbinak egyetlen korlátját állítja fel, mégpedig, hogy mást hamisan bűncselekmény elkövetésével nem vádolhat. Emellett az eljárásban bármikor dönthet úgy, hogy bár korábban megtagadta a vallomástételt, mégis tesz vallomást. A terhelt vallomására nézve csak olyan tilalmat találhatunk, amely irányadó a szakértőkre és a tanúkra nézve is, ezzel általánosabbá téve a rendelkezést. Így nyilván a befolyásolására alkalmas kérdésfeltevés, a kényszertől, fenyegetéstől mentes vallomástételi lehetőség. Ezek az esetek mind a bizonyítási módszerekre vonatkoznak.

Király Tibor megállapításával nehéz vitatkozni, miszerint különleges a helyzete

<sup>123</sup> KIRÁLY, 1969, 560. o.

<sup>124</sup> CSÉKA, 1991, 88. o.

<sup>125</sup> KIRÁLY, 1969, 560. o.

<sup>126</sup> Az angolszász eljárásban a vádlott vallomása a tanúvallomások körében értékelendő, ezáltal igazmondási kötelezettsége van. Érdekes – de a dolgozat terjedelmét jócskán meghaladó – kérdés, hogy átvehetnénk-e ezt a fajta szabályozást. Vö. HACK Péter: *A kiballgatás rendszere a tárgyaláson*. Collega, 1997. 6. sz. 14. o.

a terhelti vallomásnak, hiszen az összes többi bizonyítási eszköz pontosan ennek a pótlását szolgálja.<sup>127</sup> A terhelt vallomása kapcsán is felmerül azonban gyakorlati kérdés. Ha a terhelt megtagadja a vallomástételt, a hatóság nem tehet fel további kérdéseket. Ennek a szabálynak a megkerülése azonban a gyakorlatban úgy történhet, hogy a terhelt nem kíván vallomást tenni, majd a hatóság tagja megkérdezi, hogy kérdésekre kíván-e válaszolni, mire a terhelt azt válaszolja, hogy igen. A neuralgikus pont: ezekből a válaszokból nyerhető bizonyíték a későbbiekben felhasználható-e? Véleményem szerint amennyiben a terhelt megtagadja a vallomástételt, úgy le kell zárni az ügyre vonatkozó kérdésfeltevést, így jogszerű bizonyíték egyáltalán nem nyerhető a válaszaiból. Az ilyen gyakorlatot – amely a kérdésfeltevésre épül – elutasítandónak tartom. A törvény csak azt jelzi, hogy nem lehet kérdéseket intézni a terhelthez, ugyanakkor a szabály megkerülésének (egyben látszólagos betartásának) a következményeiről nem szól.

Tremmel Flórián azt az elvet vallja, hogy ha a vádlott a bíróság előtt a Miranda figyelmeztetésekre<sup>128</sup> reagálva megtagadja a vallomástételt, akkor a korábbi szakaszban tett vallomása ettől függetlenül a bizonyítás anyagává tehető felolvasással.<sup>129</sup> Az egyik érve az, hogy figyelmeztetés után tesz vallomást a terhelt. Véleményem szerint a figyelmeztetéshez, továbbá a védekezés szabadságához hozzátartozik, hogy bármikor megtagadhatja a vallomástételt a terhelt, továbbá nem használható fel – éppen a védekezés szabadsága miatt – a korábbi vallomása. A másik érvét a „mérgezett fa gyümölcse” doktrínájára vezeti vissza, ez alapján azt állapítja meg, hogy a vallomásból szerzett további bizonyítékok is kizárásra kerülnek, de ez nem engedhető meg. Nem találom helyes gondolatmenetnek, ugyanis ebben az esetben a kizárt bizonyíték nem a törvénysértés miatt nem kerül bírói értékelés alá, hanem amiatt, hogy a vádlott él a hallgatás jogával a tárgyalási szakaszban. Még ha el is fogadnánk Tremmel állítását, a doktrína tárgyalásakor említettek alapján a magyar jog szerint a törvénysértő bizonyítékból is eredhet törvényes bizonyíték.

## 8. A bizonyítási előírások megsértésének következményei

A bizonyítási tilalmak ellenére beszerzett bizonyítékokat ideális esetben a bíróság kirekeszti a többi bizonyíték közül, és nem is mérlegeli őket.<sup>130</sup> A nem egyértelmű, a törvény által nem szabályozott és a dolgozatban is bemutatott bizonyítási szabálytalanságok esetén is ugyanígy kell eljárnia. A következőkben azt fogom megvizsgálni, hogy a mindezek ellenére hozott bírósági ítélettel a másodfokú eljárásban mi történhet.

A hatályos törvény 348. § (1) bekezdése alapján a másodfokú eljárásban a teljes revízió elve érvényesül. (A másodfokú eljárás megindulásának feltétele, hogy az elsőfokú határozat ellen az arra jogosultak fellebbezési jogukkal éljenek.) A teljes

<sup>127</sup> KIRÁLY, 1969, 559. o.

<sup>128</sup> Miranda figyelmeztetésnek nevezzük a terhelt vallomásmegtagadási jogára való figyelmeztetést (Miranda contra Arizona ügy, 1966)

<sup>129</sup> TREMMEL, 2012, 494. o.

<sup>130</sup> A bíróság csak annyiban vizsgálja meg őket, hogy meg tudja állapítani a bizonyíték jogsértő voltát. A bizonyítékok kizárásának okáról pedig számot kell adnia az ítéletében. Vö. HOLÉ Katalin – KADLÓT Erzsébet (szerk.): *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata*. IV. kötet. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2008, 188. o.

revízió elve azt jelenti, hogy a másodfokú bíróság nem csak az elsőfokú határozatot, hanem magát az elsőfokú eljárást is felülvizsgálja. Ebben az értelemben a bizonyításra vonatkozó eljárási cselekményeknek, a bizonyítás általános szabályainak a törvényességét is nézi.<sup>131</sup>

A hatályon kívül helyezési okok csoportosíthatóak abszolút és relatív hatályon kívül helyezési okokra. Az abszolút okok<sup>132</sup> esetében a hiba a hatályon kívül helyezésre okot adó körülmény természetében keresendő (pl. a tárgyaláson nem vett részt az ügyész), súlyos eljárási szabálysértés vezet hozzá. Korábban semmisségi okoknak nevezték őket,<sup>133</sup> ez és az abszolút jelző is azt fejezi ki, hogy a bíróságnak mérlegelés nélkül kell hatályon kívül helyeznie a határozatot.

A relatív hatályon kívül helyezési okok<sup>134</sup> esetében a bíróság mérlegeli az ok kihatását az érdemi elbírálásra, és csak ez alapján semmisíti meg a határozatot.<sup>135</sup> Relatív ok alapján hatályon kívül helyezésre három okból kerülhet sor: eljárási szabálysértés; megalapozatlanság; az oportunitás elve.<sup>136</sup>

Akkor kap jelentőséget ez a kategória, ha az elsőfokú eljárásban „*olyan eljárási szabálysértés történt, amely lényeges hatással volt az eljárás lefolytatására, illetőleg a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, illetőleg a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására. Ilyennek kell tekinteni különösen, ha a bizonyítás törvényességére vonatkozó szabályokat megsértették, az eljárásban részt vevő személyek a törvényes jogaikat nem gyakorolhatták, vagy ezek gyakorlását korlátozták.*”<sup>137</sup> Az eljárás időszerűségére figyelemmel így mindazok az apróbb szabálysértések, melyek nem befolyásolták lényegesen az érdemi döntés, csak megállapításra kerülnek, de nem vonnak maguk után jogkövetkezményt.<sup>138</sup> A dolgozatban felhozott és véleményem szerint kardinális eseteknél joggal merül fel a kérdés, hogy a szabálysértések az érdemi döntésre kihathatnak-e olyan mértékben, hogy megalapozzák a hatályon kívül helyező határozat meghozatalát. Úgy gondolom, hogy a (korona)tanú és a terhelt esetében mindenképpen megállapítható, hiszen döntően befolyásolja a bűnösségről való döntést a törvénytől a bíróság elé vitt vallomásukban szereplő információk. A törvényben a (pl. személyiségi) jogokat sértő adatok nyilvánosságra hozatalára nézve sem találunk az eljáró hatóságra nézve szankciót, holott mint a bizonyítás speciális elvének érvényesülnie kellene.

A bizonyításban elkövetett hiba közvetlenül megalapozatlansághoz vezet. Az eljárási hibát nem lehet reformatórius jogkörben megoldani, ugyanakkor az eljárási hiba miatt beállt helyzetet sem lehet orvosolni megváltoztató döntéssel. Ezáltal, ha az adott – lényeges kihatást eredményező – bizonyítékot kizárjuk, akkor előáll a helyzet, hogy megalapozatlan lesz az ítélet.

<sup>131</sup> HOLÉ – KADLÓT, 2008, V. kötet, 39. o.

<sup>132</sup> Be. 373. § (1) bek. II., III. és IV. pontok

<sup>133</sup> FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: *A büntető eljárásjog elmélete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012, 331. o.

<sup>134</sup> Be. 375-378. §

<sup>135</sup> CSÉKA Ervin: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 258. o.

<sup>136</sup> FARKAS – RÓTH, 2012, 384. o.

<sup>137</sup> Be. 375. § (1) bek.

<sup>138</sup> HOLÉ – KADLÓT, 2008, V. kötet, 181. o.

Az elsőfokú bíróságnak nem az a feladata, hogy a nyomozás egészét nézze és ez alapján állapítsa meg, hogy a bizonyítási eszközök összegyűjtése és rögzítése során a törvénynek megfelelően járt-e el a hatóság.<sup>139</sup> A bíróságnak az összes bizonyítékot meg kell néznie egyenként, beleértve az összegyűjtés törvényességét is, ezután kell logikailag kirekeszteni a nem megfelelő bizonyítékokat és végül összességében értékelnie. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróságnak ezt az eljárását is vizsgálja.

Mindezeket összevetve a problémát ugyanabban látom, mint Hack Péter: az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat a hibás vagy téves ítéleteknél kevés dolog tudja jobban rombolni.<sup>140</sup> Az eljárási szabálysértések tömege – miután nincs pontosan megfogalmazott garanciális szabály sem – egyrészt vezetnek hibás ítéletekhez, másrészt megmagyarázhatatlan a következmények nélkül maradásuk az eljárásban résztvevő személyek számára.

## 9. Összegzés

Mint látható volt, a bizonyítás tárgyára, módjára és az eszközökre vonatkozó tilalmak megjelenése alapvetően korlátot jelent a szabad bizonyítás rendszerében. Ismét fontosnak tartom megemlíteni, hogy ahol korlát vagy tilalom létezik, ott szabadság aligha élhet.<sup>141</sup> Elmondható, hogy ezek a korlátok az eljárásban résztvevők jogaira is tekintettel kerülnek a törvénybe, ugyanakkor az is elmondható, hogy a kötelező alkalmazásuk vagy a kötelező alkalmazásuk ellenére történő használatuk tiltása a szabadságra vetítve „akadály” az eljárásban.

A bírónak a tilalmak ellenére beszerzett bizonyítékokat ki kell rekesztenie, és nem mérlegelheti azokat semmilyen formában, még csak sejtetnie sem szabad, hogy azokból bármiféle – még ha az igazság szempontjából helyes – következtetést vont le. Az egyes bizonyítási eszközökre vetített tilalmakból jól látszik, hogy mennyire szűk azok felhasználhatóságának a szabadsága. A bírói mérlegelésben korlátot jelentő tényező, hogy akár bevonja, akár kizárja az adott bizonyítékot a bizonyítékok köréből, köteles azt megindokolni. Köteles továbbá a döntéséhez vezető logikai következtetésekről, folyamatról is beszámolni a határozatában. Tehát a szabad meggyőződés alapján való döntés klasszikus értelemben aligha található meg a törvényben. A bírót vezeti egyfajta zsinórmérték, és csak ezután jöhet szóba a mérlegelési szabadsága. Tekintve, hogy az in dubio pro reo alapelvnek át kell hatnia az egész eljárást, és a terheltre nézve garanciális elemeket épít a törvény az elv érvényesülésére, tulajdonképpen ez is korlátja a meggyőződés szerinti döntésnek – még ha nyilvánvaló, magyarázatra sem szorul az elv helyessége.

Konkrét de lege ferenda javaslattal a tanúvallomás kapcsán éltem, ennek oka, hogy a többi javaslatom célja, hogy önmagában a precíz és pontos szabályozásra hívja fel a figyelmet, ez a megfontolás eleve nem tud konkrét javaslatban testet ölteni.

Amit a törvény nem tilt, az szabad – szokás mondani. Ez anyagi jogi

<sup>139</sup> BÁRD, 2007, 236. o.

<sup>140</sup> HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Magyar Közlöny-, Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 49. o.

<sup>141</sup> ERDEI, 1995, 50. o.

értelemben egy helyes megállapítás. Eljárásjogi értelemben azonban nem. A kételyek, a kételyekből következő utólagos bizonyítási szabálytalanságok mind-mind jogbizonytalansághoz vezetnek. Ha pedig nem szabályozzuk jól a bizonyítási kérdéseket, számos visszaélést tapasztalhatunk. Az említett javaslatok egyértelművé tennék a problémás „lappangó” tilalmak kapcsán felmerülő bizonyítási nehézségeket. A tisztességes eljárás megköveteli a szabályozottságot – szabályozottságban pedig soha nem lesz szabad a bizonyítás.

Végül Király Tibor megállapítását szükségszerűnek tartom felhozni, miszerint amit a legális rendszer eltörölt, az a formai kötöttségeket sohasem szüntette meg. Ugyanakkor a szabad rendszer sem maradt sohasem szabályozatlan. A fő tett az volt, hogy a bíró lelkiismeretét szabadította fel, és tette a bírói meggyőződést az igazság kritériumává<sup>142</sup> – hozzáteszem: korlátokkal.

### Felhasznált irodalom

ANGYAL Pál: *A magyar büntetőeljárás tankönyve*. Atheanum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1915.

BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest, 2007.

BALOGH Jenő: *Magyar bűnvádi eljárási jog I. Általános Tanok*. Grill Károly Cs. És Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1901.

BELOVICS Ervin – TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog*. HVG-ORAC, Budapest, 2013.

BÓCZ Endre: *A büntetőeljárásbeli bizonyítás néhány szemléleti és elméleti kérdése*. Magyar Jog, 2008. 2. sz. 77-81. o.

BÓCZ Endre – FINSZTER Géza: *Kriminalisztika joghallgatóknak*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

BÓCZ Endre: „Megismerés” és „bizonyítás” a büntető eljárásban. In: *Emlékkönyv dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*, Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1992, 83-96. o.

BUDAHÁZI Árpád: *Poligráf a büntetőeljárásban*. Belügyi Szemle, 2011. 12. sz.

CSÉKA Ervin: *A bizonyítás általános kérdései*. Jogtudományi Közlöny, 1972. 9. sz. 416-429. o.

CSÉKA Ervin: *A bizonyítást kizáró szabályok a büntető eljárásban*. In: *In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Szerkesztette Tóth Károly. Szeged, 1991, 71-95. o.

CSÉKA Ervin: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*. Budapest, 1995.

CSÉKA Ervin: *A büntető ténymegállapítás elméleti alapjai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.

CSÉKA Ervin: *A megismerési és bizonyítási problematika új vonásai a büntető ügyekben*. Jogtudományi Közlöny, 1969. 7-8. sz. 366-376. o.

CSÉKA Ervin: *Örökzöld” kérdések a büntető bizonyításban*. In: *Ünnepi tanulmányok Horváth Tibor 70. születésnapja tiszteletére*. Szerkesztette Farkas Ákos, Görgényi Ilona és Lévai Miklós. Miskolc, 1997

CSÉKA Ervin – FANTOLY Zsanett – KÁROLYI Judit – LŐRINCZY György – VIDA Mihály: *A*

<sup>142</sup> KIRÁLY, 1969, 557. o.

*büntetőeljárás jog alapvonalai I.* Bába Kiadó, Szeged, 2006.

ERDEI Árpád: *A trónfosztott királynő uralkodása avagy a bizonyításelmélet szent tehene.* Magyar Jog, 1991. 4. sz. 210-216. o.

ERDEI Árpád: *Az igazság megállapítása, törvényesség és igazságosság – szempontok a büntetőbírói döntés minőségének a megítéléséhez.* In: *Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára.* Szerkesztette FANTOLY Zsanett, JUHÁSZ Zsuzsanna, NAGY Ferenc. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 109-117.o.

ERDEI Árpád: *Felújítás vagy megújítás? (A büntetőeljárás jog választási lehetőségei)* Magyar Jog, 1993. 8. sz. 449-459. o.

ERDEI Árpád: *Hazugságvizsgálat és igazságszolgáltatás.* Magyar Jog, 1988. 3. sz.

ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárás jog tudományában.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.

ERDEI Árpád: *Tény és jog a szakvéleményben.* KJK, Budapest, 1987.

ERDEI Árpád: *Tilalmak a bizonyításban.* In: *Tények és kilátások.* Szerkesztette Erdei Árpád. KJK, Budapest, 1995, 47-61. o.

FARKAS Ákos – RÓTH Erika: *A büntetőeljárás.* Complex Kiadó, Budapest, 2012.

FEDOR Anett: *Bizonyítás a kiemelt jelentőségű büntetőügyekben.* Magyar Jog, 2014. 7-8. sz. 444-454. o.

FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: *Új magyar büntetőeljárás.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.

FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: *A büntető eljárás jog elmélete.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012.

FINKEY Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve.* Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1908.

FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010.

GÁCSI Anett Erzsébet: *Bizonyítási tilalmak a magyar büntetőeljárásban: a törvénysértő (jogellenes) bizonyítékok kizárása.* In: *Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára.* Szerkesztette FANTOLY Zsanett, JUHÁSZ Zsuzsanna, NAGY Ferenc. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 173-181. o.

GRANDE, Elisabeth: *Dances of Criminal Justice: Thoughts on Systemic Differences and the Search for the Truth.* In: *Crime Procedure and Evidence in a Comparative and International Context.* Hart Publishing, Oxford, 2008.

HACK Péter: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége.* Magyar Közlöny-, Lap és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

HACK Péter: *A hatóságok eljárási kötelezettségei és ezek számonkérhetősége a büntetőeljárás törvényben.* In: *Dolgozatok Erdei Tanár Úrnak.* Budapest, 2009, 107-122. o.

HACK Péter: *A kihallgatás rendszere a tárgyaláson.* Collega, 1997. 6. sz. 14-15. o.

HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.

HOLÉ Katalin – KADLÓT Erzsébet (szerk.): *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2008.

ISRAEL, Jerold H. – LAFAVE Wayne R.: *Criminal procedure.* Thomson/West Business, USA, 2006.

KIRÁLY Tibor: *A bírói megismerés határai a büntető eljárásban.* Jogtudományi Közlöny,

1969. 11. sz. 549-563. o.

KIRÁLY Tibor: *A büntető eljárási jog útjai*. Magyar Jog, 1985. 3-4. sz. 252-258. o.

KIRÁLY Tibor: *Büntető eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

KIRÁLY Tibor: *Büntetőítélet a jog határán. Tanulmány a perbeli igazságról és valószínűségről*. KJK, Budapest, 1972.

MÓRA Mihály: *A bizonyítás fogalma, tárgya és a bizonyítékok mérlegelése a büntető eljárásban*. Jogtudományi Közlöny, 1960. 12. sz. 662-670. o.

MÓRA Mihály – KOCSIS Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1961.

NAGY Lajos: *Ítélet a büntetőperben*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974.

PUSZTAI László: *A büntetőper előkészítése*. In: *Tények és kilátások Szerkesztette Erdei Árpád*. KJK, Budapest, 1995, 33-46. o.

PUSZTAI László: *A szakvélemény és a bizonyítékok szabad mérlegelése*. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok, 1987. 24. kötet 359-390. o.

SZABÓNÉ NAGY Teréz – Kiss Zsigmond: *Büntető eljárásjogi törvénykönyv a gyakorlatban. A bizonyítási kötelezettség, a bizonyítás szabadsága*. Magyar jog, 1979. 10. sz. 877-884. o.

TREMMEL Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.

TREMMEL Flórián: „Örökzöld kérdések” és új kihívások a büntető bizonyításban. In: *Ünnepi Kötet dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Szerkesztette FANTOLY Zsanett, JUHÁSZ Zsuzsanna, NAGY Ferenc. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 2012, 489-497. o.

VÁMBÉRY Rusztem: *A Bünvádi Perrendtartás tankönyve (harmadik kiadás)*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1916.

WHITE, Welsh S. – TOMKOVICZ, James J.: *Criminal procedure Constitutional Constraints upon investigation and proof*. Matthew Bender & CO. INC., USA, 1998.

## Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény

87/1999. Büntető Elvi Határozat (Legfelsőbb Bíróság)

BH 1997.115 (Legfelsőbb Bíróság)

5/2014. (IX. 29.) BK. Vélemény (Fővárosi Ítéltábla Büntető Kollégiuma)

Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről

Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány



**CSABA ORSOLYA ZITA**  
**Közösségi érdekek erősödése a nemzetközi jogban<sup>1</sup>**

## Bevezető

A második világháború tapasztalata alapvető változásokat hozott a nemzetközi rendszerben. Az elmúlt évtizedekben kibővült a nemzetközi jogi normaanyag, a nemzetközi jogi jogalanyiség, és mindezek eredményeként megváltozott a nemzetközi jog funkciója is. Bár az államok szuverenitása továbbra is alappillérek számít, a változások annak relativizálódása irányába mutatnak. A dolgozatomban azt szeretném bizonyítani, hogy erős túlzás és indokolatlan pesszimizmus azt állítani, hogy a nemzetközi közösség ne tudná megfelelően kezelni ezeket a változásokat. Egyrészt a nemzetközi közösség kialakulása és a rendszer fragmentálódása, másrészt az államok szerepének továbbra is meghatározó szerepe együttesen lehetővé teszi, hogy a különféle érdekek mérlegelésének eredménye mentén megfelelő sebességgel és irányba fejlődjön a nemzetközi jog. A mai nemzetközi jog már távol jár attól a „*minimális jogtól*”, amely egykor csak lehetővé tette, hogy az „*állam-társadalmak*” befelé zárt rendszerekként, kifelé „*terület-tulajdonosokként*” viselkedjenek.<sup>2</sup> A nemzetközi jog fejlődése a tradicionális bilateralizmussal szemben<sup>3</sup> a közösségi érdekek erősödése irányába mutat. A nemzetközi jog strukturális változásait érintő folyamat erősen vitatott a szakirodalomban. A tudományos értekezésekből kiolvasható kritikus hangok két nagyobb érvcsoportba sorolhatóak. Az egyik szerint a nemzetközi jog nem képes lekövetni a nemzetközi szintű társadalmi változásokat. A közösségi érdekek védelmére hivatott intézmények túl gyengék, nem bírnak gyakorlati relevanciával, és ezért nem is nagyon lehet szemléletbeli változásról beszélni. Az érvek másik halmaza szerint viszont a probléma pont az, hogy ezek az új intézmények rendszeridegenek, mert valami olyasmit kérnek számon az alanyokon, amelyre azok még nem képesek.<sup>4</sup> Míg az előbbi érvek implicite azt állítják, hogy a nemzetközi jog lemarad a saját kora mögött, addig az utóbbiak szerint éppen hogy megelőzi azt.

Ezeket a gondolatokat cáfolva amellett érvelek a dolgozatomban, hogy a második világháború valódi indítórugója volt a nemzetközi közösség kialakulásának. 1945 után az államok ugyan továbbra is a szuverén egyenlőség elve mentén, de

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Nemzetközi Jogi tagozatában I. helyezést ért el. Konzulens: dr. Kajtár Gábor, adjunktus.

<sup>2</sup> Philip ALLOTT: *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990, 324.o. idézi Bruno SIMMA: *From Bilateralism to Community Interest in International Law*. Académie de Droit International: Recueil des Cours, 1994, VI. 250. kötet, 217-384.o., 229.o.

<sup>3</sup> Erről lásd bővebben B. SIMMA (Ij. 2) 217-384.o., 229-233.o.

<sup>4</sup> A különböző érvek akár egy tanulmányon belül is megtalálhatóak, lásd többek között Prosper WEIL híres írását: *Towards Relative Normativity in International Law*, American Journal of International Law, 1983, 77. kötet, 413-442.o. továbbá Karl ZEMANEK: *The Metamorphosis of Jus Cogens: From an Institution of Treaty Law to the Bedrock of the International Legal Order?*, in *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, eds Enzo Cannizzaro, Oxford University Press, 2011, 381-410.o. és Ulf LINDERFALK: *The Effect of Jus Cogens Norms: Whoever Opened Pandora's Box, Did You Ever Think About the Consequences?*, The European Journal of International Law, 2008, 8. kötet 5. szám, 853-871.o.

már az erőszak-alkalmazás tilalma által meghatározott rendszerben képzelték el a nemzetközi együttműködésüket. Az így létrejött rendszerben megjelenő béke és biztonság mint az államok közös érdeke a nemzetközi jog fejlődésével további közösségi érdekekkel egészült ki, ami az állami szuverenitás tévesztésével járt. A tendencia iránya egyértelmű még akkor is, ha ezek a változások gyakran inkább a „két lépés előre és egy hátra” elvét követik. A *ius cogens* intézménye, az *erga omnes* kötelezettségek megkülönböztetése, az egyének büntetőjogi felelőssége, a védelmi kötelezettség koncepciója, vagy éppen az államfelelősség tárgykörében megjelenő változások mind a közösségi érdekek erősödését jelzik a nemzetközi jogban. A fejlődés iránya tehát a tradicionális bilateralizmus felől a közösségi érdekek erősödése felé mutat. A gondolatmenet alapvetéseként először azt elemzem, hogy a közösségi érdekek megjelenése milyen rendszerbeli változásokat eredményezett. A második világháború közös tragédiája ráébresztette az államokat, hogy vannak közös érdekeik, és hogy ezeket csak kölcsönös kapcsolataikban tudják biztosítani. Ez a kettős felismerés a nemzetközi közösség kialakulásához, az értékek pozitívizálódása pedig sajátos normahierarchiához, kibővült jogalanyisághoz, joganyaghoz és funkcióhoz vezetett.

Második lépésként a fragmentáció folyamatát ismertetem röviden. Véleményem szerint a folyamat jelentősége kettős: egyrészt, ezzel szembeállítva, a közösségi érdekek intézményesülését úgy is fel lehet fogni, mint a rendszerre ható és azt szétfeszítő erővel szemben a nemzetközi jog koherenciáját biztosító tendenciát, másrészt hatással van a szuverén állam nemzetközi szinten elfoglalt pozíciójára is. Ebben a többszörösen integrált rendszerben a jogalkotók és jogalkalmazók az egyéni és közösségi érdekeket mérlegelve igyekeznek úgy bevezetni az új intézményeket, hogy azok illeszkedjenek a már létező rendszerhez. Mivel a folyamat a jogalkotásra és a jogalkalmazásra jogosultak döntésein keresztül ismerhető meg, ezért a tudományos értekezéseken kívül nemzetközi szerződéseket, illetve bírósági döntéseket vizsgáltam.<sup>5</sup> A dolgot terjedelmi korlátai miatt nem volt lehetőségem valamennyi, a közösségi érdekek védelmére hivatott intézménnyel foglalkozni. Az alapvető változást hozó *ius cogens* normák pozitívizálódása, az azzal szorosan összefüggő *erga omnes* kötelezettségek megkülönböztetése és mindezek megjelenése az államfelelősségi tervezetben véleményem szerint egy olyan láncreakciót mutat, amelyen keresztül jól szemléltethető a folyamat. Így ezeknek az intézményeknek az elemzésén keresztül kívánom bemutatni, ahogy a jogalkotók és jogalkalmazók – mintegy lavírozva a régi és új szemlélet között – kellő sebességet és irányt biztosítanak a nemzetközi jog fejlődésének. Ugyanakkor fontosnak tartom leszögezni már az elején, hogy nem kívánom ezt a folyamatot a nemzetközi közrend kialakulásaként<sup>6</sup> vagy a nemzetközi jog alkotmányosodásának folyamataként<sup>7</sup>

<sup>5</sup> A nemzetközi jogról mint a jogalkotásra és a jogalkalmazásra jogosultak döntésein keresztül megismerhető folyamatról lásd Rosalyn HIGGINS: *Problems and Process: International Law and How We Use it*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

<sup>6</sup> A kifejezésről lásd bővebben Juliane KOKOTT, Frank HOFFMEISTER: *International Public Order*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2006.

<sup>7</sup> A kifejezésről és a fogalmi bizonytalanságokról lásd Wouter WERNER: *The never-ending closure: constitutionalism and international law*, in *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*, ed Nicholas Tsagourias, Cambridge University Press, 2007, 10. fejezet.

meghatározni. A tudományos diskurzus egy része kifejezetten ezen fogalmak köré rendeződik, ugyanakkor a megjelölés véleményem szerint a fogalmi tisztázatlanságok miatt bizonytalanságokhoz vezethet. További problémának látom a kifejezések stigmatizáló jellegét, amennyiben a diskurzus sokrétegűsége ellenére hívószóvá váltak a nemzetközi jogi szakirodalomban.

## 1. A nemzetközi közösség

A nemzetközi közösség egymástól elkülönült entitások érdekközösségeként fogható fel.<sup>8</sup> Az államok azért alkotnak nemzetközi jogi normát, mert érdekük fűződik hozzá. A nemzetközi rendszer decentralizáltságából adódóan nem beszélhetünk központilag intézményesült kikényszerítésről, ezért a nemzetközi jogban nagyobb jelentőséget nyer az önkéntes normakövetés, mint a belső jogban. Amennyiben fennállnak a nemzetközi jog előfeltételei, a közösség minden tagjának érdeke fűződik a jogrend alapvető szabályainak betartásához, így a rendszer logikájából az következik, hogy maguk az érdekek biztosítják a normakövetést.<sup>9</sup> Kétféle érdeket különböztethetünk meg: a közösségi érdeket és az egyéni érdeket. Tulajdonképpen ennek a kettőnek a játékán áll vagy bukik a második világháború után megkonstruált nemzetközi jog leíró vagy éppen előíró jellege.<sup>10</sup>

A rendszer egy hagyományra hasonlító koncentrikus körrendszer segítségével szemléltethető leginkább. Az a rész, amely minden körön kívül esik, egyéni érdek. Egyel beljebb, a hagyma külső rétegei szimbolizálják azt a szintet, ahol az egyéni és a közösségi érdekek már találkoznak. Ezen a szinten az egyéni érdeket már bizonyos mértékben korlátozza a közösségi érdek. A hagyma belseje felé haladva erősödik a közösségi érdek az egyéni érdekekkel szemben, egészen addig, amíg végül kizárólag közösségi érdek marad az egymásra épülő körök közvetlen belsejében. Ennek az „érdekhagymának” kell megfeleltetni a nemzetközi jogi normarendszert, annak érdekében, hogy a közösségi és egyéni érdekek egyensúlyát biztosítani tudja a jogi szabályozás, azaz a jog képes legyen betölteni funkcióját.

### 1.1 A nemzetközi közösség kialakulása

A közösségi érdekek államközi kapcsolatokban való megjelenése jelzi a nemzetközi közösség kialakulását. Szociológiailag a fejlődés íve az egyéntől, a társadalmon át, a közösségig tart.<sup>11</sup> Mivel a nemzetközi jog kialakulásának előfeltétele meghatározott intenzitású kapcsolatrendszer kialakulása az államok között, valamint a kapcsolatok fenntartásához és azok szabályozásához fűződő állami érdekek megléte, ezért nemzetközi jogi szempontból csak a társadalom és a közösség megkülönböztetése bír jelentőséggel.<sup>12</sup> Az előbbi olyan csoportként írható le, amelyben az egyének számára a társadalmi érintkezések csupán eszközök arra, hogy személyes céljaikat

<sup>8</sup> KENDE Tamás-NAGY Boldizsár-SONNEVEND Pál-VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*, Complex Kiadó, Budapest, 2014, 32.o.

<sup>9</sup> U.o. 61-67.o.

<sup>10</sup> M. KOSKENNIEMI: *The Politics of International Law*, European Journal of International Law, 1990, 1. kötet, 4-32.o.

<sup>11</sup> Santiago VILLALPANDO: *The Legal Dimension of the International Community: How community interests are protected in international Law*, European Journal of International Law, 2010, 21. kötet 2. szám, 387-419.o., 390-394.o.

<sup>12</sup> *Nemzetközi jog* (lj. 8.) 32.o.

megvalósítsák; az érdekek olyan koordinációja, amelyeket az egyéni célok elérése motivál. Ezzel szemben egy közösség tagja saját magát tekinti eszköznek a közösségi célok elérése érdekében, ezért ha úgy alakul, elvárható tőle, hogy az egyéni érdekeit a közösségi célokért feláldozza. A társadalom helyébe lépő közösség tehát eltolódás az „*énközpontúság felől az összetartozás érzése irányába*”.<sup>13</sup> A vesztfáliai rendszer olyan nemzetközi társadalmat hozott létre, melyet az egymástól szigorúan elhatárolt, területi alapon meghatározott joghatósággal rendelkező államok alkottak. Ebben az államrendszerben a nemzetközi jogi normák pusztán az egyes államok egyéni érdekeinek megőrzését szolgálták. Az államközi kereskedelem, illetve az egyének államok közötti mobilitásának fokozódása azonban változásokat eredményezett. Az államok igyekeztek összehangolni egyéni érdekeiket olyan kölcsönös kötelezettségvállalások formájában, mint a kereskedelmi szerződések vagy kereskedelmi övezetek. Ugyanakkor az államközi kapcsolatok célja továbbra is csak az egyes szerződéses felek, vagy tagok, egyéni érdekeinek kielégítése volt.<sup>14</sup> Csak az államközi kapcsolatok további erősödése eredményezett szerkezeti változást. Ezen a szinten az egyéni érdekeltiségi kör biztosításán vagy a kölcsönös előnyök elérésén túl az államok már olyan közösségi érdekeket is figyelembe vesznek, melyeket nem lehet kielégíteni a csoport minden tagjának közreműködése nélkül.<sup>15</sup> A közösségi érdekek kifejezés tehát „*olyan, a nemzetközi jog által védett érdekekre utal, melyek minden államot, vagy államok egy csoportját kötik*”, és amelyek az „*ellentétes nemzeti érdekek összeegyeztetésén, illetve az államok kölcsönös előnyszerzésén túlmennek*”.<sup>16</sup> Tág értelemben ezeket az érdekeket a szabályozás tárgyának a természete köti össze.<sup>17</sup> Ezeket nevezi G. Fitzmaurice „*integrál*” és „*interdependens*” kötelezettségeknek.<sup>18</sup> Ehhez ugyanakkor az kell, hogy az államokban egyrészt tudatosuljon, hogy léteznek olyan közös értékek, mint a béke, az emberiség vagy a környezet, másrészt annak felismerése, hogy ezek védelmét kölcsönös kapcsolataikban kell biztosítaniuk. Ezeknek az értékeknek a sérülése ugyanis nemcsak egyes tagok számára jelent veszteséget, hanem minden egyes tag vagy a közösség mint egész számára is. Ebből következően a csoport minden tagjának vagy a közösségnek mint egésznek érdekében áll a védelmük biztosítása.<sup>19</sup> Ez az, ami létrehozza a nemzetközi érdek- és értékközösséget, eljutva ezáltal a nemzetközi társadalomtól a nemzetközi közösségig.

## 1.2 Értékmag

A nemzetközi jogban a második világháború volt az a kollektív tapasztalat, amelynek következtében az államokban tudatosult, hogy léteznek közös értékek, és hogy ezek védelmét biztosítaniuk kell államközi kapcsolataikban. A második világháború után egyértelművé vált, hogy a szuverén államok tradicionális nemzetközi rendszerén

<sup>13</sup> VILLALPANDO (lj. 11.) 398.o.

<sup>14</sup> U.o. 390.o.

<sup>15</sup> U.o. 391.o.

<sup>16</sup> Isabel FEICHTNER: *Community Interest*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2007, 2. bek.

<sup>17</sup> U.o. 4. bek.

<sup>18</sup> G. G. FITZMAURICE: *Third Report (Law of Treaties) in Yearbook of the International Law Commission*, 1958, II. kötet, 27-28.o (Art. 19.)

<sup>19</sup> VILLALPANDO (lj. 11.) 391-392.o.

változtatni kell. Philip C. Jessup az 1948-ban kiadott könyvét azzal a gondolattal indította, hogy minden jogrendszer, legyen az a legprimitívebb vagy a legfejlettebb, az általa irányított társadalomban gyökerezik. Nem elég azt mondani, hogy a nemzetközi társadalom jövője érdekében szükségünk van egy normára, ami az atombomba és más tömegpusztító fegyverek használatát szabályozza, vagy amely jogellenessé teszi a háborút. Az ilyen szabályok, még ha egy megfelelő intézményrendszer is állna mögöttük, nem hoznának létre egy „*jól szervezett nemzetközi társadalmat*”. Ahhoz viszont, hogy bármiféle jogrendszer sikeresen funkcionáljon, szükség van az utóbbira.<sup>20</sup> Erre a történelmi igényre adott válasz az, amelyet „'45-ös mag"-nak, vagy „'45-ös egyensúly"-nak lehetne nevezni.

A nemzetközi társadalom és a nemzetközi közösség fogalmak a szakirodalomban néha felcserélődnek, ugyanakkor az alapvető elhatárolás érdekében azt mondhatjuk, hogy míg az előbbi az összekapcsolódás tényszerűségére utal, addig az utóbbi az értékeket hangsúlyozza.<sup>21</sup> A '45 után kialakított nemzetközi jogrendszer társadalmi gyökere tehát a nemzetközi közösség. A közösségi jelleget biztosító közös értékek az ENSZ Alapokmány céljai és az azok elérése érdekében meghatározott elvek között kerültek megfogalmazásra. A nemzetközi béke és biztonság, a népek önrendelkezési joga, a nemzetek jogegyenlősége, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása a célok között szerepelnek, de a kor igényeiként is tekinthetünk rájuk. Ezekre válaszul az államok a szuverén egyenlőség elvét, a viták békés rendezésének kötelezettségét, az erőszak-alkalmazás tilalmának elvét, illetve a be nem avatkozás elvét fogalmazták meg egymásnak.<sup>22</sup>

### 1.3 Az érdekek pozitívizálódása

A nemzetközi jog által védett közösségi érdekek tipológiája szerint négy nagyobb csoportot különböztethetünk meg aszerint, hogy a nemzetközi szintű szabályozást milyen célok generálják.<sup>23</sup> Az első cél a közjavak létrehozása és védelme, ide tartozik a béke és biztonság, ahogy a nemzetközi környezetvédelem kérdése is. A második cél a közös értékek védelme, amikor „*az egyén érdekeit elválasztják az állam érdekeitől, és a nemzetközi közösség érdekei közé emelik azért, hogy az egyént megvédjék a saját államával szemben*”.<sup>24</sup> A harmadik szabályozási csoportban a közös területek nemzetköziesítéséről van szó, abból a célból, hogy azok kikerüljenek az egyes államok joghatósága alól. Végül pedig az újraelosztó és a generációk közötti igazságosság nevében kerülhet még sor a közösségi szintű szabályozásra.<sup>25</sup> A közösségi érdek koncepciójának elvi jelentősége abban áll, hogy olyan doktrinális következtetések származnak belőle, mint a normahierarchia kialakulása, az erga

<sup>20</sup> Philip C. JESSUP: *A Modern Law of Nations*, The Macmillan Company, New York, 1948, 1-2.o.

<sup>21</sup> A „nemzetközi társadalom” és „nemzetközi közösség” kifejezések közötti különbségről lásd bővebben Andreas PAULUS: *International Community*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, 3. és 7. bek.

<sup>22</sup> Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról (továbbiakban ENSZ Alapokmány) 1. és 2. cikke

[http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=95600001.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95600001.TV)

<sup>23</sup> FEICHTNER (l.j. 16.) 13-14. bek.

<sup>24</sup> U.o. 22. bek.

<sup>25</sup> U.o. 15-25. bek.

omnes kötelezettségek megkülönböztetése egyéb nemzetközi jogi kötelezettségektől, vagy ezek leképeződése az államfelelősség szabályozásában.

Hermann Mosler 1974-ben a Hágai Nemzetközi Jogi Akadémián tartott előadássorozatában úgy fogalmazott, hogy a nemzetközi jogközösség történelmi fejlődés eredménye, és mint ilyen, a történelmi evolúció szerint változik maga is. A belső és külső szuverenitás határai a nemzetközi társadalom fejlettségi szintjétől függenek, és a történelem fejlődésének iránya a relatív szuverenitás felé halad. A nemzetközi jog fokozott intézményesülése a második világháború után, az egyének és az emberi értékek növekvő szerepe a nemzetközi jogban mind az államok szuverenitásának kárára történik.<sup>26</sup> Ezt az állítást látjuk visszaigazolódni az olyan terminusok, mint a *ius cogens* és az *erga omnes* kötelezettségek megjelenésével, melyek tulajdonképpen a közösség fogalmát vezetik be a nemzetközi jogba, ezzel gyengítve az államok szuverenitását a közösségi érdekek védelmében.<sup>27</sup>

A szuverenitás ilyen formában történő térvészése változásokat eredményezett a normatív rendszerben. A közösségi értékek nemzetközi jogba való bevezetése eredményeként mára ezen a területen is érvényesül egyfajta hierarchikus rend. Míg a belső jogra jellemző jogforrási hierarchia a normaalkotó szerv alkotmányosan meghatározott szerepén és helyén alapul, addig a nemzetközi jogi jogforrások közötti hierarchia arra vezethető vissza, hogy a normaalkotó államok az egyes szabályoknak eltérő kötelező erőt biztosítanak.<sup>28</sup> A hierarchia csúcsán a feltétlen alkalmazást igénylő normák helyezkednek el, a második szinten az ENSZ Alapokmány 103. cikke, míg az egyéb szerződéses nemzetközi szabályokat csak a harmadik szinten találjuk.<sup>29</sup> A *ius cogens* minőség elnyerésének feltétele, hogy az adott norma ne az államok egyéni szükségleteinek kielégítését szolgálja, hanem az egész nemzetközi közösség magasabb érdekét. Ennek köszönheti abszolút jellegét.<sup>30</sup> Az ENSZ Alapokmány 103. cikke ezzel szemben az Alapokmány elsőbbségét hivatott biztosítani, így nem eredményezi az azzal konfliktusban lévő szerződések érvénytelenségét.<sup>31</sup> A szabályozás célja az Alapokmányból fakadó kötelezettségek hatékony teljesítésének biztosítása, és nem más szerződéses rezsimiek felszámolása.<sup>32</sup> Míg a *ius cogens* esetében az „érdekhagyomány” legbelső magjában vagyunk, addig az ENSZ Alapokmány 103. cikke már annak egy külsőbb rétegén helyezkedik el. A normahierarchia harmadik szintjével pedig lényegében a hagyomány kívülré is értünk, hiszen itt az államok szerződéskötési szabadságán keresztül újfent korlátozások nélkül tudnak érvényesülni az egyéni érdekek.

<sup>26</sup> Hermann MOSLER: *The International Society as a Legal Community*, Académie de Droit International: Recueil des Cours, 1974, IV. 140. kötet, 320.o., 17-44.o.

<sup>27</sup> A. PAULUS (lj. 21.) 8.o.

<sup>28</sup> LAMM Vanda: *Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban*, Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2009, I. évf., 7. o.

<sup>29</sup> U.o. 8-10.o.

<sup>30</sup> Alfred VERDROSS: *Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law*, The American Journal of International Law, 1966, 60. kötet, 58.o.

<sup>31</sup> ENSZ Alapokmány (lj. 22.) 103. cikke: Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.

<sup>32</sup> International Law Commission: *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission (továbbiakban ILC FR.), A/CN.4/L.682, 2006, 170-171.o.

## 1.4 A nemzetközi jog funkciója

Ahogy Mosler a már említett előadásában hangsúlyozza, amíg az államok nem alkotnak egyetlen egységet, addig a nemzetközi jog, mint az egyenlő felek közötti egyensúly fenntartásának szükséges eszköze, továbbra is létezik.<sup>33</sup> Ezért egyetért Sir G. Fitzmaurice-szal, aki szerint a fejlődést nem a nemzetállam átalakításával vagy eltüntetésével lehet elérni, hanem ezen a szociális valóságon belül kell törekedni a nemzetközi jogrendszer fejlődésére.<sup>34</sup> Ugyanakkor a kései XX. század globális problémáinak kezeléséhez univerzális normák megalkotására van szükség. A nemzetközi terrorizmus, a környezetvédelem vagy éppen az emberi jogok védelme olyan normák kialakítását teszik szükségessé, amelyek az egyes államok hozzáállására tekintet nélkül kötik a nemzetközi jog minden alanyát. Ha viszont a szuverenitás és az autonómia van túlsúlyban a nemzetközi jog minden területén, nehezen képzelhetőek el olyan normák, amelyek kivétel nélkül kötnek minden államot.<sup>35</sup>

Ennek megfelelően a nemzetközi jog funkciója is megváltozott. A tradicionális szemléletet tükröző álló-i definíció szerint a nemzetközi jog olyan „*minimum jog*”, ami lehetővé teszi, hogy az „*állam-társadalmak*” befelé zárt rendszerekként, kifelé „*terület-tulajdonosokként*” viselkedjenek.<sup>36</sup> Ez a kortárs nemzetközi jogra már nem igaz. Egyrészt azt látjuk, hogy a nemzetközi közösség cselekedeteit szabályozó jogrend nem változott, amennyiben továbbra is az államok a legfőbb alanyok a rendszerben. Ezzel együtt a szuverenitás megőrzése az egyéni érdekek megjelenítése miatt továbbra is alapvető célként jelenik meg. Másrészt a közösségi érdekek megjelenése változásokat sürget, amelyeket ebbe kell tudni valahogy becsatornázni. Az nem lehetséges, hogy a közösségi érdekeket minden körülmények között az egyéni érdekek fölé helyezzük, mert ezzel a nemzetközi jogot magát ásnánk alá. Ugyanakkor olyan esetekben, amikor az egyéni érdek védelme alapvető közösségi érdeket veszélyeztet, az utóbbinak kell teret engedni. Ebben a helyzetben a nemzetközi jog feladata, hogy meghatározza a megfelelő egyensúlyi állapotot. A társadalmi változások jogra gyakorolt hatásáról elmondható, hogy kibővült a nemzetközi jogi jogalanyiség és a nemzetközi jogi normaanyag. Vannak olyan nemzetközi jog által szabályozott területek – az emberi jogok például –, melyek a hagyományos eszközökkel nem kikényszeríthetőek. Az új definíció tehát már így hangzik: „*A nemzetközi jog azoknak a kötelező normáknak az összessége, amelyeket az államok és a jogalkotásra felhatalmazott nemzetközi szervezeteik a közöttük fennálló kapcsolatok, továbbá meghatározott államokon belüli viszonyok szabályozására együttesen alkotnak.*”<sup>37</sup>

<sup>33</sup> H. MOSLER (lj. 26.) 31.o.

<sup>34</sup> U.o.

<sup>35</sup> Jonathan I. CHARNEY: *Universal International Law, American Journal of International Law*, 1993, 87. kötet, 529-551.o., 529-530.o.

<sup>36</sup> P. ALLOTT (lj. 2.)

<sup>37</sup> *Nemzetközi jog* (lj. 8.) 31.o.

## 2. A fragmentáció

M. Koskenniemi szerint egészen a hidegháború végéig az ellenséges politikai környezettel lehetett magyarázni, hogy a nemzetközi jog nem tudott olyan „koherens rendszerré” válni, amilyenek azt korábban sokan képzelték. Így a fragmentációval, a speciális rezsimekkel és az ezek miatt felmerülő konfliktusokkal kapcsolatos aggodalmak csak azt követően merültek fel, hogy 1989 után a hidegháborús struktúrát egy olyan nemzetközi rend váltotta fel, amelyben egymással versengő aktorok egymással versengő normatív rendszerek kialakításáért küzdenek.<sup>38</sup> B. Simma ezt az értelmezést azzal egészíti ki, hogy ez a küzdelem mindeközéig barátok közöttinek tekinthető, és nem állt még a kölcsönös tisztelet, a szükséges együttműködés útjában.<sup>39</sup>

A Nemzetközi Jogi Bizottság (NJB) 2006-os jelentésében azt írja a megváltozott szociális valóság és a fragmentálódási folyamat közötti kapcsolatról, hogy:

„A globalizáció egyik külső megjelenése a globális kiterjedtséggel bíró, technikailag specializált együttműködési hálózatok kialakulása: kereskedelem, környezetvédelem, emberi jogok, diplomácia... az élet olyan területein és olyan szakértői együttműködések eredményezve, melyek átlépik a nemzeti határokat, és melyeket nehéz a tradicionális nemzetközi jogon keresztül szabályozni. A belső jogok a hálózatok transznacionális természete miatt tűnnek alkalmatlannak, míg a nemzetközi jog nem megfelelő módon veszi figyelembe ezek sajátos céljait és szükségleteit.”<sup>40</sup>

Ahogy ebből is látszik, ezeknek a rezsimeknek a kialakulása a tulajdonképpen válasza arra, hogy a nemzetközi jog nem tudja kezelni a globalizáció okozta kihívásokat.<sup>41</sup> Ez az új együttműködési forma viszont lehetővé teszi, hogy az államok sajátos szükségleteiknek és érdekeiknek megfelelően alakítsák – és alakítják is – ki saját szabályaikat és szabályrendszereiket.<sup>42</sup>

### 2.1 A fragmentáció mint a nemzetközi jog sajátja

Ugyanakkor a fragmentáció jelensége nem tekinthető újszerűnek, amennyiben a nemzetközi jog sajátja a normakonfliktus. A fragmentáció logikus következménye annak, hogy nemzetközi szinten nem beszélhetünk centralizált jogalkotásról vagy hasonló kikényszerítési mechanizmusról. A jogalkotók magas száma és az a tény, hogy magukra nézve fogadnak el szabályokat, a normák különbözőségét eredményezik. A spontán, decentralizált és alaptermészetében anarchikus nemzetközi jogi jogalkotás miatt a jogászoknak a különböző normatív erővel bíró és

<sup>38</sup> M. KOSKENNIEMI: *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, Leiden Journal of International Law, 2002, 15. kötet, 553-579.o., 559.o.

<sup>39</sup> B. SIMMA: *Universality of International Law from a Perspective of a Practitioner*, The European Journal of International Law, 2009, 20. kötet, 265-297.o., 290.o.

<sup>40</sup> ILC FR. (lj. 32.) 481. bek.

<sup>41</sup> M. KOSKENNIEMI: *International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism Speech: Canberra, 2006. nov. 27., 2. o.*

<sup>42</sup> ILC FR. (lj. 32.) 482. bek.



az általánosság eltérő szintjein szabályozott sokféle joganyaggal mindig is meg kellett küzdeniük.<sup>43</sup>

Jelenleg azonban eltolódás érzékelhető a nemzetközi jogban, amelyet egykor az „általános nemzetközi jog” irányított, ma már viszont specializált rendszerek működési területei, melyek mindegyike rendelkezik sajátos elvekkel, intézményekkel (ld. emberi jogi rendszerek, környezetvédelmi jog, tengerjog, kereskedelmi jog). Ahogyan arra már korábban utaltam, ezek kialakulása nem a véletlennek köszönhető. A környezetvédelmi jog kialakulása válasz a sajátos környezetvédelmi kihívásokra. A kereskedelmi jog a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozására alakult ki. Az emberi jogok az egyének érdekeit kívánják védeni, míg a nemzetközi büntetőjog „*büntetlenség elleni harcként*” fogható fel. Minden rezsimnek van egy sajátos erkölcsi világképe, amely nem feltétlenül azonos más rendszerek világképével. A kereskedelmi és a környezetvédelmi szabályrendszerek sajátos céljai és elvei gyakran ellentétes irányba mutatnak. A rendszerek a hatékonyság nevében új típusú szerződési klauzulákat és gyakorlatokat alakítanak ki. Sokszor pont azzal a céllal jönnek létre relatíve elkülönült alrendszerek a nemzetközi jogban, hogy biztosítsák az „általános nemzetközi jogtól” való eltérést a speciális érdekek védelme és célok elérése érdekében.<sup>44</sup>

## 2.2 Az államok szerepére gyakorolt hatás

A késő 19. században a fent említett alrendszerek maguk a szuverén államok voltak.<sup>45</sup> Mára azonban a szuverén államokra töredezett rendszer helyett specializált rendszerekre töredezett rendszer jött létre. Így azt lehet mondani, hogy a specializált funkcionális rendszerek kialakulásával az államok szerepe is megváltozott: jogalkotókból az önmagukban zárt rendszerek előmozdítóivá váltak.<sup>46</sup> A globalizáció elmozdulást eredményezett tehát a szuverén államok felől a funkcionális rendszerek felé.<sup>47</sup>

Ugyanakkor nem lehet azt állítani, hogy bármelyik speciális rezsim az általános nemzetközi jogtól teljesen független tud lenni. Ezek a specializált szabályrendszerek nem hoznak létre szűk értelemben vett, önmagukban zárt rendszereket.<sup>48</sup> A rendszerek normatív hátterét továbbra is az általános nemzetközi jog biztosítja, illetve annak szabályai kerülnek előtérbe, ha az alrendszer nem tud megfelelően funkcionálni, vagy ha a rezsim megbukik. Ez egyben azt is jelenti, hogy a félig-meddig autonóm rendszerek használnak általános nemzetközi jogi fogalmakat, de egy meghatározott szemszögből, egy szakosított intézmény számára ugyanis kötelező meghatározott szempontból vizsgálni a felmerülő problémákat. Ez a „meghatározottság” a gyakorlatban azt jelenti, hogy a sajátos érdekeket, nézeteket megtestesítő

<sup>43</sup> U.o. 486. bek.

<sup>44</sup> U.o. 5-20. bek.

<sup>45</sup> M. KOSKENNIEMI (2006) (Ij. 41.) 4.o.

<sup>46</sup> M. KOSKENNIEMI (2002) (Ij. 38.) 557.o.

<sup>47</sup> M. KOSKENNIEMI: *The Politics of International Law – Twenty Years Later*, European Journal of International Law, 2009, 20. kötet, 7-19.o., 12.o.

<sup>48</sup> Eckart KLEIN: *Slef-Contained Regime*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2006, 2. bek.: „...*legal regimes whose lex specialis design would not, in any circumstances, tolerate a fall-back on the general rules*”.

intézmények a korábitól eltérően használják az általános nemzetközi jogot.<sup>49</sup> Tehát a problémát mégsem igazán az okozza, hogy az eltérő alrendszerekben eltérő szabályok lennének. Éppen ellenkezőleg, azonos normák eltérően kerülnek alkalmazásra a rezsimekben megjelenő eltérő célok, világképek, érdekek miatt. Ahogy Koskenniemi fogalmazott egy beszédében: ma környezetvédelmi jogot csinálni nem merül ki a technikai jellegű szabályok alkalmazásában, egy kultúrában kell részt venni.<sup>50</sup>

A széttöredezettség különböző törésvonalak mentén valósul meg. Az egyik ilyen a funkcionálisan meghatározott területek: az emberi jogok, a környezetvédelmi jog vagy éppen a humanitárius jog közti törésvonal. Ezek a területek gyakran megfeleltethetők funkcionálisan szakosított nemzetközi szervezeteknek (például a kereskedelmi jog területén a Kereskedelmi Világszervezetnek). A másik választóvonal földrajzi jellegű. Már csak az adott területen jelentkező problémák megközelítése is eltérhet regionálisan; ez magyarázza az emberi jogi rezsimek regionális kialakítását is. Amiben nem feltétlenül van konszenzus globálisan, abban még lehet regionálisan. Regionális szerződések vagy regionális szokások azt eredményezik, hogy eltérő nemzetközi jogi alanyokat eltérő nemzetközi jogi szabályok irányítanak. Amennyiben az egyes rezsimeken belül eljárási vagy másodlagos szabályokat is megfogalmazznak, úgy a fragmentációnak van egy eljárási vetülete is, amely a különböző jogalkalmazó intézmények elterjedésében tükröződik. Egy ilyen többszörösen integrált nemzetközi rendszerben pedig elkerülhetetlenek a normakonfliktusok.<sup>51</sup>

## 2.3 Konfliktusok

A nemzetközi jogon belül erős vélelem él a normatív konfliktusokkal szemben. A szerződések értelmezése a diplomácia körébe tartozik, így a diplomaták feladata a konfliktusok elkerülése, csillapítása.<sup>52</sup> A Nemzetközi Bíróság (NB) az Indiai területen történő áthaladás joga-ügyben kimondta, hogy egy Kormánytól származó szöveget úgy kell értelmezni, hogy a célzott joghatások megfeleljenek a már létező jognak, és ne sértsék azt.<sup>53</sup> Ugyanakkor a harmonizációnak is vannak korlátai. Az értelmezés segítségével ugyan fel lehet oldani egy látszólagos konfliktust, de a valódit már nem.<sup>54</sup> Ennek ellenére a jogalkalmazói gyakorlat meglehetősen csekély ezen a területen.<sup>55</sup>

A többszörösen integrált nemzetközi rendszerben felmerülő konfliktusoknak három fajtáját lehet megkülönböztetni:

- 1) az általános szabályozás eltérő értelmezései közötti

<sup>49</sup> M. KOSKENNIEMI (2002) (Ij. 38.) 561. o.

<sup>50</sup> M. KOSKENNIEMI (2006) (Ij. 41.)

<sup>51</sup> Joost PAUWELYN: *Fragmentation of International Law*, 2006, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 3-4.o.

<sup>52</sup> ILC FR. (Ij. 32.) 37. bek.

<sup>53</sup> Case concerning the Right of Passage over Indian Territory (preliminary Objections) (Portugal v. India) I.C.J. Reports 1957, 142. o.

<sup>54</sup> A valódi konfliktus itt azt jelenti, hogy a felek álláspontja annyira távol áll egymástól, hogy a harmonizációhoz hasonló koordinációs megoldásra nincs lehetőség, lásd ILC FR. (Ij. 32.) 42. bek.

<sup>55</sup> U.o. 41. bek.

konfliktus,

- 2) az általános szabályozás és az alóla kivételt képező speciális szabály között felmerülő konfliktus,
- 3) két speciális szabály között felmerülő konfliktus.<sup>56</sup>

Ezekről csak egészen röviden írnék egy-egy példát, a megértés kedvéért. Az első esetre már korábban utaltam, amikor azt írtam, hogy a nem egészen autonóm rendszerek eltérő szemszögből nézik, és ennek köszönhetően eltérően is alkalmazzák az általános jogi koncepciókat. Az intézményi proliferációhoz köthető jól ismert példa a Jugoszlávia Nemzetközi Büntető Törvényszék (ICTY) esete az NB-vel. Az ICTY a Tadić-ügyben a NB által elbírált Nicaragua-ügyben alkalmazott „*tényleges kontroll*” tesztet félretette, és elfogadta helyette az „*általában vett kontroll*” tesztet. Az ICTY ezzel nem kívánt kivételes szabályt létrehozni az általános szabályokhoz képest, sem pedig egy speciális rezsimet, mely kifejezetten a jugoszláv konfliktusra vonatkozna. Egyszerűen helyettesítette a korábbi az újjal.<sup>57</sup> Az általános és a speciális szabály között felmerülő konfliktusra példa az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az a nézete, miszerint a szerződésekhez fűzött fenntartásokra vonatkozó általános nemzetközi jogi szabályok nem alkalmazhatóak az emberi jogok területén.<sup>58</sup> A harmadik típusú normakonfliktusra könnyen találunk példát a már említett kereskedelmi és környezetvédelmi rezsimek ütközése esetén.<sup>59</sup>

## 2.4 Konfliktus-szabályok

Az NJB jelentése külön fejezetekben tárgyalja az egyes konfliktus-szabályokat: az interpretáción túl hosszan foglalkozik a *lex specialis* elvével (ebben a fejezetben tér ki az önmagukban zárt rezsimekre mint a *lex specialis* szélsőséges esetére), a *lex posterior* elvével (ezen belül találjuk a speciális klauzulákat, az *inter se* megállapodásokat), továbbá a fontossági relációk között bontja ki az ENSZ Alapokmány 103. cikkének, a *ius cogens* normáknak és az *erga omnes* kötelezettségeknek a jelentőségét, végül pedig a Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c, pontja kapcsán a szisztematikus integráció elvéről ír.<sup>60</sup> Az említettek közül csak a közösségi érdekek erősödése szempontjából releváns fontossági relációkat szabályozó normákat és a szisztematikus integráció elvét bontanám ki ebben az alfejezetben röviden, majd a *ius cogens* normákkal és *erga omnes* kötelezettségekkel a következő fejezetekben foglalkoznék hosszabban.

Az ENSZ Alapokmány 103. cikke, a *ius cogens* normák és az *erga omnes* kötelezettségek egy informális normahierarchia létezésére utalnak a nemzetközi jogban.<sup>61</sup> Utóbbi kettő esetében szubsztantívnak is nevezhetnénk ezt a hierarchiát, miután a belső jogra jellemző jogforrási hierarchiával szemben itt a norma tárgyának természete miatt kerül magasabb polcra az adott szabály. Míg az Alapokmány 103.

<sup>56</sup> U.o. 47-55. bek.

<sup>57</sup> Erről lásd bővebben B. SIMMA (Ij. 39.) 279-280.o.

<sup>58</sup> ILC FR. (Ij. 32.) 53-54. bek.

<sup>59</sup> U.o. 55. bek.

<sup>60</sup> U.o. 30-244.o.

<sup>61</sup> U.o. 327. bek. vagy bővebben 85. bek.

cikke<sup>62</sup> az ENSZ státusát kívánja biztosítani a nemzetközi jogon belül, addig a *ius cogens* megjelenése annak „alkotmányos” korlátjaként fogható fel.<sup>63</sup>

Az Alapokmány 103. cikke azzal a céllal született meg, hogy magának az Alapokmánynak az elsőbbségét, nem pedig az azzal ütköző szerződések érvénytelenségét biztosítsa.<sup>64</sup> A *ius cogens* normák pozitívizálódását eredményező Bécsi Egyezmény 53. cikke viszont kifejezetten az eltérést nem engedő normákba ütköző szerződések semmisségét szabályozza.<sup>65</sup> Továbbá a *ius cogens* normákat magukba foglaló, de azon felül egyéb normákat is tartalmazó *erga omnes* kötelezettségek NB általi megkülönböztetése a többi normától elmozdulást jelez a bilaterális kötelezettségek felől egy szélesebb körű kötelezettség-fogalom irányába.<sup>66</sup> Utóbbi kettő intézmény az olyan alapvető normák szerepét és természetét erősíti, melyeket nem lehet a bilaterális államközi kapcsolatokat szabályozó normák szintjére levinni.<sup>67</sup>

A szisztematikus integráció elve arra épül, hogy egy szerződés értelmezése nem történhet jogi vákuumban. Ahogyan korábban írtam, nem képzelhető el teljesen független alrendszer, ténylegesen önmagában zárt rezsím. Ebből következően értelmezéskor figyelembe kell venni az adott szabályozás normatív környezetét. Ezt a Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés c, pontja kötelezően elő is írja.<sup>68</sup> Annak ellenére, hogy az egyes rezsimeken belül működő bíróságok joghatósága meghatározott instrumentumok alkalmazására korlátozódik, azokat továbbra is a saját normatív környezetükhöz való viszonyuk alapján kell értelmezni és alkalmazni.<sup>69</sup> Ugyanakkor az, hogy ez a gyakorlatban ténylegesen hogyan valósul meg, az értelmezést végző személyre van bízva. Koskenniemi ebből indul ki, amikor azt írja, hogy a nemzetközi jog fragmentálódása nem igazán hozott nemzetközi téren a jog és a politika viszonyában tényleges változást. Azt a politikai szerepet, amit korábban a szuverén államok tölthettek be, a globalizáció hatására a funkcionális rezsimek kapták.<sup>70</sup> Az „újrdefiniálás politikája” kifejezés az új viszonyok leírásakor arra utal, hogy minden szituáció vagy probléma stratégiaileg kerül meghatározásra. Azáltal ugyanis, hogy egy helyzet leírására tudatosan megválasztott szakkifejezéseket használnak, valójában az ahhoz kötődő szakembereket és az azokkal járó struktúrát hívják fel.<sup>71</sup>

<sup>62</sup> ENSZ Alapokmány 130. cikk (lj. 22.)

<sup>63</sup> ILC FR. (lj. 32.) 409. bek.

<sup>64</sup> U.o. 333. bek.

<sup>65</sup> A szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. év május hó 23. napján kelt szerződés (továbbiakban Bécsi Egyezmény) 53. cikk „A szerződés semmis, ha megkötésének időpontjában az általános nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő szabályába ütközik. Ezen egyezmény alkalmazási körében az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelyről nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.”

<sup>66</sup> Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (Second Phase) I.C.J. Reports, 1970, 32.o.

<sup>67</sup> ILC FR. (lj. 32.) 387. bek.

<sup>68</sup> A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni: a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát.

<sup>69</sup> ILC FR. (lj. 32.) 423. bek.

<sup>70</sup> M. KOSKENNIEMI (2009) (lj. 47.) 12.o.

<sup>71</sup> U.o. 11-12.o.

### 3. *Ius cogens*

Kijelenthető, hogy mára a *ius cogens* létezését a nemzetközi jogban az állami gyakorlat, a kodifikált szerződési jog és a jogelmélet egyaránt elismeri.<sup>72</sup> A Bécsi Egyezmény 53. és 64. cikke értelmében a feltétlen alkalmazást igénylő normába ütköző szerződés semmis, akkor is, ha az később alakult ki.<sup>73</sup> Az 53. cikk értelmében a feltétlen alkalmazást igénylő szabály:

„...olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelytől nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.”<sup>74</sup>

A *ius cogens* intézménye az államok szerződéskötési szabadságát abból a célból korlátozza, hogy a nemzetközi jogrend egységességét megőrizze azokon a területeken, ahol a közösségi megfontolásoknak kell érvényesülniük az egyéni érdekekkel szemben. A szabály alóli kiserződés lehetősége az intézmény célját hiúsítaná meg;<sup>75</sup> a *ius cogens* az eltérést nem engedő jellege miatt a nemzetközi jog fragmentálódását előidéző tendenciákkal szemben a koherenciát biztosítja.

A nemzetközi jogi szakirodalom fragmentációhoz és *ius cogens*-hez való viszonya között véleményem szerint párhuzam vonható. Eleinte sokan inkább pesszimistán közelítették meg a rezsim-kérdést, idővel viszont megerősödtek azok a hangok, melyek szerint ezek a különböző, egymással sokszor konkuráló rezsimek olyan érdekeket és értékeket képesek becsatornázni a nemzetközi jogba, melyekre az általános szabályok alkalmatlanok voltak.<sup>76</sup> A *ius cogens* esetében is elmondható, hogy kezdetben a normarendszer relativizálódásának a veszélyét látták benne,<sup>77</sup> azóta viszont a fogalom folyamatosan tisztázódik, és mára gyakran hivatkoznak rá a nemzetközi jog alkotmányosodása kapcsán.<sup>78</sup>

Úgy gondolom, hogy érdemes ezeket a tendenciákat együtt vizsgálni. A nemzetközi jog fragmentálódása a sokféle érdek és érték megjelenítésén túl egy széthúzó rendszert eredményez, és kellenek olyan intézmények, melyek horizontálisan képesek ezeket az alapvetően egymás mellett párhuzamosan létező vertikális rezsimeket összefogni. Az államok szerződési szabadságából következik, hogy az általános nemzetközi jog előírásai alól főszabály szerint kiserződhetnek a felek. Az önmagukban zárt rezsimek viszont már azt is mutatják, hogy nemcsak az elsődleges normaanyag szintjén, hanem másodlagos,<sup>79</sup> eljárási szabályok kialakításával kvázi

<sup>72</sup> Jochen A. FROWEIN: *Ius Cogens*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, March 2013, 5. bek.

<sup>73</sup> Bécsi Egyezmény 53. cikk (lj. 65.) és 64. cikk „Ha az általános nemzetközi jog új, feltétlen alkalmazást igénylő szabálya alakul ki, valamennyi, ezzel a szabállyal ellentétben fennálló szerződés semmissé válik és megszűnik.”

<sup>74</sup> U.o.

<sup>75</sup> Anne LAGERWALL: *Article 64, 1969 Vienna Convention, The Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary* eds Oliver Corten–Pierre Klein, 2011, 1455-1480.o, 1472.o.

<sup>76</sup> M. KOSKENNIEMI (2002) (lj. 38.)

<sup>77</sup> lásd (lj.4.)

<sup>78</sup> ILC FR. (lj. 32.) 363. bek.

<sup>79</sup> Az elsődleges és másodlagos normák megkülönböztetéséről lásd H. L. A. HART: *The Concept of Law*. Oxford University Press, 1961. 92.o. idézi Bardo FASSBENDER: *The meaning of international constitutional law in Transnational*

zárt rendszereket is létrehozhatnak.<sup>80</sup> Ezért is lesz egyre inkább szerepe az olyan közösségi érdekeket megjelenítő intézményeknek, melyek alól nem tudnak kiszerezni a rezsimet, amelyek minden nemzetközi viszonyt áthatnak.

### 3.1 Joghatás

A normakonfliktusok feloldására rendelkezésre álló szabályok, mint a *lex specialis*, a *lex posterior* vagy éppen az ENSZ Alapokmány 103. cikke, mind elsőbbséget írnak elő, de nem semmisítik meg a konfliktusos rendelkezést vagy szerződést. A *lex specialis* és a *lex posterior* esetében az is elmondható, hogy az általános vagy a korábbi norma nemcsak hogy nem kerül megsemmisítésre, de a háttérben munkálkodik is, amennyiben az elsőbbséget élvező szabály értelmezésében továbbra is szerepet játszik (*rule of precedence*).<sup>81</sup> Az Alapokmány 103. cikke és a *ius cogens* normák közötti különbségről az előző fejezetben már írtam.<sup>82</sup>

A Bécsi Egyezmény 71. cikke szabályozza a feltétlen alkalmazást igénylő szabállyal ellentétes szerződés érvénytelenségének következményeit.<sup>83</sup> Magát a semmisséget az 53. és 64. cikk tartalmazza, azonban míg az előbbi esetében a konfliktus szükségképpen a szerződés egészének semmisségét fogja eredményezni, addig az utóbbi esetében lehetőség van a konfliktusos rendelkezés elválasztására a szerződés egészétől.<sup>84</sup> Azáltal tehát, hogy a konfliktusos szerződéseket megsemmisíti, megkülönbözteti magát azoktól az intézményektől, technikáktól, melyek csupán igazgatják a konfliktusos normákat.<sup>85</sup>

A vonatkozó eljárás (Bécsi Egyezmény 65. és 66. cikke) textualista értelmezése szerint csupán a részes felek jogosultak felhívni a *ius cogens* szabályt. Ez azonban szembe megy az intézmény céljával. Az eljárási szabályok teleologikus értelmezése inkább alkalmas a *ius cogens* kettős céljának biztosítására: (a) hogy a nemzetközi közösség legalapvetőbb érdekeit biztosítsa, és (b) hogy megtiltson olyan inter se megállapodásokat, melyek kifejezetten károsak a nemzetközi közösség számára.<sup>86</sup> Az eljárás célja sem lehet tehát más, mint hogy ennek megfelelően rendezze a szerződési vitákat. A tervezet előkészítése is arra enged következtetni, hogy mind az államok, mind a Bizottság az utóbbi értelmezést tekintette értelemeszerűnek.<sup>87</sup> A teleologikus értelmezést erősíti továbbá a *ius cogens* rendszerösszetartó szerepe is, amelynek értelmében az intézmény ugyan a szerződési jogban került szabályozásra, annak érvényesülése ki kell hogy terjedjen a nemzetközi jogi normarendszer egészére.

---

*Constitutionalism – International and European Perspectives*, ed Nicholas Tsagourias, Cambridge University Press, 2007, 9. fejezet, 316.o.

<sup>80</sup> A tág értelemben vett „self-contained regime”-ről lásd: ILC FR. (lj. 32.) 128. bek.

<sup>81</sup> U.o. 31. bek.

<sup>82</sup> Lásd e dolgozat 2.4. alfejezete.

<sup>83</sup> Bécsi Egyezmény (lj. 65.) 71. cikk

<sup>84</sup> A. LAGERWALL (lj. 75.) 1478-1479.o., Bécsi Egyezmény (lj. 65.) 44. cikk (5) bekezdés

<sup>85</sup> B. SIMMA (lj. 2.) 287.o.

<sup>86</sup> Lauri HANNIKAINEN: *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki, 1988, 9.o.

<sup>87</sup> U.o. 165.o. és 179.o.

### 3.2 Kialakulás

L. Hannikainen a feltétlen alkalmazást igénylő normák létezésének három előfeltételét határozza meg:

- 1, kell egy sajátos identitással rendelkező közösség, amely képes meghatározni az érdekeit, és amelynek tagjai elismerik a közösség irányában fennálló kötelezettségeiket;
- 2, a nemzetközi jog valamennyi alanyát kötelező szabály megalkotásának a képessége;
- 3, a feltétlen alkalmazást igénylő normák megsértésére adott megfelelő reakció képessége.<sup>88</sup>

A nemzetközi közösségről már korábban írtam. Ennél a résznél csupán arra hívnám fel a figyelmet, hogy a második világháború után – nagyrészt az intézményi proliferációnak, illetve az ENSZ összekötő szerepének köszönhetően – a közös érdekek védelmét biztosító szabályokat nemcsak szélesebb körben lehet már megalkotni, de a közösség jogsértésekkel szembeni fellépés lehetősége is erősödött.<sup>89</sup>

A *ius cogens* norma kialakulásához első körben az „*általános nemzetközi jog*”, illetve az „*államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el*” kifejezéseket kell meghatározni.<sup>90</sup> Az előbbi kifejezés használata az 53. cikkben a *ius cogens* rendszerösszetartó jellege szempontjából is külön jelentőséggel bír. A rendszertani változások megértése érdekében el kell határolni a változások két csoportját. Az elsőbe olyan rendelkezések tartoznak, amelyek ugyan a közösségi érdekek erősödése irányába mutató változásokat igazolják, de mégis a fragmentálódást segítik elő. A másik csoportba tartozó intézmények ugyanezt az eltolódást mutatják, azonban a koherenciát hivatottak biztosítani.

A Bécsi Egyezmény 41. cikk (1) bekezdés b, pont ii, alpontja korlátozza olyan *inter se* megállapodások megkötését, melyekkel egyes felek az általuk és még mások által korábban kötött multilaterális szerződéstől olyan módon kívánnak utóbb eltérni, amely „*összeegyeztethetetlen a szerződés mint egész tárgyának és céljának eredményes megvalósulásával*”.<sup>91</sup> Ugyanez látszik megjelenni az Egyezmény 60. cikk (2) bekezdés c, pontjában,<sup>92</sup> illetve az államfelelősségről szóló tervezet 42. cikk b, pont ii, alpontjában.<sup>93</sup> Ez utóbbi lehetővé teszi, hogy egy csoportnak vagy a nemzetközi közösségnek a tagjaként egy állam akkor is sértett államként hívja fel a másik állam felelősségét, ha a jogsértés a kötelezettség további teljesítése tekintetében alapvetően megváltoztatja az összes többi jogosított állam helyzetét. Ezen rendelkezések jól mutatják a nemzetközi jogban bekövetkezett változásokat, melyek a kölcsönösség alapján fennálló kötelezettségek felől az absztraktabb kötelezettségek irányába mutatnak. Ugyanakkor ezek a szabályok a

<sup>88</sup> U.o. 16-17.o.

<sup>89</sup> U.o. 18.o.

<sup>90</sup> Bécsi Egyezmény (lj. 65.)

<sup>91</sup> U.o. 41. cikk (1) bek.

<sup>92</sup> U.o. 60. cikk (2) bek.

<sup>93</sup> International Law Commission: *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (továbbiakban ILC ARSIWA), 2001, (A/56/10), 42. (b) (ii)

fragmentálódást erősítik, amennyiben az egyes rezsimek koherenciáját biztosítják. Ezzel szemben az 53. cikk explicit módon visszautal az általános nemzetközi jogra, és ezáltal minden alrendszer kifejezett módon maga alá is foglal, erősítve saját rendszerösszetartó erejét.<sup>94</sup>

A másik meghatározásra váró kifejezés (tagmondat), amit az 53. cikk használ: „az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el”.<sup>95</sup> Az uralkodó vélemény szerint ez a norma a nemzetközi közösség lényeges tagjai általi elfogadására utal, amely aztán mindenkire nézve kötelező. Ez a nézet azon alapul, hogy az államok nemzetközi közösségének az az érdeke, hogy az elsöprő többség rákényszerítse akarát a közös érdekeket nem tisztelő kisebbségre.<sup>96</sup> Ugyanakkor ez egyértelműen áttöri azt a tradicionális jogfelfogást, miszerint egy államot csak olyan norma kötelezhet, melyhez hallgatólagosan vagy kifejezetten, de hozzájárulását adta. A *ius cogens* esetében ugyanakkor csak a norma kialakulásában van jelentősége a kifejezett tiltakozásnak, utána már nincs. Ezért is kell szigorúan vizsgálni, hogy a *ius cogens* minőség feltételei mely normák esetében és mikor valósulnak meg.

Tovább elemezve az 53. cikket, az is elmondható, hogy a *ius cogens* norma kialakulásához az államoknak az adott norma jogi kötőerején túl annak feltétlen alkalmazást igénylő jellegét is el kell ismerniük. Mivel az 53. cikk nem egy újabb jogforrást jelöl, ezért a nemzetközi jognak a NB Statútuma 38. cikkében meghatározott forrásaiból kell kiindulnunk.<sup>97</sup> Ezen belül is a szerződések és a szokásjog kialakulási folyamatában jelenik meg legegyszerűbben a konszenzualizmus.<sup>98</sup> Az utóbbi lehetősége, hogy korlátozott számú állam passzivitása hozzájárulásként is értelmezhető, illetve a szakadár államok szokás szerint felhagynak a tiltakozással, ha az államok elsöprő többsége a nemzetközi közösség alapvető érdekének védelmében nyomást gyakorol rájuk.<sup>99</sup> Ugyanakkor az *opinio iuris* már nehézségeket okoz. A *ius cogens* minőség elnyeréséhez ugyanis az államok meggyőződésének nemcsak arra kell irányulnia, hogy köti őket az adott szabály, hanem arra is, hogy attól eltérni nem lehet. Ehhez egy teljesen egyező, egyértelmű állami gyakorlatra lenne szükség, olyan irányadó esetekkel, melyekben explicit módon hivatkoznak államok a norma feltétlen alkalmazást igénylő jellegére. Még ha mindez meg is valósulna, akkor is nehéz lenne a szokásjog esetében meghatározni azt az időpontot, amikor a norma *ius cogens* minőséget nyert. Márpedig az időpontnak a joghatás beállása szempontjából kiemelkedő jelentősége van.<sup>100</sup> A szerződésekkel kapcsolatban talán még több nehézség merül fel. Az ENSZ Alapokmány 2. cikk (6) bekezdésének kivételével a szerződések nem kötik a nem részes feleket.<sup>101</sup> Ebből az következik, hogy majdnem minden államnak szerződéses félnek kell lennie. Továbbá a szerződésnek a korábban már meghatározott feltételeknek való megfelelés miatt

<sup>94</sup> L. HANNIKAINEN (lj. 86.) 209.o.

<sup>95</sup> Bécsi Egyezmény (lj. 65.) 53. cikk

<sup>96</sup> U.o. 214.o.

<sup>97</sup> ENSZ Alapokmány (lj. 22.), A Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikk

<sup>98</sup> A. LAGERWALL (lj. 75.) 1468.o.

<sup>99</sup> L. HANNIKAINEN (lj. 86.) 242.o.

<sup>100</sup> A. LAGERWALL (lj. 75.) 1468.o.

<sup>101</sup> L. HANNIKAINEN (lj. 86.) 227.o.



hordoznia kell az államok azon meggyőződését is, hogy a rendelkezésektől nem lehet eltérni. Ugyanakkor ez utóbbi nem feltétlenül egyezik azzal az esettel, amikor a szerződés egy kifejezett rendelkezése tiltja meg az attól való eltérést, mert egy ilyen rendelkezés szerződésbe foglalásának egyéb oka is lehet.<sup>102</sup> A fent leírtakból tehát arra lehet következtetni, hogy leginkább az olyan szerződések kölcsönözhetnek ius cogens minőséget normáknak, melyek már létező szokásjogot kodifikálnak, amennyiben a forma bizonyítékul szolgálhat az államok opinio iuris-ára.<sup>103</sup> Emellett a nemzetközi szervezetek határozatainak lehet még jelentősége, ezek közül is leginkább a szinte univerzális tagsággal rendelkező ENSZ határozatainak. Ugyanakkor a ius cogens-szel szemben felállított normakritériumok miatt elvárás lenne mind a közel egyhangú szavazás, mind pedig az eltérést nem engedő jelleg valamilyen módon történő kifejezése.<sup>104</sup>

### 3.3 Identifikáció

A kodifikáció szándékosan nem tartalmaz konkrét példákat ius cogens normára.<sup>105</sup> A NJB 1966-ban azon az állásponton volt, hogy az absztrakt megközelítés helyett célszerűbb az államok és a nemzetközi bíróságok gyakorlatára bízni az identifikációt.<sup>106</sup> Véleményem szerint ugyanakkor ez a megoldás nem eredményezi az intézmény gyengeségét: pont ellenkezőleg, lehetőséget biztosít a jogalkotásra és jogalkalmazásra jogosultaknak, hogy a szabályozást a korhoz és a már létező rendszerhez igazítsák, ezáltal biztosítva annak időszerűségét. A dolgozat terjedelmi korlátai miatt ezen a ponton csak felsorolnám a leggyakrabban idézett példákat: a) erőszak-alkalmazás tilalma; b) önvédelemhez való jog; c) genocídium tilalma; d) kínzás tilalma; e) emberiség elleni bűncselekmények tilalma; f) rabszolgaság és rabszolga-kereskedelem tilalma; g) kalózkodás tilalma; h) faji diszkrimináció és apartheid tilalma; i) nemzetközi humanitárius jog alapvető szabályainak tisztelete.<sup>107</sup>

### 3.4 Hatály

Az identifikáció kérdése mellett a ius cogens hatályával kapcsolatos bizonytalanságokat érintik még leginkább a kritikák.<sup>108</sup> Az érvek alapvetően arra épülnek, hogy az intézmény abszolút jellege nem kívánt kockázatokhoz vezethet. Véleményem szerint az az elképzelés, miszerint a ius cogens mindent bekebelez, és ezért végül szinte csak ius cogens minőségű normák lesznek a nemzetközi jogban, ugyanolyan túlzó és a rendszer sajátosságait figyelmen kívül hagyó érvelés, mint az, hogy a ius cogens normasértésből keletkező igényt mindenáron és mindennel szemben érvényesíteni kell.<sup>109</sup>

<sup>102</sup> A. LAGERWALL (lj. 75.) 1469.o.

<sup>103</sup> U.o.

<sup>104</sup> U.o.

<sup>105</sup> ILC FR. (lj. 32.) 188.o.

<sup>106</sup> U.o. 190.o.

<sup>107</sup> U.o. 189.o.

<sup>108</sup> Lásd Ulf LINDERFALK „Pandora szelencéje” hasonlatát (lj. 4.)

<sup>109</sup> Lásd erről bővebben Erika DE WET: *Prohibition of Torture as an International Norm of jus cogens and Its Implications for National and Customary Law*, European Journal of International Law, 2004, Vol. 15 No. 1, 98-121.o.

A gyakorlatban az állami immunitás és a *ius cogens* norma ütközését tárgyaló bírósági döntések foglalkoztak a hatály kérdésével. Az egyéni érdek és a közösségi érdek, a tradicionális bilateralizmus és a nemzetközi közösség által létrehozott absztrakt kötelezettségek között fennálló ellentétet kellett a nemzetközi jognak ezekben az ügyekben feloldania. A jogalkalmazás során egyaránt tekintettel kellett lenni az államok szuverenitására és a második világháború okán kialakult nemzetközi közösség időközben bővült igényeire. Ebben a körben két döntést szeretnék elemezni: először az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB vagy Strasbourg) által tárgyalt Al-Adsani-ügyet,<sup>110</sup> majd a NB elé került Immunitás-ügyet.

A brit-kuvaiti kettős állampolgárságú Al-Adsani a kínzás tilalmának megsértése miatt kívánt kártérítési pert indítani Kuvaittal szemben az Egyesült Királyságban. Az angol bíróság a belső jogra és a nemzetközi gyakorlatra hivatkozva elismerte Kuvait mentességét a polgári peres eljárás alól. Ezt követően Al-Adsani a strasbourgi bírósághoz fordult, azt állítva, hogy az angol bíróságok megsértették az Egyezmény 3. cikkében foglalt kínzás tilalmát, illetve az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében biztosított törvényes eljáráshoz való jogot.<sup>111</sup>

Strasbourg megállapította, hogy az államok szuverenitásából fakadó immunitás elismerése a nemzetközi jognak való megfelelést mint legitim célt szolgálta.<sup>112</sup> Továbbá megerősítette, hogy az Egyezményt más nemzetközi jogi szabályokkal összhangban kell értelmezni, beleértve az állami immunitásra vonatkozó szabályokat.<sup>113</sup> Ebből következően a testület szerint a nemzetállami bíróság döntése csak az általánosan elfogadott nemzetközi jog szabályait tükrözte, ami így nem eredményezte a 6. cikk (1) bekezdésének aránytalan sérelmét.<sup>114</sup> A felperes azon érvelése, miszerint a kínzás tilalma *ius cogens* norma, és így elsőbbséget élvez mind a nemzetközi szokásjoggal, mind a nemzetközi szerződéses joggal szemben, elutasításra került. A Bíróság elismerte, hogy a kínzás tilalma abszolút tilalom. Ugyanakkor különbséget tett egy személy büntetőjogi felelősségének megállapítása és az államnak egy kártérítési per alóli mentessége között. Az utóbbi esetében a Bíróság szerint nem ismert olyan nemzetközi szabály vagy gyakorlat, amiből arra lehetne következtetni, hogy egy állam már nem élvez mentességet egy másik állam bírósága előtt folytatott polgári eljárás alól a kínzás tilalmának megsértése miatt. Sőt, a kínzás tilalmára vonatkozó szabályozások egyike sem említ polgári eljárást, vagy utal az állami immunitásra.<sup>115</sup> Továbbá a Bíróság a döntésében az NJB munkacsoportjának egyik beszámolójára is hivatkozik. Az összegyűjtött joggyakorlat szerint bár a bíróságok rokonszenveznek azzal az érveléssel, hogy az államok nem jogosultak mentességre hivatkozni, amikor *ius cogens* jellegű emberi jogi norma sérelméről van szó, a legtöbb esetben mégis sikerrel járnak a szuverén mentességére vonatkozó kérelmek.<sup>116</sup> Tehát habár a bíróság jelzi a tilalom kiemelkedő

<sup>110</sup> European Court of Human Rights, Case of Al-Adsani v. The United Kingdom, no. 35763/97, Judgment of 21 November 2001.

<sup>111</sup> U.o. 3. bek.

<sup>112</sup> U.o. 54. bek.

<sup>113</sup> U.o. 55. bek.

<sup>114</sup> U.o. 56-57. bek.

<sup>115</sup> U.o. 61. bek.

<sup>116</sup> U.o. 62. bek.

fontosságának növekvő elismerését, nem tartja megalapozottnak, hogy államok ne legyenek jogosultak mentességre, amikor egy másik állam bírói fóruma dönt olyan polgári kártérítési igényekről, melyek nem az ő területén történt állítólagos kínzás elkövetése miatt merülnek fel.<sup>117</sup>

A párhuzamos indokolásában M. Pellonpää bíró kitért egyéb megfontolásokra is.<sup>118</sup> Ha a joghatóság alóli mentesség összeegyeztethetetlennek minősül az Egyezmény 6. cikkével a kínzás tilalmának ius cogens természetete miatt, akkor az összeegyeztethetlenség feltehetően a teljesítés alóli mentességre is vonatkozik. Következésképpen a szerződő államoknak engedniük kéne az alperes államok köztulajdonának lefoglalását, az abból történő végrehajtást. Ez a külföldi állam belföldi bankszámláit, ingatlanjait vagy más létesítményeit is érintené. Ezért annak ellenére, hogy a kínzás tilalmának abszolút elsőbbsége első látásra progresszív lépésnek tűnhet, az hasonló pürroszi győzelemhez vezetne, mint amikor a tilalom ius cogens jellege csak a joghatóság alóli mentességgel szemben élvez elsőbbséget, és a teljesítésre vonatkozó immunitásra már nem vonatkozik. Véleménye szerint:

*„A nemzetközi együttműködés, benne a kínzás tilalmának elérésére irányuló együttműködés is, feltételezi egy alapvető keretrendszer bizonyos elemeinek folyamatos meglétét, ami a nemzetközi kapcsolatokat irányítja. Az állam immunitására vonatkozó alapelvek ehhez a szabályozó keretrendszerhez tartoznak, és én úgy hiszem, hogy sokkal jobban elősegíti a rendezett nemzetközi együttműködést, ha a keretrendszert érintetlenül hagyjuk, mintsem egy új kurzust követnénk.”<sup>119</sup>*

A döntésen érezhető a nemzetközi jog fragmentálódása. Egy emberi jogi rezsím által létrehozott intézmény a saját szerződéses szabályait kényszeríti ki valamely részes tagállammal szemben. Ugyanakkor ez a normaanyag sem szigetelődik el, így annak alkalmazására a normatív környezetre tekintettel kerül sor. Az állami immunitás kérdését az EJEB az általános nemzetközi joganyag részének tekinti, így annak értelmezését is az NJB-re és a korábbi gyakorlatra bízta. Ugyanakkor a párhuzamos vélemény jól tükrözi az állami szuverenitás rendszerszemponitú jelentőségét, ami jelen esetben az állami immunitás formájában nyilvánul meg.

Az NB ugyanakkor már a rezsimek közötti összekötő szerepet játszó ENSZ egyik intézménye. Ha úgy tetszik, a szervezet maga is a béke és biztonság funkcionális rezsimeként jött létre, azonban univerzális tagsága, a nemzetközi közösség alapvető értékeinek kodifikálása,<sup>120</sup> az Alapokmány korábban tárgyalt 103. cikke és a 2. cikk (6) bekezdése, illetve a 39. cikk kiterjesztő értelmezése révén a nemzetközi rendszert átfogó intézményrendszernek számít. Az általános nemzetközi jogi joganyag kodifikált része ezen az intézményrendszeren keresztül jön létre, így az ezen belül működő bírósági fórum által hozott döntés tűnik a leginkább meghatározónak a

<sup>117</sup> U.o. 66. bek.

<sup>118</sup> U.o. Concurring Opinion of Judge Pellonpää.

<sup>119</sup> U.o. 8. bek.

<sup>120</sup> ENSZ Alapokmány (Ij. 22.) 1. cikk (3) bekezdés, 55. cikk, 56. cikk, 62. cikk és 68. cikk

kérdés eldöntésében.

Az Immunitás-ügyben<sup>121</sup> a hágai bíróság azt állapította meg, hogy az állami immunitás és egy *ius cogens* szabály között nem jön létre konfliktus.<sup>122</sup> Két eltérő szabályrendszerrel van ugyanis szó, melyek eltérő kérdéseket szabályoznak. Az állami immunitásra vonatkozó normák eljárási jellegűek és azt hivatottak szabályozni, hogy egy állam bíróságai adott ügyben jogosultak-e eljárni egy másik állammal szemben. Ennek a kérdésnek az eldöntése azonban nem jelenti az eljárás tárgyául szolgáló állami magatartás minősítését is egyben.<sup>123</sup> Ebből arra következtet a Bíróság, hogy egy külföldi állam immunitásának elismerése a nemzetközi szokásjognak megfelelően nem ütközik a NJB államfelelősségre vonatkozó tervezetének 41. cikkébe,<sup>124</sup> mivel az nem jelenti egy *ius cogens* szabály megsértésével létrehozott helyzet jogszerűként való elismerését, ahogyan az állapot fenntartását célzó segítségnyújtást sem.<sup>125</sup>

Az NB ezen döntése tovább erősíti azt a gyakorlatot, miszerint a nemzetközi jogban erős vélelem él a normatív konfliktusokkal szemben. Ebben a helyzetben két általános nemzetközi jogi norma került volna konfliktusba, ezzel szemben azonban a testület a szabályok értelmezés útján történő harmonizálását választotta. Ezzel az értelmezésével a bíróság megerősítette azt a vélekedést, hogy az államok továbbra is hivatkozhatnak immunitásukra olyan ügyekben is, ahol vélt *ius cogens* normasértés lenne az eljárás tárgya. Ezzel egy ilyen eljárásnak az Al-Adsani-ügyben részletezett esetleges kellemetlen következményei (lásd a végrehajtás alóli mentesség kérdését) nem merülhetnek föl. Az államok szuverenitása nem sérül olyan mértékben, hogy az már a rendszer alapjait veszélyeztetné. Az államok közötti kapcsolat továbbra is fennmarad, ahogyan a részvételhez szükséges egyéni érdekek is, így a nemzetközi jogot nem érheti az a vád, hogy megelőzte volna a korát, azt a szociális valóságot, amelyben leíró és előíró szerepet egyaránt be kíván tölteni.<sup>126</sup> Ugyanakkor a nemzetközi jogi normaanyagban valahol máshol és máshogy biztosítani kell a legfőbb közösségi értékek speciális státusának érvényesülését, különben az írott jog ellenére a koncepció pusztán elméleti konstrukció marad. Ezért a dolgozat hátralévő részében az *erga omnes* kötelezettségeket és az államfelelősségi tervezet azon cikkeit szeretném tárgyalni, amelyek a speciális státus gyakorlati érvényesülését, vagyis a kérdés eljárási aspektusát jelentik.

#### 4. Erga omnes kötelezettségek és államfelelősség

A *ius cogens* fogalom pozitívizálódásának logikus következménye a nemzetközi közösség, mint egész, azon érdekének megjelenítése a nemzetközi normaanyagban, hogy ezeket az alapvető szabályokat betartsák és tiszteljék.<sup>127</sup> A tradicionális nemzetközi jog szerint ez az érdek nem biztosít általános perbeli legitimitációt, és a

<sup>121</sup> Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment of 3 February 2012.

<sup>122</sup> U.o. 93. bek.

<sup>123</sup> U.o.

<sup>124</sup> ILC ARSIWA (Ij. 93.) 41. cikk

<sup>125</sup> U.o.

<sup>126</sup> M. KOSKENNIEMI (1990) (Ij. 10.)

<sup>127</sup> Jochen A. FROWEIN: *Obligation erga omnes*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, December 2008, 2. bek.

„harmadik fél” ellenintézkedéseit sem igazolja.<sup>128</sup> Az államok tehát a rendszer anarchikus természete ellenére sem gyámkodhatnak a nemzetközi jog felett speciális szerződéses rendelkezés hiányában. A kölcsönösség elvén alapuló nemzetközi jog szerint valamely kötelezettség teljesítése iránt előterjesztett állami igénynek minden esetben feltétele a „*felperes egyéni érdekének jog általi elismerése*”.<sup>129</sup> A kortárs nemzetközi jog ugyanakkor már megkülönbözteti az erga omnes kötelezettségeket a bilaterális kötelezettségektől, és kialakított egy speciális államfelelősségi szintet is.

#### 4.1 Erga omnes

Egy évre a ius cogens kodifikálását követően az NB a Barcelona Traction-ügyben<sup>130</sup> így fogalmazott:

*„...alapvető különbséget kell tenni az államot a nemzetközi közösséggel mint egészszel szemben terhelő kötelezettségei és a diplomáciai védelem területén egy másik állammal szemben keletkező kötelezettségei között. Az előbbieket természetüknél fogva minden állam gondjai. Az érintett jogok fontosságát tekintve minden államnak jogi érdeke fűződik azok védelméhez: azok erga omnes kötelezettségek.”*<sup>131</sup>

A döntésben megjelenő actio popularis a tradicionális bilateralizmust áttörve lehetővé teszi, hogy egyéni érdeksérelem nélkül lehessen hivatkozni a nemzetközi jog megsértésére. Ugyanakkor a Bíróság még ugyanebben az ügyben hozzáteszi, hogy nincsen olyan univerzális jogi eszköz az emberi jogok védelmét illetően, mely az államokat feljogosítaná arra, hogy az efféle jogsértést elszenvedett áldozatokat nemzetiségüktől függetlenül megvédjék, ezt tehát továbbra is a regionális szintnek<sup>132</sup> kell biztosítania.<sup>133</sup> Az actio popularis bevezetéséhez ugyanis a perbeli legitimáció biztosításán túl szükséges egy fórum is, az erga omnes viszont csak az előbbit teszi lehetővé.<sup>134</sup> Ezért B. Simma még 1994-ben és maga az NJB is több mint tíz évvel később úgy értelmezi a döntést, hogy az ítéletben megfogalmazott általános perbeli legitimáció a másodlagos normaanyag kialakításával kerül becsatornázásra az egyes rezsimbe.<sup>135</sup> Bár az államfelelősségi tervezet egyes cikkeiben már univerzális szinten is megjelenik ez a változás a másodlagos normaanyagban, a tervezet korlátozott hatálya és egyes cikkek bizonytalan tartalma miatt nem eredményez valódi koncepcionális változást.

A legtöbb erga omnes kötelezettség az emberi jogok és a humanitárius jog területén alakult ki. Ezekben a területeken a szabályozás nem hoz létre hagyományos értelemben vett, kölcsönösségen alapuló államközi kötelezettségeket. Az állam ilyen esetben más állam viselkedésétől függetlenül köteles betartani az adott szabályt. A

<sup>128</sup> B. SIMMA (Ij. 2.) 295. o.

<sup>129</sup> U.o.

<sup>130</sup> Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970.

<sup>131</sup> U.o. 32. o. 33. bek.

<sup>132</sup> Erre példa az Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 33. cikke

<sup>133</sup> Barcelona Traction-ügy (Ij. 130.). 48.o, 91. bek.

<sup>134</sup> ILC FR. (Ij. 32.) 399. bek.

<sup>135</sup> B. SIMMA (Ij. 2.) 296.o. és ILC FR. (Ij. 24.) 399. bek.

megsértésük nem okozhat közvetlen módon sérelmet – kivéve, ha külföldi állampolgár emberi jogait sértik meg – másik államnak, mert egyének, csoportok védelmét célozzák. A tradicionális nemzetközi jogi szemlélet szerint az ilyen kötelezettségek az általános nemzetközi jog szintjén kikényszerítetlenül maradnának.<sup>136</sup> A kortárs nemzetközi jog viszont már úgy értelmezi az ilyen „absztrakt” jellegű kötelezettségek megsértését, mint ami „mindenki”, „a nemzetközi közösség mint egész” érdekeit, értékeit sérti. Ez jelenik meg a NJB államfelelősségre vonatkozó tervezetének 48. cikkében. A cikk (1) bekezdése speciális felelősségi szabályokat tartalmaz mind az erga omnes partes kötelezettségek (a, pont), mind az általános nemzetközi jog szintjén történő erga omnes kötelezettség megszegése esetére (b, pont).<sup>137</sup> Továbbá erre utal az ENSZ 39. cikk kiterjesztő értelmezésének gyakorlata is.

Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az államok csak kollektív módon reagálhatnak az ilyen jogsértésre. Minden állam részvételét feltételező kollektív fellépés a gyakorlatban lehetetlen. Ebből arra kell következtetni, hogy az a kötelezettség, amely nemzetközi közösség egésze irányában áll fenn, minden egyes állammal szemben külön-külön is fennáll, akik a jogsértés esetén egyéni érdeksérelem hiányában is jogosultak fellépni.<sup>138</sup>

#### 4.2 Erga omnes és a ius cogens

Míg az erga omnes kötelezettségek eljárási következményekre utalnak, addig a ius cogens egyértelmű hierarchiára, arra a normatív erőre, amellyel egy konfliktusos normát képes megsemmisíteni. Erga omnes kötelezettséget keletkeztető norma a nemzetközi közösség mint egész irányába(n) áll fenn, és ezért rendelkezik azzal a plusz eljárási tulajdonsággal, hogy minden állam jogosult a kötelezettséget megsértő állam felelősségének felhívására. Ugyanakkor az erga omnes természet nem jelenti feltétlenül az érintett normák magasabbrendűségét is.<sup>139</sup> Ebből az következik, hogy minden ius cogens norma erga omnes kötelezettséget is keletkeztet, de nem minden erga omnes kötelezettség minősül ius cogens normának is.<sup>140</sup>

#### 4.3 Kelet-Timor-ügy és a Fal tanácsadó vélemény

B. Simma a Kelet-Timor-ügyben hozott NB döntés iróniáját abban látta, hogy ugyanaz a bíróság, amely megalkotta az erga omnes kötelezettség fogalmát, „*most a tradicionális bilateralizmus eljárási merevségének rendelte alá magát*”.<sup>141</sup> Ez az értékelés jól tükrözi, hogy mit is kellett a bíróságnak mérlegelnie jogalkalmazása során. Egyik oldalon ott volt a már nem is olyan friss erga omnes koncepció, ami a kialakult nemzetközi közösség érdekeit, értékeit kívánta figyelembe venni, a másik oldalon a NB alávétésen alapuló joghatósági szabálya,<sup>142</sup> ami egyértelműen a

<sup>136</sup> B. SIMMA (lj. 2.) 296-297.o.

<sup>137</sup> ILC ARSIWA (lj. 93.) 48. cikk (1) bek.

<sup>138</sup> ILC FR. (lj. 32.) 395. bek.

<sup>139</sup> U.o. 380. bek.

<sup>140</sup> U.o. 404. bek.

<sup>141</sup> B. SIMMA (lj. 2.) 298.o.

<sup>142</sup> NB Statútuma (lj. 97.) 36. cikk

nemzetközi jog hagyományos megközelítését tükrözte. A mérleg nyelve az utóbbi felé hajlott:

*„Bármilyen legyen is a hivatkozott kötelezettség természete, a Bíróság nem határozhat egy állam viselkedésének jogszerűségéről, ha az ítélet olyan másik állam viselkedésének jogszerűségét értékelné, mely nem fél az adott ügyben: Ilyen esetben a Bíróság akkor sem járhat el, ha a kérdéses jog erga omnes jellegű.”<sup>143</sup>*

Véleményem szerint nem tekinthető visszalépésnek a Kelet-Timor-ügyben hozott döntés a Barcelona Traction-Ügyhöz képest. A nemzetközi jog, ahogy R. Higgins fogalmaz, az arra jogosultak jogalkotási és jogalkalmazási folyamataként fogható fel.<sup>144</sup> A Barcelona Traction-ügy nagy előrelépés volt, a Bíróság egy olyan új koncepciót vezetett be, amely a nemzetközi közösség kialakulása és a már arra reagáló *ius cogens* fogalom egyenes következménye volt. Viszont az sem lehet, hogy a nemzetközi jog teljesen elrugaszkodjon a szociális valóságtól, amiben az állami szuverenitás továbbra is rendszeralkotó szerepet tölt be (lásd Immunitás-ügy). Koskenniemi kifejezéseivel élve, a jog nem lehet sem utópikus, sem apologista. Eszerint ha a jog megelőzi a korát, és olyan változásokat kér számon az alanyokon, amelyek lekövetésére azok nem képesek, akkor, elveszítve gyakorlati relevanciáját, kizárólag előíró jellegűvé válik, azaz utópikus lesz. Azonban ha a jog hagyja, hogy kizárólag az állami gyakorlat határozza meg a tartalmát, és elveszíti a normativitását, akkor a jogot már nem lehet elhatárolni a politikától, annak pusztá apológiájává redukálódik.<sup>145</sup>

Az új intézményeknek, mint a *ius cogens*-nek vagy az *erga omnes* kötelezettségeknek helyük van a rendszerben, és a gyakorlat azt mutatja, hogy anélkül kerülnek bevezetésre, hogy szétfeszítenék azt. Ezek az intézmények, ahogy a nemzetközi jog fragmentálódása is, nem a véletlen művei. A nemzetközi jog anarchikus természete, a második világháború tragédiája, a közösségi értékek és érdekek kialakulása mind-mind arra vezettek, hogy a nemzetközi jog új intézményekkel reagáljon a változásokra. A rendszer mára többszörösen integrált, aminek vannak előnyei és hátrányai egyaránt.

Ebbe a folyamatba illeszkedik a Fal tanácsadó vélemény is.<sup>146</sup> A NB Statútumának 34. cikk (1) bekezdése értelmében az ügyben közvetlenül érdekelt Palesztina nem volt jogosult félként fellépni a Bíróság előtt.<sup>147</sup> Ugyanakkor az ENSZ Alapokmány 96. cikk (1) bekezdése és a Statútum 65. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a palesztin nép helyett a nemzetközi közösség forduljon a Bírósághoz.<sup>148</sup> A Közgyűlésben számos tagállam a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetését látta a kialakult helyzetben, ami az Alapokmány 11. cikke értelmében nem csak a

<sup>143</sup> East Timor (Portugal v. Australia), Judgment of 30 June 1995, 102.o., 29. bek.

<sup>144</sup> R. HIGGINS (lj. 5.)

<sup>145</sup> M. KOSKENNIEMNI (1990) (lj. 10.)

<sup>146</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004.

<sup>147</sup> NB Statútuma (lj. 97.) 34. cikk (1) bek.

<sup>148</sup> ENSZ Alapokmány (lj. 22.) 96. cikk (1) bek.

Biztonsági Tanács (BT), de a Közgyűlés feladat- és hatáskörébe is tartozik.<sup>149</sup> Ezek a szabályok így összeolvasva lehetővé teszik, hogy a Bíróság olyan helyzetben is tisztázza a jogot, amikor a közvetlenül érdekelt fél számára nem biztosított a kereshetőségi jog. A NB nemcsak befogadta az ügyet, de keményen is fogalmazott a tanácsadó véleményben. Egyrészt megállapította, hogy Izrael erga omnes kötelezettséget sért azáltal, hogy a palesztin nép önrendelkezési jogát megsérti, másrészt konkretizálta egy norma erga omnes kötelezettség jellegének jelentőségét azáltal, hogy speciális következményeket kapcsolt hozzá:

*„Az Izrael által megsértett erga omnes kötelezettségek egyrészt a palesztin nép önrendelkezéshez fűződő jogának tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséget, másrészt a nemzetközi humanitárius jog alá tartozó kötelezettségeket jelentik... Az érintett jogok és kötelezettségek fontosságára és jellegére tekintettel a Bíróság azon az állásponton van, hogy minden állam egyaránt köteles tartózkodni a fal felépítésével előállt jogszerűtlen helyzet elismerésétől... Az államok továbbá kötelesek tartózkodni olyan segítség vagy támogatás nyújtásától, amely az előállt helyzet fenntartását célozza...”<sup>150</sup>*

Ezenfelül minden állam, az ENSZ Alapokmány és a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett, köteles minden olyan akadályt megszüntetni, ami a palesztin nép önrendelkezési jogának gyakorlását sérti. A Genfi Egyezmény részes államainak további kötelezettsége, hogy biztosítsák az Egyezmény által előírt nemzetközi humanitárius jog Izrael általi betartását; végül a Bíróság felhívja a BT és a Közgyűlés figyelmét arra, hogy fontoljanak meg további lépéseket a kialakult jogszerűtlen állapot megszüntetésére nézve.<sup>151</sup>

Ami az erga omnes kötelezettségek megsértésének speciális következményeként jelenik meg a döntésben, az a NJB 2001-es államfelelősségről szóló tervezetében (ARSIWA) egy speciális felelősségi szintet alkot.<sup>152</sup>

#### **4.4 Államfelelősség**

Az államfelelősség kérdését már többször érintettem a dolgozatban, ebben a fejezetben ugyanakkor szeretném egységesen bemutatni azokat a pontokat, ahol tetten érhetőek a szemléletbeli változások. Először megpróbálom rendszertanilag elhelyezni az ARSIWA-t, majd az így felépített sorrend szerint emelném ki azokat az intézményeket, illetve passzusokat, melyek a közösségi érdek védelmét jelentik ezen a területen.

Az általános rendelkezések között szereplő 55. cikkel<sup>153</sup> a Bizottság arra kívánta ösztönözni az államokat, hogy egymás között hozzanak létre és alkalmazzanak az

<sup>149</sup> U.o. 11. cikk

<sup>150</sup> Fal tanácsadó vélemény (lj. 146.) 155. bek. és 159. bek.

<sup>151</sup> U.o. 159-160. bek.

<sup>152</sup> ILC ARSIWA (lj. 93.) 33. cikk, 42. cikk, 48. cikk és 54. cikk.

<sup>153</sup> U.o. 55. cikk.



általános felelősségi normáktól eltérő szabályokat.<sup>154</sup> A tervezet *lex specialis* szabálya a nemzetközi jog fragmentálódására és az annak eredményeként kialakuló önmagukban zárt rezsimekre van tekintettel. Ez utóbbi fogalom, ahogy arról már korábban írtam, nem a rezsim univerzális szabályoktól való teljes függetlenségét jelenti, hanem arra utal, hogy az elsődleges normaanyagot túl olyan másodlagos szabályokat is tartalmaz, melyek például az elsődleges szabályok módosításának lehetőségeit, vagy éppen azok megsértésének következményeit határozzák meg.<sup>155</sup> Az 55. cikk kimondja, hogy amennyiben ilyen rezsimről van szó, az eltérés erejéig a tervezet cikkei nem alkalmazandók. Ugyanakkor azon államfelelősségi szabályok, melyek „az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályai által keletkezett kötelezettségek megsértésén” alapulnak, az egyes rezsimeken belül is szerepet kapnak, amennyiben az azoktól való eltérés nem megengedett.<sup>156</sup>

Továbbá az 59. cikk külön szabályozza a tervezet és az ENSZ Alapokmány viszonyát, ezzel elismerve a szervezet kiemelkedő jelentőségét.<sup>157</sup> A Bizottság értelmezése szerint „a cikkeket minden vonatkozásban az Alapokmánnyal összhangban kell értelmezni”.<sup>158</sup> Mindebből az következik, hogy az államfelelősségi szabályrendszer csúcán az ENSZ normák, alatta az egyes rezsimeken belüli szabályozás szerepel, legalul pedig a tervezet szövege; utóbbi alól kivételt képeznek a *ius cogens* megsértésének következményei, melyek az egész rendszert átfogják.

#### 4.5 Az ENSZ rendszerén belül

Ahogy arra már korábban is utaltam, az emberi jogok és a humanitárius jog területei már a nemzetközi közösség mint egész érdekelttségi körébe, és nem az államok kizárólagos joghatóságába tartoznak. A közösség feladata, hogy olyan eljárásokat tegyen lehetővé, mellyel biztosítani tudja az olyan elsődleges normák érvényesülését, melyek a tradicionális megközelítés mellett kikényszerítetlenül maradnának. Amennyiben az erre kijelölt szerv nem képes vagy nem akarja ellátni a feladatát, a jognak további lehetőség(ek)et kell biztosítania. Az ENSZ gyakorlatában az Alapokmány 39. cikkének kiterjesztett értelmezése, az Egyesülve a békéért, illetve a védelmi kötelezettséget elfogadó határozatok valamiféle elmozdulást jeleznek egy alternatív irányban, ugyanakkor valódi változást egyik sem eredményezett a rendszerben.

Az ENSZ tagállamok a második világháború tragédiája után egy valódi kollektív biztonsági rendszert kívántak létrehozni. Az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésében lefektetett általános erőszaktilalom alól csak két kivétel megengedett: az önvédelem joga és a BT felhatalmazására alkalmazott erőszak, mivel a *ius cogens* erőszaktilalom szabályát tágan,<sup>159</sup> a kivételek jogát a lehető legszűkebben kell értelmeznünk. Az önvédelmi jog gyakorlásának továbbá az

<sup>154</sup> ILC FR. (lj. 32.) 64. bek.

<sup>155</sup> ILC FR. 128. bek. (lj. 80.)

<sup>156</sup> U.o.

<sup>157</sup> ILC ARSIWA (lj. 93.) 59. cikk.

<sup>158</sup> International Law Commission: *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, A/56/10* (továbbiakban ILC ARSIWA Com.), 142.o., 59. cikkhez írt (2) bek.

<sup>159</sup> Vaughan LOWE, Antonios TZANAKOPOULOS: *Humanitarian Intervention*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, 14. bek.

Alapokmányból kiolvasható kiegészítő és ideiglenes szerepét a NJB is megerősítette.<sup>160</sup> Ami a másik kivételt illeti, a béke veszélyeztetése, megszegése vagy az agresszió megállapítása esetén a BT fegyveres és nem fegyveres erő alkalmazásával járó intézkedéseket foganatosít.<sup>161</sup> A 39. cikk ugyan korlátozza a Tanács VII. fejezet alá tartozó hatáskörét, de a „béke veszélyeztetését”, mint a rendelkezés legtágabb fogalmát, az ENSZ gyakorlata államon belüli humanitárius válság, széleskörű emberi jogi sérelmek eseteire is kiterjesztette. A gyakorlat azzal magyarázható, hogy olyan határon átnyúló következményekkel járhatnak az említett sérelmek, mint a menekültáradat vagy a régió destabilizálódása.<sup>162</sup>

Az erőszaktilalom főszabálya mellett tehát a hatékonynak nevezhető kollektív fellépés az ENSZ tagállamok egyetértésére van bízva. A BT-felhatalmazás sokszor azonban politikai kérdés, ezért a Közgyűlés 1950-ben elfogadott Egyesülve a békéért határozatával erősítette meg a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában betöltött saját szerepét. A határozat egy speciális eljárást tesz lehetővé, amennyiben a BT valamely állandó tagállam vétője miatt nem tudja betölteni a funkcióját. A Közgyűlés szerepének megerősítése mögött az a megfontolás állt, hogy a fellépés melletti érvek inkább legyenek becsatornázva az intézményrendszerbe, mintsem hogy egyoldalú fellépést<sup>163</sup> fontolgassanak az érintettek.<sup>164</sup> Ez a többletjogosultság ugyanakkor a békefenntartó haderők létrehozására volt csupán elegendő, amennyiben kényszerintézkedést magába foglaló aktusra nem jogosította a Közgyűlést.<sup>165</sup>

Továbbá a közösségi érdekek megjelenése és erősödése szempontjából jelzésértékű a védelmi kötelezettségről szóló közgyűlési határozat elfogadása is. A koszovói válság kapcsán újra érződött a jog tehetetlensége. Többen úgy gondolták, ha már az egyoldalú humanitárius intervenció gondolata nem nyert pozitív jogi megerősítést, valamilyen módon mégis lehetővé kéne tenni, hogy a nemzetközi közösség fel tudjon lépni az ilyen mértékű emberi szenvedésekkel szemben.<sup>166</sup> A védelmi kötelezettség doktrínája 2005-ben került elfogadásra. Ugyanakkor a határozat a koncepciót az ENSZ VII. fejezete alá rendelte, és nem utalt az egyoldalú humanitárius intervenció lehetőségére benne, amivel fenntartotta a humanitárius célok érdekében alkalmazott erőszak tradicionális megközelítését.<sup>167</sup>

#### 4.6 ARSIWA

A multilaterális szerződések tárgyának és céljának megőrzése több másodlagos normaanyagban is megjelenik. A szabályozás mögött a már korábban említett sajátos „*integrál*” és „*interdependens*” természetű kötelezettségek megjelenése áll.<sup>168</sup>

<sup>160</sup> Nemzetközi jog (Ij. 8.) 1798. bek.

<sup>161</sup> ENSZ Alapokmány (Ij. 22.) 39. cikk, 41. cikk és 42. cikk

<sup>162</sup> V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS (Ij. 159.) 7. bek.

<sup>163</sup> Minden olyan egyéni vagy kollektív intervenció, amely az ENSZ Alapokmányában szabályozott eljárást mellőzve kerül elfogadásra. Ld. u.o. 8. bek.

<sup>164</sup> U.o. 36. bek.

<sup>165</sup> Nemzetközi jog (Ij. 8.) 1853-1854. bek.

<sup>166</sup> V. LOWE, A. TZANAKOPOULOS (Ij. 160.) 45. bek.

<sup>167</sup> U.o. 46. bek.

<sup>168</sup> ILC FR. (Ij. 32.) 311. bek.

Ez az eltérés ugyanis módosításokat kíván a másodlagos normák szintjén is. A szerződéses jogban erre utal a már korábban említett inter se megállapodások korlátozása,<sup>169</sup> a szerződésszegés speciális következményei,<sup>170</sup> vagy éppen a multilaterális szerződés bizonyos részes felek közötti felfüggesztésének korlátozása.<sup>171</sup> Az államfelelősség normaanyagában ez a sértett állam kibővített fogalmában jelenik meg. A szabályozás lehetővé teszi, hogy egy csoport vagy a nemzetközi közösség tagjaként érintett állam is sértett államként lépjen fel, ha a jogsértés a kötelezettség további teljesítése tekintetében alapvetően változtatja meg az összes többi jogosított állam helyzetét.<sup>172</sup> Az egész 42. cikk a Bécsi Egyezmény 60. cikk (2) bekezdése mintájára készült. Az ott szabályozott speciális következménnyel szemben az államfelelősségi szabály ugyanakkor nincs „lényeges” szerződésszegésre korlátozva, sőt szerződésekre sem. Továbbá az sem biztos, hogy a „sértett állam” meg szeretné szüntetni, vagy fel kívánja függeszteni a szerződést, így az államfelelősségi tervezet további lehetőségeket biztosít az ilyen állam számára.<sup>173</sup> A rendszer felépítéséből azonban az következik, hogy amennyiben az ilyen sajátos kötelezettségen alapuló multilaterális szerződések, mint például az emberi jogi rezsimék, sajátos felelősségi és szerződésjogi rendelkezéseket tartalmaznak, az említett rendelkezés csak maradékszabály lesz.

A sértett államnak nem minősülő, de különleges válaszlépésekre jogosított államok két esetét különbözteti meg a tervezet. Az ARSIWA 41. cikke szabályozza az államok együttműködési kötelezettségét az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaiból fakadó kötelezettség súlyos megszegése esetére, míg a 48. cikk a felelősség felhívását teszi lehetővé olyan kötelezettség megszegése esetén, ami egy csoport közös érdekét védi, vagy a nemzetközi közösséggel mint egészszel szemben áll fenn. Míg az előbbi a *ius cogens* fogalomhoz, az utóbbi az *erga omnes* és *erga omnes partes* fogalmakhoz kapcsolódik. B. Simma a „közösségi érdekek a *bilateralista* berögződések felett aratott jelentős győzelmeként” értékelte a 41. cikkben foglaltakat.<sup>174</sup> Véleménye szerint ez a „nemzetközi közösség tagjainak magasabb szintű szolidaritását” jelenti.<sup>175</sup> A 41. cikk szerint az államoknak együtt kell működniük abban, hogy véget vessenek a *ius cogens* megsértésének, illetve egyetlen állam sem ismerheti el jogszerűnek a *ius cogens* megsértésével létrehozott helyzetet, és nem nyújthat segítséget vagy támogatást a helyzet fenntartásához. A NB a Fal tanácsadó véleményében ugyanezeket a kötelezettségeket fogalmazza meg a nemzetközi közösséggel szemben.<sup>176</sup>

Ezt egészíti ki a 48. cikk, ami a felelősség felhívására jogosítja a sértett államtól különböző államot, ha a kötelezettség egy csoport közös érdekét védi, vagy a nemzetközi közösséggel mint egészszel szemben áll fenn. Míg az előbbi az *erga omnes partes*, addig az utóbbi az *erga omnes* kötelezettségekre utal. A szerződés

<sup>169</sup> Bécsi Egyezmény (lj. 65.) 41. cikk (1) bekezdés b, pont (ii) alpont

<sup>170</sup> U.o. 60. cikk (2) bekezdés c, pont

<sup>171</sup> U.o. 58. cikk (1) bekezdés b, pont (ii) alpont

<sup>172</sup> ILC ARSIWA (lj. 93.) 42. cikk

<sup>173</sup> ILC ARSIWA kom. (lj. 158.) 119.o. (14) bek.

<sup>174</sup> B. SIMMA (lj. 2.) 317.o.

<sup>175</sup> U.o.

<sup>176</sup> Lásd a dolgozat 4.3. fejezete.

valamennyi tagja, vagy a nemzetközi közösség bármely tagja követelheti a nemzetközi jogsértő cselekedet abbahagyását, továbbá annak meg nem ismétlésére vonatkozó garanciákat, valamint a sértett állam jóvátételt, a kötelezettség kedvezményezettjeivel szemben.<sup>177</sup>

A 48. cikkhez kapcsolódóan az ARSIWA 54. cikke szabályozza az intézkedéseket. Ez utóbbi az egyéni intézkedések és az intézményesített formában, nemzetközi szervezetek keretrendszerében belül elfogadott intézkedések elhatárolásán alapul. Az 54. cikk csak az előbbi szabályozza, míg az utóbbira példa az ENSZ VII. fejezetén alapuló hatásköre.<sup>178</sup> A NJB a gyakorlatot elemezve két következtetést vont le a tervezethez készített kommentárban: egyrészt hogy inkább a sértett állam felkérésére és nevében kerül sor ilyen jellegű ellenintézkedésekre, másrészt hogy bizonytalan a kollektív érdek védelmében tett intézkedés jogszerűségének elismerése a nemzetközi jog jelenlegi szintjén.<sup>179</sup> A Bizottság végső megállapítása szerint a 48. cikkben feljogosított államoknak nincs egyértelműen elismert jogosultága a kollektív érdek védelmében tett ellenintézkedésekre.<sup>180</sup> Így az 54. cikkel a Bizottság a nemzetközi jog fejlődésére bízta ezt a kérdést. A tervezet a „jogszerű intézkedések” kifejezést használja az „ellenintézkedések” helyett, hogy ezzel se szűkítse a kollektív érdek védelmére vonatkozó, vagy a nemzetközi közösség mint egész irányában fennálló kötelezettséget megszegő állammal szemben a sértett államnak nem minősülő államok válaszadási lehetőségeit.<sup>181</sup> Az államfelelősségi tervezet egyes cikkein belül is érezhető az a tendencia, miszerint a gyakorlathoz közeledve elfogy az absztrakció szintjén még sokkal inkább meglévő bátorság. Ugyanez érzékelhető a szabályrendszer egészében is. Az a konszenzus, ami a *ius cogens* intézménye körül kialakult, már kevésbé volt meg az *erga omnes* kötelezettségek és még kevésbé az államfelelősség területén, éppen a változásban rejlő növekvő kockázatok miatt. Ezért véleményem szerint az ARSIWA szabályozásának helyenkénti bizonytalanságát vagy „bátortalanságát”<sup>182</sup> ebben a rendszerszintű tendenciában kell értékelni.

## Konklúzió

A társadalmi változásokat meg kell jeleníteni a jog szintjén is, különben a kettő elválik egymástól, és a jog elveszíti gyakorlati relevanciáját. A második világháború óta újabb és újabb közösségi érdekek kerülnek beazonosításra. Ez változásokat indukál a nemzetközi jog normaanyagában is. A kibővült jogalanyiség és joganyag eredményeként a nemzetközi jog már nem egy minimum jog, ma az államközi kapcsolatokon túl egyes államon belüli viszonyokat is szabályozni kíván. Ugyanakkor a változások pozitívizálódása eltérést mutat az elsődleges és a másodlagos normák szintjén. Míg az előbbi esetében könnyebbnek bizonyul az érdekek összeegyeztetése, addig azok érvényesítése kapcsán az államok jobban érzik a változással járó esetleges kockázatokat.

<sup>177</sup> ILC ARSIWA (Ij. 93.) 48. cikk

<sup>178</sup> ILC ARSIWA Com. (Ij. 158.) 137.o. (2)

<sup>179</sup> U.o. 139.o. (5) bek.

<sup>180</sup> U.o. 139.o. (6) bek.

<sup>181</sup> U.o. 139.o. (7) bek.

<sup>182</sup> Lásd például a „nemzetközi bűncselekmény” (*international crime*) koncepciójához képest.

A *ius cogens* fogalma viszonylag korán elfogadásra került. Az, hogy az identifikációt az államok és a bíróságok gyakorlatára bízták, véleményem szerint nem csökkenti az intézmény jelentőségét. Ismertek a kritériumok, és az, hogy azok meghatározását a gyakorlatra bízzák – ahogyan azt az Immunitás- és Al-Adsani-ügyek is mutatták –, lehetővé teszi, hogy az új intézményeket a már létező rendszerhez igazítsák. Ezenfelül a fragmentáció folyamata olyan további, partikulárisabbnak mondható érdekek és értékek megjelenítését teszi lehetővé, melyek becsatornázására az általános nemzetközi jog nem vagy csak korlátozottan képes. A nemzetközi jog fragmentálódása révén tehát lehetőség van arra, hogy amit a nemzetközi jog általános szintje ma még nem bír el, az a rezsimekben már megjelenjen. Ugyanakkor ez egyrészt megváltoztatja az államok szerepét a rendszerben, másrészt szétfeszíti a rendszer kereteit. A normahierarchia magasabb szintjein lévő szabályok, mint a *ius cogens* és az ENSZ Alapokmány 103. cikke, a rendszer koherenciája miatt is fontos. A kérdés azonban az, hogy ezeknek a normáknak az érvényesülése mennyire biztosított. Az *erga omnes* kötelezettségek megkülönböztetésével az NB szélesebb kereshetőségi jogot biztosít a fontosabb normák esetében, ugyanakkor fenntartja az alávetésen alapuló joghatóságát, és az univerzális helyett az alrendszerek szintjére bízza azok érvényesítését. Ez akár a szabály kiüresítését is jelentheti, ezzel szemben én úgy gondolom, hogy a bíróság csupán a megfelelő egyensúlyra törekszik. A fejlődési folyamat a „két lépés előre, egy vissza” elvével írható le, ami megfelel a jogalkotásra és jogalkalmazásra jogosultak mérlegelési tevékenységének. Az elsődleges normák szintjén történő változásokat a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak a rendszer sajátosságaira tekintettel kell a másodlagos normák szintjén lekövetniük. A változások nem sérthetik a keretrendszert, mert anélkül ezek nem fejlődést, hanem káoszt eredményeznének. A keretrendszer a változások érvényesülésének a feltétele.<sup>183</sup> Ugyanez a mérlegelési folyamat az államfelelősség területén már más eredményhez fog vezetni. Ahogy távolodunk az elmélettől, és közeledünk a gyakorlathoz, a teljes szemléletváltás növekvő kockázata miatt az államok egyre óvatosabbak. Az ENSZ rendszerén belül ugyan érezhető egy fejlődés, de több határozat és a 39. cikk kiterjesztő értelmezése is arra utal, hogy a jog nem mindig képes megfelelni az újszerű kihívásoknak, ugyanakkor koncepcionális változás eddig nem történt. A 2001-ben elfogadott államfelelősségi tervezet a korábbi elképzelésekhez képest<sup>184</sup> bátortalanabb megoldást eredményezett, ugyanakkor a *ius cogens* és az *erga omnes* koncepciók hatására az államfelelősségi tervezet egyes cikkei (41. cikk, 48. cikk, 54. cikk) már egy sajátos felelősségi szintet hoznak létre.

Véleményem szerint a fejlődés kulcsa, hogy a normahierarchia csúcsán és az érdekhagyma magjában ugyanazok az értékek jelenjenek meg, különben a nemzetközi jog elválí a társadalmi valóságtól, és nem képes betölteni a szerepét. Ez egy hosszú folyamat, amiben mind a jogalkotásnak, mind a jogalkalmazásnak az a feladata, hogy az új intézményeket összeegyeztesse a már létezőkkel. Ugyanakkor a folyamat íve a régi felől az új irányába mutat. Mosler szavaival élve a „a belső és

---

<sup>183</sup> Lásd 3.4. alfejezet.

<sup>184</sup> Lásd lj. 182.

külső szuverenitás határai a nemzetközi társadalom fejlettségi szintjétől függenek". A kortárs nemzetközi jog által intézményesített közösségi érdekek erősödése pedig jelenleg az államok szuverenitásának kárára történik.

### Felhasznált irodalom

- Philip ALLOTT, *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1990.
- Jonathan I. CHARNEY, *Universal International Law*, *American Journal of International Law*, 1993, 87. kötet, 529-551.o.
- Bardo FASSBENDER, *The meaning of international constitutional law*, 9. fejezet, in: *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*, ed. Nicholas Tsagourias, Cambridge University Press, 2007.
- Jochen A. FROWEIN, *Ius Cogens*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, 2013.
- Jochen A. FROWEIN, *Obligation erga omnes*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, 2008.
- Lauri HANNIKAINEN, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki, 1988.
- Rosalyn HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use it*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Philip C. JESSUP, *A Modern Law of Nations*, The Macmillan Company, New York, 1948.
- KENDE Tamás-NAGY Boldizsár-SONNEVEND Pál-VALKI László (szerk.), *Nemzetközi Jog*, Complex Kiadó, Budapest, 2014.
- Eckart KLEIN, *Self-Contained Regime*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, 2006.
- Juliane KOKOTT, Frank HOFFMEISTER, *International Public Order*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, 2006.
- Martti KOSKENNIEMI, *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, *Leiden Journal of International Law*, 2002, 15. kötet, 553-579.o.
- Martti KOSKENNIEMI, *International Law: Between Fragmentation and Constitutionalism Speech*, Canberra, 2006. nov. 27.
- Martti KOSKENNIEMI, *The Politics of International Law – Twenty Years Later*, *European Journal of International Law*, 2009, 20. kötet, 7-19.o.
- Martti KOSKENNIEMI, *The Politics of International Law*, *European Journal of International Law*, 1990, 1. kötet.
- Anne LAGERWALL, *Article 64, 1969 Vienna Convention*, *The Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary* eds Oliver Corten - Pierre Klein, 2011, 1455-1480.o.
- LAMM Vanda: *Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban*, *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2009, I. évf.
- Ulf LINDERFALK: *The Effect of Jus Cogens Norms: Whoever Opened Pandora's Box, Did You Ever Think About the Consequences?*, *The European Journal of International Law*, 2008, 8. kötet 5. szám, 853-871.o.
- Vaughan LOWE, Antonios TZANAKOPOULOS: *Humanitarian Intervention*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, 2011.

- Hermann MOSLER, *The International Society as a Legal Community*, Académie de Droit International: Recueil des Cours, 1974, IV. 140. kötet, 1-320.o.
- Andreas PAULUS, *International Community*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, ed. Rüdiger Wolfrum, 2013.
- Joost PAUWELYN, *Fragmentation of International Law*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, ed. Rüdiger Wolfrum, 2006.
- Bruno SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Académie de Droit International: Recueil des Cours, 1994, VI. 250. kötet, 217-384.o.
- Bruno SIMMA, *Universality of International Law from a Perspective of a Practitioner*, The European Journal of International Law, 2009, 20. kötet, 265-297.o.
- Alfred VERDROSS *Jus Dispositivum and Jus Cogens in international Law*, The American Journal of International Law, 1966, 60. kötet.
- Santiago VILLALPANDO, *The Legal Dimension of the International Community: How community interests are protected in international Law*, European Journal of International Law, 2010, 21. kötet 2. szám, 387-419.o.
- Prosper WEIL, *Towards Relative Normativity in International Law*, American Journal of International Law, 1983, 77. kötet, 413-442.o.
- Wouter WERNER, *The never-ending closure: constitutionalism and international law*, 10. fejezet, in *Transnational Constitutionalism – International and European Perspectives*, ed. Nicholas Tsagourias, Cambridge University Press, 2007.
- Erika DE WET, *Prohibition of Torture as an International Norm of jus cogens and Its Implications for National and Customary Law*, European Journal of International Law, 2004, 15. kötet 1. szám, 98-121.o.
- Karl ZEMANEK, *The Metamorphosis of Jus Cogens: From an Institution of Treaty Law to the Bedrock of the International Legal Order?*, in *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, eds Enzo Cannizzaro, Oxford University Press, 2011, 381-410.o.

## Egyezmények

1969. évi Bécsi egyezmény a szerződések jogáról, 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.
- Egyesült Nemzetek Alapokmánya, 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.
- Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

## Jogesetek

- Case concerning Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd (Belgium v. Spain) (Second Phase), Judgment of 5 February 1970, ICJ.
- Case concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ.
- Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. Indian), Judgement of 12 April 1960, ICJ.

Case concerning East Timor (Portugal v. Australia), Judgment of 30 June 1995, ICJ.  
Case of Al-Adsani v. The United Kingdom, no. 35763/97, Judgment of 21 November 2001, ECtHR.  
Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment of 3 February 2012, ICJ.

### **ENSZ-dokumentumok, jelentések**

International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001.  
International Law Commission: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, A/56/10.  
Report of the Study Group of the International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Geneva, 2006.  
G. G. FITZMAURICE, Third Report (Law of Treaties), Yearbook of the International Law Commission, 1958, II. kötet.



**KEMPLER KÁROLY**  
**A védelmi felelősség elmélete és története a nemzetközi jog szemszögéből<sup>1</sup>**

**1. A védelmi felelősség kialakulásának történelmi előzményei**

A védelmi felelősség<sup>2</sup> kialakulásának közvetlen történelmi előzményeit – ahogy a szakirodalom,<sup>3</sup> úgy a témában releváns dokumentumok is<sup>4</sup> – az 1990-es évek humanitárius katasztrófáihoz kötik, amelyek során az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) képtelen volt adekvát fellépést kialakítani. Alaposabban tanulmányozva ezeknek a konfliktusnak a jellegét megállapítható, hogy túlnyomó többségük egy adott állam határain belül zajlott le,<sup>5</sup> míg az Egyesült Nemzetek Szervezetét megalapításakor a szuverén államok közötti konfliktusok békés rendezésére modellezték. Mindezek következtében nem váratlan, hogy korunk legátfogóbb nemzetközi szervezete sem volt képes hathatós választ adni e konfliktusokra.

Az 1994-ben lezajlott ruandai események – amelynek keretében csaknem 800.000 tuszi és mérsékelt hutu személyt gyilkoltak le mindösszesen 100 nap alatt – bebizonyították a Biztonsági Tanács tétlenségének rettenetes következményeit.<sup>6</sup> Történt mindez annak ellenére, hogy az ENSZ szervezete már idő előtt értesült a lehetséges kockázatokról,<sup>7</sup> mégis a térségben 1993-tól kezdve jelenlévő békefenntartók számát a népiirtás megkezdését követően a Biztonsági Tanács szinte azonnal, jelentős mértékben csökkentette,<sup>8</sup> utat engedve ezzel a konfliktus eszkalálódásának. Ezzel szemben a délszláv-válság utolsó fejezeteként kibontakozó koszovói események az egyoldalú, a Biztonsági Tanács határozatát nélkülöző humanitárius intervenció legalitásának, legitimitásának kérdésére irányították a nemzetközi közösség figyelmét. Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) tagállamai csak azt követően döntöttek az önálló beavatkozás mellett, hogy a gazdasági szankciók eredménytelenek voltak, valamint Kína és Oroszország kijelentette, nem járul hozzá bármely olyan határozat elfogadásához a Biztonsági Tanácsban, amely kényszerítő erőt kíván bevetni Szerbiával szemben. Az 1999.

<sup>1</sup> A szerző ezen dolgozatával a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Nemzetközi Jogi tagozatában indult. Konzulens: Dr. Molnár Tamás adjunktus, BCE TK

<sup>2</sup> A védelmi felelősség eredeti angol megfelelője: Responsibility to Protect (R2P, RtoP). Jelen tanulmány a kifejezés magyar változatát fogja a továbbiakban használni.

<sup>3</sup> Lásd: Alex J. BELLAMY: *Responsibility to Protect*, 2008, First edition, Kindle version, Polity; Mehrdad PAYANDEH: *With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility To Protect Within the Process of international Lawmaking* In: *The Yale Journal of International Law*, Vol. 35, 2010, HeinOnline, 470. o.; Carsten STAHN: *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?* In: *The American Journal of International Law*, Vol. 101, 2007, JStore, 102. o.

<sup>4</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty: *Responsibility to Protect*, 2001, 1.4.

<sup>5</sup> Uo. 2.12.

<sup>6</sup> Cristina Gabriela BADESCU: *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*, Taylor and Francis, 2010, 14. o.

<sup>7</sup> Philip GOUREVITCH: *We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed With Our Families: Stories From Rwanda*, Picador, 1998, 104-107. o.

<sup>8</sup> S/RES/912, 1994

március 24-én megkezdődött NATO légitámadások következtében Szerbia végül úgy döntött, kivonul Koszovó területéről, felhagyva a brutális és rendszerszerűsített etnikai tisztogatásokkal, ezzel hozzájárulva a békés rendezéshez.<sup>9</sup> Az akció ellentmondásosságát erősíti, hogy miközben a bombázásoknak számos civil áldozatul esett, a Biztonsági Tanács már június 10-én kelt határozatában<sup>10</sup> üdvözölte a politikai rendezés feltételeinek Szerbia általi elfogadását, valamint a katonai erők gyors kivonását, szemet hunyva ezzel NATO-misszió fölött.

Ezek az események vitára készítették a humanitárius intervenció legitimitását és legalitását illetően nem csak az Egyesült Nemzetek Szervezetének számos tagját, hanem a tudományos közéletet is.<sup>11</sup> Az egymással szembeszegülő érvek végpontjain a nemzetközi jog két alapvető fundamentuma helyezkedett el. Az egyenlő és valamennyi államot megillető *szuverenitás*, amely védőpajzsként funkcionál valamennyi Biztonsági Tanács határozatát nélkülöző intervencióval szemben, biztosítva ezzel nemzetközi rend fennmaradását; valamint a második világháborút követően kiteljesedő és egyetemesnek tekintett *emberi jogok*. Ezen egymással első ránézésre végtelenül szembenálló alapelvek között húzódó feszültséget kívánta gordiuszi csomóként átvágni a védelmi felelősség koncepciója azáltal, hogy a szuverenitás fogalmába beleágyazta az alapvető emberi jogokat.<sup>12</sup>

## 2. Az államok és a nemzetközi közösség védelmi felelősségének koncepciója

Habár a védelmi felelősség elméletének egyes elemei már a nemzetközi jog atyjának tekintett 17. századi Grotius művében is fellelhetők,<sup>13</sup> valamint hasonló felfogás Fernando Tesón tanulmányiban is tetten érhető,<sup>14</sup> a koncepció megszületésének kezdeti időszaka az 1990-es évekre datálható. Ekkor Francis Deng és jogászokból álló csapata az országhatárokon belül elvándorolt személyek hathatós védelme érdekében kidolgozta a *szuverenitás, mint felelősség* elméletét, amelynek értelmében valamennyi állam felelősséggel tartozik saját lakosságának védelméért.<sup>15</sup> Amennyiben ezen - pusztán állami mivoltából eredő - felelősségének valamelyik ország nem képes eleget tenni, a felelősség a nemzetközi közösséget terheli, amelynek segítséget kell nyújtania.<sup>16</sup>

### 2.1 Kofi Annan: A szuverenitás két koncepciója

Az 1997-től hivatalban lévő ENSZ főtitkár, Kofi Annan, a koszovói eseményeket követően felkarolta a szuverenitás mint felelősség koncepcióját és vitaindító írásában megállapította, hogy a szuverenitás fogalmának új, elemi értelmezése kezd

<sup>9</sup> SÜLYÖK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, PhD értekezés, Miskolc, 2003, 218. o.

<sup>10</sup> S/RES/1244, 1999

<sup>11</sup> PAYANDEH, 2010, 470. o.

<sup>12</sup> Uo. 471. o.

<sup>13</sup> Grotius elképzelése a szuverenitásról, lásd: SÜLYÖK, 2003, 23. o.

<sup>14</sup> Lásd: Fernando R. TESÓN: *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Martinus Nijhoff, New York, 2005

<sup>15</sup> BELLAMY, 2008, Kindle version

<sup>16</sup> Uo

kirajzolódni.<sup>1617</sup> A főtitkár felfogásában az államok már saját állampolgárai szolgálatába állított instrumentumként jelennek meg, amelyet az emberi jogok védelmének globális elterjedésével támasztott alá.<sup>18</sup> Kofi Annan ugyanakkor felhívta a tagállamok figyelmét: annak érdekében, hogy az emberiség elkerülhesse a jövőbeli humanitárius katasztrófákat, elengedhetetlen, hogy a nemzetközi közösség konszenzusra jusson az emberi jogok tömeges és rendszerszerű megsértése esetén adott válasszal kapcsolatban, ideértve azt is, mely szervezetet terheljen ekkor a döntés felelőssége.<sup>19</sup> Az 1999 decemberében megtartott közgyűlés nem hozta meg a várt eredményt, de Kofi Annan fenntartotta elképzelését és további gondolkodására készítette a tagállamokat. A ENSZ millenniumi kiadványában a főtitkár így fogalmazott: „*Ha a humanitárius intervenció valóban elfogadhatatlan támadás a szuverenitás ellen, hogyan válaszoljunk egy Ruandához, valamint egy Srebrenicához hasonló esetre, amelynek során az emberi jogok tömeges és rendszerszerű megsértése zajlik, mely bántja közös emberiségünknek minden tanítását.*”

## **2.2 Az intervenció és állami szuverenitás nemzetközi bizottságának jelentése: a védelmi felelősség fogalmának kidolgozása**

### **2.2.1 A koncepció megszületése**

A millennium évében a kanadai kormány elhatározta, hogy válaszol az ENSZ főtitkár felvetésére és egy kizárólag szakmai alapon szerveződő szakértő bizottságot hív össze a humanitárius intervenció kérdésének megfelelő rendezése érdekében.

Ilyen előzményekkel került megalapításra a főtitkár által is támogatott testület, az Intervenció és

Állami Szuverenitás Nemzetközi Bizottsága (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS) még ugyanabban az évben. Lloyd Axworthy, a bizottság elnöke a kitűzött célt a nyolcvanas években üléselő Brundtland Bizottság által megalkotott fenntartható fejlődés koncepciójához hasonlította, amelynek során sikerült összebékíteni az addig egymással végletesen szembenálló két fogalmat: a gazdasági fejlődést és a környezetvédelmet.<sup>20</sup> A testület 2001 decemberében készítette el az egyhangúan elfogadott holisztikus személetű jelentést, amely a „*védelmi felelősség*” címet viselte.<sup>21</sup> A jelentést mind a mai napig a témában írt legátfogóbb tanulmányként tartja számon a szakirodalom.<sup>22</sup>

### **2.2.2 A védelmi felelősség koncepciója**

A védelmi felelősség elvének a fundamentumát a Francis Deng által kidolgozott duális felfogású szuverenitás-elmélet biztosította, amely szerint az állam felelősséggel tartozik saját lakosságának védelméért és biztonságáért (belső szuverenitás –

<sup>17</sup> Kofi ANNAN: *Two concepts of sovereignty* In: The Economist, New York, Sep 16th 1999

<sup>18</sup> Uo.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> BELLAMY, 2008, Kindle version

<sup>21</sup> ICISS: *Responsibility to Protect*, 2001, VII.

<sup>22</sup> STAHN, 2007, 102. o.

elsődleges felelősség), ugyanakkor az alapvető emberi jogok egyetemes voltából fakadóan a nemzetközi közösség felé is terheli ez a kötelezettség (külső szuverenitás – másodlagos vagy kiegészítő felelősség).<sup>23</sup>

Azzal, hogy a Bizottság elismerte, az elsődleges felelősség azt az államot terheli, amelynek lakosait a konfliktus közvetlenül érinti, egyrésztől tiszteletben tartotta a nemzetközi jog alapvető normáit, másrésztől elismerte azt a gyakorlat során számtalanszor beigazolódott állítást, amely szerint a hazai kormányzati szervek azok, amelyek a leghatékonyabban tudják kezelni a kialakuló konfliktusokat.<sup>24</sup> A Bizottság kijelentésével egyidejűleg tisztázásra került az is, hogy a nemzetközi közösség felelőssége csak kiegészítő jellegű, arra csak az elsődleges felelősség meghíúsulása esetén, azaz a hazai szervek kudarca után kerülhet sor, hiszen ekkor „tolódik el” a szuverenitás a nemzetközi közösség javára.<sup>25</sup> A holisztikus szemléletmódnak megfelelően a jelentés a védelmi felelősség maradéktalan megvalósulását egy – a fokozatosságra épülő – felelősségi rendszerben képzelte el, azaz megkülönböztette egymástól a megelőzés, a válaszreakció, és az újjáépítés felelősségét.<sup>26</sup>

A megelőzésre a védelmi felelősség legfontosabb aspektusaként hivatkozik a dokumentum, amely alatt a felmerülő konfliktus közvetett és a közvetlen okainak a hathatós orvoslását, kezelését érti.<sup>27</sup> A megelőzés, ahogy a felelősség többi aspektusa is, nem csak az adott állam kizárólagos felelőssége, hanem abban a nemzetközi közösségnek is aktív szerepet kell vállalnia, segítve ezzel valamennyi államot, hogy elsődleges védelmi felelősségének eleget tudjon tenni.<sup>28</sup>

Amennyiben a megelőzés sikertelen, a fokozatosság elvének betartása mellett következik a védelmi felelősség második eleme, a kényszerítő karakterű *válaszreakciók*, amely csoport magában foglalja az olyannyira vitatott fegyveres intervenció lehetőségét is.<sup>29</sup> Ebből kifolyólag a jelentés elkészítői a legnagyobb hangsúlyt a válaszreakciók megfelelő garanciákkal való körülbástyázására fektették. A legjelentősebb garancia – amely a fokozatosság elvéből is következik –, hogy a válaszreakciókra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a megelőzés sikertelen volt, és az állam nem képes, vagy nem akarja megszüntetni a humanitárius konfliktust.<sup>30</sup> A válaszreakciók az adott államra gyakorolt kényszer minősége és mennyisége alapján egymástól jól elkülöníthető csoportokra oszthatók.

Az első tágabb csoportba tartoznak az ENSZ által foganatosított szankciók, amelyek további alcsoportokra oszthatók: katonai szankciók (pl. fegyver embargó); gazdasági szankciók (pl. bankszámlák zárolása, repülési tilalmak); valamint a politikai és diplomáciai jellegű szankciók (pl. diplomáciai kapcsolatok befagyasztása, nemzetközi szervezetekben a tagság felfüggesztése).<sup>31</sup>

A válaszreakciók második csoportját a fegyveres intervenció képezi. A

<sup>23</sup> ICISS: Responsibility to Protect, 2001, 2.15

<sup>24</sup> Uo. 2.30, 2.31

<sup>25</sup> Uo. 2.31

<sup>26</sup> Uo. XI.

<sup>27</sup> Uo. XI.

<sup>28</sup> Uo. 3.15

<sup>29</sup> Uo. XI.

<sup>30</sup> Uo. 4.1

<sup>31</sup> Uo. 4.7, 4.8, 4.9

Bizottság hat, egymáshoz szorosan kapcsolódó konjunktív feltétel teljesülése esetén tartotta elfogadhatónak a fegyveres beavatkozást: *jogos ok, megfelelő felhatalmazás, megfelelő szándék, végső megoldás, arányos eszközök alkalmazása, ésszerű kilátások.*<sup>32</sup> Ezen kritériumrendszer nagyban támaszkodik a szakirodalom által a humanitárius intervencióval szemben a támasztott követelményekre, hiszen a megfelelő felhatalmazást kivéve, valamennyi megtalálható a humanitárius intervenció terminológiájában.<sup>33</sup>

A *jogos ok*, vagy más néven a küszöbérték definiálása kiemelkedő jelentőséggel bír, ugyanis ez határozza meg a védelmi felelősség jövőbeli terjedelmét. A Bizottság igen tágan határozza meg azt az esetkört, amely során fenntartja a védelmi felelősség alkalmazását, így a védelmi felelősséget alkalmazni rendeli nem csak az 1948-ban elfogadott Népirtás Elleni Egyezményben meghatározott bűncselekményekre, hanem az 1949-es Genfi Egyezményekben meghatározott háborús bűntettekre (illetőleg annak kiegészítő jegyzőkönyveire is), emberiség elleni bűntettekre, valamint a természeti és környezeti katasztrófákra is, amikor az adott állam nem kíván segítséget igénybe venni.<sup>34</sup>

A *megfelelő felhatalmazás* talán a leginkább vitatott része a dokumentumnak,<sup>35</sup> hiszen számos, a nemzetközi jog által megkérdőjelezhető megoldást kínál, amely tény azonban nem meglepő, ha szem előtt tartjuk, hogy a jelentésnek a Biztonsági Tanács döntésképtelenségére is adekvát válaszreakciókat kellett kidolgoznia. A Bizottság egyrészt javaslatot tett a Biztonsági Tanács állandó tagjainak arra, hogy amennyiben az emberéletek száma a küszöbhatárt elérte, valamint a Tanácsban egyébként többségben vannak a beavatkozást igénylők, csak és kizárólag akkor éljenek a vétőjogukkal, ha egy létfontosságú nemzeti érdekük forog kockán.<sup>36</sup> Megemlítette ugyanakkor lehetséges alternatívaként a Biztonsági Tanács határozatát pótlandóan a Közgyűlés „*Uniting for Peace*” eljárását, illetve nem zárkózott el attól a nemzetközi tapasztalatokkal (Libéria, Sierra Leone) már alátámasztott gyakorlattól sem, hogy regionális szervezetek utólagos felhatalmazással avatkozzanak be.<sup>37</sup>

A *megfelelő szándék* a testület értelmezésében azt takarja, hogy az interveniáló felek elsődleges és legfontosabb szándékának a humanitárius katasztrófa elkerülése, megakadályozása kell legyen.<sup>38</sup> Ezen kritérium biztosításának egyik legmegfelelőbb eszköze a testület meglátása szerint, ha a fegyveres intervenciót a nemzetközi közösség kollektív módon, azaz egy állam helyett több állam együttesen valósítja meg.<sup>39</sup>

A *végső megoldás* kritériuma a fegyveres beavatkozás ultima ratio jellegét jelenti, azaz a nemzetközi közösség kizárólag a kevésbé kényszerítő eszközök kudarca

<sup>32</sup> Uo. 4.16

<sup>33</sup> Lásd: SÜLYÖK, 2003, 38-39. o.

<sup>34</sup> Uo. 4.20

<sup>35</sup> William W. BURKE-WHITE: *Adoption of the Responsibility to Protect*, University of Pennsylvania Law School, Public Law, 2011, SSRN, 6. o.

<sup>36</sup> ICISS: *Responsibility to Protect*, 2001, 6.21

<sup>37</sup> Uo. 6.29, 6.31

<sup>38</sup> Uo. 4.33

<sup>39</sup> Uo. 4.34

után fordulhat az intervencióhoz.<sup>40</sup>

Az arányos eszközök alkalmazása megköveteli a mindenkori interveniáló felektől, hogy a kitűzött humanitárius célhoz igazítsák a tervezett fegyveres akció intenzitását.<sup>41</sup>

Végül az ésszerű kilátások, mint követelmény, arra hívja fel a figyelmet, hogy a fegyveres beavatkozás kizárólag akkor fogantatható, ha fennáll annak az ésszerű esélye, hogy ezen eszközzel a humanitárius katasztrófa megállítható.<sup>42</sup>

A Bizottság által elkészített jelentés rendkívül progresszív javaslatokkal próbálta meg orvosolni a humanitárius intervenció dilemmáját, pontosan ezért azonban nem számíthatott a tagállamok - különösen az öt állandó támogatására -, előrevetítve ezzel a 2005-ben elfogadásra került World Summit Document-nek az eredeti elképzeléshez képest hiányos voltát.

### 2.3 A 2005. évi Világ Vezetőinek Csúcstalálkozóján elfogadott dokumentum (World Summit Document)

A védelmi felelősség koncepciójának eddigi rövid pályafutása alatt a leginkább ünnepezt fordulópontra a 2005-ben összehívott, 192 ország részvételével megrendezett Világ Vezetőinek Csúcstalálkozója töltötte be.<sup>43</sup> Ekkor az óriási diplomáciai erőfeszítéseknek köszönhetően konszenzussal elfogadásra került az a közgyűlési határozat (World Summit Document, Dokumentum), amelynek két pontja az eredeti elgondoláshoz képest jelentős módosításokkal ugyan, de befogadta a védelmi felelősség elméletét.

138. „Minden egyes Állam felelősséggel tartozik, hogy megvédje saját lakosságát a népirtástól, háborús bűntettektől, etnikai tisztogatásoktól és az emberiség elleni bűncselekményektől. Ez a felelősség magában foglalja e bűncselekmények megelőzését, beleértve az ezekre való felbujtást is, megfelelő és szükséges eszközök igénybevételével. Mi elfogadjuk ezt a felelősséget és ennek megfelelően fogunk cselekedni. A nemzetközi közösség pedig ösztönzéssel és segítséggel tartozik az Államok felé, hogy azok gyakorolhassák e felelősségüket, ugyanakkor támogatja az Egyesült Nemzetek Szervezetét annak érdekében, hogy korai figyelmeztető rendszereket állíthassanak fel.

139. A nemzetközi közösség az Egyesült Nemzetek Szervezetén keresztül felelősséggel tartozik aziránt, hogy igénybe vegye a megfelelő diplomáciai, humanitárius és egyéb békés eszközöket az Alapokmány VI. és VIII. fejezetének megfelelően, annak érdekében, hogy védelmezze a lakosságot a népirtástól, háborús bűntettektől, etnikai tisztogatásoktól és emberiség elleni bűncselekményektől. Ebben az összefüggésben készek

<sup>40</sup> Uo. 4.37

<sup>41</sup> Uo. 4.39

<sup>42</sup> Uo. 4.41 42

<sup>43</sup> W. Andy KNIGHT: *The Development of the Responsibility to Protect – From Evolving Norm to Practice* In: *Global Responsibility to Protect* 3., 2011, 32. o.

*vagyunk kollektív lépéseket tenni, időszerű és meghatározó módon, a Biztonsági Tanács igénybevételével, az Alapokmánynak megfelelően, beleértve a VII. fejezetet, eseti jelleggel, és ha sürgőszerű, együttműködve a releváns regionális szervezetekkel, amennyiben a békés eszközök alkalmatlannak bizonyulnak és a nemzeti kormányzati szervek törekvése, hogy megvédje a lakosságot népiirtástól, háborús bűntettektől, etnikai tisztogatástól és emberiség elleni bűncselekményektől nyilvánvalóan kudarcot vall. (...)”*

A Dokumentum jelentősen leszűkítette a védelmi felelősség alkalmazási körét, hiszen annak alkalmazása arra a négy esetkörösre korlátozódik, amely tényállások a nemzetközi közösség felelősségi körére is irányadóak.<sup>44</sup> Ezen esetkörök a következő - komoly nemzetközi jogi joggyakorlattal rendelkező- bűncselekmények: *népiirtás, háborús bűntettek, etnikai tisztogatások és az emberiség elleni bűncselekmények.*

A még inkább szemet szűrő különbség azonban a legnagyobb jelentőséggel bíró válaszreakció felelősségének minőségi megváltoztatásában érthető tetten, hiszen míg a diplomáciai, humanitárius és egyéb békés eszközök alkalmazásánál „felelősséget vállal” a nemzetközi közösség, addig a fegyveres beavatkozás esetében a felelősség kifejezést felváltotta a „készek vagyunk” megfogalmazás.<sup>45</sup>

További lényeges eltérés, hogy a Dokumentum elvetette azt az ICISS által kidolgozott kritériumrendszert, amely garanciát kívánt biztosítani a fegyveres fellépésekkel szemben, és egy, a politikai mérlegeléseknek végletekig teret biztosító megfogalmazással váltotta fel azt.<sup>46</sup> A döntéshozók ezzel elutasították, hogy a Biztonsági Tanácsot bármely jogi kötelezettségnek alávetessék, továbbra is fenntartva annak politikai jellegét. A Dokumentum ugyanakkor a Magas rangú Fórum által kiadott Dokumentumhoz hasonlóan<sup>47</sup> a Biztonsági Tanácsot említette meg, mint a fegyveres beavatkozások kizárólagos kezdeményezőjét és nem rendelkezett arról az esetről, ha az Egyesült Nemzetek Szervezetén kívül kerülne sor hasonló katonai akcióra.<sup>48</sup>

### **3. A védelmi felelősség elmélete a nemzetközi jog szemszögéből**

A védelmi felelősség bemutatásánál a World Summit Document-re fogok hagyatkozni, ugyanis mind a mai napig ez a legnagyobb autoritással rendelkező dokumentum a témában. Követve Ban Ki-moon máig hivatalban lévő ENSZ főtitkár kiváló felosztását, a védelmi felelősséget három egymásra épülő pillér bemutatásával kívánom ismertetni.

<sup>44</sup> A/RES/601 (World Summit Document), 2005, 138. 139. bek.

<sup>45</sup> Uo. 139. bek. második mondat

<sup>46</sup> Vö: World Summit Document, 2005, 139. bek. második mondat; ICISS: Responsibility to Protect, 2001, 4.16

<sup>47</sup> Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/565, 2004

<sup>48</sup> PAYANDEH, 2010, 476. o.

### 3.1 A védelmi felelősség első pillére: a honos állam felelőssége a saját lakosságának védelme iránt

A Világ Vezetőinek Csúcstalálkozóján elfogadott Dokumentum 138. bekezdésének első két mondata vonatkozik az államok elsődleges védelmi felelősségére a népirtás, háborús bűntettek, etnikai tisztogatás és emberiség elleni bűncselekmények esetében. Figyelembe véve e rendelkezés már meglévő nemzetközi jogi alapjait, valamint ebből következően a többi idevonatkozó rendelkezéshez képest lényegre törő voltát, egyértelműen megállapítható, hogy a honos állam saját lakossága iránti védelmi felelőssége az, amely a legsúlyosabb kötelezettséget rója a tagállamokra. Nem véletlen tehát, hogy a főtitkár később a következőképpen vélekedett a Dokumentum 138. paragrafusáról: „figyelemre méltó annak világos megfogalmazása, az egyszerűsége és a fenntartások hiánya”.<sup>49</sup>

Annak ellenére, hogy az előbb említett négy bűncselekményi tényállás következetesen tiltva van a nemzetközi jog szintjén, az egyes cselekmények, amelyek a törvényi tényállást megvalósítják, valamint az egyes államok kötelezettsége a megelőzésüket illetően egyértelműbb a népirtás és a háborús bűntettek vonatkozásában, mint az emberiség elleni bűncselekmények és etnikai tisztogatások esetében.<sup>50</sup>

Azért, hogy értékelhessük az első pillér emberi jogok védelmével való kapcsolatát, érdemes előrebocsátani, hogy a nürnbergi per befejeztével (1946), illetőleg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadásával (1948) a szuverén államok saját lakosságával való kapcsolata már nem kizárólagosan az államok belső joghatóságába tartozik, hanem különleges esetekben akár a nemzetközi jog tárgyává is válhat.<sup>51</sup> Ebből következően az emberi jogok akár regionális, akár globális helyzete – ideértve a joggyakorlatból eredő vívmányokat is -, számos ponton kapcsolódik a védelmi felelősség első pilléréhez, hozzájárulva annak mind erősebb nemzetközi jogi beágyazottságához.

A legjelentősebb, szinte már „globális hatályú” egyezmény az Egyesült Nemzetek keretében elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 163 részes tagállammal, amely számos egyéb rendelkezése között kimondja az élethez való jog abszolút jellegét.<sup>52</sup>

A számottevő, az emberi jogok regionális védelmét biztosító szerződések közül vezető szerepet tölt be az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR) valamint az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (ACHR). Nem véletlen, hogy a Nemzetközi Bíróság a Bosznia kontra Szerbia ügyben meghozott ítéletében az amerikai és a strasbourgi bíróság joggyakorlatában is fellelhető „*due diligence*” felelősségi alakzatot alkalmazta.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Ban KI-MOON: *Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677, 2009, 13. bek.

<sup>50</sup> Alex J. BELLAMY and Ruben REIKE: *The Responsibility to Protect and International Law* In: *Global Responsibility to Protect 2*, 2010, HeinOnline, 276. o.

<sup>51</sup> Sheri P. ROSENBERG: *Responsibility to Protect: A Framework for Prevention*, In: *Global Responsibility to Protect I*, 2009, 450. o. 51

<sup>52</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 1966

<sup>53</sup> Részletesebb elemzésért lásd: ROSENBERG, 2009, 456. o.



Jelenleg a tömeges emberi jogi jogsérelmekre főszabály szerint<sup>54</sup> államon belüli konfliktusok keretében, leplezetten kerül sor, az elkövetőknek az állami szervekhez való viszonya ellentmondásos.<sup>55</sup> Éppen ezért bír kritikus jelentőséggel az az egyre szélesebb alkalmazást nyerő joggyakorlat, amely egyrészt kiszélesítette az államok felelősségi körét olyan személyekre is, akik nem állami szereplők, de szoros kapcsolatban állnak az állam különböző szerveivel, másrészt pozitív, azaz tevőleges kötelezettségeket ró az államokra az egyének védelme érdekében.<sup>56</sup>

A védelmi felelősség hatályát szem előtt tartva az élethez és a testi épséghez való jog köré kiépült bírói gyakorlatnak van a legnagyobb relevanciája, és mivel valamennyi alapjog e nélkül elképzelhetetlen lenne, ezért mind az amerikai, mind a strasbourgi joggyakorlat ehhez a joghoz fűzte a legtöbb tevőleges állami kötelezettséget.<sup>57</sup> Megállapítható ugyanakkor az is, hogy jelentős mértékben eltér egymástól a regionális egyezmények által biztosított védelmi szint, melynek következtében a strasbourgi bíróság esetjoga által meghatározott tevőleges kötelezettségek<sup>58</sup> véleményem szerint nem szolgálhatnak alapjául a valamennyi államtól elvárható minimális védelmi szintnek.

A *népirtás* bűncselekménye autonóm jelentést az Egyesült Nemzetek keretében 1948-ban elfogadott Népipirtás elleni Egyezménynek köszönhetően kapott, amely a 138 részes tagállammal mind a mai napig a legjelentősebb nemzetközi jogforrása a genocídium tényállásának.<sup>59</sup> Az Egyezmény jelentőségét tovább növelte, hogy a Nemzetközi Bíróság már 1951-ben kijelentette egy tanácsadó véleménye során, hogy „a Szerződés kötelező erővel bír azon államokra nézve is, akik nem írták alá, figyelembe véve, hogy olyan alapvető elveket fogalmaz meg, amely valamennyi civilizált nemzet elismer”.<sup>60</sup>

Az Egyezmény II. cikke tartalmazza a népirtás bűncselekményének definícióját, amelyet ugyan számos szerző kritizált leszűkítő jellege miatt,<sup>61</sup> mégis számos Nemzetközi Büntetőbíróság (*Criminal Tribunal for former Yugoslavia, Criminal Tribunal for Rwanda, International Criminal Court*) átvette a fogalmat.<sup>62</sup> A népirtás büntette az Egyezmény értelmében kiterjed a nemzeti, etnikai, faji valamint vallási csoportok teljes vagy részleges kiirtására mind háború, mind béke idejében.<sup>63</sup>

Az Egyezmény I. cikkének értelmében a szerződő felek nem csak a népirtás tényállásának büntetésére kötelesek joghatóságuk körében, hanem annak megelőzésére is.<sup>64</sup> A megelőzés kötelezettségének pontos meghatározása azonban

<sup>54</sup> Mind a mai napig tartó konfliktus: Dárfúr, Szudán kiváló példa erre, ahol az atrocitásokat egy Janjaweed nevezetű csoport követi el, akiknek a kormányzattal való viszonyuk igen összetett. (ROSENBERG, 2009, 451-452. o.)

<sup>55</sup> Uo. 452-453. o.

<sup>56</sup> ROSENBERG, 2009, 452. o.

<sup>57</sup> Uo. 455. o.

<sup>58</sup> A strasbourgi bíróság rendelkezik a legszélesebb esetjoggal az államok pozitív kötelezettségét illetően Rosenberg véleménye szerint.

<sup>59</sup> Antonio CASSESE: *International Criminal Law*, Oxford University press, 2005, 96. o.

<sup>60</sup> ICJ: *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, 1951, 15, 23

<sup>61</sup> Az Egyezmény így nem terjed ki a kulturális genocídiumra, valamint a politikai csoportosulások tudatos megsemmisítésére. Lásd: CASSESE, 2005, 96-97. o.

<sup>62</sup> BELLAMY-REIKE, 2010, 276. o.

<sup>63</sup> *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Paris, 1948

<sup>64</sup> Véleményem szerint a szerződés hivatalos magyar változata túlságosan szűkítő jellegű, ezért hibás fordítást takar,

nem található meg az Egyezményben, explicite csupán a VIII. cikk említi meg, miszerint valamennyi szerződő fél segítségül hívhatja az Egyesült Nemzetek Szervezetének illetékes szerveit e kötelezettség teljesítése érdekében.<sup>65</sup> Ennek következtében az elkövetkező évek kérdése marad, hogy milyen mértékű kötelezettségeket ró a megelőzés a tagállamokra.

1948 és az 1990-es évek eleje között a nemzetközi közösség figyelmen kívül hagyta az Egyezmény rendelkezéseit, 1993-ban azonban Bosznia-Hercegovina az Egyezmény megsértése miatt keresetet indított a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (későbbi Szerbia-Montenegró, majd Szerbia) ellen a Nemzetközi Bíróság előtt.<sup>66</sup> A Bíróság 2007-ben hozta meg ítéletét, amely nem csak azért tekinthető mérföldkőnek a nemzetközi jog történetében, mert először ítélték el egy államot az elkövetők felelősségre vonási kötelezettségének megsértéséért, hanem mert a Bíróság először értelmezte a megelőzés kötelezettségét.<sup>67</sup> Az ítélet érdekessége, hogy a Bíróság felmentette Szerbiát a népirtás elkövetésének vádja alól, a népirtás megelőzése miatt azonban mégis bűnösnek találta.

A Bíróság előjáróban leszögezte, hogy a megelőzés kötelezettsége normatív és tevőleges kötelezettséget ró az államokra, elosztatva ezzel a megelőzés tényleges jogi tartalma körüli kételyeket.<sup>68</sup> A Bíróság értelmezésében ez a kötelezettség elkülönül az elkövetők felelősségre vonásának kötelezettségétől, és több mint az Egyezmény VIII. cikkében felkínált lehetőség igénybevétele.<sup>69</sup>

Ezt követően a Bíróság – mérítve az emberi jogok védelme során kialakított joggyakorlatból –, megállapította, hogy a megelőzés kötelezettsége nem eredményorientált, hanem az adott állam által tanúsított magatartás alapján bírálendő el.<sup>70</sup> Ennek megfelelően a Bíróság szerint a megelőzés magában foglalja mindazon eszközök alkalmazását, amely ésszerű keretek között elérhető az adott állam számára annak érdekében, hogy megelőzze a népirtás előfordulását.<sup>71</sup>

A megelőzés kötelezettsége tehát mindig az adott körülmények feltárásával állapítható meg, azaz esetről esetre változik. Mivel a Bíróság a Bosznia kontra Szerbia ügyben meghozott ítélete Szerbiával szemben nem a hagyományos értelemben vett joghatóság körében került elbírálásra, hanem exterritoriális alapon, ezért az indokolásban meghatározott további szempontok a védelmi felelősség második pillérnél irányadóak, így azokat a következő pillérnél kívánom ismertetni.

A háborús bűntettek az egyre inkább letisztult szokásjog, valamint a háborúk során irányadó szerződések (amennyiben alkalmazhatóak) humanitárius kötelezettségekre vonatkozó előírásainak súlyos megsértését takarják.<sup>72</sup> Amint a *Tadic*-ügyben a volt Jugoszlávia területén elkövetett bűncselekmények felelőssége

---

hiszen az általános megelőzés kifejezés helyett megelőző rendszabályok elfogadására kötelezi a feleket. (Uo. Article I.)

<sup>65</sup> Uo. Article VIII.

<sup>66</sup> Eyal MAYROZ: *The legal duty to „prevent”: after the onset of „genocide”*, In: *Journal of Genocide Research* 14:1, 2012, 81.o.

<sup>67</sup> Scott SHACKLEFOLD: *Holding States Accountable for the Ultimate Human Right Abuse: A Review of the International Court of Justice’s Bosnian Genocide Case*, In: *Human Rights Brief* 14, no. 3., 2007, 22. o.

<sup>68</sup> International Court of Justice: *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, Judgement of 26 February 2007, 427.

<sup>69</sup> Uo. 427.

<sup>70</sup> Uo. 430.

<sup>71</sup> Uo. 430.

<sup>72</sup> CASSESE, 2005, 47. o.

vonásáért felelős Nemzetközi Törvényszék megjegyezte, ahhoz, hogy súlyos jogsérelem valósulhasson meg három konjunktív feltételnek kell teljesülnie: (i) a háborús bűntettek egy jelentős érték védelmét szolgáló szabályt kell megsértenie; (ii) e szabálynak szokásjogi vagy szerződéses beágyazottsággal kell rendelkeznie; (iii) valamint a cselekménynek akár a szokásjog, akár a szerződéses jog büntetőjogi felelősséget kell, hogy tulajdonítson.<sup>73</sup>

Figyelembe véve napjaink konfliktusainak jellegét, kiemelkedő relevanciával bír a védelmi felelősség koncepciója szempontjából az a tény, hogy nem csak a nemzetközi, hanem a belső fegyveres konfliktusok során is irányadó a háborús bűncselekményekre vonatkozó szabályok legnagyobb többsége.<sup>74</sup>

A háborús bűntettek legjelentősebb szerződéses jogforrását képezi az 1949-ben elfogadott négy Genfi Egyezmény és az ezekhez kapcsolódó 1977-ben elfogadott két kiegészítő jegyzőkönyv, amelyek nem csak a háborús cselekményekben résztvevő személyeket (kombattánsok) védelmezik, hanem azon személyeket is, akik nem, vagy már nem vesznek részt az összecsapásokban (civiliek, sebesültek, korábbi kombattánsok, akiket elfogtak).<sup>75</sup> Mára elfogadottá vált, hogy a Genfi Egyezmények által előírt alapvető normák súlyos megsértésétől való tartózkodás *ius cogens*nek minősül, azaz feltétel nélkül alkalmazása kötelező a szerződésben nem részes tagállamok számára is.<sup>76</sup>

Első olvasatra különös jelentőséggel bírhat a védelmi felelősség második és harmadik pillére szempontjából az I. Genfi Egyezmény I. cikkében meghatározott kötelezettség, amelynek értelmében a szerződő feleknek nem csak tiszteletben kell tartaniuk az Egyezményt, hanem be is kell tartatniuk azt.<sup>77</sup> Az Egyezményhez fűzött kommentár azonban kizárólag az adott állam irányítása alatt álló csapatokra vonatkozóan érti a tiszteletben tartatás kötelezettségét és nem célja kiterjeszteni az állam felelősséget az ellenfél magatartására is.<sup>78</sup> Ennek fényében az Egyezmény normái véleményem szerint nem alapozhatják meg az államok védelmi felelősségének második és harmadik pillérét, így nem értek egyet Alex J. Bellamy ezen nézetével.<sup>79</sup>

A védelmi felelősséget megalapozó harmadik bűncselekmény az *emberiesség elleni bűncselekmények* heterogén halmaza. Az emberiesség elleni bűncselekmények meghatározására elsőként<sup>80</sup> a második világháborút követően 1945-ben elfogadott Londoni Statútumban került sor.<sup>81</sup> Az előbbi által alkalmazott fogalommal hasonló definíciókat alkalmaztak a Kelet Katonai Bíróságot, a Ruandai

<sup>73</sup> International Criminal Court: Judgement Tadic Case, IT-94-1-T 610

<sup>74</sup> Ekkehard STRAUSS: *A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect*. In: *Global Responsibility to Protect I*, 2009, 314. o. HeinOnline

<sup>75</sup> CASSESE, 2005, 48. o.

<sup>76</sup> CASSESE, 2005, 98. o.

<sup>77</sup> I. Geneva Convention, Geneva, 1949, Article I.

<sup>78</sup> Jean S. PICTET (szerk.): *Commentary to the I. Geneva Conventions of 1949*, International Committee of the Red Cross, 1952, 26. o.

<sup>79</sup> BELLAMY-REIKE, 2010, 278. o.

<sup>80</sup> Az emberiesség elleni bűncselekmény fogalma a világtörténelemben először 1915-ben merült fel az örmény népirtást követően, amikor a franciák, az angolok és az oroszok együttesen kiadtak egy deklarációt, amelyben elítélték a török kormány büntetéseit. (CASSESE, 2005, 67. o.)

<sup>81</sup> M. Cherif Bassiouni: *Crimes Against Humanity Historical Evolution and Contemporary Application*, Cambridge University Press, 2011, 3. o.

Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICTR), a Jugoszláv Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICTY), valamint a Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICC) létrehozó statútumokban.<sup>82</sup>

Az említett jogi dokumentumokból levezethetőek az emberiség elleni bűncselekmények legfontosabb közös jellemzői: (i) valamennyi bűncselekmény az emberi méltóság elleni súlyos támadásként értelmezhető; (ii) nem elszigetelt szórványos cselekmények, hanem a kormány programjának része vagy széleskörű és módszeres gyakorlatot feltételeznek, amelyet a kormány, vagy a de facto hatalom eltűr, illetőleg támogat; (iii) mind háború, mind béke idején elkövethetőek (iiii); a bűncselekmény sértettjeinek civileknek kell lenniük, amennyiben háború alatt követik el, akkor olyan személyeknek, akik, nem vagy már nem vesznek részt az összecsapásokban. Utóbbiakhoz sorolja a nemzetközi szokásjog az ellenséges kombattánusokat is, ellentétben az ICTR, az ICTY, valamint az ICC statútumaival.<sup>83</sup>

Habár mára az emberiség elleni bűncselekmények a nemzetközi szokásjog feltétlen alkalmazását igénylő normái között találhatóak, továbbra sem létezik olyan széleskörű nemzetközi szerződés a témában, mint háborús bűntettek esetében a Genfi Egyezmények. Ennek következtében az államok felelőssége csupán az elkövetéstől való tartózkodásra szorítkozik, nem jelenik meg olyan tevőleges kötelezettség, mint a népirtás esetében a megelőzés. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban azt a tényt, hogy immáron 122 állam részese<sup>84</sup> a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának, amely az elkövetéstől való tartózkodáson kívül a kivizsgálás és a felelősségre vonás kötelezettségét is magában foglalja.<sup>85</sup>

Az előző bűncselekményekkel ellentétben az *etnikai tisztogatás*<sup>86</sup> érdekes módon nem minősül önmagában büntetendő törvényi tényállásnak, büntetendőek azonban azok az emberiség elleni bűntettek, háborús bűntettek, valamint bizonyos esetekben a népirtás, amelyek mind elkövetési magatartásai az etnikai tisztogatásnak.<sup>87</sup> Ennek következtében a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumában az etnikai tisztogatás büntette a VI. cikkely (népirtás), a VII. cikkelyben (az emberiség elleni bűncselekmények) valamint a VIII. cikkely (háborús bűntettek) rendelkezései között lelhető fel.<sup>88</sup>

Annak érdekében, hogy pontosan meghatározhassuk a védelmi felelősség első pillérének a nemzetközi joghoz való viszonyát, érdemes két részre osztani a Világ Vezetőinek Csúcstalálkozóján elfogadott Dokumentum 138. bekezdésének idevágó rendelkezéseit. A szakirodalom azon megállapítása, amely szerint az első mondatban vállalt kötelezettség már eleve meglévő nemzetközi jogi kötelezettséget takar, úgy gondolom – figyelembe véve e bűncselekmények tilalmának *ius cogens* jellegét – teljességgel megalapozott, amennyiben a védelem alatt az államoknak a bűncselekményektől való tartózkodást, adott esetben az elkövetők felelősségre

<sup>82</sup> BELLAMY-REIKE, 2010, 279. o.

<sup>83</sup> CASSESE, 2005, 64. o.

<sup>84</sup> Rome Statue of the International Criminal Court, Rome, 1998

<sup>85</sup> Uo.

<sup>86</sup> A fogalom kialakulásának eredete a Boszniában vívott háborúhoz köthető. (Jonath EATON: *An emerging norm? Determining the meaning and legal status of the responsibility to protect*, In: Michigan Journal of International Law Vol. 32:765, 2011, HeinOnline, 781. o.)

<sup>87</sup> STRAUSS, 2009, 315. o. 87

<sup>88</sup> Anne-Marie JUDSON: *Where is R2P grounded in international law*, University of Otago, Dunedin, New Zealand, 2012, 68.o.

vonását értjük. Ezzel szemben nem tartom ennyire egyértelműnek az első pillérhez tartozó megelőzés kötelezettségének *ius cogens* státuszát, hiszen a megelőzés *explicite* kizárólag a népirtásról szóló egyezményben található. Erősíti ugyanakkor a megelőzés feltétlen alkalmazást igénylő jellegét az a tény, hogy a Dokumentum elfogadásakor az első pillérben vállalt kötelezettségekkel valamennyi, még a védelmi felelősséggel szemben kritikus álláspontra helyezkedő tagállamok<sup>89</sup> is egyetértettek.

### **3.2 A védelmi felelősség második pillére: a nemzetközi közösség felelőssége a megelőzés terén**

A védelmi felelősség második pillére, amely a nemzetközi közösség megelőzésének a felelősségét takarja, Ban Ki-moon értelmezése szerint négy részre osztható: (i) az *Államok ösztönzése, hogy eleget tegyenek elsődleges védelmi kötelezettségüknek*; (ii) *segítség nyújtása a számukra, hogy gyakorolhassák kötelezettségüket* (iii) *kapacitás kiépítésében való közreműködés*; (iv) *valamint azoknak az Államoknak támogatása, amelyek nyomás alatt vannak még a konfliktus kitörése előtt*.<sup>90</sup> Amíg a segítség első formája Ban Ki-moon értelmezése szerint a meggyőzés, addig a másik három közös elköteleződést és tevékeny részvételt feltételez a nemzetközi közösség és az állam között, közös azonban mindegyikben, hogy kizárólag békés eszközöket feltételeznek.<sup>91</sup> A védelmi felelősség első pillérével ellentétben a második és harmadik pillér nemzetközi jogi beágyazottsága jóval szűkebb körű, következésképpen a Dokumentum e rendelkezései bírnak a leginkább „forradalmi jelleggel”.

A Népirtásról szóló Egyezménynek a VIII. cikke foglalkozik a nemzetközi közösség feladataival, amelyben kimondásra kerül, hogy „*valamennyi szerződő fél az Egyesült Nemzetek Szervezetének illetékes szerveihez fordulhat annak érdekében, hogy ezek az Egyesült Nemzetek Alapokmányának megfelelően olyan rendszabályokat fogantossanak, amelyek véleményük szerint alkalmasak a népirtás (...) megelőzésére és megszüntetésére*”. A megfogalmazás módjából következően véleményem szerint nem úgy tűnik, hogy ezeknek a szerveknek kötelezettsége lenne eljárni, sokkal inkább, hogy eljárásukat egy lehetséges alternatívaként kínálja fel az Egyezmény, egyetértve tehát a szakirodalomban elterjedt nézettel.<sup>92</sup> Ennek következtében a harmadik fél azon kötelezettsége, hogy megelőzze a népirtást, igen bizonytalan, így további magyarázatra szorul egyrészt az Egyesült Nemzetek Szervezetének felelősségét illetően, másrészt a részes tagállamok vonatkozásában.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének felelőssége már kizárólag az Alapokmány 105. cikkét figyelembe véve is értelmezhetetlen, hiszen immunitást élvez. Felmerül azonban a kérdés, hogy ez az immunitás kiterjed-e olyan súlyos bűncselekményekre, mint a népirtás büntette akkor, amikor a Biztonsági Tanács

<sup>89</sup> Pl. Kína, Oroszország, Indonézia, Kuba, Venezuela stb.

<sup>90</sup> Ban KI-MOON, 2009, 28. bek.

<sup>91</sup>Uo.

<sup>92</sup> MAYROZ, 2012, 81.o.

rendelkezett megfelelő információval és kapacitással, hogy megelőzze annak elkövetését.

Az iménti kérdésben foglalt állást a holland legfelső bíróság akkor, amikor 2012-ben joghatóság hiányára hivatkozva elutasította a Srebrenicai Édesanyák Egyesületének az Egyesült Nemzetek Szervezete elleni keresetét.<sup>93</sup> A bíróság ítéletében kimondta, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete abszolút immunitást élvez,<sup>94</sup> amelyet még az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított bírósághoz fordulás joga sem derogálhat. A bíróság az 1969. évi bécsi egyezmény releváns rendelkezéseinek figyelembe vétele után az emberi jogok oldaláról közelítette meg a kérdést, okfejtésében arra hivatkozott, hogy szükségszerű és arányos a jogkorlátozás, hiszen az áldozatoknak lehetősége van mind a holland állam, mind az elkövetők felelősségre vonására.<sup>95</sup>

Ugyanebben az ügyben a felperesek pertársaságban perelték a holland államot is. A holland legfelső bíróság érvelésében az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára hagyatkozott,<sup>96</sup> amikor a holland állam felelősségéről kellett határoznia. A strasbourgi bíróság ugyanis már 2007ben megállapította, hogy a bírói kontroll tagállamok általi kiterjesztése a Biztonsági Tanács határozatának a felhatalmazása alapján kivitelezett műveletekre egyrészt veszélyeztetné a Biztonsági Tanácsot legfőbb feladatának az ellátásában, másrészt veszélyeztetné a katonai akciók eredményességét is.<sup>97</sup>

A holland legfelső bíróság előbbi döntése, úgy vélem, megkerülhetetlen a védelmi felelősség második és harmadik pillére szempontjából, hiszen immunitást biztosított a megelőzés felelősségének vonatkozásában azoknak az államoknak, akik a Biztonsági Tanács határozatát hajtják végre. Kritikus jelentőséggel bírhat ez a rendelkezés, hiszen így az államok mentesülni tudnak a Nemzetközi Bíróság által a Bosznia kontra Szerbia ügyben felállított roppant szigorú felelősségi szabály alól, arra ösztönözve ezáltal a nemzetközi közösséget, hogy minél előbb szülessen az ügyben Biztonsági Tanács által hozott határozat.

Az államok nemzetközi felelőssége szempontjából megkerülhetetlen az ENSZ keretében működő Nemzetközi Jogi Bizottság (*International Law Commission, ILC*) által 2001-ben elkészített Államfelelősségi Tervezet (*Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*).<sup>98</sup> Az 59 cikkből álló tervezetet ugyan az ENSZ Közgyűlése többször is a tagállamok figyelmébe ajánlotta, nemzetközi szerződés azonban mind a mai napig nem született belőle. Ennek ellenére a dokumentum cikkeinek túlnyomó többsége, ahogy ezt a Nemzetközi Bíróság több ítéletében is

<sup>93</sup> Az egyesület keresetében arra hivatkozott, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete valamint a holland állam részlegesen felelős az 1995-ben kialakított védelmi övezet srebrenicai kudarcáért, ahol holland békefenntartók állomásoztak, és amely biztonsági területet a Biztonsági Tanács határozata alapján alakítottak ki. Ezen szervek bukása következtében és az azt követő népiirtás összesen 8.000 ember halálát okozta. (Supreme Court of the Netherlands, Judgement 10/04437, 2012, 4.1.1)

<sup>94</sup> Uo. 4.3.6

<sup>95</sup> Uo. 4.1.2

<sup>96</sup> European Court of Human Rights: *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, Decision no. 71412/01, 78166/01, 2007

<sup>97</sup> Supreme Court of the Netherlands, Judgement 10/04437, 2012, 4.3.4

<sup>98</sup> Anthony AUST: *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2010, 376. o.

megállapította, fennálló nemzetközi szokásjogot tükröz.<sup>99</sup> A Tervezet 40. illetőleg 41. cikke vonatkozik a nemzetközi közösség felelősségére abban az esetben, ha egy állam egy feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi kötelezettségét súlyosan megszegi. A Bizottság tehát minőségi különbséget tesz azáltal, hogy elismeri bizonyos állami jogsértések nem csak a közvetlenül sértett államot, hanem az egész nemzetközi közösséget érintő voltát.<sup>100</sup>

A Bizottság distinkciója nem előzmény nélküli, ugyanis a Nemzetközi Bíróság 1970-ben a *Barcelona Traction* ügyben már kimondta, hogy bizonyos kötelezettségek az egész nemzetközi közösség felé irányulnak, és figyelembe véve az ügyben releváns jogok jelentőségét, valamennyi államnak jogi érdeke fűződik a védelmükhöz.<sup>101</sup>

Annak érdekében, hogy az egész nemzetközi közösség felelőssége felmerülhessen, a jogsértésnek elsőként egy feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi normába kell ütköznie.<sup>102</sup> Azon négy bűncselekmény elkövetése, amelyekre a védelmi felelősség hatálya kiterjed, egyértelműen ilyen jellegű jogsértéseknek minősülnek, azaz a Tervezetben kifejtett rendelkezések a harmadik pillérre is maradéktalanul alkalmazhatóak. Ennek indoka az a dogmatikai elhatárolás, hogy a bűncselekmények elkövetése megkezdődött, ezért a megelőzés már fogalmilag kizárt.

Nem ilyen egyértelmű azonban - ahogy ezt már korábban is kifejtettem -, hogy a megelőzés kötelezettségének elmulasztása a háborús bűntettek, az emberiség elleni bűncselekmények, valamint az etnikai tisztogatás esetében érvényesül-e.

Ezekből kifolyólag a Tervezetben kifejtettek csak akkor alkalmazhatóak a második pillér vonatkozásában, ha a vizsgált kötelezettségek *ius cogens* jellegét elismerjük. Súlyos jogsértésről a Tervezet 40. cikk második bekezdésének értelmében akkor beszélhetünk, ha „*az adott állam a jogsértést nagymértékben vagy rendszerszerűen követi el*”. Mivel mind a négy bűncselekményi tényállás fogalmi eleme egy meghatározott küszöbérték, ezért okkal tehetjük fel, hogy valamennyi megfelel a két minőségi követelménynek, tehát kiváltják a nemzetközi közösség második pillérbeli felelősségét.

A megelőzés elmulasztása esetén a minőségi jelzők megítélése precízebb vizsgálatot igényel, mint az előző esetben, de egyáltalán nem gondolom fogalmilag kizártnak azt, hogy egy ilyen jellegű jogsértés (tehát ami a bűncselekmény tényleges elkövetését nélkülözi), ne lehetne kiterjedt vagy rendszerszerű. A Tervezet 41. cikke sorolja fel a feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi norma súlyos megsértésének jogkövetkezményeit: (i) az államoknak törvényes eszközöket felhasználva együtt kell működniük annak érdekében, hogy megakadályozzák a jogsértést; (ii) semelyik állam sem ismerheti el jogszerűnek a jogsértéssel kialakult helyzetet; (iii) semelyik állam sem biztosíthat segítséget és támogatást annak érdekében, hogy fenntartsák

<sup>99</sup> KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 437. o.

<sup>100</sup> International Law Commission: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries. In: Yearbook of the ILC, 2001, vol. II., 110. o.

<sup>101</sup> International Court of Justice: *Belgium v. Spain*, Judgement of 5 February 1970, 33.

<sup>102</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, ILC, 2001, Article 40

a jogsértést.

Elemmezve e jogkövetkezményeket egyértelműen megállapítható, hogy a legsúlyosabb terhet az államok számára a megakadályozásban való együttműködés kötelezettsége rója, hiszen a többivel ellentétben ez tevéleges magatartásra kötelez. Figyelembe véve a lehetséges szituációk egyedi jellegét, maga a Tervezethez fűzött kommentár sem részletezi, pontosan milyen együttműködés keretében kötelesek az államok eljárni.<sup>103</sup> Mindezek ellenére a kommentár megemlíti, hogy az illetékes nemzetközi szervezetek – különösen az ENSZ – fórumává válhat egy ilyen típusú együttműködésnek.<sup>104</sup> A kommentár továbbá hangsúlyozza, hogy az együttműködés kötelezettsége valamennyi államot terheli, beleértve azokat is, akiket a jogsértés nem érintett közvetlenül,<sup>105</sup> alátámasztva ezzel az államok egyetemes felelősségét, melyet a védelmi felelősség második pillére keretében vállaltak.

A fentieknél is homályosabb az a kérdés, hogy az államok pontosan milyen cselekményeket kötelesek foganatosítani, hiszen a kommentár csupán annyit mond ki, hogy közösnek és összehangoltnak kell lennie az államok válaszügyének.<sup>106</sup> A Nemzetközi Jogi Bizottság önmérsékletet tanúsítva a kommentárban azt is megjegyzi, hogy a nemzetközi jog jelenlegi állása szerint kérdéses lehet, hogy az államoknak hasonló együttműködési kötelezettsége valóban létezik-e,<sup>107</sup> azaz a tervezet 40. cikkének 1. bekezdése „egy progresszív fejlődését tükrözheti a nemzetközi jognak”.<sup>108</sup> Ezt a Nemzetközi Jogi Bizottság által szándékosan hagyott szabályozási űrt lenne képes kitölteni a védelmi felelősség konzekvens nemzetközi gyakorlata, biztosítva ezzel az előremutató együttműködés kötelezettségének tényleges jogi kötőerejét.

Visszatérve a Bosznia kontra Szerbia ügyre, az ítélet különlegessége, hogy a Nemzetközi Bíróság elszakította a népirtás megelőzésének kötelezettségét a területi vonatkozásaitól, amikor a hagyományos értelemben vett joghatóságot felcserélte a befolyásolási képesség új, ugyanakkor merőben bizonytalanabb fogalmával.<sup>109</sup> A Bíróság értelmezésében „az államoknak a népirtást elkövetni szándékozó személyekre gyakorolható befolyásolási képessége alapján ítélt meg felelősségük, amelynek értékelése során számos összetevőt figyelembe kell venni”.

110111

Az ítéletben a Bíróság három „összetevőt” nevesített. A földrajzi közelséget,

<sup>103</sup> International Law Commission: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries. In: Yearbook of the ILC, 2001, vol. II., 114. o.

<sup>104</sup> Uo.

<sup>105</sup> Uo.

<sup>106</sup> International Law Commission: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries. In: Yearbook of the ILC, 2001, vol. II., 114. o.

<sup>107</sup> Edward Luck véleménye szerint a nemzetközi jognak csak rendkívül progresszív és széleskörű értelmezésével lehet feltételezni, hogy hasonló kötelezettség valóban létezik. (Edward LUCK: *The United Nations and the Responsibility to Protect*, *The Stanley Foundation*, 2008, 5. o.)

<sup>108</sup> International Law Commission: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries. In: Yearbook of the ILC, 2001, vol. II., 114. o.

<sup>109</sup> Andrea GATTINI: *Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement*, In: *The European Journal of International Law*, Vol. 18., 2007, 699. o.

<sup>110</sup> International Court of Justice: *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, Judgement of 26 February

<sup>111</sup> (GATTINI, 2007, 701.o.)



valamint a politikai és egyéb kapcsolódási pontokat az állam szervei és az esemény legfőbb szereplői között.<sup>112</sup> A Bíróság előbbieken felül egy jogi szempontot is mérlegelt, amikor megállapította, hogy valamennyi állam reakciójának korlátot szabnak a nemzetközi jog mindenkorai normái.<sup>113</sup>

Ezeket követően a Bíróság egy meglehetősen homályos kijelentésében megállapította, hogy „az Államok befolyásolási képessége eltér az adott szituációhoz és a népirtás büntetettől veszélyeztetettekhez fűződő jogi viszonyát illetően”.<sup>114</sup> További bizonytalanságra adhat okot, hogy a Bíróság kijelentéséből egyértelműen levezethető, hogy csak példálózó jellegű felsorolást alkalmazott, utat hagyva ezzel eltérő szempontok figyelembevételére a későbbi esetek során.

Az államokat terhelő megelőzési kötelezettség időbeli dimenzióját tekintve is rendkívül szigorú követelményeket állított fel a hágai székhelyű bíróság. Meghatározta, hogy a vizsgált kötelezettség akkor válik aktuálissá „amint értesül, vagy normális körülmények között értesülnie kellett volna az Államnak a népirtás felmerülésének komoly kockázatáról”.<sup>115</sup> A Bíróság ezzel egy objektív követelményt szabott és lehetővé tette egy állam elítélését akkor is, ha saját felróható magatartásának köszönhetően nem értesült a kockázatokról.

A Bíróság által kifejtett szempontrendszer alapján kirajzolódni látszik azoknak az államoknak a köre, amelyeknek kötelezettsége keletkezik az adott népirtás elkerülésére, megakadályozására. Ennek következtében a védelmi felelősség második pillére konkretizálódni tud és a kollektív, egész nemzetközi közösséget átfogó – és így megfoghatatlan - felelősségi képlet helyett egy valós felelősség, egy valós tevőleges kötelezettség jöhet létre.

Akadályozza ugyanakkor a felelős államok körének pontos lokalizálását, hogy a Nemzetközi Bíróság nem szabott objektív ismérveket annak meghatározására, hogy mikor rendelkezik egy állam megfelelő mennyiségű befolyásolási képességgel annak érdekében, hogy megakadályozza a népirtás elkövetését.<sup>116</sup> Ehelyett a Bíróság ítéletében csupán a szerb állam és a boszniai szerb hadsereg közötti szoros kapcsolatot hangsúlyozta. Az ítéletből az sem nem derül ki, hogy pontosan milyen megelőzési intézkedéseket kellett volna fogantatosítania Szerbiának, ebből kifolyólag pedig a Bíróság nyitva hagyta a megelőzés kötelezettségének tényleges tartalmát.<sup>117</sup>

Amint már fentebb megemlítettem, a népirtás büntette az egyedüli a négy, védelmi felelősség szempontjából releváns bűncselekmény között, amely esetében a megelőzés kötelezettségére explicite felelősséget vállaltak a tagállamok, de – figyelembe véve az Egyezmény pontjainak *ius cogens* jellegét – ezen kötelezettség nem csak a szerződő államokat terheli. Ebből kifolyólag a háborús bűntetteknél, az emberiség elleni bűncselekményeknél valamint azon etnikai tisztogatásoknál, amelyeknek az elkövetési magatartása nem a népirtás hatálya alá tartozó cselekmény, a nemzetközi közösség megelőzési kötelezettsége csak abban az

<sup>112</sup> Uo.

<sup>113</sup> Uo.

<sup>114</sup> Uo.

<sup>115</sup> ROSENBERG, 2009, 472. o

<sup>117</sup> Uo. 469. o

esetben bírhat normatív tartalommal, ha elfogadjuk, hogy elsődlegesen valamennyi állam kötelezettséggel tartozik a vizsgált bűncselekmények megelőzésére a saját joghatósága alá tartozó területeken.

Megerősíti a megelőzési kötelezettség kiterjesztését az a mára már széles körben elterjedt tendencia, amely a népirtást tágabb értelemben használja, mint ahogy az a jogi definícióból következne, vagyis ideért olyan jogsértéseket, amelyek inkább az emberiség elleni bűncselekmények tényállásának felelne meg.<sup>118</sup> Sőt, a civil szféra számos eleme - programadó személyiségek, kutatók és aktivisták - a következetes jogi terminológiát figyelmen kívül hagyva a „tömeges sérelmek”<sup>119</sup> kifejezést használják, így az ICISS jelentése is.<sup>120</sup> A fogalmak összemosódása nem véletlen, hiszen többször bebizonyosodott már a történelem során, hogy a népirtás szó használata inkább elriasztotta a cselekvéstől,<sup>121</sup> mint mobilizálta volna a nagyhatalmakat.<sup>122</sup> További érvként szolgálhat a megelőzési kötelezettség kiterjesztésére, hogy a Nemzetközi Bíróságnak az extraterritoriális alapon meghozott Bosznia kontra Szerbia ítélete itt is iránymutatással szolgálhat, hiszen az általa felállított felelősségi szabály alkalmazhatónak tűnik a másik három bűncselekmény esetében is.

Összességében tehát, amikor a nemzetközi közösség egy jogi kötőerővel nem rendelkező közgyűlési határozatban egyhangúan kötelezettséget vállalt többek között arra, hogy megelőzési felelősséggel tartozik a négy bűncselekmény kialakulása körében valamennyi állam minden lakosával szemben, nem egy jogi beágyazottságot teljesen nélkülöző politikai nyilatkozatot tett. Alátámasztani látszik ugyanis a nemzetközi közösség felelősségét az Államfelelősségi Tervezet 41. cikke, a Nemzetközi Bíróság Bosznia kontra Szerbia ügyben hozott ítélete, valamint az emberi jogok védelmének globális kiteljesedése az államok tevélegesen preventív kötelezettségének erősödésével.<sup>123</sup> Gyengíti azonban a megelőzési felelősség kötelezettségének normatív jellegét az a korábban már említett tény, hogy explicite csak a népirtás, valamint a háborús bűntettek esetében vállaltak kötelezettséget az államok a megelőzésre.

### **3.3 A védelmi felelősség harmadik pillére: a nemzetközi közösség felelőssége a válaszreakció és a beavatkozás terén**

A védelmi felelősség harmadik pillére a főtítkár értelmezésében valamelyest összeolvad a második pillérrel, hiszen e pillér közé sorol olyan – a nemzetközi közösség eszköztárában fellelhető – intézkedéseket, amelyek békés jellegűknél fogva a második pillér vonatkozásában is alkalmazásra kerülhetnek.<sup>124</sup> Az elhatárolás alapját az adott konfliktus jellege adja. Ha megelőzésről már nem lehet szó, mert a releváns bűncselekmények elkövetése megkezdődött, akkor aktivizálódhat a védelmi

<sup>118</sup> Uo. 475. o.

<sup>119</sup> Uo.

<sup>120</sup> Uo.

<sup>121</sup> Az USA 1994-ben azért nem használta a népirtás kifejezést a ruandai eseményekkel kapcsolatban, mert „*bizonyos kötelezettségek merülnek fel ezzel együtt*”. (BELLAMY-REIKE, 2010)

<sup>122</sup> ROSENBERG, 2009, 475. o.

<sup>123</sup> Uo. 476. o.

<sup>124</sup> Ban KI-MOON, 2009, 49. bek.

felelősség utolsó pillére, a válaszreakció.

A védelmi felelősség harmadik pillérét - mind dogmatikai, mind gyakorlati okokból - érdemes két részre osztani. Az első csoportba tartoznak a World Summit Document 139. pontjának első mondata keretében foglalt „*diplomáciai, humanitárius és egyéb békés eszközök összhangban az Alapokmány VI. és VIII. fejezetével*”. A második csoportot a vizsgált dokumentum következő mondatában rögzített kollektív válaszreakciók jelentik, melyek legfontosabb közös tulajdonságát kényszerítő jellegük jelenti. Ezen csoportból - jelentőségének és a szakirodalom által tanúsított érdeklődésnek köszönhetően - kiemelkedik a fegyveres intervenció, mint ultima ratio jellegű megoldás.

Az első csoportba tartozó válaszreakciók nem csak békés jellegük miatt térnek el a második csoporttól, hanem azért is, mert ezeknek az igénybevételére a világ vezetői egyértelműen „*felelősséget vállaltak*”, azaz elméletben kizárták a szelektivitást biztosító esetről-esetre történő megfogalmazást.

Érdekesség, hogy a szakirodalom a harmadik pillér vonatkozásában kizárólag a kényszerítő elemeket tartalmazó második csoportot részletezi,<sup>125</sup> és teljesen figyelmen kívül hagyja a békés eszközök alkalmazhatóságát. Ennek az indoka abban kereshető, hogy a második és a harmadik pillér intézkedései közötti átfedések miatt a harmadik pillér első csoportja a második pillérben feloldódik. További magyarázat lehet, hogy a megelőzési kötelezettség kiterjesztő értelmezése magában foglalja a már kialakult konfliktusok eskalálódásának megakadályozását is.

Amennyiben a békés eszközök nem bizonyulnak sikeresnek, - a fokozatosság elvét maradéktalanul betartva – sor kerülhet a védelmi felelősség harmadik pillérének második csoportjába tartozó intézkedések foganatosítására. Mielőtt azonban részletesen elemezném e válaszreakciók jogosságát, érdemes megvizsgálni a Világ Vezetőinek Csúcstalálkozóján elfogadott Dokumentum tárgyalásának történetét, ugyanis ez messzemenően alátámasztja a nemzetközi közösség vélekedését (*opinio iuris-át*)<sup>126</sup> a védelmi felelősség kényszerítő jellegéről.

2005. augusztus 3-án – amikor a Dokumentum végleges verziója már kirajzolódni látszott – az USA hozzáállása radikálisan megváltozott, köszönhetően John Bolton új amerikai ENSZ nagykövet kinevezésének.<sup>127</sup> Bolton a Dokumentum számos pontján kívánt alapvető változtatásokat elérni, így a védelmi felelősségre vonatkozó rendelkezéseket is módosítani szándékozta.<sup>128</sup>

Érvelésének magját az a felfogás képezte, mely szerint a honos államok és a nemzetközi közösség felelőségének jellege alapvetően különbözik egymástól, és álláspontja szerint az akkori Dokumentum tervezete ezt a jelentős distinkciót nem tükrözte. A tagállamoknak címzett leveleiben – amelyeket később az általa használt megszólítás miatt „*Kedves Kollégák leveleknek*” hívtak –, a nagykövet kijelentette: „*amíg az államoknak jogi kötelezettségük van arra, hogy megvédjék saját*

<sup>125</sup> Lásd: BELLAMY-REIKE, 2010; STRAUSS, 2009; PAYANDEH, 2010

<sup>126</sup> Jennifer M. WELSH and Maria BANDA: *International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities?* In: *Global Responsibility to Protect* 2, 2010, 229. o.

<sup>127</sup> BELLAMY, 2008, Kindle version

<sup>128</sup> Uo. 127

lakosságukat, addig a nemzetközi közösség felelőssége a cselekvésre inkább morális, mint jogi kötelezettség".<sup>129</sup> Majd Bolton a következőképpen folytatta: „az USA nem ismeri el, hogy akár az ENSZ-nek, akár a Biztonsági Tanácsnak, akár bizonyos államoknak nemzetközi jogi kötelezettsége van arra, hogy beavatkozzanak”.<sup>130</sup>

Az ENSZ-hez kezdetektől fogva kritikusan közelítő amerikai diplomata tevékenységének köszönhetően a védelmi felelősség harmadik pillérének megfogalmazása radikálisan megváltozott és a nemzetközi közösség „kötelezettség vállal” kifejezés helyett a „készek vagyunk” szóösszetétel került elfogadásra. Mindezek ellenére a végső Dokumentum nem zárta ki a Biztonsági Tanácson kívüli beavatkozás lehetőségét, melyhez Anglia is ragaszkodott.<sup>131</sup>

A 77 Csoport (Group 77) kétségét fejezte ki a koncepcióval kapcsolatban. Véleményük szerint a védelmi felelősség bizonyos országokban hozzájárulhat nem kívánatos kormányváltásokhoz.<sup>132</sup> Kilenc ország (Kuba, Pakisztán, Irán, Venezuela, Algéria, Szíria, Indonézia, Egyiptom, Vietnám) élesen bírálta a védelmi felelősséget, ugyanis szerintük a védelmi felelősség megkülönböztethetetlen a humanitárius intervenciótól, így az a szuverenitás megsértésével egyenlő.<sup>133</sup>

Figyelembe véve az előbb ismertetett véleményeket, megállapítható, hogy a tagállamok legnagyobb többsége – kivéve az Európai Unió tagjait és Kanadát – nem kívánta jogi kötőerővel felruházni a védelmi felelősség harmadik pillérét, melyből kifolyólag csak rendkívül progresszív, már-már a realitást súroló értelmezéssel lehet valamelyest amellett érvelni, hogy a harmadik pillér is több mint morális, politikai nyilatkozat.

A World Summit Document a Biztonsági Tanácsot határozza meg a harmadik pillér keretében fogantatható kényszerítő jellegű válaszreakciók legfőbb, de nem kizárólagos szervének, amely az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján akkor jogosult eljárni, ha a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének ténye áll fenn.

A nemzetközi béke és biztonság fogalma az emberi jogok védelmével párhuzamosan teljesedett ki, melynek következtében a Biztonsági Tanács azon gyakorlata, hogy az államokon belüli konfliktusokat a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének ismerje el, már évtizedekkel korábban kialakult. (Utalok itt az 1948-as palesztinai esetre, valamint az 1961-es kongói esetre.)<sup>134</sup>

A hidegháború befejeztével már széles körben elfogadottá vált, hogy egy államon belüli rendkívüli erőszak elő tudja idézni az Alapokmány VII. fejezetének kényszerítő intézkedéseit, következésképpen a védelmi felelősség szempontjából releváns négy bűncselekmény esetében minden további nélkül lehetősége van a Biztonsági Tanácsnak kényszerítő jellegű rendszabályok elfogadására valamint ultima ratio fegyveres beavatkozásra.

<sup>129</sup> Luke GLANVILLE: *The International Community's Responsibility to Protect*, In: *Global Responsibility to Protect 2*, 2010, 293. o.

<sup>130</sup> WELSH-BANDA, 2010, 228. o.

<sup>131</sup> BELLAMY, 2008, Kindle version

<sup>132</sup> STRAUSS, 2009, 298. o.

<sup>133</sup> EATON, 2011, 789. o.

<sup>134</sup> S/RES/54, 15 July 1948; S/RES/161B, 21 February 1961. (STRAUSS, 2009, 319. o.)

Az Államfelelősségi Tervezet 40, illetőleg 41. cikke a harmadik pillér kényszerítő jellegű intézkedései esetében is irányadóak lehetnek, alkalmazásuk szükségességét egyértelműsíti az a tény, hogy a releváns bűncselekmények elkövetése megkezdődött, azaz a súlyos jogsértések jogkövetkezményeit az államoknak minden esetben lehetőségük (kötelezettségük) van alkalmazni. Különös jelentőséggel bír az a tény, hogy a kommentár nem határozza meg pontosan, milyen rendszabályokat köteles fogyanatosítani az államok közössége a jogsértés megszüntetése érdekében, ebből kifolyólag magas fokú mérlegelési lehetőséget biztosít az államoknak a cselekvési mód kiválasztására. Az együttműködési kötelezettség egyedüli korlátjaként a kommentár kimondja, hogy az ellenreakciónak a nemzetközi jog normái között kell maradnia, így a fegyveres beavatkozás lehetősége kizárólag az Alapokmány VII. fejezetére szűkül.

#### 4. A védelmi felelősség aktuális gyakorlata: a líbiai beavatkozás

##### 4.1 A felkelés és a beavatkozás története

A nyugati sajtó által arab tavasznak keresztelt<sup>135</sup> eseménysorozat egy tunéziai kiskereskedő, Mohamed Bouazizi rendszert kritizáló öngyilkosságával kezdődött, 2011 januárjára pedig elérte a negyvenkét éve hatalmon lévő diktátor, Moammer Kadhafi államát is.<sup>136</sup> Az egységes ernyő szervezetbe (*Idaiglenes Líbiai Tanács*) tömörült líbiai ellenzék felbátorodva azon, hogy Tunéziában és Egyiptomban is megdöntötték a helyi diktátorok egyeduralmát, február 17-ére meghirdette az egész országra kiterjedő Düh Napját.<sup>137</sup> A líbiai diktátor a reformok bevezetésének ígérete helyett azonban a nyilvánosság előtt „csótányoknak”<sup>138</sup> nevezte az ellenzék tagjait és megesküdött arra, hogy „házzól-házra levadássza és kivégezteti őket”.<sup>139</sup>

Közvetlenül a fegyveres konfliktus kitörése után az ENSZ emberi jogi főbiztosa Navi Pillay megbízható forrásokra hivatkozva elítélte a Kadhafi-rezsim brutális fellépését<sup>140</sup> utalva arra, hogy a békés civilekkel szemben elkövetett kiterjedt és rendszerszerű támadás akár az emberiség elleni bűncselekmény elkövetésének gyanúját is megalapozhatja.<sup>141</sup> Hasonló megállapításokra jutottak az ENSZ főtitkár népiirtás megelőzési valamint védelmi felelősségi területekért felelős különleges

<sup>135</sup> Az arab tavasz kifejezést elsőként Marc Lynch politológus, amerikai professzor használta, aki a Foreign Policy nevezetű amerikai folyóiratban írt cikkében így hivatkozott az iszlám világban zajló eseményekre. Később az arab szakirodalom által elvetett megnevezés azonban már 2005-ben is felmerült a Bush-adminisztráció idején ([http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/11/04/who\\_first\\_used\\_the\\_term\\_arab\\_spring](http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/11/04/who_first_used_the_term_arab_spring), utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.)

<sup>136</sup> <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/17/arab-spring-end-anyone-guess>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<sup>137</sup> <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201121755057219793.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<sup>138</sup> A szóhasználat rejtélyesen hasonlít a hutu rádió által sugárzott üzenetre 1994-ben Ruandában. (Spencer ZIFCAK: *The Responsibility to protect after Libya and Syria*, In: Melbourne Journal of International Law Vol 13, 2012, HeinOnline, 61. o.)

<sup>139</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<sup>140</sup> Uo.

<sup>141</sup> A líbiai helyzetre vonatkozóan a Biztonsági Tanács itt utal először explicite a Kadhafi-rezsim védelmi felelősségére saját lakosságával szemben. Ennek ellenére, a védelmi felelősség nemzetközi dimenziójára nincs kifejezett utalás, de a sajtónyilatkozat felhívja a tagállamokat a humanitárius segítség nyújtására. ENSZ Biztonsági Tanácsa: Security Council Press Statement on Lybia, 2011. február 22, S/10180

tanácsadói, illetve a Biztonsági Tanács elnöke is, ők sajtónyilatkozataikban ítélték el a líbiai hatóságok erőszakos tetteit.

Kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy a releváns regionális nemzetközi szervezetek (Afrikai Unió, Arab Liga valamint az Öböl Menti Együttműködési Tanács) a fegyveres konfliktus szinte első pillanatától kezdve aktívan közreműködtek a válsághelyzet megoldásában és nyilatkozataikban elítélték a Kadhafi-rezsim civil lakosságot érintő intézkedéseit és politikai megoldásra hívták fel a feleket.<sup>142</sup>

A nemzetközi közösség egyhangú figyelmeztetése ellenére a líbiai hatóságok folytatták a demonstrálók rendszerszerű levadászását, amelynek következtében a Biztonsági Tanács február 26-án rendkívüli gyorsasággal egyhangúan elfogadta az 1970. számú határozatát.<sup>143</sup> A határozat elítélte az emberi jogok kiterjedt és rendszerszerű megsértését és figyelmeztette a líbiai kormányt saját lakosságával szembeni védelmi felelősségére.<sup>144</sup> A Biztonsági Tanács szankcióként a Nemzetközi Büntetőbíróság ügyésze elé utalta az ügyet, miközben fegyver embargót, utazási tilalmat és vagyonzárolást léptetett életbe a Kadhafi-rendszer prominens vezetőivel szemben.<sup>145</sup> A líbiai kormány azonban továbbra is elzárkózott a politikai megoldástól és márciusban már egy sikeres ellentámadás keretében az utolsó jelentős ellenzéki központhoz, Benghazihoz közeledtek a kormányerők.<sup>146</sup>

Ilyen előzményekkel hozta meg a Biztonsági Tanács március 17-én kelt 1973. számú határozatát, mellyel az ENSZ történelmében először adott felhatalmazást egy működő kormány beleegyezése nélkül fegyveres kényszerítőeszközök bevetésére az Alapokmány 42. cikkével összhangban.<sup>147</sup> A határozat értelmében a tagállamok minden lehetséges eszközt igénybe véve védhetik meg a civil lakosságot az őket közvetlenül fenyegető támadásoktól.<sup>148</sup> Az Öböl Menti Együttműködési Tanács indítványára a Biztonsági Tanács repülési tilalmat rendelt el Líbia fölött annak érdekében, hogy megfékezze a civil lakosságot sem kímélő kazettás bombák ledobását.<sup>149</sup>

A határozat elfogadásától számított kevesebb, mint negyvennyolc óra után az USA Franciaországgal és az Egyesült Királysággal karöltve megkezdte a líbiai kormányerők azon állásainak bombázását, ahonnan támadás volt várható a civilekkel szemben.<sup>150</sup> Megállapítható, hogy a határozatban célként megfogalmazott civilek védelmének ez a cselekmény tett leginkább eleget, anélkül, hogy nyíltan elősegítette volna a kormányváltást.<sup>151</sup>

Időközben a Nemzetközi Büntetőbíróság ügyésze kiadta az elfogatóparancsot Kadhafi ellen olyan bizonyítékokra hivatkozva, amelyek alátámasztották a regnáló líbiai rezsim rendszerszerű emberöléseit fegyvertelen

<sup>142</sup> ZIFCAK, 2012, 61. o.

<sup>143</sup> <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011223125256699145.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.12.

<sup>144</sup> Uo.

<sup>145</sup> S/RES/1970, 2011

<sup>146</sup> Mehrdad PAYANDEH: The United Nations, Military Intervention and Regime Change in Libya. In: Virginia Journal of International Law, Vol. 52, 2012, 377. o.

<sup>147</sup> ZIFCAK, 2012, 64. o.

<sup>148</sup> S/RES/1973, 2011

<sup>149</sup> S/RES/1973, 2011

<sup>150</sup> ZIFCAK, 2012, 65. o.

<sup>151</sup> Uo.

civilekkel szemben.<sup>152</sup> Amint egyértelművé vált, hogy az ellenzéki erők képtelenek komolyabb külső segítségnyújtás nélkül legyőzni a kormánycsapatokat, a NATO további légi csapásokat hajtott végre, amelyeket Oroszország már aránytalannak minősített és ezért elítélt.<sup>153</sup>

2011. november 1-jén - miután Kadhafi meghalt és a kormányerők megsemmisültek vagy szétszéledtek - a Biztonsági Tanács a líbiai misszió befejeése mellett döntött.<sup>154</sup>

#### 4.2 A releváns szakirodalom vélekedése

A releváns szakirodalomban erősen megosztott, sokszor egymásnak ellentmondó álláspontok alakultak ki a líbiai beavatkozást illetően. A kifejtett véleményeket némileg leegyszerűsítve két egymással ellentétes következtetésekre jutó csoport alakult ki.

Az egyik oldalon a szerzők üdvözölték az ENSZ fegyveres beavatkozást felhatalmazó határozatát, és a védelmi felelősség normájának megvalósulásaként értékelték a NATO líbiai misszióját. Talán a leghíresebb szerző ebből a csoportból Gareth Evans, aki a líbiai beavatkozásról a következőképp vélekedett: „*tankönyvszerű példája a védelmi felelősség normájának, amely úgy működött, ahogy azt egykor elképzelték*”.<sup>155</sup>

Az előbbiekhöz képest merőben más következtetésre jutottak azok a szerzők, akik alaposabb vizsgálat alá vették a vonatkozó Biztonság Tanács általi határozatokat és az azt megelőző vitákat, a NATO fegyveres beavatkozásának történetét, valamint az egyes állami vezetők által március 17-e után kifejtett véleményeket. Ez a csoport még inkább heterogénebb véleményekkel bír, mint a Gareth Evans által fémjelzett szakmai közösség, közös jellemzőjüknek az tekinthető, hogy valamennyien kétségbe vonják a védelmi felelősség, mint szokásjogi norma megvalósulását Líbia esetében.

#### 4.3. A civilek védelme

Az egyik legszembetűnőbb jellemzője a líbiai konfliktusnak – ahogy erre David Berman és Christopher Michaelsen rámutatott kiváló esszéjében<sup>156</sup> –, hogy a védelmi felelősség koncepciója csak rendkívül marginális szerepet töltött be a Biztonsági Tanács ülésein és a vonatkozó határozatokban. A tizenöt tagot számláló Biztonsági Tanácsból összesen két tagállam (Kolumbia és Franciaország) utalt expliciten a védelmi felelősség koncepciójára mint jogalapra a Kadhafirendszerrel szembeni gazdasági szankciók elfogadásakor. A francia nagykövet volt az egyetlen olyan személy a Tanácsban, aki a védelmi felelősség nemzetközi közösséget terhelő

<sup>152</sup> [http://www.washingtonpost.com/national/national-security/international-court-issues-gaddafi-arrest-warrant/2011/06/27/AGIAZKnH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/national-security/international-court-issues-gaddafi-arrest-warrant/2011/06/27/AGIAZKnH_story.html), utolsó letöltés ideje: 2014.10.12.

<sup>153</sup> ZIFCAK, 2012, 65. o.

<sup>154</sup> S/RES/2016, 2011

<sup>155</sup> <http://www.gevans.org/speeches/speech448%20interview%20RtoP.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<sup>156</sup> David BERMAN - Christopher MICHAELSEN: *Intervention in Lybia: Another Nail in the Coffin for the Responsibility-to-Protect?* In: International Community Law Review 14, 2012

harmadik pillérét is kiemelte.<sup>157</sup> A Biztonsági Tanácsban kifejtett véleményeket leképezte a testület által elfogadott határozat, amelyben kizárólag a védelmi felelősség első pillérére történt utalás, ráadásul csak a határozat bevezető részében.<sup>158</sup>

A március 17-ére összehívott ülésen a francia nagykövét újra utalt a nemzetközi közösséget terhelő felelősségre, azonban a korábbi megszólalásához képest sokkal árnyaltabb módon és inkább a felelősség morális indokait hangsúlyozva.<sup>159</sup> A kolumbiai nagykövét ismételtelen csak a líbiai kormányt terhelő védelmi felelősségről beszélt.<sup>160</sup> Ezek következtében az elfogadott határozat ismét csak a bevezető részében utalt a védelmi felelősségre és annak is csak az első pillérbeli dimenziójára.<sup>161</sup>

Mind ezek ellenére a humanitárius indokok nem hiányoztak a vonatkozó határozatokból, hiszen mind a 1970. számú, mind a 1973. számú biztonsági tanácsi határozat a szankciók elfogadásának legfőbb céljává a civilek védelmét jelölte meg, melyet alátámasztani látszanak a tagállamok nagykövetei által kifejtett álláspontok is.

Ugyan a civilek védelme és a védelmi felelősség elmélete számos hasonlóságot mutat, egy áthatóbb vizsgálat nyomán éles különbségek fedezhetőek fel. A legfontosabb eltérés, hogy a civilek védelme erős nemzetközi beágyazottsággal rendelkezik a humanitárius jog nemzetközi kiteljesedésének köszönhetően, ezzel szemben a védelmi felelősség második és harmadik pillére inkább politikai irányelv, mintsem normatív kötelezettség.<sup>162</sup> Mindkét intézmény célja megegyezik ugyanakkor abban, hogy a civil lakosságot védelmezik, de a védelmi felelősség tágabb kört ölel fel, két okból is.<sup>163</sup> Egyrészt, azon négy bűncselekmény, amelyekre a védelmi felelősség kiterjed, nem csak fegyveres konfliktus keretében követhetőek el, másrészt a védelmi felelősség a védelem körét nem csak a civilekre, hanem az ország valamennyi lakosára kiterjesztette.<sup>164</sup>

Az, hogy az USA, valamint szövetségesei jogalapként mégis a civil lakosság ellen elkövetett bűncselekményeket választották és e csoport védelmét tűzték ki legfőbb céljukként, elsősorban arról árulkodik, hogy a Biztonsági Tanács egyes tagjai továbbra is vitatták a védelmi felelősség második és harmadik pillérét.<sup>165</sup> Ugyancsak indokul szolgálhatott az a tényező is, hogy a civil lakosság védelme teljes semlegességet követel meg a mindenkori beavatkozó féltől, mivel célja kizárólag a fegyveres konfliktusban részt nem vevő személyek védelmének biztosítása, miközben a védelmi felelősség alapvetése, hogy a vonatkozó négy bűncselekményt elkövető

<sup>157</sup> S/PV.6491, 2011, 5. o.

<sup>158</sup> S/RES/1970, 2011

<sup>159</sup> S/PV.6498, 2011, 3. o.

<sup>160</sup> Uo. 7. o.

<sup>161</sup> S/RES/1973, 2011

<sup>162</sup> Raphael VAN STEENBERGHE: *The Notions of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Detecting Their Association and Its Impact Upon International Law*, In: Goettingen Journal of International Law 6, 2014, 104. o.

<sup>163</sup> Uo. 92. o.

<sup>164</sup> Uo. 103. o.

<sup>165</sup> Jennifer WELSH: *Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP*, In: Ethics and International Affairs, 2011, 255. o.



kormányzat nem tarthat igényt sem a külső sem a belső szuverenitásra, felborítva ezzel a semlegesség elvét.

A kikötések ellenére az 1973. számú határozatot összesen csak tíz tagállam támogatta, öt ország tartózkodott, köztük Oroszország, Kína és Németország.<sup>166</sup> Az, hogy a két globális nagyhatalom elzárkózott a vétó jogának gyakorlásától annak érdekében, hogy megelőzzön egy közelgő humanitárius katasztrófát, teljes mértékben megfelel ICISS jelentésben leírt elvárással,<sup>167</sup> azonban a politikai diszkréció talaján meghozott döntésük semmilyen formában nem értékelhető egy, a jövőben is irányadó viselkedési mintának. A jelentésben megemlített regionális szervezetek is aktív szerepet játszottak a konfliktus kezelésében, hiszen többek között az Arab Liga kezdeményezésére döntöttek a Biztonsági Tanács tagjai a repülési tilalom bevezetése mellett.<sup>168</sup> Kiemelendő, hogy mind a kínai, mind az orosz nagykövet azért nem gátolta meg a március 17-ére elkészített biztonsági tanácsi határozattervezet végrehajtását, mert az Arab Liga és az Afrikai Unió is a beavatkozást sürgette, és nem pedig azért, mert teljes mértékben egyetértettek volna a felhatalmazás jogosságával és mértékével.

Figyelembe véve az előbb leírtakat, úgy gondolom, semmilyen formában nem beszélhetünk egy, a védelmi felelősség szokásjogi normájához szükséges opinio iuris kialakulásáról, egyrészt azért, mert elhanyagolható explicite megemlítést nyert a koncepció, másrészt, mert dogmatikailag is élesen elkülönül a védelmi felelősség a civilek védelmének fogalmától.

#### **4.4 Az arányosság és a jogos ok követelménye**

Már a Biztonsági Tanács március 17-ei ülésén látszódtott annak a politikai törésvonalnak a nyoma, amely később végletesen két oldalra szakította a tagállamok líbiai beavatkozással kapcsolatos véleményét. Mr. Churkin, Oroszország nagykövete a beavatkozás előtti beszédében már megjegyezte, hogy számos legitím kérdés maradt megválaszolatlanul, utalva a fegyveres beavatkozás milyenségére és korlátaira.<sup>169</sup>

Akár ironikus is lehet, mégis jogos félelmeket vet fel, hogy a védelmi felelősség koncepciójának is részét képező arányosság követelményét pont egy olyan állam kérte számon a nyugati hatalmokon, amely maga is elveti ezt az elméletet.

Az 1973. számú határozat rendkívül tágan fogalmazta meg a felhatalmazás korlátait, hiszen minden lehetséges eszköz igénybevételét lehetővé tette azon civilek védelmében, akiket közvetlen támadás fenyeget.<sup>170</sup> Az egyetlen megkötés az olyan külföldi szárazföldi egységek telepítésének tilalma volt, amelyek megszállási célzattal rendelkeznek.<sup>171</sup>

A katonai események előrehaladtával még a védelmi felelősség legnagyobb

<sup>166</sup> S/PV.6498, 2011, 3. o.

<sup>167</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty: Responsibility to Protect, 2001, Synopsis, XIII, D

<sup>168</sup> BERMAN-MICHAELSEN, 2012, 351. o.

<sup>169</sup> S/PV.6498, 2011, 8. o.

<sup>170</sup> S/RES/1973, 2011

<sup>171</sup> S/RES/1973, 2011

támogatói is úgy vélekedtek, hogy a beavatkozás maximálisan kitolta a felhatalmazás adta kereteket, talán túl is lépett azokon.<sup>172</sup> Oroszország és Kína már a Biztonsági Tanács májusban megtartott ülésén elítélte a NATO véleményük szerint aránytalan beavatkozását és a felhatalmazás szigorú végrehajtására szólították fel a beavatkozó tagállamokat.<sup>173</sup> A kritikusok úgy érveltek, hogy a határozat alapja és egyben célja is a civilek védelme volt, ez pedig nem adhatott okot a NATO-nak arra, hogy megtizedelje az egyik oldalt, felfegyverezze a felkelőket és így egyértelműen állást foglaljon a polgárháborúban.<sup>174</sup>

Az arányosság követelményének betartása megítéléséhez a fegyveres beavatkozás rendkívül precíz vizsgálatára van szükség, amely jócskán túlmutat a nemzetközi jog eszköztárán, azonban az állami aktorok, valamint a védelmi felelősség irányában elfogult szakirodalom egyértelmű állásfoglalása arra enged következtetni, hogy az arányosság követelményét nem vették kellő mértékben figyelembe a NATO tagállamok.

A szakmai polémia igencsak kiéleződött Kadhafi tartózkodási helyének vélt épületek következetes bombázásai nyomán, amelyre aligha szolgálhat jogalapul a civilek védelme a közvetlen támadás veszélyének elhárítása érdekében. Annak ellenére, hogy egyetértek Mehrdad Payandeh azon vélekedésével miszerint az arányosság követelménye nem vizsgálható minden egyes katonai művelet vonatkozásában az alkotmányjogból átvett módszer alapján, hanem csakis a maguk összességében az eredeti célhoz való viszony alapján;<sup>175</sup> úgy gondolom, hogy a NATO így is túlterjeszkedett az eredeti felhatalmazásán. Ezen érvelést alátámasztja a Nemzetközi Büntetőbíróság nyomozása az ENSZ beavatkozó tagállamaival szemben.<sup>176</sup>

Mindemellett a NATO-misszió leginkább vitatott aspektusa a jogos ok követelményéhez kapcsolódik, amely szorosan összefügg az arányosság követelményével. Az 1973. számú határozatban megjelölt humanitárius okok nem kérdőjelezhetőek meg önmagukban, azonban az interveniáló tagállamok retorikája árnyalja a képet. Különösen tanulságos lehet Barack Obama amerikai elnök felszólalása, aki tíz nappal azon kijelentése után, hogy kizárólag a civil lakosság védelme érdekében fognak erőszakot bevetni, március 28-án már a Kadhafi-rezim célzatos megbuktatásáról beszélt.<sup>177</sup>

Az előzmények fényében egyértelművé válik, hogy a NATO-misszió azért terjeszkedett túl az eredeti felhatalmazásán, mert a regnáló kormány megbuktatása aligha történhetett volna meg pusztán a szűk értelemben vett civilek védelmén keresztül.

Indokként szolgálhatott a NATO számára, hogy az Nemzetközi Büntetőbíróság ügyésze elrendelte Kadhafi elfogatását, amelynek következtében maradék

<sup>172</sup> <http://www.global2p.org/media/files/gareth-interview-the-rtop-balance-sheet-after-libya.pdf>,

utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<sup>173</sup> S/PV.6528, 2011, 9-10. o.

<sup>174</sup> ZIFCAK, 2012, 69. o.

<sup>175</sup> PAYANDEH, 2012, 385. o.

<sup>176</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8866007/Libya-Nato-to-be-investigated-by-ICC-for-war-crimes.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<sup>177</sup> BERMAN-MICHAELSEN, 2012, 355. o.

legitimitását is elvesztette a líbiai kormányzat. Megállapítható azonban, hogy már jóval az elfogatóparancs kiadása előtt megtámadták a szövetséges erők Kadhafi feltételezhető otthonát, mely támadásban a diktátor három unokája is meghalt.<sup>178</sup>

A rezsim változtatás jogossága melletti legerősebb indokot Mehrdad Payandeh fogalmazta meg. Véleménye szerint ugyan az 1973. számú határozat nem jelölte meg célként a Kadhafi-kormány megbuktatását, mégis, a civil lakosság védelmének lehetséges eszközeként a szövetséges erők jogosan idézték elő a diktátor bukását, kihasználva azt, hogy a határozatban kategorikusan nem került elutasításra a kormányváltás gondolata sem.

Véleményem szerint az az érvelés, hogy a Biztonsági Tanács határozata explicite nem zárta ki a rezsim változtatást, még nem szolgálhat kellő jogalappal arra, hogy a kizárólag humanitárius okokra hivatkozó felhatalmazás egy líbiai kormányellenes „keresztes háborúra” adjon alapot. Álláspontomat különösen arra építem, hogy számos tagállam - köztük Kína is -, ragaszkodott Líbia területi integritásának és szuverenitásának a tiszteletben tartásához és többször is felvetette a felhatalmazás túlságosan általános megfogalmazását.

A leginkább megválaszolásra váró kérdés a jogos ok kapcsán az a szubjektívnek mondható ténykérdés, hogy a Kadhafi-rendszer tudatos megbuktatása mennyiben szolgálta a civil lakosság védelmét és mennyiben a beavatkozó tagállamok gazdasági, politikai érdekeit. A kérdés megválaszolása komplex társadalomtudományi és közgazdaságtani elemzést igényel, amely túlmutat ezen esszé keretein, de mindenképpen komoly kétségeket vet fel a beavatkozás jogosságával kapcsolatban, hogy az afrikai kontinensen Líbia rendelkezik a legnagyobb olajkészletekkel valamint, hogy a beavatkozáskor az Obama-adminisztráció saját választói előtt az ország stratégiai érdekeire hivatkozott.

179

#### **4.5 A líbiai beavatkozás hatása a védelmi felelősségre - Konklúziók**

A líbiai beavatkozás hatása a védelmi felelősségre rendkívül ellentmondásos. Véleményem szerint ezen konfliktus számos olyan jellegzetességgel rendelkezik, amelyek megfeleltethetőek a Word Summit Document-ben megfogalmazott koncepciónak. Ilyen volt a regionális szervezetek aktív közreműködése a konfliktus kitörésének kezdetétől, az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának kiemelkedő szerepe, a Nemzetközi Büntetőbíróság ügyészének eljárása, a Biztonsági Tanács gyors és hatékony intézkedései, a kényszerítőeszközök fokozatos igénybevétele, a beavatkozás ultima ratio jellege, a védelmi felelősségre történő utalás mindkét vonatkozó határozatban, valamint Kína és Oroszország együttműködése a határozatok elfogadásakor.

Előbbi jellemzők miatt rendkívül könnyű a védelmi felelősség megvalósulásaként értelmezni a líbiai konfliktust, azonban egy részletesebb tartalmi

<sup>178</sup> [http://www.washingtonpost.com/world/gaddafi-calls-for-cease-fire-as-nato-strikestripoli/2011/04/30/AF1jZsNE\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/gaddafi-calls-for-cease-fire-as-nato-strikestripoli/2011/04/30/AF1jZsNE_story.html), utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<sup>179</sup> Alexandra T. STEELE: *One Nation's Humanitarian Intervention is Another's Illegal Aggression: How to Govern International Responsibility in the Face of Civilian Suffering*. In: Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Vol. 35, 2012, HeinOnline, 111. o.

elemzés nyomán - amely kiterjed a konfliktus középtávú hatásaira is -, úgy gondolom, ez a megállapítás teljességgel megcáfolható.

Hasonlóképpen vélekedek a szokásjogi norma kialakulásának lehetőségéről a vizsgált beavatkozás kapcsán, több okból is. Az államok képviselői szinte teljes egészében figyelmen kívül hagyták a védelmi felelősséget, melytől a civilek védelme alapvető, koncepcionális eltérést mutat, továbbá az öns stratégiai érdekek hangsúlyozása miatt az egységes opinio iuris fel sem merülhet. Ez már önmagában is elég érvül szolgálhat annak bizonyítékául, hogy a líbiai beavatkozás nem segítette elő a védelmi felelősség normatív tartalommal való megtöltését.

A szokásjog másik forrása az ICJ értelmezésében a széleskörű és gyakorlatilag egységesnek tekintett állami gyakorlat. Annak ellenére, hogy a 1973. számú határozat tervezetéhez kritikusan hozzáálló tagállamok nem akadályozták meg elfogadását, a beavatkozást követően számos ország - köztük Oroszország, Kína és a régióban nagy súllyal rendelkező Dél-Afrika is - elítélte a NATO civilek védelmén túlmenő hadműveleteit, így aligha mondható el, hogy egységes a gyakorlat. Továbbá a szuverenitás és az ahhoz köthető belügyekbe való beavatkozás évszázados tilalmát kizárt, hogy módosíthatja egy olyan egységesnek nem mondható állami gyakorlat, amelyet ugyan az ENSZ Alapokmányának 42. cikke alapján fogadtak el, mégis illegitim módon túlterjeszkedett azon.

Amennyiben a líbiai beavatkozást a békés lakosság védelmének szempontjából nézzük, elmondható, hogy a líbiai beavatkozás inkább ártott az ügynek mintsem segített volna azon. Annak ellenére, hogy a Kadhafi-rendszer megbukott és az ENSZ Biztonsági Tanácsa még 2011 szeptemberében felállította az ENSZ Támogató Misszióját Líbiában (UNSMIL), a fegyveres konfliktus nem szűnt meg az ország nyugati felében és a felfegyverzett ellenzéki csoportok immáron egymással harcolnak a hatalom megszerzésért.<sup>180</sup> Habár az egyes szám adatok rendkívül ellentmondásosak, az ENSZ mérései a beavatkozás előtt kb. 1.000 – 2.000, míg nyolc hónappal később a nem hivatalos adatok 30.000 – 50.000 halálos áldozatról számolnak be, amelyek közül több ezerre tehető a civil lakosok száma.<sup>181</sup> 2014 januárja óta az újabb líbiai polgárháborúban nem hivatalos adatok szerint közel 2.500 személy vesztette életét,<sup>182</sup> miközben közel 400.000 az országhatáron belül elvándorolt személyek száma.<sup>183</sup>

A védelmi felelősség líbiai „megvalósítása” rendkívül komoly visszhangokat vert a nemzetközi közösségben, tovább erősítve ezzel a koncepciót körülvevő kritikát. A megannyi bírálattal közül, amely a védelmi felelősség kapcsán elhangzott, a guatemalai képviselő közgyűlésen tett felszólalása tűnik a legtanulságosabbnak. A közép-amerikai diplomata így fogalmazott: *„azoknak, akik korábban kétségüket fejezték ki a védelmi felelősség katonai megvalósítását illetően, beigazolódott az állítása, azáltal, amit sokan az 1970. és 1973. számú biztonsági tanácsi határozat*

<sup>180</sup> <http://www.globalr2p.org/publications/331>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

<sup>181</sup> <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/26/libya-war-saving-lives-catastrophic-failure>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

<sup>182</sup> [www.libyabodycount.org](http://www.libyabodycount.org), utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

<sup>183</sup> <http://www.globalr2p.org/publications/331>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

jogellenes végrehajtásának vélnek".<sup>184</sup>

Ennél még inkább elkeserítőbb azonban a líbiai konfliktusnak a szíriai polgárháborúra gyakorolt hatása, hiszen az 1973. számú határozat végrehajtása okkal szolgál az orosz és kínai diplomácia számára, hogy megakadályozzák a Biztonsági Tanács cselekvését. 2011-ben ugyanis, amikor a Biztonsági Tanács a szíriai fegyveres konfliktusról tárgyalt, az Mr. Churkin azzal érvelt, hogy a szíriai helyzetet nem lehet a líbiai tapasztalattól külön kezelni.<sup>185</sup> Az orosz nagykövét félelmét fejezte ki, hogy a NATO-misszió líbiai modellje Szíriában is megtörténhet.<sup>186</sup> Ennek ellenére feltehető, hogy Oroszország a líbiai események megtörténte nélkül is élne vétőjogával, figyelembe véve a két ország közötti rendkívül szoros gazdasági együttműködést, valamint Oroszország tartusi kikötőjének stratégiai jelentőségét.<sup>187</sup>

A fentiekből következően a Biztonsági Tanács mind a mai napig elzárkózott a szankciók elfogadásától, miközben a három és fél éve zajló polgárháború közel 200.000 ember halálát okozta és 3.000.000-ra becsülhető a menekültek száma.<sup>188</sup>

Véleményem szerint a „líbiai modell” olyan rossz emléket hagyott maga után, amely inkább passzivitásra, mintsem aktív közreműködésre készíteti az államokat, ahogy láthattuk a szíriai konfliktusnál, és ahogy feltehetően más jövőbeli humanitárius katasztrófák esetén is megtörténhet.

A védelmi felelősség így azon túl, hogy nem tarthat igényt normatív tartalomra, a nemzetközi közösséget aktivizáló szerepe is komoly veszélybe került, megkérdőjelezve ezzel tényleges politikai irányelv státuszát is.

Kofi Annan 2000-ben megfogalmazott felhívása tehát máig érvényes, hiszen a nemzetközi közösség mind a mai napig nem tud adekvát választ adni egy Ruandához, Srebrenicához és most már Szíriához hasonló helyzetre anélkül, hogy a szuverenitás áttörhetetlen akadályába ne ütközne.

## Felhasznált irodalom

- Alex J. BELLAMY: *Responsibility to Protect*, First edition, Kindle version, Polity, 2008.  
 Anthony AUST: *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2010.  
 Antonio CASSESE: *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2005.  
 Cristina Gabriela BADESCU: *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Security and Human Rights*, Taylor and Francis, 2010.  
 Fernando R. TESÓN: *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Martinus Nijhoff, New York, 2005.  
 Jean S. PICTET (szerk.): *Commentary to the I. Geneva Conventions of 1949*, International Committee of the Red Cross, 1952.  
 KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.  
 Philip GOUREVITCH: *We Wish to Inform You That Tomorrow We Will Be Killed With Our Families: Stories From Rwanda*, Picador, 1998.  
 M. Cherif BASSIOUNI: *Crimes Against Humanity Historical Evolution and Contemporary*

<sup>184</sup> BERMAN-MICHAELSEN, 2012, 357. o.

<sup>185</sup> S/PV.6627, 2011, 4. o.

<sup>186</sup> Uo.

<sup>187</sup> ZIFCAK, 2012, 91. o.

<sup>188</sup> <http://www.global2p.org/publications/331>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

*Application*, Cambridge University Press, 2011.

## Tanulmányok

Alexandra T. STEELE: *One Nation's Humanitarian Intervention is Another's Illegal Agression: How to Govern International Responsibility in the Face of Civilian Suffering* In: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 35, HeinOnline, 2012.

Alex J. BELLAMY and Ruben REIKE: *The Responsibility to Protect and International Law*. In: *Global Responsibility to Protect 2.*, HeinOnline, 2010.

Andrea GATTINI: *Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement* In: *The European Journal of International Law*, Vol. 18., 2007.

Anne-Marie JUDSON: *Where is R2P grounded in international law*, University of Otago, Dunedin, New Zealand, 2012.

Carsten STAHN: *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?* In: *The American Journal of International Law*, Vol. 101, JStore, 2007.

David BERMAN - Christopher MICHAELSEN: *Intervention in Lybia: Another Nail in the Coffin for the Responsibility-to-Protect?* In: *International Community Law Review* 14, 2012.

Edward LUCK: *The United Nations and the Responsibility to Protect*, The Stanley Foundation, 2008.

Ekkehard STRAUSS: *A Bird in the Hand is Worth Two in the Bush – On the Assumed Legal Nature of the Responsibility to Protect* In: *Global Responsibility to Protect 1*, HeinOnline 2009.

Eyal MAYROZ: *The legal duty to „prevent“: after the onset of „genocide“* In: *Journal of Genocide Research* 14:1, 2012.

Jennifer M. WELSH and Maria BANDA: *International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities?* In: *Global Responsibility to Protect 2*, 2010.

Jennifer WELSH: *Civilian Protection in Lybia: Putting Coercion and Controversery Back into RtoP* In: *Ethics and International Affairs*, 2011.

Jonath EATON: *An emerging norm? Determining the meaning and legal status of the responsibility to protect* In: *Michigan Journal of International Law* Vol. 32:765, HeinOnline, 2011.

Luke GLANVILLE: *The International Community's Responsibility to Protect* In: *Global Responsibility to Protect 2*, 2010,

Mehrdad PAYANDEH: *With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility To Protect Within the Process of international Lawmaking* In: *The Yale Journal of International Law*, Vol. 35, HeinOnline, 2010.

Mehrdad PAYANDEH: *The United Nations, Military Intervention and Regime Change in Lybia* In: *Virginia Journal of International Law*, Vol. 52, 2012.

Raphael VAN STEENBERGHE: *The Notions of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict: Detecting Their Association and Its Impact Upon International Law* In: *Goettingen Journal of International Law* 6, 2014.

Scott SHACKLEFOLD: *Holding States Accountable for the Ultimate Human Right Abuse: A Review of the International Court of Justice's Bosnian Genocide Case* In: Human Rights Brief 14, no. 3., 2007.

Sheri P. ROSENBERG: *Responsibility to Protect: A Framework for Prevention* In: Global Responsibility to Protect I., 2009.

Spencer ZIFCAK: *The Responsibility to protect after Libya and Syria* In: Melbourne Journal of International Law Vol 13, HeinOnline, 2012.

SULYOK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, PhD értekezés, Miskolc, 2003.

William W. BURKE-WHITE: *Adoption of the Responsibility to Protect*, University of Pennsylvania Law School, Public Law, SSRN, 2011.

W. Andy KNIGHT: *The Development of the Responsibility to Protect – From Evolving Norm to Practice* In: Global Responsibility to Protect 3., 2011.

### **Folyóiratok**

Kofi ANNAN: *Two concepts of sovereignty* In: The Economist, New York, Sep 16th 1999.

### **Nemzetközi szerződések**

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Paris, 1948  
I. Geneva Convention, Geneva, 1949

International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 1966

Rome Statue of the International Criminal Court, Rome, 1998

### **Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai és jegyzőkönyvei**

S/RES/54, 1948

S/RES/161B, 1961

S/RES/912, 1994

S/RES/1244, 1999

S/RES/1970, 2011

S/PV.6491, 2011

S/RES/1973, 2011

S/PV.6498, 2011

S/RES/2016, 2011

S/PV.6528, 2011

S/PV.6627, 2011

### **Egyéb ENSZ dokumentumok**

Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/565, 2004

Ban KI-MOON: *Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677, 2009

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, ILC, 2001

International Law Commission: *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*. In: Yearbook of the ILC, 2001, vol. II.

A/RES/601 (World Summit Document), 2005

### **A nemzetközi bíróság határozatai, tanácsadói véleményei**

International Court of Justice: Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro, Judgement of 26 February 2007

International Court of Justice: Belgium v. Spain, Judgement of 5 February 1970

International Court of Justice: Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, 1951, 15, 23

### **Egyéb nemzetközi és nemzeti bíróságok határozatai**

European Court of Human Rights: Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway, Decision no. 71412/01, 78166/01, 2007

International Criminal Court: Judgement Tadic Case, IT-94-1-T 610

Supreme Court of the Netherlands, Judgement 10/04437, 2012

### **Egyéb nemzetközi jogi dokumentumok**

International Commission on Intervention and State Sovereignty: Responsibility to Protect, 2001

### **Internetes hivatkozások**

[http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/11/04/who\\_first\\_used\\_the\\_term\\_arab\\_spring](http://blog.foreignpolicy.com/posts/2011/11/04/who_first_used_the_term_arab_spring), utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<http://www.theguardian.com/world/2011/jun/17/arab-spring-end-anyone-guess>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011121755057219793.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10743&LangLID=E#sthash.NxoXQtSl.dpuf>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.10.

<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/20111223125256699145.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.12.

[http://www.washingtonpost.com/national/national-security/international-court-issues-gaddafi-arrest-warrant/2011/06/27/AGIAZKnH\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/national-security/international-court-issues-gaddafi-arrest-warrant/2011/06/27/AGIAZKnH_story.html), utolsó letöltés ideje: 2014.10.12.

<http://www.gevans.org/speeches/speech448%20interview%20RtoP.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

[http://www.globalr2p.org/media/files/gareth\\_interview-the-rtop-balance-sheet-afterlibya.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/gareth_interview-the-rtop-balance-sheet-afterlibya.pdf), utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8866007/LibyaNato-to-be-investigated-by-ICC-for-war-crimes.html>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<http://www.washingtonpost.com/world/gaddafi-calls-for-cess-fire-as-nato->



[strikestripoli/2011/04/30/AF1jZsNF\\_story.html](http://strikestripoli/2011/04/30/AF1jZsNF_story.html), utolsó letöltés ideje: 2014.10.14.

<http://www.globalr2p.org/publications/331>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/26/libya-war-saving-livescatastrophic-failure>, utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

[www.libyabodycount.org](http://www.libyabodycount.org), utolsó letöltés ideje: 2014.10.25.

## JÁRDAI MAXIM Az üzleti titok és a know-how védelme<sup>1</sup>

### Bevezetés

A XXI. században a technológia és az innováció soha nem látott gyorsasággal fejlődik, ám ezzel párhuzamosan erősödik az így keletkezett szellemi tulajdon védelmének kérdésköre is. Különösen igaz ez az üzleti titok és a know-how védelmére, ahol egyfelől az egységes szabályozás, másfelől a jogosultak védelmi eszközök tekintetében fennálló információhiánya azt eredményezi, hogy a szellemi tulajdonjogok lopása, illetve rosszhiszemű felhasználása 0 egyre növekvő probléma.<sup>2</sup> Ha elkezdjük figyelmesen tanulmányozni a világ különböző országainak a kapcsolódó jogszabályait, akkor azzal találhatjuk szemben magunkat, hogy egy őserdő növényvilágának változatosságával versengő sokféleségnek lehetünk szemtanúi. Akár azt is mondhatnánk, ahány ország, annyiféle üzleti titokra és know-how-ra vonatkozó szabályozás.

Dolgozatom három szerkezeti egységre osztható. Az első fő szerkezeti egység dogmatikai áttekintést kíván adni a know-how és az üzleti titok kérdésköréről. E fejezetben arra koncentrálok elsősorban, hogyan definiálhatjuk a vizsgált jogintézményeket; másodsorban arra, hogy az így nyert definíciók alapján hol tudjuk elhelyezni ezeket a magánjog keretein belül. Ez a rendszertani helykijelölés ugyanis, mint arra rámutatok, nagymértékben meghatározza, milyen védelmi eszközök felhasználására nyílik lehetőség jogsértés esetén.

A második fő szerkezeti egység dolgozatom összehasonlító magánjogi része. A know-how definiálásának és szabályozásának a kérdésköre nem rendelkezik nagy történeti háttérrel. Ebből kifolyóan nem nélkülözhető más országok szabályozását vizsgálata annak érdekében, hogy megfelelő viszonyítási pontokat, valamint alternatív megoldási lehetőséget tudjak találni a hatályos magyar szabályozást érintő kutatásaimhoz.

Természetesen egy, a témát akár szélesebb körben áttekintő dolgozat kereteit is szétfeszítené, ha a világ összes országának hatályos normaanyaga és szabályozási struktúrája a vizsgálat részét képezné, ugyanakkor az üzleti titok és a know-how oltalma körében meglátásom szerint kevésbé lett volna szerencsés csak Európára vagy azon belül egy vagy több országra, esetleg pusztán egy másik kontinensre szorítkozni, mert akkor a munka olvasása folyamán kapott kép lett volna túlságosan töredezett.

Végül választásom az Amerikai Egyesült Államokra és Japánra, Oroszországra és Kínára, illetve az Európai Unióra és ennek egyes tagállamaira esett. Az első országpárt azért választottam, mert e két ország a technológiai innováció

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Polgári Jog II. tagozatában szerepelt. Konzulens: Dr. Faludi Gábor, egyetemi docens, Dr. Grad-Gyenge Anikó, egyetemi docens

<sup>2</sup> Citizens summary EU proposal – Protecting trade secrets

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/docs/trade-secrets/131128\\_citizens-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/trade-secrets/131128_citizens-summary_en.pdf)

megkérdőjelezhetetlen élharcosa, ahol ráadásul az üzleti titok és a know-how a mindennapi bírósági gyakorlatban is égető problémaként jelentkeznek. A második pár, kiemelésének háttérében az állt, hogy ezek azok az államok, amelyek a világ többi részétől merőben eltérő szabályozással rendelkeznek. Ez különösen tanulságos lehet a konklúzió levonása körében, hiszen ezek az országok e kérdéskörben olyan utat járnak, amiből mi is okulhatunk, illetve ötleteket gyűjthetünk. A harmadik csoport már csak hazánk geopolitikai helyzetéből adódóan is megkerülhetetlennek tűnt: az Európai Unió és ennek egyes tagállamainak a szabályozása az, amely kimutatható mértékben a magyar jog normaanyagára is a legközvetlenebb és talán egyben a legnagyobb hatással is volt és van. Az Unió szabályozásának témaköre külön aktualitással is bír, hiszen a Bizottság 2013. november 28. nyújtotta be az üzleti titok és a know-how szabályozásáról szóló irányelv-javaslatot.

Mindazonáltal csonkának érezném ezt a dolgot akkor is, ha nem szólnék a magyar szabályozásról. Ennek külön érdekessége, hogy a jogszabály, mely a know-how és az üzleti titok definícióját tartalmazza, a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.) idén, 2014. március 15. lépett hatályba. Ezzel a magyar jogalkotó egy több mint évtizedes vitára tett pontot.

Ami vizsgálódásom tárgyának, azaz az üzleti titok és a know-how védelmének a konkrét dogmatikai háttérét illeti, itt próbáltam arra a kérdésre koncentrálni, amelynek a megválaszolására az amerikai bíróságok is törekedtek a XX. század folyamán: „*az üzleti titok a tulajdonjognak vagy a személyiségi jogoknak a részét képezi, és lehet-e a magánjogi keretrendszeren kívül más megoldási út?*”

Azért tartom ezt a kérdést meghatározónak, mert az, hogy az adott országban a jogalkotó melyik paradigmához csatlakozik vagy ezeknek milyen mértékű kombinálását választja, befolyásolja a leglényegesebben azt is, hogyan definiálja a know-how-t, elválasztja-e például az üzleti titoktól, és saját definíciójára „építve” milyen jogi megoldásokat tud találni ennek az intézménynek a védelme szempontjából.<sup>3</sup> A piaci szereplők és a forgalom biztonsága szempontjából nem mellékes: hogy mely jogszabályokban szabályozza a jogalkotó a megjelölt intézmény fogalmát és védelmét, mi a felróhatóság mércéje, melyek a védelmet kizáró körülmények, mely magatartást rendeli büntetni a nemzeti jog, és ehhez milyen eszközöket ad a jogosult kezébe.

<sup>3</sup> Ezt a dualizmust az üzleti titok és a know-how megközelítésének szempontjából szemléletesen ábrázolja az új Polgári Törvénykönyv szerkesztőbizottsági tervezete kapcsán 2006-ban lezajlott tudományos vita, melynek két résztvevője BOBROVSZKY Jenő, a „*Rejtélyek és fortélyok*” című tanulmány szerzője és BOYTHA György, az akkori szerkesztőbizottság tagja volt, aki BOBROVSZKY tanulmányára válaszként hirdette meg az Igazságügyi Minisztérium honlapján „Reflexiók Dr. BOBROVSZKY Jenő „*Rejtélyek és fortélyok*” című tanulmányához” című munkáját. A két mű szabadon elérhető itt:

[http://www.mic.org.hu/forum/Know-how-Bobrovsky%20 1 .pdf](http://www.mic.org.hu/forum/Know-how-Bobrovsky%201.pdf)

<http://www.mic.org.hu/forum/reflexiok.pdf>

## 1. Know-how a keresztúton: miről és hol?

### 1.1 A know-how definíciója:

*József Attila - Ne légy szeles...*

*„Ne légy szeles.*

*Bár a munkádon más keres –  
dolgozni csak pontosan, szépen,  
ahogy a csillag megy az égen,  
úgy érdekes.”*

*1935–1937*

József Attila versének mondanivalója nemcsak a konkrét munkára, de minden tevékenységre, így a jogi fogalmakra is egészen biztosan igaz. Nem tudunk úgy elindulni, elkezdni elmélkedni, vitatkozni, ha nem tisztázzuk, hogy mi is beszélgetésünk tárgya pontosan. És efelett semmiképpen sem szabad „elviharzani”.

A know-how ebből a szempontból kemény dió, hiszen első pillantásra is megállapítható, hogy ez a jogintézmény nem ezeréves hagyományokkal rendelkező, a közfelfogásba is szervesen beépült, hanem egy merőben új, a jogtudósok és egyéb szakértők számára is bizonytalan határokkal rendelkező fogalom. Addig viszont, amíg megmarad a know-how „fekete varázsdoboz” jellege, addig nemcsak az olyan elméleti követelmények, mint az előreláthatóság és a jogbiztonság csorbulnak, de a piaci szereplők bizalma is. Ez az állapot pedig teljesen összeegyeztethetetlen egy innovációra és technológiai fejlődésre alapuló társadalom kiépítésének az eszméjével.

Első lépésként fontos elhatárolni a know-how-t az üzleti titokvédelemtől. Az üzleti titokvédelem nem más, mint egy jogi mechanizmus, mely lehetőséget ad arra, hogy megvédjük magát a know-how-t, mely a gazdasági értékkel bíró információt hordozza magában.<sup>4</sup> Kérdés, hogy lehet-e különbséget tenni a know-how és az üzleti titok között. Ebből a szempontból kiindulási pont lehet a francia dichotóm rendszer, amely különbséget tesz a gyártási és az üzleti titkok között. A gyártási titkok azok a titkok, amelyekre a legtöbbször asszociálunk, amikor know-how-ról van szó – laboratóriumi naplók, tesztadatok, algoritmusok, számítógépi forráskódok, az anyag vegyi összetételének képletei, keverékreceptek, alkatrészjegyzékek, gyártási, folyamatvezérlési, összeszerelési, minőség-ellenőrzési, csomagolási, tárolási, karbantartási módszerek, kezelési kézikönyvek, ütemtervek, prototípusok, használati minták, integrált áramkörök tervei.<sup>5</sup> A gyártási titkokon belül meg lehet még különböztetni súlyuk, bonyolultságuk és jellegzetességeik alapján a szabadalmazható és a nem szabadalmazható ismereteket. A kereskedelmi titok köreibbe soroljuk mindazokat a titkokat, melyek sokkal inkább a tágabban értelmezett információnak felelnek meg és így jellegükben közelítenek a magántitokhoz. Például: üzleti stratégiára vonatkozó információk, marketing tanulmányok, eladási módszerek, értékesítési „trükkök”, fogások, fortélyok, szerződési formák, költségelemzések,

<sup>4</sup> BOBROVSZKY Jenő „Rejtélyek és Fortélyok” 4. o.

<sup>5</sup> BOBROVSZKY 11. o.

ármegállapítások, áruterítési módok, üzleti ütemtervek, táblázatok, fogyasztói elemzések, hirdetési stratégiák és elemek, szállítói és megrendelői jegyzékek, kliens adatbázisok.

A magyar Ptk. védett ismeretként fordítja a know-how-t, ugyanakkor a francia jog az egyetlen a magyar jogon kívül, ahol lefordították ennek az intézménynek a nevét (savoir-fair). Bobrovsky Jenő „Rejtélyek és fortélyok” című írásában megemlíti többek között azt is, hogy „A 80-as években történt, hogy valaki egy szakmai vita kapcsán javasolta a know-how magyar megfelelőjének „fortély” kifejezést. Ez sugall valamit a lényegből, de talán ravasz, tréfás hangulata miatt nem terjedt el.”<sup>6</sup> és „A fortélyra rímelő finnugor gyökerű, de nyelvújítás-kori szavunk, a rejtély meg az üzleti titok lényegéből sejtet meg valamit olyan jelentésekkel, mint valami, amit eltakartak, befedtek, eldugtak, ellepleztek, ami tilos, titkos, sőt elvárásolt.”<sup>7</sup> Látszik, hogy a know-how sokkal inkább a bevett és később szabályozott gyakorlatnak az elnevezése, mint konkrét, önmagáért beszélő fogalom.

A hatályos Ptk. a know-how-t és az üzleti titkot következőképpen definiálja: „(1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli.” Tehát a Ptk. öt fogalmi elemet állít fel:

1. A gazdasági tevékenységhez kapcsolódás.
2. A titkosság, melynek mércéje az, hogy
  - a. a know-how tárgya ne legyen közismert vagy
  - b. az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára könnyen hozzáférhető.
3. Taxatív felsorolás, hogy mi lehet a know-how tárgya – tény, tájékoztatás, egyéb adat és azokból készült összeállítás.
4. E jog megsértése sérti vagy veszélyezteti a jogosult pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét.
5. Az adott esetben elvárható magatartás alapelvét is integrált formája.

Kiemelendő, hogy e definíció szerint nemcsak a klasszikus értelemben vett titkosság lehet e jog alapja, hanem akár az is, ha közkincsben lévő információkból állít össze a know-how-t a jogosult, mely megoldás viszont bonyolultsága vagy egyedisége alapján nem közismert és nem is válhat komolyabb erőfeszítések nélkül azzá.

A know-how alakulását nemcsak a magyar Ptk. befolyásolja, de egy nemzetközi egyezmény is a The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (a továbbiakban: TRIPS<sup>8</sup>). A TRIPS 39. cikk 1. és 2. bekezdése

<sup>6</sup> BOBROVSKY 1. o.

<sup>7</sup> U.o.

<sup>8</sup> Kihirdetve: 1998. évi IX. törvény 1. C) melléklet 39. cikkében

szabályozza az üzleti titkot:

„1. A tisztességtelen versennyel szembeni hatékony védelemnek a Párizsi Konvenció (1967) 10. bis Cikkében előírt módon történő biztosítása során a Tagok oltalmat biztosítanak a 2. pont szerint nyilvánosságra nem hozott információknak és a 3. pont szerint a kormányok vagy kormányzati szervek rendelkezésére bocsátott adatoknak.

2. A természetes vagy jogi személyeknek lehetőséget kell adni arra, hogy a jogosan ellenőrzésük alá tartozó információknak a tisztességes kereskedelmi gyakorlattal ellentétes módon, 175 hozzájárulásuk nélkül mások által való megszerzését vagy felhasználását és nyilvánosságra hozatalát megakadályozzák mindaddig, amíg az ilyen információ:

- titkos abban az értelemben, hogy mint egységes egész vagy elemei bármely megjelenése és összeállítása általánosan nem ismert, vagy könnyen nem ismerhető meg az olyan körökben mozgó személyek számára, akik rendes körülmények között az említett információval foglalkoznak;
- kereskedelmi értékkel rendelkezik, mivel titkos; és
- titokban tartása érdekében az adatok felett ellenőrzés gyakorlására feljogosított személy a körülményekhez képest ésszerű lépést tett.”

A TRIPS alapvetően az információfogalommal operál, amikor az üzleti titok tárgyát határozza meg. E megoldás mellett érvel Bobrovsky Jenő is,<sup>9</sup> az információ mint fogalom univerzális felhasználhatóságát kiemelve. Továbbá Bobrovsky, szintén a TRIPS-ből levezetve három feltételt szab a know-how-nak: közkincshez nem tartozás, kereskedelmi érték és titokban tartás.<sup>10</sup> Véleményem szerint viszont egy ilyen tág know-how definíció igen beláthatatlan következményekhez is vezethet. Csak példaként: bármelyik híresség magántelefonszáma üzleti titok lenne (nem közkincs, van kereskedelmi értéke és titokban tartják). Egyben az ilyen tág értelmezés éppen azt az *easy patent* veszélyt idézné elő, amelynek kockázatára a szerző a korabeli jogalkotó figyelmét is felhívta.

Bobrovsky Jenő írására reagált Boytha György „Reflexiók Bobrovsky Jenő „Rejtélyek és fortélyok” című tanulmányához” munkájában<sup>11</sup>. Boytha művében a know-how tulajdonjogi megközelítésű múltjára hívja fel a figyelmünket, illetve művének konklúziójában szintén megad egy know-how definíciót:

„(1) A törvény kizárólagos jogot biztosít a más jogcímen védelem alá nem eső, titkos és gazdaságilag értékes, műszaki, kereskedelmi vagy szervezési feladat kivitelezéséhez lényeges és azonosíthatóan meghatározott, gyakorlatban szerzett ismeretek megismerésének, nyilvános közlésének és felhasználásának engedélyezésére, ha az ilyen ismeretek titokban tartása érdekében a jogosult az ésszerűen szükséges intézkedéseket megtette. A jogsértő nem felel, ha bizonyítja hogy úgy járt el, ahogy az az adott körülmények között általában elvárható.

(2) A gyakorlati ismereteken biztosított kizárólagos engedélyezési jog azt a személyt illeti, aki magának az ismeretet személyesen, tapasztalatok értékelésével, illetve munkaviszony alapján vagy jogot átruházó szerződéssel megszerezte.

(3) Nem terjed ki a kizárólagos jog más által önállóan szerzett azonos vagy

<sup>9</sup> BOBROVSKY 12. o.

<sup>10</sup> U.o. 13. o.

<sup>11</sup> BOYTHA György „Reflexiók Dr. Bobrovsky Jenő „Rejtélyek és fortélyok” című tanulmányához”

lényegében hasonló ismeretek védelmére, beleértve más jogosan hozzáférhető termékének vagy szolgáltatásának elemzésével szerzett ismereteket.

(4) Megszűnik a jogvédelem, ha a gyakorlati ismeret kiterjedt felhasználása révén közismertté vagy az érintett szakmában könnyen hozzáférhetővé válik.”<sup>12</sup>

Boytha know-how definíciója merőben eltér a hatályos Ptk. vagy Bobrovsky megközelítésétől. Boytha magas fokú precizitással írja körül a know-how fogalmát, alapvetően egy negatív definiálást alkalmazva. Míg Bobrovskynál a hangsúly a TRIPS-nek megfelelő jogi védelmi szint kiépítésén van, és ennek érdekében egy igen absztrakt know-how fogalommal operál, addig Boytha – a jogintézmény tulajdonjogi hagyományaira is tekintettel –<sup>13</sup> sokkal szigorúbban húzza meg a know-how határait, amit természetesen az is indokol, hogy Boytha az egyetlen<sup>14</sup>, aki a magyar szellemi jog újrakodifikációjával foglalkozó jogtudósok közül nem kíván szakítani a kizárólagos jogra épülő hézagmentes védelemmel.

## 1.2 A szellemi és iparjogvédelmi jogok újragondolása

A Ptk. kodifikációja körül heves vitákat szítottak a korábban szellemi alkotások néven ismert, ma szellemi és iparjogvédelmi jogok fejezet címet viselő alaki és tárgyi kérdései. A vitának a magját a következő kérdés okozta: a jogtudomány a szellemi jogok fejlődésének során felismerte, hogy ezek a jogok nem sorolhatóak egyértelműen sem a személyiségi jogok, sem a klasszikus értelemben vett tulajdonjog körébe. Jogpolitikai kérdés, hogy egyes országokban merre tolják el a mérleget, illetve teszik ezt nemcsak a szellemi jogok mint olyan terén, de az egyes konkrét oltalmi formák esetében is. Magyarországon – ahogyan a világ sok más táján –<sup>15</sup> sokáig a tulajdonjogi felfogás mellett tették le voksukat. Ma már viszont eljutottunk oda, hogy egyes jogtudósok kimondottan a szellemi alkotások és így a szellemi jogok mint személyiségi jogok felfogása mellett érvelnek.<sup>16</sup>

A magyar jogirodalomban talán az egyik legmeggyőzőbb érvelés az üzleti titok személyiségi jogként való kezelése mellett Görög Márta monográfiájában lelhető fel: „Véleményem szerint a kodifikáció során megjelent ezen szándékok hatékonyan elősegíthetik a know-how jogintézményi jellemzőinek jogalkalmazási gyakorlat általi formálását. Eredője – felfogásom alapján – a személyhez fűződő jogok védelmét garantáló generálklauzula, a személyhez fűződő jogi katalógus lezáratlan volta. A szellemi alkotások a személyiségi szférából nőttek ki, az alkotó személyiségének külvilág felé való megnyilvánulásai, know-how keretében élet-, munkatapasztalatának belső tudattartalom, illetve rögzített formában jelentkező lenyomatai. Az általános személyiségi jog, annak védelmének elismerése, a védelem garanciái biztosítják a know-how védelmének magánjogi kódexbeli alapját.”<sup>17</sup>

<sup>12</sup> BOYTHA: *Reflexiók*, 35. o.

<sup>13</sup> Bővebben BOYTHA György: *A szellemi alkotások joga és az új Ptk.* (PJK 2000/2., 46-56. o.)

<sup>14</sup> GRÁD-GYENGE Anikó: *Búcsú a szellemi alkotások jogától? – A szerzői jog és az iparjogvédelmi oltalmi formák polgári jogi védelme a magyar magánjogban*, 4. o. [14] lábjegyzet.

<sup>15</sup> Pl.: USA. Erről lásd bővebben dolgozatom II. fejezetét, mely a know-how védelmének nemzetközi összehasonlításáról szól.

<sup>16</sup> GÖRÖG Márta: *A know-how jogi védelmének alapvető kérdései*, (Budapest: HVG – ORAC) című könyvében talán a legteljesebben és meggyőzőbben mutatja be a szellemi alkotások melletti érvrendszert.

<sup>17</sup> GÖRÖG Márta, 2012, 22. o.

Ugyanakkor ezzel homlokegyenest szembemegy Ficsor Mihály, aki a Ptk. kodifikációhoz írt javaslatában<sup>18</sup> egyrészt piacgazdasági igénynek, másrészt a magyar szerzői jogi hagyományban és az európai jogfejlődésben világosan kirajzolódó tendenciák tagadásának tekinti a szellemi tulajdonjog koncepciójának elvetését. FICSOR rámutat arra, hogy a szellemi tulajdonjog koncepciójának tagadása „az előző gazdasági és politikai rendszer terhes hagyatékaként nehézkedik ma is az iparjogvédelemmel és a szerzői joggal kapcsolatos közgondolkodásunkra.”<sup>19</sup> Emellett követi Boytha György érvelését Ficsor is, mikor a szellemi tulajdonjog koncepciójának egyfajta legitimációjaként mutatja be e jogterület történelmi fejlődését.

Véleményem szerint azonban, mikor Ficsor és Boytha e típusú érvelését olvassuk, fontos egy olyan érvet is eszünkben tartani, amelyet Bacher Vilmos fogalmazott meg: „A magánjog struktúrája már történelmileg kialakult, amikor a múlt század második felében kifejlődött és általánossá vált a szellemi alkotásokra vonatkozó tételes jogi szabályozás”<sup>20</sup>. Tehát a római jog óta tartó magánjogi hagyományok kereteibe kell valahogyan beilleszteni a szellemi jogokat. A kérdés inkább az, hogy ez lehetséges-e egyáltalán.

Szladits Károly<sup>21</sup> rögzíti világosan, miért kell a szellemi jogokat elhatárolni a személyiségi jogoktól: „A személyiségi jogokat és az eszmei tulajdont azért kell egymástól különválasztanunk, mert míg a személyiségi jogok a védett személytől el nem választhatók, addig az eszmei tulajdon körébe tartozó jogok a magánjogi forgalom (átruházás, terhelés) tárgyai lehetnek akár csak a dologi jogok.”

Később pedig „Az eszmei tulajdon” cím alatt a következőket fejti ki: „Tulajdon tárgya csak dolog (testi tárgy) lehet. Vannak azonban a dolgokon kívül más nevű eszmei javak is, amelyek tekintetében a törvény az arra jogosultnak a tulajdonhoz hasonló kizárólagos hatalmat (abszolút jogot) biztosít. Ily értelemben beszélhetünk eszmei tulajdonról. E kizáró jogokat általában az jellemzi, hogy bizonyos gondolati terméket (jellemző formában megnyilvánuló eszmét) részesítenek védelemben. Ezek a jogok mintegy középen állnak a dolgokra irányuló tulajdonjog és az ember személyiségének közvetlen jogi oltalma, vagyis a személyiségi jogok között. Az eszmei javak egyúttal gazdasági javak is, a rájuk vonatkozó jogok forgalomképes, vagyoneértékű jogok, vagyis lényegükben vagyoni jogok.”

Szladits gyönyörű fogalmi tisztasággal választja el a szellemi tulajdonjogokat a személyiségi jogoktól, ugyanakkor a klasszikus dolog fogalmától is elhatárolva, vagyoni jogként definiálja ezen „eszmei javakat”. Ezt az érvelést erősíti Eörsi-Világhy-szerzőpáros is „Polgári jog”<sup>22</sup> című tankönyvükben: „A törvény e rendelkezéséhez fűzi az elmélet azt a következtetést: valójában a helyzet nem úgy áll, hogy a tulajdonjog tárgya lehet minden, ami a polgári jog értelmében dolognak minősül, hanem dolognak minősül jogi értelemben mindaz, ami a tulajdonjog tárgya lehet. A dolog,

<sup>18</sup> FICSOR Mihály Zoltán: *A szellemi tulajdon és a Ptk.* (PJK, 2001/2., 27-30. o.)

<sup>19</sup> U.o. 2. old.

<sup>20</sup> DR. BACHER Vilmos: *A szellemi tulajdon jogi védelme és a Ptk.* (PJK, 2000/3., 23-32. o.)

<sup>21</sup> SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937. – idézte BACHER Vilmos.

<sup>22</sup> EÖRSI Gyula - VILÁGHY Miklós: *Magyar polgári jog I–II.: egyetemi tankönyv.* Tankönyvkiadó, Budapest, 1962. 1001 p., I. 285. o. – idézte BACHER Vilmos.



*mint polgári jogi kategória tehát valójában a tulajdonjog tárgyának az elvont kifejezése.*" Mindezekből világosan következik, hogy eszmei javak felett is állhat tulajdonjog.

Felmerül a kérdés, hogy ezen esetben mi a különbség a klasszikus tulajdonjog és a szellemi tulajdonjog között, illetve hogyan jelenik meg a szabályozásban a szellemi tulajdon „szellemi”, azaz személyiségünkéből fakadó része?

Véleményem szerint erre a dilemmára a legjobb választ Boytha György szellemi termék tana adja. Boytha kiemeli, hogy a szellemi alkotások heterogén jelleggel bírnak, tehát ebbe a körbe nem csupán alkotás természetű termékek (pl. művek, szabadalmazható találmányok, ezek törvényi fogalmát nem kimerítő ipari vagy használati minták, félvezető áramkörök topográfiai, újítást jelentő műszaki illetőleg szervezési megoldások), hanem teljesítmények (pl. előadás, hangfelvétel, vezetékes vagy vezeték nélküli műsorszolgáltatás, filmalkotás rögzített formába öntése, adattár létrehozása és működtetése, az angol jogban a tipográfiai elrendezés is), árukra, szolgáltatásokra vagy vállalatokra vonatkozó sajátos jelzők (pl. védjegy, földrajzi árujelző, kereskedelmi név), ismeretté szűrt tapasztalatok (know-how) is beletartoznak.<sup>23</sup> Ezen belül egy további elhatároláshoz vezet, hogy az adott terméknek szubjektíven eredetinek és elválaszthatatlanul a létrehozójuk személyéhez kapcsolódónak vagy objektívan újnak kell lenniük. A termék szó pedig véleményem szerint tökéletesen visszaadja a definiálni próbált jogterület tárgyainak közös jellemzőjét – „nem dologi termékek létrehozására közvetlenül irányuló szellemi munka”<sup>24</sup> eredménye, azaz szellemi termék.<sup>25</sup>

### 1.3 A know-how helye a szellemi termékek között

Jelenleg a Ptk. az üzleti titkot és a know-how-t a többi szellemi terméktől külön, a magántitok után közvetlenül, a személyiségi jogok között szabályozza. Ugyanakkor, ha visszatekintünk Ficsor Mihály által adott szellemi tulajdon tárgyainak definíciójára, mely szerint „szellemi tulajdon tárgyai azok a szellemi javak (műszaki szellemi alkotások, árujelzők, művek, szomszédos jogi teljesítmények), amelyeket a jogi szabályozás – speciális oltalmi formák révén, előre megszabott feltételekkel – a közkinccs köréből időlegesen kivon”, akkor láthatjuk, hogy ennek a leírásnak a know-how egyetlen egy pontban nem felel meg, mégpedig az időleges kivonás feltételének, hiszen a know-how-nak nincsenek időbeli korlátjai.

A know-how-nak mint tulajdonjog tárgyának jellegét még egy feltétel akadályozza. A Ptk. 2:47. § (2) bekezdése meghatározza azokat az eseteket is, amikor nem lehet hivatkozni az üzleti titokvédelemre: „E védelemre nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki a védett ismerethez vagy az azt lényegében helyettesítő hasonló ismerethez

a) a jogosulttól független fejlesztéssel vagy

b) jogszerűen megszerzett termék vagy jogszerűen igénybevett szolgáltatás vizsgálata és elemzése útján jutott hozzá.”

<sup>23</sup> BOYTHA PJK 2000/2., 9. o. 3.1. pont

<sup>24</sup> BOYTHA PJK 2000/2., 9. o. 3.2. pont

<sup>25</sup> Ezzel ellentétes vélemény olvasható – FICSOR Mihály PJK, 2001/2., 2. o.

A know-how értékét alapvetően annak különlegessége, egyedisége adja, hiszen pont azért védi és tartja titokban a jogosult az üzleti titokvédelem tárgyát. Viszont a fentebb idézett a) és b) pont alapján fennállhat az az eset is, amikor egy információhalmazt, egy know-how-t egyszerre többen is birtokolnak, akár az is megtörténhet, hogy nem is tudnak egymásról (ez már csak az alapvető titkosság miatt is valószínű). Mivel egyszerre többen birtokolnak egy szellemi javat, de ezt nem közösen teszik, ezért a tulajdonjog egyik esszenciális részjogosítványa válik elérhetetlenné a jogosult számára – a tág értelemben vett rendelkezés joga.<sup>26</sup> Nincs kizárólagos hatalma a know-how tekintetében legfontosabb kérdésben – hogy közkinccsé váljon-e a know-how. Abban sem tud dönteni, hogy ne szabadalmaztassa-e az adott eszmei javat (természetesen arra az esetre gondolva, amikor a know-how értéke, eredetisége, komplexitása eléri a szabadalmaztathatósági szintet).

A know-how esetében tehát nem beszélhetünk tulajdonjogról, hanem csupán birtokról. Jelenti-e ez ugyanakkor azt, hogy a know-how kiesik a szellemi termékek köréből?

Véleményem szerint a know-how nem esik ki e körből, mivel ugyanúgy, ahogyan a többi szellemi termék is, egyetlen szellemi munkafolyamat, a tapasztalathalmazás eredménye. Álláspontom mellett szól az is, hogy sokszor a know-how alternatívaként szolgál más oltalmi formákkal szemben, hiszen olyan előnnyel is bír, mellyel egyetlen másik oltalmi forma sem – ez pedig az időbeli korlátlanág.

Azért is nevezhető furcsának a know-how mostani elhelyezése a Ptk.-ban, hiszen – bár nem bír a tulajdonjogi jegyekkel ez a jogintézmény – ettől függetlenül a többi oltalmi formához képest a legkevésbé kapcsolódik az alkotóhoz, annak személyiségéhez. A know-how könnyen átruházható, betanítható. Ezenkívül jól mutatja az alkotótól való elszakadását a know-how időbeli korlátlanága, hiszen ma már sok olyan know-how-nak minősülő szellemi terméket ismerünk, mely messze túlélte eredeti megalkotóját (pl. a Coca-Cola receptje).

#### 1.4 Know-how: Jössz vagy méész?

Dolgozatom során arra koncentráltam, hogyan lenne kívánatos a gazdasági szereplők, illetve az innovációba befektetők számára szabályozni az üzleti titok és a know-how védelmét. Az így kapott kép azonban nem lenne teljes, ha nem vizsgálnám meg a barikád másik oldalán található felet – a felhasználókat, a vásárlókat.

Felmerül a kérdés, mi a kívánatos, célszerű elvárás ösztársadalmi szempontból a szellemi tulajdonnal szemben? Van-e egyáltalán ilyen, és ha igen, akkor figyelembe kell-e venni? Véleményem szerint a jogalkotó Magyarországon és egyéb államokban is a szellemi tulajdonjogok szabályozásának módjával pozitívan válaszol ezekre a kérdésekre. Intuitív szinten is érzékelhető, hogy egy tudásorientált,

<sup>26</sup> Ptk. 5:13. § [A tulajdonjog]

(1) A tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg.

(2) A tulajdonost megilleti különösen a birtoklás, a használat, a hasznosítás, a hasznok szedésének és a rendelkezés joga.

dinamikusan fejlődő társadalom létrehozásának feltétele az, hogy a felhalmozott szellemi tőke legyen transzparens, mindenki számára könnyen és gyorsan elérhető. A tudásmegosztás generálja és biztosítja az állandó innovációt, a fejlődés szellemét egy adott társadalomban, és ezt tovább erősíti az így létrejött versenyhelyzet. Az olyan oltalmak példáján, mint a szabadalom, tisztán követhető a jogalkotó azon kívánsága, hogy akár mesterséges monopolhelyzetet is biztosítson az alkotó számára azért, hogy elősegítse a további innovációs folyamatokat.

Miben áll ez a segítségnyújtás? Először is a monopolhelyzet megengedi az alkotónak, hogy befektetései megtérüljenek, illetve hogy olyan profitra tegyen szert, mely számára ezt a befektetést még kívánatosabbá teszi. Viszont a monopolhelyzet időbeli korlátja, és az a tény, hogy a szabadalom esetén az alkotás mivolta, jellegzetességei és az ötlet maga már a monopolhelyzet fennállásának ideje alatt is bárki számára elérhető, azt eredményezi, hogy a többi alkotó már a szabadalmaztatás pillanatában inspirációt nyerhet az új alkotásból, ezzel is erősítve a versenyt.

A know-how esetében nem annyira kézzelfogható a fenti társadalmi hasznosság. Bobrovszky<sup>27</sup> rá is mutat a quid-pro-quo hiányára. Ez azért is aggályos, hiszen a know-how ez által egy ellenszolgáltatást nem igénylő, monopol kikapuvá válhat.

Figyelemre méltó Boytha György<sup>28</sup> azon ellenérvelése, hogy a köz érdeke nem feltétlenül az ötlet feltétlen közkinccsé válása, hanem annak maximális kihasználása. Boytha továbbá kiemeli, hogy az innováció fő hajtóereje az ösztönzés és a jutalmazás elve, e két elv pedig az üzleti titok és a know-how esetében meg is valósul.

Véleményem szerint viszont a titok fel nem tárásával az a probléma, hogy a jutalmazás és az ösztönzés elvén kívül van még két másik oszlopa is az innovációnak – az egymás műveiből való tanulás és a fejlődési verseny, mely csak a transzparens tudásfelhalmozás esetén adott. Ha elfogadjuk azt, hogy a mai európai jogpolitikai ideológia a versenyt és az innovációt a legfontosabb céljai közé sorolja, akkor felmerülhet az a kérdés, hogy egy olyan jogintézmény, mint a know-how, mennyire kompatibilis ezekkel az értékekkel. De lege ferenda kitekintésként arra is érdemes gondolni, hogy kell-e az Európai Uniónak egy olyan intézményrendszer, mint az Egyesült Államokban üzemeltetett Statutory Invention Registration. Ennek az intézménynek a célja, hogy a sem szabadalmazni, sem titokban tartani nem kívánt találmányokat defenzív publikációként lehessen nyilvánosságra hozni és így közkinccsé tenni.<sup>29</sup>

## **2. A két technológiai óriás: USA és Japán**

### **2.1 Amerikai Egyesült Államok**

Dolgozatom tekintetében meghatározónak tartom ezt a részt, mivel véleményem

<sup>27</sup> BOBROVSZKY: „Rejtélyek és fortélyok”, 21. o.

<sup>28</sup> BOYTHA: *Reflexiók* 9. o.

<sup>29</sup> BOBROVSZKY, 2006, 36. o.

szerint a jelenlegi üzleti titok és know-how szabályozások közül az Amerikai Egyesült Államoké nevezhető messze a legletisztultabbnak, legpontosabbnak, és ami a legfontosabb – a legbiztonságosabbnak a piaci szereplők számára.

Az alapvető kérdés, amelyet megfogalmazott az amerikai jogirodalom és a bírói gyakorlat is, a következő: az üzleti titok a tulajdonjognak vagy a személyiségi jogoknak a részét képezi?<sup>30</sup> Erre a kérdésre válaszolta azt 1981-ben az utahi fellebbezési bíróság, hogy: „*valamely kereskedelmi titok, legyen az titkos formula, eljárás, minta, eszköz, információ együttes vagy egyéb, a többségi vélemény szerint tulajdonnak tekintendő, a jogosultjának (owner) hatalmával, hogy a világ kizárásával használja azt vagy úgy tegyen vele, ahogyan kívánja. Mint tulajdoni jog (property right), a kereskedelmi titok védelemben részesül eltulajdonításával (appropriation) vagy a jogosult hozzájárulása nélküli használatával szemben. A kereskedelmi titok a szellemi tulajdon típusa, valójában (in effect) tulajdonjog felfedezett ismereten (discovered knowledge)*”<sup>31</sup> Ebből tisztán kivehető, hogy a bíróság a leírásnak megfelelő üzleti titkot és know-how-t alapvetően tulajdonként kezeli.

Ebből adódóan viszont felmerülhet az a kérdés is, nem következik-e ebből, hogy az üzleti titok és a know-how beletartozik a „dolog” kategóriájába? Erről a kérdéstről a legteljesebben R. M. W. Dias értekezett, aki szerint a „tulajdon” fogalma csak azokhoz a legálisan védett érdekekhez kapcsolható, melyek a „dolog” jogait érintik, materiálisakat avagy sem. Logikusan a nem materiális érdekekhez tartozik immár az összes privilégium, tehát egy ilyen tág fogalom meghatározás már az összes jogot, melyhez érdekünk fűződik, a tulajdonjogok közé sorolná, viszont teljesen egyértelmű, hogy nem lehet tulajdonjogunk a jó hírnevünkre vagy a testi épségünkre. Ebből következik, hogy a tulajdonjog csak egy része a jogainknak, és csak azon állhat fenn, melyeket a nem jogi felfogásban is dolgoknak tartunk.<sup>32</sup> Ezt egészíti ki szerencsésen a híres Ruckelshaus ítélet<sup>33</sup> indoklásának III. részében a Szövetségi Legfelső Bíróság: „*a kereskedelmi titok nem dologi (intangible) természete miatt az azon fennálló tulajdonjog (property right) terjedelmét annak a terjedelme határozza meg, amelyben a kereskedelmi titok jogosultja (owner) a mások számára való feltárással kapcsolatos érdekét védi.*” Korlátként jelöli továbbá, hogy: „*Ha egy személy mások számára feltárja kereskedelmi titkát, akik nincsenek kötelezve az információ bizalmas jellegének védelmére, vagy egyébként nyilvánosságra hozza a titkot, tulajdonjoga megszűnik (his property right is extinguished).*” Majd leszögezi, hogy a „*kereskedelmi titok átruházható (assignable)*”, „*célvagyon eleme lehet (can form the rest of a trust)...*”*csődtömegbe megy át (passes to a trustee in bankruptcy)*”.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> MILGRIM, R. *Trade Secret*. In the vol.4. New York, 1971. Vol.1. § 1. P.17. A szerző azon a véleményen van, hogy az üzleti titok a tulajdonjogok közé tartozik. Ellentétes véleménnyel lehet találkozni a következő munkában: CALLMAN, R. *The Law Of Unfair Competition, Trade- marks And Monopolies*, 3th ed. Wilmette, IL: Callaghan, 1968. § 52. P. 402, SOLTYSINSKI, S.J. *Are Trade Secret Property?* // IIC. Vol.17. N3.-1986. P.351. – idézi O.B. СУШКОВА «*Правовой режим ноу-хау*», Научные Ведомости № 16 (71) 2009, 254. o.

<sup>31</sup> Fordította és idézte: BOYTHA GYÖRGY „*Reflexiók*” 20. o.

<sup>32</sup> DIAS, R M W. *Jurisprudence*. 5th ed. New Delhi : Aditya Books Pvt Ltd, 1994. P. 366-367,369., idézi: O.B. Сушкова 255. o.

<sup>33</sup> Ruckelshaus v. Monsanto Co., 467 U.S. 986 (1984)

<sup>34</sup> Fordította és idézte: BOYTHA György: „*Reflexiók*” 21. o.

Ugyanakkor e viták eredményeként más felismerésekre is jutottak az amerikai bírók. A *Du Pont de Nemours Powder Co. v. Masland* ügy<sup>35</sup> kapcsán a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy: „Bármennyire is értékes titkot birtokol a felperes, és nem tud ennek tényéről az alperes, ezek használatáról történő megegyezés bizalmi viszonyon keresztül valósult meg. Tagadhatja a tulajdonjogot, de a bizalmasságot – nem.”<sup>36</sup> Ezzel 1917-ben egy nagyon fontos lépést tett meg a Legfelső Bíróság, hiszen felvette a know-how fogalmi elemei közé a bizalmasságot, azaz a titkosságot.

Véleményem szerint itt az intézmény fejlődését beárnyékolja egy értelmezési hiba. A későbbi bírói joggyakorlat úgy fogta fel a Legfelső Bíróság fogalmazását, mint a know-how tulajdon-elméletének teljes tagadását. Szerintem ez nem feltétlenül következik az indoklás fogalmazásából, sokkal inkább az tűnik ki, hogy a Bíróság ezzel bővíteni, azaz pontosítani, csiszolni akart a know-how fogalmán. Ugyanakkor az amerikai bírók elkezdtek harcolni a tulajdon-elmélet visszaállításáért, míg el nem érték a Holmes bíró fogalmazásának teljes eltörlését.<sup>37</sup>

Mint láthatjuk, a XX. század végére az Egyesült Államok már egy viszonylag kikristályosodott dogmatikai alappal rendelkezett az üzleti titok és a know-how védelmének tekintetében, ezért ennek logikus eredményeként fogadták el 1985-ben a „Kereskedelmi titok egységes törvényét”<sup>38</sup> (a továbbiakban: UTSA). Fontos, hogy bár maga a törvény nem utal tulajdonra, hanem „owner of the trade secret” fogalmat használja, ettől függetlenül O.V. Szuskova<sup>39</sup> három érvet is fel tudott hozni amellett, hogy alapvetően mégis a know-how tulajdonjogi modelljében gondolkodott a jogalkotó, amikor a törvényt szövegezte.

Az első, hogy azok a lehetőségek, amelyek a jogosultat az üzleti titok és a know-how kapcsán megilletik, megegyeznek azokkal, melyek a szabadalom, illetve a védjegy tulajdonosát megilletik. A második érv a Du Pont-teszt elfogadása, mely szerint nem kell a vád emeléséhez annak a bizonyítása, hogy az alperes a felperes birtoklási jogát, vagy az üzleti titok titkosságát, vagy a független legális tilalmat sértette meg. Az üzleti titok használata önmagában sérti a felperes jogait, még ha ez semmilyen egyéb kárt nem okoz a tulajdonos érdekeinek csorbításán kívül. A harmadik és legmeggyőzőbb érv pedig az, hogy az UTSA szabályozása felelősséget ró arra, aki a know-how-t rosszhiszeműen szerzi meg, beleértve ebbe azokat is, akik nem fizetnek kompenzációt. Tehát a jogosulttal szembeni mindenkit terhelő kötelezettség áll fenn a kereskedelmi titok tiszteletben tartására. Ez alapján, például ha az alperes egy részvénytársaság tulajdonosa, melynek üzleti titkát csalárdul tudták meg, nem jogosult a védelemre.<sup>40</sup>

Mindezt kiegészíti az Egységes Kereskedelmi Törvénykönyvhöz fűzött Kommentárban R. Posner azon érvelésével, hogy: „A nem kodifikált jog történelme

<sup>35</sup> E. I. *Du Pont de Nemours Powder Co. v. Masland* - 244 U.S. 100 (1917), elérhető itt: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/244/100/>

<sup>36</sup> Idézte: O.B. CVIIIKOBA, fordítás tőlem.

<sup>37</sup> Erről bővebben lásd: SOLTYSINSKI, S.J. *Are Trade Secret Property?* // IIC. Vol.17. N3.-1986. 335. o., idézte: O.B. CVIIIKOBA

<sup>38</sup> Uniform Trade Secrets Act 1985, elérhető itt:

[http://www.uniformlaws.org/shared/docs/trade%20secrets/utsa\\_final\\_85.pdf](http://www.uniformlaws.org/shared/docs/trade%20secrets/utsa_final_85.pdf)

<sup>39</sup> O.B. CVIIIKOBA 258. o.

<sup>40</sup> U.o.

*arra tanít minket, hogy amint egyes aktívákat vagy materiális „dolgok” gazdasági biztosítékként való használata megszokottá válik, úgy kezdik el őket tulajdonként értelmezni.*” Erre hozza példaként a rádióhullámok használatának jogait, melyek, amióta a kereskedelmi forgalom részét képezik, azóta a gazdaságban tulajdonként vannak kezelve, még ha ez jogilag nem is igaz.<sup>41</sup>

Az UTSA egyik fontos különbsége más országok szabályozásához képest, hogy nem tartalmazza a tisztességtelenség feltételét, azaz nem kívánja meg a versenylőny biztosításra irányuló jelleget. Üzleti titokként az információt jelöli meg, és azt külön kifejezi a hivatalos annotáció, hogy a módszer, technika megjelölések felölelik a know-how fogalmát is. Az egyetlen feltétel a védelem megvalósulásához a független gazdasági érték megléte, amely a titok általános nem ismert és nem könnyen hozzáférhető jellegéből ered.<sup>42</sup>

Büntetni rendeli a lopást (ami egy újabb érv az UTSA tulajdonjogi modellje mellett), illetve a kikémlelést. Megengedhető módok a független invencióval történő felfedezés, a tisztességes módon szerzett termék visszafejtési folyamata, a jogosulttól licenc alapján történő felfedezés, a nyilvános kiállítás közben történő megfigyelés és az irodalomból való megszerzés.<sup>43</sup> Több esetben itt arról beszélhetünk, hogy többen kerülnek jogosulti pozícióba az üzleti titokkal kapcsolatban. Az világos, hogy ebben az esetben egy kvázi „közös tulajdon” alakul ki közöttük, az viszont nem teljesen egyértelmű, hogy egymással szemben az ilyen jogosultakat milyen jogok, illetve kötelezettségek illetik meg őket.

A jogellenes magatartással szemben a jogosult igényelheti az eltiltást, illetve a további felhasználás ésszerű jogdíj kötéséhez is kérheti a bíróságtól. Felróható elsajátításért kártérítés is kérhető. Ez súlyos esetekben akár büntető kártérítés is lehet.<sup>44</sup>

Összességben azt lehet mondani, hogy az amerikai szabályozás messzemenőleg a legfejlettebb az egész világban, mely bár nem nevezhető teljesen hibátlanak, de ettől függetlenül véleményem szerint a legnagyobb mértékű komfortot és biztonságot szavatolja a piaci szereplők számára a többi országhoz képest.

## 2.2. Japán

Az, hogy ma Japán a technológiai fejlődés és az innováció egyik élvonalharcosává nőtte ki magát, teljesen vitathatatlan.<sup>45</sup> Az üzleti titok és a know-how védelméről itt ugyan külön törvény nem született, ezekről azonban a tisztességtelen versenyt tiltó törvény<sup>46</sup> 2. cikk (1) bekezdés (iv) – (ix) albekezdése rendelkezik, illetve ezen kívül

<sup>41</sup> Uniform Commercial Code Analysis of Revised Article 9: With Full Text and Official Comments of 1998 Revised Article 9. New York: Matthew Bender, 1998., idézi O.B. CВИИКОБА 255. o.

<sup>42</sup> BOYTHA GYÖRGY: „Reflexiók” 22. o.

<sup>43</sup> U.o. 23. o.

<sup>44</sup> U.o.

<sup>45</sup> Csak a példa kedvéért: a WIPO hivatalos oldalán található az a statisztika, mely szerint a 2012-2013-as évben a Japánban regisztrált szabadalmak száma a legmagasabb volt a világon, és szinte teljesen megegyezett az észak-amerikaival. A statisztikát lásd itt: <http://ipstatsdb.wipo.org/ipstatv2/ipstats/barGraph>

<sup>46</sup> Unfair Competition Prevention Act (Act No. 47 of May 19, 1993, as last amended by Act No. 30 of April 30, 2009). Ennek a nem hivatalos angol fordítását használtam, mely itt található meg:

vannak különös szabályok, melyek a szankcionálásra vonatkoznak.<sup>47</sup> Boytha György mutat rá arra, hogy a japán szabályozás sokban megegyezik az amerikaival, az UTSA előírásaival, így például a titok lopását is besorolja a tisztességtelen cselekmények sorába, és véd a titok közvetett, más személy közbejöttével történő felróható megszerzésével szemben is.<sup>48</sup>

Ugyanakkor a jogosult felléphet a kártérítés általános szabályai szerint is, melyet a japán polgári törvénykönyv<sup>49</sup> 709. cikke tartalmaz: „az a személy, aki szándékosan vagy gondatlanságból sértette meg a mások jogát, köteles megtéríteni azt a kárt, melyek ennek következtében keletkeztek.” A rendes munkavégzés körében szerzett információ, adat megvédése érdekében rendelkezésére áll a munkaadó számára a szerződéskötés lehetősége is, amely alapján megtilthatja a munkavállalónak, hogy a munkaszerződés megszűnése után a munkavégzés folyamán szerzett üzleti titkokat vagy know-how-t továbbadja. Ez különösen aktuális abban az esetben, ha a munkavállaló feladatköre részben vagy egészben innovációs, kutatói és fejlesztő munkából áll.<sup>50</sup>

Fontos kiemelni azt is, hogy a japán munkáltatói attitűd elősegíti az üzleti titok sikeres védelmét, hiszen ha összehasonlítjuk a kínai modellel (lásd: dolgozatom 2.2. pontja), akkor azt vehetjük észre, hogy egymásnak teljes ellentétei. Japánban tipikusnak számít, hogy a munkavállaló egy munkahelyen dolgozzon egész élete során, és munkahelyükön egy kvázi család alakul ki, melynek szerves tagjaivá válnak az egyes munkavállalók. Ez még egyszer jól alátámasztja azt az egyébként sokszor közhelyként kezelt gondolatot, hogy bármennyire is fejlett egy jogi szabályozás, végső sorban mindig az adott társadalomban domináló mentalitásé lesz az utolsó szó.

### 3. A külön utasok – Oroszország és Kína

E két országot azért emeltem ki, mert az Egyesült Államokhoz és Japánhoz hasonlóan, nagy hányadban járulnak hozzá a világgazdasághoz<sup>51</sup>, ugyanakkor a know-how védelem negatív példájaként említenédők.

#### 3.1 Oroszország

Oroszország a 2000-es évek elejétől egy dinamikusan fejlődő állammá vált, és mint ilyennek különleges hangsúlyt kell fektetnie a szellemi tulajdonjogok védelmére. A probléma aktualitását jól mutatja az a statisztika, mely szerint az üzleti titkot képező információ akár 20%-nak elvesztése is már 100-ból 60 vállalkozás esetében csődhöz

[http://www.tomeika.jur.kyushu-u.ac.jp/ip/legislation/unfair\\_competition\\_prevention\\_act.pdf](http://www.tomeika.jur.kyushu-u.ac.jp/ip/legislation/unfair_competition_prevention_act.pdf)

<sup>47</sup> BOYTHA „Reflexiók” 24. o., 10) pont

<sup>48</sup> U.o.

<sup>49</sup> Angol fordítása megtalálható itt:

<http://www.moj.go.jp/content/000056024.pdf>

<sup>50</sup> О.В. СУШКОВА „Ню-хау или коммерческая тайна?” elérhető itt:

[http://pravmisl.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2203](http://pravmisl.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2203)

<sup>51</sup>A Világbank GDP szerinti 2012-es statisztikája érhető el itt:

<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

vezet.<sup>52</sup>

Ahhoz, hogy egy adott jogtárgyat védelemben részesíthessünk, definiálnunk kell azt. A know-how definiálása olyan probléma, mely teljesen univerzálisnak nevezhető; a probléma összetettségét mutatja a megoldási variációk magas száma is.<sup>53</sup> A definíció megfoghatatlanságára mutat rá Szergejev A. P. is, aki szerint: „senki sem tudta eddig felajánlani a szellemi tulajdonjog tárgyának azon konkrét jellegzetességeinek a fogalmát, mely a szellemi tulajdonjog összes tárgyára kiterjedne. Ezek oly sokfélék, hogy ez lehetetlen.”<sup>54</sup>

Az orosz jogrendszerben a know-how szabályozásával elsődlegesen a Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ, azaz az orosz Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: GK<sup>55</sup>) „A gyártási titok joga (know-how)” című<sup>56</sup> 75. fejezete foglalkozik. Ezt egészíti ki Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ “О коммерческой тайне”, tehát „Az üzleti titokról” szóló föderális törvény (A továbbiakban: Üfttv.).

A GK. 1465–1472. szakasza foglalkozik a know-how szabályozásával. A kódex definiálja a know-how-t, kiemeli annak kizárólagos jogi jellegét és ennek korlátait, meghatározza a know-how átruházásának, illetve a licencia-szerződés megkötésének feltételeit. A fejezet végén kitér a törvény a munkavállaló munkakörében alkotott vagy szerzett know-how-val kapcsolatos kötelelességeire, és végül a know-how kizárólagos jogi helyzetének megsértéséért való felelősségre is. Vasziljev A. Sz. kiemeli azt is, hogy a szabályozás alapvetően töredékes jellegű, ez legfőképpen az átruházás és a licencia-szerződések kapcsán felmerülő felelősség kérdéskörében jelenik meg, ami arra ösztönzi a feleket, hogy a szerződésben önállóan szabályozzák ennek kérdéskörét.<sup>57</sup> Külön kiemelném, hogy a jogszabály egy másik hiányossága abban rejlik, hogy nem szabályozza a versenyjogi oldalát a know-how-nak.

A GK. 1465. cikke alapján know-how-nak számít bármely olyan jellegű adat, amely tényleges vagy potenciális gazdasági értékkel bír, ahol ezen érték az adat titkosságából ered, és ezen adattal kapcsolatban a jogosult bevezette az üzleti titok állapotát, amit az Üfttv. szabályoz. Szemet szúró eltérés, hogy az orosz szabályozásban konjunktív feltétele a védelemben való részesüléshez az üzleti titok állapotának megállapítása. Véleményem szerint ez a feltétel az orosz szabályozás legnagyobb hiányossága, hiszen az egyébként rugalmas know-how védelmet indokolatlan keretekbe zárja.

A másik hiányossága az, hogy a know-how az összes szellemi tulajdonjog közül a legkevésbé védett. A törvény csakis kártalanítást ír elő a rosszhiszemű jogsértő

<sup>52</sup> КЛЕБАНОВ Л.Р. Уголовно-правовая охрана коммерческой, налоговой и банковской тайны. – М.: Юрлитинформ, 2006. – С. 9., idézte: Кряннин С.М. 6.8. О пробеле в законодательстве об ответственности за преступные посягательства на ноу-хау, 232. o.

<sup>53</sup> Példáért lásd: BOBROVSZKY Jenő „Rejtélyek és fortélyok” 9. o., 5.1. pont

<sup>54</sup> Сергеев А. П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации, 2001., idézi: Стародубова Л.В. К вопросу о правовом механизме охраны секретов производства (ноу-хау), Вестник Самарской гуманитарной академии, Серия «Право», 2012, N. 2 (12), 76. o.

<sup>55</sup> A rövidítés az orosz jogirodalomban általánosan bevett GK rövidítés latin betűs átírása.

<sup>56</sup> Ez és az összes további orosz nyelvről történő fordítás – tőlem.

<sup>57</sup> ВАСИЛЬЕВ А. С., szerk. СТЕПАНОВ С. А., Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический), 552. o. – Kommentár az Orosz Föderáció Polgári Törvénykönyvéhez.



büntetéséül, ami azért is aggályos, mert a tényleges anyagi kár nehezen mérhető a know-how esetében.<sup>58</sup> Külön problémát jelent, hogy a törvény a felelősséget szándékosságtól teszi függővé, tehát teljesen szubjektivizálja és végsősorban a vétkes fél bevallásától teszi függővé a felróhatóságot. Ugyanakkor pont az általam fentebb hátrányként említett üzlettitok-állapot bevezetési eljárásának a konkrét, az Üfttv. 10. cikk 1) – 5) bekezdésében szabályozott módja az, ami a bűnüldöző szervezetek munkáját megkönnyítette.<sup>59</sup>

A védelmet tovább gyengíti az is, hogy az Üfttv. 6. cikk 1. pontja nagyon tágan fogalmazza meg azoknak az állami szerveknek a körét, amelyek „indokolt igény”<sup>60</sup> esetén ugyanazon cikk 2. pontja alapján akár bírósági úton is követelhetik az üzleti titok kiadását. Sztarodubova L. V. szerint az üzleti titok jogosultja ezáltal túlságosan kiszolgáltatott az állammal szemben, és a korábbi gyakorlat ismeretében egyértelmű, hogy az állami szervek ezen lehetőségükkel vissza is fognak élni.<sup>61</sup>

A helyzetet csak tovább súlyosbítja az a tény, hogy bírói gyakorlat viszonylag szegényes és sokszor következtlen.<sup>62</sup>

### 3.2 Kína

Kína egy igen kivételes ország abból a szempontból, hogy itt nem lehet csak a konkrét jogi szabályozásból kiindulni. A védelem tényleges szintjét merőben meghatározza a kínai szellemi tulajdonjogok felfogása és az ebből eredő visszásságok. Nagyon találó az a hasonlat, amely a tisztességtelen verseny elleni törvényről szól. E szerint: „Ettől függetlenül, mint sok más kínai törvény esetében, ennek is akhilleuszi sarka a végrehajtás.”<sup>63</sup> Ez legfőképp abban jelenik meg, hogy a szellemi tulajdonjogok lopását csak igen korlátoltan üldözik. A másik okozója a jelenlegi helyzetnek, hogy igen magas a vállalatoknál a fluktuáció, gyakran cserélnek munkahelyet a magasan képzett közép-beosztású munkavállalók, ami az üzleti titkok védelmét sokszorosán megnehezíti.<sup>64</sup>

A szabályozás magját a tisztességtelen verseny elleni törvény 10. cikkében találjuk.<sup>65</sup> Üzleti titokként (az angol terminus technikus itt: Business secrecy) definiálja a törvény azt a felhasznált technikai vagy üzleti információt, mely nem közismert, mely üzleti érdekeltséget vagy nyereséget jelenthet jogos tulajdonosa számára, és a jogos tulajdonos által védett titok. Természetesen ebbe az üzleti titokba beletartozik a know-how is, mely átfedés jellege párhuzamba állítható a hatályos magyar

<sup>58</sup> ВАСИЛЬЕВ А. С., szerk. СТЕПАНОВ С. А., *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический)*, 558. o.

<sup>59</sup> Крянин С.М. 6.8. О пробеле в законодательстве об ответственности за преступные посягательства на ноу-хау, 233. o.

<sup>60</sup> Az említett pont szó szerinti idézése.

<sup>61</sup> Стародубова Л.В. u.o. 77. o.

<sup>62</sup> Постановление Президиума Воронежского областного суда от 24.06.2009. г. по делу N. 44г-42., idézi: Стародубова Л.В. u.o. 77. o.

<sup>63</sup> Sarah EDMONDS & your China Integrated team „Protecting Know-How and Trade Secrets in China: The role of a well organized management and internal IT”, fordítás tőlem, elérhető itt: <http://www.ch-ina.com/pdf/12-2011.pdf>

<sup>64</sup> Andreas SCHOTTER és Mary B. TEAGARDEN „Protecting Know-how in China”

<sup>65</sup> Anti-Unfair Competition Law of the People's Republic of China, elérhető itt: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=648&lib=law>

szabályozással is.<sup>66</sup> Az orosz szabályozástól eltérően a kínai jog sem nem tartalmaz egzakt eljárás meghatározást, amelynek teljesítése az üzleti titok státusz elnyeréséhez szükséges, ugyanakkor a bírói gyakorlat kialakított egy ilyen szempontrendszert. E szerint ehhez az érintett személyek körének szűkítése, a titokhoz való hozzáférés szabályozása, jelszóvédelem létesítése szükséges ahhoz, hogy a titokban tartási intézkedések megvalósuljanak.<sup>67</sup>

## 4. Európai Unió

### 4.1 A közös szabályozás

Az Európai Unió egyik alapköve a tudás, az innováció és a technológiák szabad áramlásának a biztosítása. Ennek jegyében az utolsó években a Közösség számára felmerült az a kérdés is, hogy jogilag hogyan lehet ezt biztosítani, mely lépéseket kell megtenni ahhoz, hogy maximálisan lehessen ösztönözni a technológiai és a piaci fejlődést? Természetesen ennek kapcsán felmerült az üzleti titok és a know-how szabályozásának kérdésköre is.

Mindenekelőtt említendő, hogy ma az Európai Unióban az üzleti titok és know-how jogi szabályozása tagállami szinten zajlik, ugyanakkor kimutatható az igény a közös szabályozásra.<sup>68</sup> A legfőbb ok, ami ezt indukálja az, hogy 2013-ban az európai cégek ¼-ben történt minimum egyszer információlopás. Ez a szám az előző évi adatokhoz képest 18%-os növekedést jelent.<sup>69</sup>

Ahogy azt más országoknál is láttuk, az első probléma, amellyel az EU-nak meg kellett küzdenie, a terminus technicusok definiálása volt. A legelső definíció a Római Szerződés 85. (3) cikke alá tartozó csoportmentesítésről szóló 17. Szabályzat 4 (2) (ii) (b) cikkében jelent meg. Később a Bizottság 772/2004/EK rendelete „a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a technológiaátadási megállapodások csoportjaira történő alkalmazásáról” is tartalmazott fogalom meghatározásokat, többek között az 1. cikk (1) bekezdés i) pontja definiálja a know-how-t: „*tapasztalatból és ismételt alkalmazásból származó, nem szabadalmazott gyakorlati ismeretek, amelyek:*

- i. titkosak, azaz nem közismertek vagy könnyen hozzáférhetők;*
- ii. lényegesek, azaz a szerződés szerinti termékek előállításához fontosak és hasznosak; valamint*
- iii. azonosítottak, azaz kellően átfogó módon leírtak ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy a know-how megfelel a titkosság és a lényegesség követelményének.”<sup>70</sup>*

<sup>66</sup> GÖRÖG Márta A know-how jogi védelmének kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012., 60. o.

<sup>67</sup> YUANSI BU: *Patentrecht und Technologietransfer in China*, Verlag C.H. Beck München, Helbing Lichtenhahn Verlag Basel, 2010., 199. o., Rdnm 583., idézi: GÖRÖG Márta 61. o.

<sup>68</sup> Citizens summary EU proposal – Protecting trade secrets

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/docs/trade-secrets/131128\\_citizens-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/trade-secrets/131128_citizens-summary_en.pdf)

<sup>69</sup> U.o.

<sup>70</sup> A magyar jogirodalomban vitatott, hogy ez a meghatározást mennyire lehet általános, oltalmi célokra is használható európai definícióként használni. Erről bővebben lásd: BOBROVSZKY Jenő „*Rejtélyek és fortélyok*” 18. o., 7.2. pont, ahol BOBROVSZKY a TRIPS-nek tulajdonít központi szerepet. Ellenvélemény: BOYTHA György „*Reflexiók*” 29. o., 12) pont.

Mérföldkő értékű volt az Európai Unió üzleti-titok és know-how felfogása szempontjából a Microsoft-ügy.<sup>71</sup> Az ügy alapvető problémája abban állt, hogy a Microsoft megtagadta az „interoperabilitásra vonatkozó információk” versenytársak részére történő átadását. Ezzel egy kvázi monopóliumot teremtett a saját termékei számára. Ami csak súlyosbítja azt a helyzetet, hogy a Microsoft operációs rendszere, a Windows és annak különböző verziói egyébként is kvázi monopóliumot képeznek, ha a piaci részesedést nézzük. Korrekciós intézkedésként a Bizottság kötelezte a Microsoftot arra, hogy ésszerű és nem diszkriminatív feltételek mellett hozzáférést biztosítson az interoperabilitásra vonatkozó információkhoz, és engedélyezze ezek felhasználását. Azon céllal, hogy segítse a Bizottságot annak felügyeletében, hogy a Microsoft megfelel-e e határozatnak, elrendelte egy végrehajtást felügyelő független megbízott kinevezését, akinek a díjazásával kapcsolatos költségeket a Microsoft viseli, és aki a Bizottságtól függetlenül jogosult hozzáférni a Microsoft által nyújtott támogatáshoz, a Microsoft információihoz, dokumentumaihoz, helyiségeihez és alkalmazottaihoz, valamint a Microsoft releváns termékeinek forráskódjához.<sup>72</sup> Ebből az esetből világosan kitűnik, hogy a Bizottság az itt megjelenő jogbiztonság – verseny és innováció (ami felfogható kvázi igazságosságnak / méltányosságnak is) ellentéte esetében melyikre teszi le a voksát.

Kisebb szünet után, 2010-ben a Bizottság újra elkezdett foglalkozni az üzleti titok és know-how kérdéskörével, melynek eredményeként az elkövetkezendő években több tanulmány is született<sup>73,74</sup>, illetve konferenciákat<sup>75</sup> is szerveztek.

Az eredményt úgy lehet összefoglalni, hogy a tagállamok általi szabályozás igen eltérő és ez igen negatívan befolyásolja a közös piac fejlődését. Fő problémák közé tartozik, hogy:

- szüségtelen rizikónak és költségeknek vannak kitéve a vállalatok, mikor az üzleti titkokat akarják transzportálni az egyes tagállamok között.
- Befolyásolja a vállalatok üzleti döntéseit.
- A legfontosabb, hogy mindezekkel az európai vállalatok állandóan vesztenek a verseny- és innovációképességükből.<sup>76</sup>

A Hogan Lovells szerint az Európai Unió kodifikációs munkájának célja nem az lenne, hogy egy teljesen új szemléletmódot honosítson meg, hanem az, hogy a tagállamok szabályozásainak hiányosságát „foltozza”.<sup>77</sup>

Természetesen felmerülhet az a kérdés, hogy minek ez, ha van a TRIPS<sup>78</sup>? Ez a

<sup>71</sup> Az [EK] 82. cikk és az EGT-Megállapodás 54. cikke alkalmazására vonatkozó, a Microsoft Corp. elleni eljárásban hozott 2007/53/EK határozat (COMP/C-3/37.792 – Microsoft-ügy) (HL 2007. L 32., 23. o.)

<sup>72</sup> Az Európai Unió Törvényszéke 89/12. sz. sajtóközlemény

<sup>73</sup> Hogan Lovells International LLP „Study on Trade Secrets and Parasitic Copying (Look-alikes) MARKT/2010/20/D”

<sup>74</sup> Több tanulmányt készített a Bizottság számára a Baker&McKenzie ügyvédi iroda is – „Protection of trade secrets: the global perspective” és a „Study on Trade Secrets and Confidential Business Information in the Internal Market”

<sup>75</sup> Report European Commission conference of 29 June 2012 "Trade Secrets: Supporting innovation, protecting know-how"

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/docs/conference20120629/ts\\_summary\\_consolidatedfinal20120913\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/conference20120629/ts_summary_consolidatedfinal20120913_en.pdf)

<sup>76</sup> Baker&McKenzie „Study on Trade Secrets and Confidential Business Information in the Internal Market” 24. o.

<sup>77</sup> Hogan Lovells International LLP „Study on Trade Secrets and Parasitic Copying (Look-alikes) MARKT/2010/20/D” 43. o., 290. bekezdés

<sup>78</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Annex 1C of the Marrakesh Agreement

kérdés annál inkább is jogos, hiszen a TRIPS a szellemi tulajdonjogok minimum védelmi szintjét határozza meg a WTO 153 tagállama számára, melyek közé tartoznak az Európai Unió tagállamai is.<sup>79</sup> A TRIPS 39. cikke foglalkozik „A nyilvánosságra nem hozott adatok védelme”-vel (angol terminus technikus – undisclosed information):

„1. A tisztességtelen versennyel szembeni hatékony védelemnek a Párizsi Konvenció (1967) 10. bis Cikkében előírt módon történő biztosítása során a Tagok oltalmat biztosítanak a 2. pont szerint nyilvánosságra nem hozott információknak és a 3. pont szerint a kormányok vagy kormányzati szervek rendelkezésére bocsátott adatoknak.

2. A természetes vagy jogi személyeknek lehetőséget kell adni arra, hogy a jogosan ellenőrzésük alá tartozó információknak a tisztességes kereskedelmi gyakorlattal ellentétes módon, hozzájárulásuk nélkül mások által való megszerzését vagy felhasználását és nyilvánosságra hozatalát megakadályozzák mindaddig, amíg az ilyen információ:

- titkos abban az értelemben, hogy mint egységes egész vagy elemei bármely megjelenése és összeállítása általánosan nem ismert, vagy könnyen nem ismerhető meg az olyan körökben mozgó személyek számára, akik rendes körülmények között az említett információval foglalkoznak;

- kereskedelmi értékkel rendelkezik, mivel titkos; és

- titokban tartása érdekében az adatok felett ellenőrzés gyakorlására feljogosított személy a körülményekhez képest ésszerű lépést tett.

3. Amennyiben a Tagok vegyi elemeket hasznosító gyógyszer- vagy mezőgazdasági vegyi termék forgalomba hozatalának jóváhagyásához olyan, még nyilvánosságra nem hozott tesztek vagy más adatok rendelkezésre bocsátását követelik meg, amelyekhez csak számottevő erőfeszítés révén lehet hozzájutni, védeniük kell az ilyen adatokat a tisztességtelen kereskedelmi felhasználással szemben. Emellett a Tagoknak védelmet kell nyújtaniuk az ilyen adatok nyilvánosságra jutásával szemben, kivéve, ha azt a közérdek védelme teszi szükségessé, vagy ha lépéseket tesznek annak biztosítására, hogy az ilyen adatok a tisztességtelen kereskedelmi felhasználással szemben védelemben részesüljenek.”<sup>80</sup>

A válasz abban rejlik, hogy az egyes tagállamok között nincs konszenzus abban a kérdésben, hogy a TRIPS csak egy minimum lenne, amit szerencsésebb esetben a jogalkotónak tovább kell bővítenie, vagy egy olyan limit, amelyhez

---

Establishing the World Trade Organization, signed in Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.)

<sup>79</sup> Hogan Lovells, 9. o., 36. bekezdés.

<sup>80</sup> Meghirdetve: 1998. évi IX. törvény 1. C) melléklet 39. cikkében

mindenkinek igazodnia kell.<sup>81</sup> A Hogan Lovells tanulmányban kimutatott hiányosságok viszont egyértelműen azt a következtetést engedik meg levonni, hogy gyakorlati szinten semmiféleképpen nem nyújt a TRIPS elegendő védelmet, és nem is egységesíti kellően ezt. Azt, hogy a TRIPS mennyire nem tud érvényesülni, jól mutatja az is, hogy felmérések szerint a polgárok általában nincsenek tisztában az üzleti titok védelmének szabályozásával.<sup>82</sup>

Ezért szükséges véleményem szerint egy egységes szabályozás az Európai Unió számára, ugyanakkor nem értek egyet a Hogan Lovells tanulmánnyal abban, hogy ez csak egy „foltozás”. Tapasztalhatjuk, hogy sok állam nem kezeli a kellő módon a szellemi tulajdonjogok védelmének kérdését, és ezért az Európai Uniónak kell annak a motornak lennie, amely magában a jogalkotásban és e jogok védelmének felfogásában innovációs szerepet fog magára vállalni.

Az Európai Bizottság 2013. november 28. tette közzé az „*Európai Parlament és a Tanács irányelve a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, felhasználásával és felfedésével szembeni védelemről*”<sup>83</sup> (a továbbiakban: COM/2013/0813) című végleges irányelv tervezetét. A tervezet indoklás részében fellelhetőek azok az okok, melyek az irányelv kidolgozásához vezettek. A Bizottság általános problémaként tekint arra, hogy a kutatás-fejlesztési (K+F) folyamatok nem kellőképpen a vállalkozásokra alapozottak. Az átfogó Európa 2020 stratégia részeként a Bizottság az Innovatív Unió megteremtését tűzte ki célul, amelynek a tudásba helyezett befektetések védelme, a piac költséges tagoltságának csökkentése és Európának az innovációt jobban jutalmazó térséggé való átalakítása képezi részét.<sup>84</sup> Ez alapján az Unió kettős célt követ, hiszen a gazdasági érdekek védelmét nem csak önmagában álló értéként kezeli, hanem kiemeli az innovációba való további erő- és pénzbefektetés fontosságát. Azt is kiemeli a Bizottság, hogy az Unió GDP-jének mintegy 70%-át kitevő szolgáltatási szektor és a kis- és középvállalkozások szempontjából a know-how kiemelkedő fontossággal bír.<sup>85</sup>

Az irányelv tervezet 2.2. Hatásvizsgálat részében fogalmazza meg a Bizottság az üzleti titokvédelemmel kapcsolatos két fő problémát. Az első, hogy a határokon átnyúló innovációs tevékenységek ösztönzése az optimális szint alatt van. Ezt egyrészt megalapozza az, hogy a védelmi eszközök bizonytalansága miatt kisebb lesz az innovációból származó érték, illetve magasabbak lesznek a védelemre fordított költségek és a kockázatok. A második probléma, hogy az eddig tagállami szinten szabályozott jogintézményhez köthető védelmi és jogorvoslati eszközök erőteljesen diverzifikáltak<sup>86</sup>.

A Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesület (a továbbiakban: MIE) az irányelv tervezethez észrevételeket<sup>87</sup> fogalmazott meg, melyekben a MIE elnöke, dr. Szecskay András is a második problémát emelte ki, mint az irányelv elfogadása

<sup>81</sup> Példaként lásd: BOBROVSZKY JENŐ „*Rejtélyek és fortélyok*” 8. o., 4.5.2. pont

<sup>82</sup> Citizens summary EU proposal – Protecting trade secrets, 1. o.

<sup>83</sup> Elérhető itt: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0813&rid=1>

<sup>84</sup> COM/2013/0813 – 2. o.

<sup>85</sup> U.o. 3. o.

<sup>86</sup> Erről lásd bővebben dolgozatom következő fejezetét.

<sup>87</sup>MIE Javaslat

melletti legfőbb érvet. És végső, de nem utolsó érvként hozta fel a Bizottság azt is, hogy az uniós piaci szereplők versenyképessége szenved csorbát, ha nem tudják a szellemi innovációval szerzett javakat optimálisan hasznosítani.

A védelmi rendszer kiépítése közben a Bizottság törekedett egy egységes, részletes és megbízható szabályozás kiépítésére, mely összhangban lenne a TRIPS egyezményvel is<sup>88</sup>. Az irányelv tervezet 2. cikkében található meg a know-how definíciója, mely szerint:

„1. „üzleti titok”: az alábbi követelmények mindegyikének megfelelő információ:

a) titkos abban az értelemben, hogy mint egységes egész vagy elemei bármely megjelenése és összeállítása általánosan nem ismert, vagy bármikor hozzáférhető a rendes körülmények között ilyen jellegű információval foglalkozó körökben dolgozó személyek számára;

b) titkossága folytán üzleti értékkel rendelkezik;

c) titokban tartása érdekében az információk feletti ellenőrzés gyakorlására feljogosított személy a körülmények figyelembevételével elvárható lépéseket megtette.”

Tehát ahogyan a TRIPS, az irányelv is információként definiálja a know-how és az üzleti titok konkrét tárgyát, illetve megjelenik a jogintézmény esszenciáját megtestesítő titkosság, titokban tartás és üzleti érték triász.

Szintén a 2. cikkben definiálja a Bizottság az üzleti titok jogosultja, jogsértő, és a jogsértő termék fogalmát is. A jogosult fogalma annyiban szerencsésebb a magyar szabályozáshoz képest, hogy az irányelv az üzleti titok feletti ellenőrzés gyakorlására feljogosított természetes vagy jogi személyt nevezi meg jogosultként, ami dogmatikailag helyesebb a magyar, személyiségi jogi megközelítésű szabályozásnál, ahol a jogosult automatikusan az adott titok „létrehozója”.<sup>89</sup>

Az irányelv tervezet szabályozásának két legkritikusabb eleme a jogsértés fogalma, illetve az ez alól meghatározott kivételek.

A jogsértés fogalmát a 3. cikk (2) bekezdése tartalmazza:

„Az üzleti titoknak az üzleti titok jogosultjának beleegyezése nélküli megszerzése jogosulatlanak minősül, ha arra szándékosan vagy súlyos gondatlanságból kerül sor az alábbiak útján:

a) nem engedélyezett hozzáférés az üzleti titok jogosultjának jogszerű ellenőrzése alatt lévő olyan dokumentumokhoz, tárgyakhoz, anyagokhoz, vegyi anyagokhoz vagy elektronikus fájlokhoz vagy ezek másolatához, amelyek az üzleti titkot tartalmazzák, vagy amelyekből az üzleti titok kinyerhető;

b) lopás;

c) megvesztegetés;

d) megtévesztés;

e) titoktartási megállapodás vagy más titoktartási kötelezettség megszegése vagy arra való felbujtás;

f) egyéb magatartási formák, amelyek a körülményektől függően az üzleti tisztesség követelményeivel ellentétesnek minősülnek.”

<sup>88</sup> COM/2013/0813 – 7. o.

<sup>89</sup> MIE Javaslat – 2. o.

Az egyik probléma, hogy itt egyszerre jelennek meg büntetőjogi és polgári jogi fogalmak, melyeket érdemesebb lenne külön-külön szabályozni. A másik probléma, hogy a b) – d) pontokban meghatározott magatartásokat csak szándékosan lehet elkövetni. Ezért sokkal szerencsésebb alternatívának tűnik a TRIPS 39. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott „*a tisztességes kereskedelmi gyakorlattal ellentétes módon*” általános klauzula, illetve ha elválasztjuk a büntetőjogi elemeket a magánjogiaktól, akkor az utóbbiakra nézve egyértelműen a jóhiszeműség és tisztesség teszt lenne a legmegfelelőbb.

A 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő kivételek pedig a jogintézmény teljes kiüresedéséhez vezethetnek: „*A tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelvben meghatározott intézkedések, eljárások és jogorvoslati eszközök alkalmazása ne legyen elérhető, ha az üzleti titok állítólagos megszerzésére, felhasználására vagy felfedésére az alábbi esetek valamelyikében került sor:*

a) *a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságának jogszerű érvényesítése;*

b) *a felperes mulasztásának, jogsértésének vagy illegális tevékenységének feltárása céljából, feltéve, hogy az üzleti titok állítólagos megszerzése, felhasználása vagy felfedése szükségszerű volt az említett feltáráshoz és az alperes közérdekből cselekedett;*

c) *az üzleti titkot a munkavállalók fedték fel a reprezentatív funkcióikat jogszerűen gyakorló képviselőik előtt;*

d) *szerződésen kívüli kötelezettségnek való megfelelés céljából;*

e) *jogos érdek védelme céljából.*”

Véleményem szerint a legaggályosabb a felsorolás a) pontja, melyben a jogalkotó egy alkotmányos alapjognak az érvényesülését szeretné biztosítani, ami erősen sérti a tagállamok szuverenitását. Az egyes jogok kollíziója esetén felmerülő problémák megoldása az adott tagállami bíróságok kompetenciájába tartozik, és mindig az adott eset körülményeihez igazodva kell megoldani.

Az irányelv tervezettel kapcsolatban felmerül még egy nagy kérdés – hogyan lehet ezt átültetni a magyar jogba? Ma a know-how szabályozását diverzifikáltan találjuk jogrendszerünkön belül. A fogalmát a Ptk. adja meg, egyes kiegészítő szabályokat viszont tartalmaz az Mt., a Tptv. és a Btk. is. Nem világos, hogy ezt a rendszert hogyan lehetne összhangba hozni egy olyan elemmel, mint például az irányelv tervezet 3. cikk (2) bekezdésében található jogsértés fogalmához kapcsolódó felsorolás.

#### **4.2 Az Európai Unió egyes tagállamainak a szabályozása:**

Az előző alfejezetben már többször utaltam arra, hogy mennyire változatos tud lenni a szabályozás az Európai Unió egyes tagállamaiban. Az első csoportosítási szempont, hogy van-e az adott államnak speciális szabályozása az üzleti titok és/vagy a know-how tekintetében avagy sincs. Ebből a szempontból a legkiemelkedőbb egyértelműen Svédország, az egyetlen EU tagállam, mely külön, kifejezetten az üzleti

titok védelméről szóló törvénnyel<sup>90</sup> rendelkezik. A többi országban ezt a jogintézményt legtöbbször a tisztességtelen verseny tilalmáról szóló törvényben vagy a polgári törvénykönyvben szabályozzák, ugyanakkor igen gyakori az is, hogy kombináltan, egyszerre több jogszabályban lelhető fel a vonatkozó szabályozás.<sup>91</sup>

#### 4.2.1 Egyesült Királyság

Azért szerettem volna elsőként a tagállamok közül foglalkozni az Egyesült Királysággal, mert kivételt képez (leszámítva Írországot) az európai államok között. Az angolszász jogrendszernek köszönhetően az Egyesült Királyság – bár nem rendelkezik speciális szabályozással – ettől függetlenül is hatékony védelmet tud nyújtani a bírói esetjogon keresztül a jogosultak számára. A Vestergaard Frandsen vs Bestnet ügyben<sup>92</sup> a Court of Appeal elismerte, hogy a technikai jellegű üzleti titkok szellemi tulajdonjogok. Ez egyben ahhoz is vezetett, hogy a tulajdonjogi kategóriában való gondolkodás miatt elzárkóznak a kizárólagos jogi védelem gondolatától.<sup>93</sup> Ugyanakkor nagy előrelépés volt, hogy a bizalmas információkra vonatkozó általános titoktartási kötelezettséget a szerződéses viszony fennállásától függetlenítették, az „equity”-re alapozva azt.<sup>94</sup> Ez azért is fontos adat, mert ha figyelembe vesszük például azt az uniós felmérést<sup>95</sup>, mely szerinti a polgárok többsége nem ismeri az üzleti titok szabályozását, világossá válik, hogy ha a bizalmas információkra vonatkozó általános titoktartási kötelezettséget a szerződéses viszony fennállásától tesszük függővé, akkor a gyakorlatban igen gyenge védelmet állítunk fel. Erre példaként hozhatjuk fel egy másik uniós tagállamot, Máltát, ahol csak a szerződésen alapuló felelősség alapján lehet fellépni, és ezért a Hogan Lovells szerint az egyik legkorlátozottabb a védelem az összes tagállam közül.<sup>96</sup>

#### 4.2.2 Németország

Németországban az üzleti titok és a know-how védelmének szabályozása kombináltan, több jogszabályban történik, melyek közül a legfontosabb a tisztességtelen verseny elleni törvény<sup>97</sup>. Az UWG 17. § (1) bekezdése tiltja az üzleti titok és a know-how megsértését, és a (2) bekezdésben definiálja ezeket. Ugyanakkor fontos feltétel, hogy az UWG-re való hivatkozáshoz meg kell valósulnia a versenycsorbításnak is, ami természetesen nem mindig velejárója az üzleti titok megsértésének, attól függetlenül, hogy ennek vitathatatlan eleme a reális vagy

<sup>90</sup> Ennek az angol nyelvű verziója elérhető a World Intellectual Property Organization (WIPO) oldalán: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=241716](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=241716)

<sup>91</sup> Ilyen például Magyarország is, ahol a szabályozást a 2013. évi V. a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (a továbbiakban: Ptk.), az 1996. évi LVII. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (a továbbiakban: Tpv.), a 2012. évi I. a munka törvénykönyvéről szóló törvény (a továbbiakban: Mt.) és egyéb jogszabályok tartalmazzák.

<sup>92</sup> Vestergaard Frandsen A/S v BestNet Europe Ltd [2009], elérhető itt: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2013/31.html>

<sup>93</sup> BOYTHA GYÖRGY „Reflexiók” 25. o., 11.1) pont

<sup>94</sup> BOYTHA GYÖRGY, u.o., 26. o.

<sup>95</sup> Citizens summary EU proposal – Protecting trade secrets

<sup>96</sup> Hogan LOVELLS, 24. o., 161. bekezdés

<sup>97</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (a továbbiakban: UWG), elérhető itt: [http://www.gesetze-im-internet.de/uwg\\_2004/](http://www.gesetze-im-internet.de/uwg_2004/)



potenciális gazdasági érték.

Emiatt a megszorítás miatt kellett kialakítani egy másik utat a német joggyakorlatnak. A BGB 823. § (1) bekezdése szerint más tulajdonának vagy másféle jogának felróhatóan jogellenes megsértése esetén kártérítés igényelhető. Tehát ilyenkor a know-how az üzemi vagyonhoz tartozó jószág.<sup>98</sup> Tehát Németországban e logika mentén egy klasszikus tulajdoni viszonyról beszélhetünk, és ezért nem is ismerik el a know-how-t szellemi tulajdonnak.

Büntetőjogi felelősséggel sújtja a német jog azt a munkaviszonyban lévő személyt, aki később továbbadta a munkavégzése folyamán megszerzett üzleti titkot. Ugyanakkor a munkaszerződés megszűnte után a munkavállaló szabadon hasznosíthatja a megszerzett tudását, kivéve azt, melyet a munkaadó írott vagy egyéb formában rögzített.<sup>99</sup>

Boytha György külön felhívja „Reflexiók” című tanulmányában a figyelmünket egy 2002-ben megerősített know-how és szabadalmi licenciáról szóló kínai-német szerződésre.<sup>100</sup> Ez a szerződés azért érdekes, mert szavatoltan ismeri mindazokat a jogokat, melyek a know-how-ra fennállnak.

### 4.2.3 Franciaország

Franciaországban a polgári és a büntetőjog az üzemi titok, az üzleti titok és a know-how védelmét biztosítja. Fontos azonban, hogy a bírói gyakorlat a károkozásért felróható felelősség alapján védelmezi a jogosultat<sup>101</sup>, ami némi hasonlóságot mutat a német szabályozással. Ugyanakkor merőben eltérő, hogy itt közvetlenül hatályos a PUE<sup>102</sup> és TRIPS, illetve az is, hogy Franciaországban ezek a jogintézményeket a szellemi tulajdonjogok sorába emelték. Az üzemi titok védelmének szabályozása a *Code de la propriété intellectuelle*-ben található. Eszerint csak az üzemi titok, nem pedig bármely üzleti titok részesülhet védelemben, az elkövetőnek munkavállalónak kell lennie, és maga jogsértés a közzététel vagy annak a kísérlete, de nem a felhasználás.<sup>103</sup> Ugyanakkor a francia patriotizmus itt sem hagyja el a franciákat, mert alacsonyabb a büntetés mértéke, ha a titkot honfitársának meséli el.

### 4.2.4 Svédország

Svédország az egyetlen EU tagállam, mely rendelkezik külön, az üzleti titok védelméről szóló törvénnyel<sup>104</sup>. Érdekes módon maga a védelem leginkább a versenyjogi védelmi normákra emlékeztet, és az is kiemelendő, hogy bár a svéd jogalkotó nem ismeri el az üzleti titok szellemi tulajdoni mivoltát, ettől függetlenül elismeri a kettő közötti összefüggéseket.

Az üzleti titok védelméről szóló törvény mellett egyéb jogszabályok is

<sup>98</sup> BOYTHA György, u.o. 28. o., 11.2.2) pont

<sup>99</sup> HOGAN LOVELLS, 18. o., 107. pont

<sup>100</sup> A keretszerződést elemzi Huck, W.: Rahmenbedingungen für den Technologietransfer von Deutschland nach China. Institute for International Business&Law, Braunschweig, [www.law-and-business.com](http://www.law-and-business.com)

<sup>101</sup> BOYTHA György 27. o., 11.2.1) pont

<sup>102</sup> Párizsi Uniós Egyezmény, kihirdette: 1970. évi 18. törvényerejű rendelet

<sup>103</sup> Hogan LOVELLS 17. o., 97. bekezdés

<sup>104</sup> Lásd: 16. lábjegyzet

foglalkoznak e jogintézménnyel és összességében nagyon is részletesen, hogy egyes cselekményeknél milyen a bűnös fél felelőssége, hogyan lehet kiszámolni a károkat, illetve ez alapján a kártalanítást.<sup>105</sup>

## 5. Magyarország

### 5.1 A történelmi és elméleti háttér

A szellemi alkotások egyik fajtájaként jelent meg az 1959. évi IV. törvényben a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: az 1959-es Ptk.) az üzleti titok és a know-how védelme az 1977-es novella<sup>106</sup> hatálybalépésével. A Ptk. a nevesített és a nem nevesített szellemi alkotás jogosultja számára egyaránt védelmet nyújtott az ún. hézagmentes oltalom elve<sup>107</sup> mentén. Az 1959-es Ptk. 81. § (2) bekezdésében definiálta az üzleti titkot, mely szerint ennek számított „*minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.*” Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a magyar jogirodalomban a know-how elemzése, értelmezése és az egyes nézőpontok megvitatása már korábban elkezdődött<sup>108</sup>. A fogalom megalkotása közben két elmélet alakult ki: a maradékelmélet, illetve az absztrakciós elmélet. A maradékelmélet szerint a know-how fogalmi elemein kívül maradnak azok a műszaki megoldások, melyek speciális oltalomban részesülnek, míg az absztrakciós elmélet szerint a know-how fogalmi körébe sorolható valamennyi forgalomképes műszaki megoldást függetlenül annak esetleges speciális oltalmától.<sup>109</sup> Az 1959-es Ptk. 81. §-nak szabályozásából világosan kivehető, hogy a jogalkotó az absztrakciós elmélet mellett döntött. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az 1977-es novella hatálybalépésével és a know-how intézményesített védelme után sem halkultak le a viták a know-how tulajdonképpeni mivoltával kapcsolatban. Mint ahogy más országokban, Magyarországon is a problémát a know-how megfoghatatlansága jelentette.<sup>110</sup>

### 5.2 A hatályos szabályozás

Ma Magyarországon több jogszabályban is megtalálható az üzleti titok és a know-how védelmére vonatkozó normák. A domináns szerepet továbbra is a Ptk.<sup>111</sup> tölti be, ugyanakkor kibővült a kör a Tpv.<sup>112</sup>, az Mt.<sup>113</sup>, illetve a Btk.<sup>114</sup> szabályaival is.

<sup>105</sup> Hogan LOVELLS, 32. o.

<sup>106</sup> 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (a továbbiakban: 1977-es novella)

<sup>107</sup> BOBROVSZKY „Rejtélyek és fortélyok” 2. o., 2) pont.

<sup>108</sup> Példaként lásd: VILÁGHY Miklós: A know-how problémája, Újítók lapja, 1968.

<sup>109</sup> GÖRÖG Márta „A know-how jog védelmének alapvető kérdései”, 2012., 27. o.

Ugyanitt található a két elmélet bővebb bemutatása is.

<sup>110</sup> Erről bővebben lásd: GÖRÖG Márta u.o. 31. o.

<sup>111</sup> Melyet viszont azóta újrakodifikáltak, és emiatt a know-how-ra vonatkozó szabályozás is változott.

<sup>112</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tpv.),

A 2014-ben hatályba lépett Ptk. 2:47. §-a<sup>115</sup> szabályozza az üzleti titok és a know-how védelmét. A Ptk. a védelmét a TRIPS-hez igazítja, mivel a Szerkesztőbizottság, osztva Bobrovsky Jenő<sup>116</sup> álláspontját, aki szerint a TRIPS sokkal inkább egy általános mérce, melyhez igazodni kell, nem pedig egy minimumszabályozás, melyet még tovább kéne bővíteni. Ugyanakkor a Ptk. az oltalmi tárgyak felsorolásakor anélkül, hogy a védelem terjedelmében túllépne a TRIPS-en, meghaladja azt. Magának a védelemnek a Ptk. három feltételt szab: a jogosult gazdasági tevékenységéhez kapcsolódás, a jogosult jogszerű érdekének sérelme és a titokmegőrzés kötelezettsége. Dolgozatom bevezetőjében feltett kérdésre a jogalkotó már az üzleti titok és a know-how védelméről szóló szakasz elhelyezésével is választ, hiszen a Ptk.-ban ez 2:47. §-ban, azaz a második könyv harmadik, a személyiségi jogokról szóló részében található.

A jogosult gazdasági tevékenységhez kapcsolódás első látásra azt sugallhatja, hogy csak üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató személyt illetheti meg az üzleti titok, s így a know-how védelme. De itt a gazdasági tevékenységhez kapcsolódás sokkal inkább arra vonatkozik, hogy a jogosultnak a gazdasági tevékenységből fakadóan legyen gazdasági érdeke, teljesen függetlenül attól, hogy az üzletszerűen van-e folytatva. Akit a törvény ezzel kizár a védelem alól, azok, akik például csak otthon hasznosítják a know-how-t.<sup>117</sup>

A jogosult jogszerű érdekének a sérelme a hasonló amerikai UTSA megfogalmazással ellentétben itt inkább azt hivatott kifejezni, hogy ahhoz, hogy jogosult felléphessen a jogsértő magatartásnak tényleges jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét kell sértenie – tehát ez a lényegesség feltételét jelenti.

A titokmegőrzés kötelezettsége egy általános felróhatósági mércét állít a jogosulttal szemben. Ez a feltétel át lett ültetve a TRIPS-megállapodásból és alapvetően az általánosan elvárható, ésszerű lépéseket követeli meg a jogosulttól. Ebből következik az is, hogy a bizonyítási teher mindig a jogosultat terheli.<sup>118</sup>

Ahogy az a törvény szövegéből is kitűnik, a Ptk. nem nyújt védelmet az amerikai gyakorlatból meghonosult mérnöki visszafejlesztéssel (reserve engineering)

melynek a 4. §-a szól az üzleti titok versenykorlátozó megszerzéséről vagy felhasználásáról, valamint jogosulatlan mással való közlés vagy nyilvánosságra hozásáról.

<sup>113</sup> 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.)

<sup>114</sup> 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.)

<sup>115</sup> (1) *Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértene vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli.*

(2) *Az üzleti titokkal azonos védelemben részesül az azonosításra alkalmas módon rögzített, vagyoni értéket képviselő műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, tapasztalat vagy ezek összeállítása (e törvény alkalmazásában: védett ismeret), ha a jóhiszeműség és tisztesség elvét sértő módon szerzik meg, hasznosítják, közlik mással vagy hozzák nyilvánosságra. E védelemre nem lehet hivatkozni azokkal szemben, aki a védett ismerethez vagy az azt lényegében behettesítő hasonló ismerethez*

*a) a jogosulttól független fejlesztéssel vagy*

*b) jogszerűen megszerzett termék vagy jogszerűen igénybevetett szolgáltatás vizsgálata és elemzése útján jutott hozzá.*

(3) *Az üzleti titok megsértésére nem lehet hivatkozni azokkal szemben, aki az üzleti titkot vagy a védett ismeretet harmadik személytől kereskedelmi forgalomban jóhiszeműen és ellenérték fejében szereztte meg.*

<sup>116</sup> Erről bővebben lásd: BOBROVSKY Jenő „Rejtélyek és fortélyok” című tanulmányát

<sup>117</sup> FALUDI Gábor *A védjegy-törvény magyarázata*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 676. o.

<sup>118</sup> U.o.

szemben, illetve a független kifejesztéssel szemben.<sup>119</sup>

A jogsértés következményeit alapvetően a többi személyiségi jog megsértésének következményeihez igazították, tehát a Ptk. 2:51. – 2:54. §-ok közül lehet választani. Ha a jogsértés egyben megfelel a Tpv. általános generálklauzulájának, akkor jogosult felléphet a Tpv. 4. § alapján is. A Tpv. üzleti titok definíciója a Ptk.-hoz utal vissza, így kellő jogbiztonságot biztosítva a piaci szereplők számára. A munkaadóknak a Mt. 8. § (1) bekezdésében található generálklauzula ad lehetőséget arra, hogy széleskörűen felléphessenek a munkavállalókkal szemben. A 8. § (4) bekezdés külön is szól az üzleti titok megőrzésének köteleességéről. Ezeket egészíti ki a Btk. 418. §, mely szerint „Aki jogtalan előny szerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva üzleti titkot jogosulatlanul megszerez, felhasznál, más személy részére hozzáférhetővé tesz vagy nyilvánosságra hoz, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

## Konklúzió

Dolgozatom megírása közben két, sok esetben egybefonódó kérdésre kerestem a választ. Az első, hogy melyek azok az indokok vagy érvek, amelyek miatt az egyes államok jogalkotóit arról győznek meg, hogy a személyiségi jogi vagy a tulajdonjogi paradigmára tegyék a voksot az üzleti titok és a know-how szabályozásakor? A második kérdés pedig az volt, hogy a meghozott döntés szabályozás milyen formájában manifesztálódott, és milyen hatással volt a gazdasági szereplők lehetőségeire és magatartására? Ahogyan azt olvashattuk, az első ránézésre könnyen eldönthető kérdés mögött mély és sok évtizede tartó viták lelhetőek fel. Azt is láthattuk, hogy igazán nagy múltú, kikristályosodott dogmatikával ma még csak az amerikai gyakorlat rendelkezik, a többi állam még sokkal inkább csak keresi azt a jogi formátumot, amelyben kellő biztonságot és ugyanakkor rugalmasságot tudna biztosítani az üzleti titok és a know-how védelme tekintetében.

E kérdéseket három szempontból próbáltam megvizsgálni - dogmatikailag hogyan lehet megfogni az üzleti titkot és a know-how-t, itt mindenképp a definiálási és a magánjogi keretrendszeren belüli elhelyezésre való tekintettel; összehasonlító magánjogi megközelítésből, azaz egyes államok szabályozását elemezve milyen tanulságokat lehet levonni és végül, de nem utolsó sorban azt is vizsgáltam, hogy Magyarországon milyen válaszokat adtunk ezekre a kérdésekre.

Az elméleti háttér alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a személyiségi jogi megközelítés nem fogadható el, mivel Görög Márta gyönyörű érvelése ellenére is<sup>120</sup> világossá vált, hogy az üzleti titok és a know-how értékét nem az azt megalkotó individuuum személyiségének manifesztálódása adja meg, hanem a titkosított információ gazdasági használhatósága és a piaci versenytársak előtti előny. Tehát azt mondhatjuk, hogy az üzleti titok és a know-how legrelevánsabb jellemzője mégis annak vagyoni oldalában található meg. Ugyanakkor téves a tulajdonjogi megközelítés száz százalékos elfogadása is. A visszafejlesztés mint az

<sup>119</sup> GÖRÖG Márta, 2012, 79. o.

<sup>120</sup> Lsd: 16. lábjegyzet

üzleti titokvédelem korlátja mutatja jól azt, hogy a know-how jogosultja nem tulajdonos, hanem csak birtokos, hiszen a visszafejlesztéssel előáll az a helyzet, mikor egyszerre több személy is döntési pozícióban van annak tekintetében, hogy felfedi-e a titkot, közkinccsé teszi-e a védett tudáshalmazt. Bár gyakorlatilag igen kicsi az esélye annak, hogy valaki önszántából közkinccsé tegye a védelem tárgyát, de elméletileg semmi, az eredeti jogosult sem tudja ebben meggátolni. Véleményem szerint a szabályozás tárgyának specifikusságára tekintettel nem biztos, hogy helyes csak a magánjogi keretrendszeren belül gondolkodni, sokkal inkább magának az üzleti titoknak és a know-how-nak a szemszögéből kell vizsgálni a kérdést. Úgy látom, hogy a személyiségi jogi és a tulajdonjogi paradigmák egymásnak feszüléséből egy tézis-antitézis-szintézis triadikus rendszerhez hasonlóan eredményként született meg Boytha György szellemi termékek koncepciója<sup>121</sup>. Ez az egyetlen olyan koncepció, mely magának a jogterületnek a jellegzetességeire koncentrálna, nem pedig a már meglévő kereteken belül szeretne adni választ. Továbbá véleményem szerint ez az egyetlen olyan rendszer, melybe az üzleti titok és a know-how jogintézménye is logikusan beilleszthető.

Az összehasonlító magánjogi rész bemutatta, hogy az eddigi tapasztalatok és a jogi védelem hatékonysága alapján az Egyesült Államok szabályozása, mely vagyoni jogi megközelítést tart szem előtt, sokkal jobban ki tudja elégíteni a piaci szereplők igényeit. Ezért a norma, melyet követendő példaként lehet felhozni, nem a TRIPS-megállapodás, hanem az UTSA. Az UTSA Boytha György találó megfogalmazása szerint: „...nem tulajdonjogi, sem nem merő versenyjogi, hanem adott alkotmányi keretek figyelembe vételével érdemben sajátos, meghatározott időbeli és tartalmi keretek közé szorított kizárólagos jogi védelmet ötvözött.”<sup>122</sup> Boytha György idézete jól rávilágít arra is, hogy bár az amerikai bírói gyakorlat a tulajdonjogi megközelítés útján indult el, mégis miután letisztult a gyakorlat, és a jogalkotó a kodifikáció mellett döntött, felismerte e jogintézmény sajátosságait és azoknak figyelembe vételével tett bizonyos distinkciót az üzleti titok és a know-how és a klasszikus tulajdonjog tárgyait, illetve az ezekhez fűzhető szabályozás között. Az uniós szabályozás pedig jól mutat rá, hogy a jog, ha sikeresen akarja szolgálni a gazdasági szereplőknek, illetve magának a piacnak, az egyes államok gazdasági fejlődésének az érdekeit, akkor egy globalizálódó világban nem engedheti többé meg magának egy jogintézmény szabályozásának államonkénti változatosságát. Viszont szerintem, ha már összhangot szeretnénk teremteni, akkor azt érdemes lenne a nemzetközi eredményekre és tendenciákra is figyelemmel tenni, ezért lennének fontosak azok a tapasztalatok, amelyeket az amerikai joggyakorlat kínál számunkra.

A Ptk. újrakodifikációja során a magyar jogtudósokban is felmerültek az általam fentebb említett kérdések és problémakörök. Bár a kodifikáció során a személyiségi jogi megközelítés vált végül elfogadottá, mindenféleképpen érdemes azt is figyelembe venni, hogy a magyar jogtörténet (összhangban az európai tendenciákkal) a második világháborúig tulajdonjogi felfogást követett, és e rendszer tiszta, átlátható dogmatikával, fogalmi rendszerrel dolgozott. A tulajdonjogi

---

<sup>121</sup> Lásd: 22. lábjegyzet

<sup>122</sup> BOYTHA György, 2006, 23. o.

megközelítés mellett voksolt a Ptk. kodifikációja során több neves kortárs jogtudósunk is. Ugyanakkor üdvözlendőnek nevezhető az is, hogy megmaradt az üzleti titok és a know-how több jogszabályban történő kombinált védelme is, hiszen ez az a megoldás, mely a jogintézmény teljes körű védelmének a biztosítása.

Zárószóként pedig szeretnék visszatérni arra a kérdéskörre, amit dolgozatom 1.4. «Know-how: Jössz vagy méysz?» című pontjában tárgyaltam – egyáltalán van-e létjogosultsága a know-hownak? Azt láthatjuk, hogy egyrészt megjelenik azon ösztársadalmi igény, hogy a fejlődés jegyében és ennek érdekében minden megteremtett szellemi tőkét vissza kell szolgáltatni a társadalomnak, tehát közkinccsé kell tenni. Ugyanakkor a védjegyek használatának egyre szélesedő köre, az, hogy a köztudomásban is meghonosodott az, hogy a szellemi termékek értékkel, konkrétan mérhető gazdasági értékkel bírnak, véleményem szerint egy olyan tendenciát rajzol ki, mely a közfelfogás tulajdonjogi paradigmához való közelítését mutatja. Ebből szempontból kiindulva pedig az üzleti titok és a know-how értéke erőteljesen felértékelődhet, hiszen míg eddig a quid-pro-quo hiánya miatt a know-how egy szükséges rosszként lett elfogadva, hamarosan az a kérdés merülhet fel, hogy melyek azok az információhalmazok, melyeket attól függetlenül szeretné a jogalkotó a közkinccsek halmazába beemelni, hogy egyébként a quid-pro-quo koncepcióval szakítanánk. Ezért is érdekes de lege ferenda megfontolni a találmányok törvényen alapuló regisztrációja intézményének bevezetése az EU-ban, illetve Magyarországon. Egy ilyen lista felállítása nem lenne példátlan, hiszen az USA-ban már ma is működik egy ilyen jogintézmény, a Statutory Invention Registration (SIR). Az üzleti titok és a know-how egy magában óriási lehetőségekkel kecsegtető jogintézmény, amelyet viszont annak specifikussága miatt külön és kiemelten kell kezelni. Emiatt kell tehát törekedni a különböző államok szabályozásának az egymáshoz való közelítésére, egységesítésére, illetve az üzleti titok és a know-how világos meghatározására. Amíg viszont ez nem következik be, a know-how továbbra is egy sokak számára idegen, megbízhatatlan, rejtélyes fekete doboz marad.

## Felhasznált irodalom

- Andreas SCHOTTER és Mary B. TEAGARDEN: *Protecting Know-how in China*
- BACHER Vilmos: *A szellemi tulajdon jogi védelme és a Ptk.* (PJK, 2000/3., 23-32. o.)
- BOBROVSZKY Jenő: *Rejtélyek és fortélyok, Hozzászólás az üzleti titok és a know-how kérdésköréhez a Ptk. Javaslat kapcsán, 2006*
- BOYTHA György: *Reflexiók Dr. Bobrovsky Jenő „Rejtélyek és fortélyok” című tanulmányához, 2006*
- BOYTHA György: *A szellemi alkotások joga és az új Ptk.* (PJK 2000/2., 46-56. old.)
- FALUDI Gábor: *A védjegy törvény magyarázat, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014*
- EÖRSI Gyula, VILÁGHY Miklós: *Magyar polgári jog I-II.: egyetemi tankönyv.* Budapest: Tankönyvkiadó, 1962. 1001 p.
- FICSOR Mihály Zoltán: *A szellemi tulajdon és a Ptk.* (PJK, 2001/2., 27-30. o.)
- GÖRÖG Márta: *A know-how jogi védelmének kérdései, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012*

GRÁD-GYENGE Anikó: *Búcsú a szellemi alkotások jogától? - A szerzői jog és az iparjogvédelmi oltalmi formák polgári jogi védelme a magyar magánjogban*

SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlata*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1937.

Sarah EDMONDS & your China Integrated team: *Protecting Know-How and Trade Secrets in China: The role of a well organized management and internal IT*

ВАСИЛЬЕВ А. С., szerk. СТЕПАНОВ С. А.: *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический)*

Крянин С.М.: 6.8. *О пробеле в законодательстве об ответственности за преступные посягательства на ноу-хау*

СТАРОДУБОВА Л.В.: *К вопросу о правовом механизме охраны секретов производства (ноу-хау)*, Вестник Самарской гуманитарной академии, Серия «Право», 2012, N. 2 (12)

О.В. СУШКОВА: *Ноу-хау или коммерческая тайна?*

О.В. СУШКОВА: *«Правовой режим ноу-хау»*, Научные Ведомости № 16 (71) 2009

## Jogforrások

Uniform Trade Secrets Act 1985

Unfair Competition Prevention Act (Act No. 47 of May 19, 1993, as last amended by Act No. 30 of April 30, 2009)

Japan Civil Code Act No. 89 of April 27, 1896

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (2004)

Párizsi Unió Egyezmény, kihirdette: 1970. évi 18. törvényerejű rendelet

1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Anti-Unfair Competition Law of the People's Republic of China

Citizens summary EU proposal – Protecting trade secrets

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, signed in Marrakesh, Morocco on 15 April 1994.)

1998. évi IX. törvény 1. C) melléklet 39. cikkében (TRIPS-megegyezés magyarországi kihirdetése)

Act on the Protection of Trade Secrets (1990:409)

## Jogesetek

Ruckelshaus v. Monsanto Co., 467 U.S. 986 (1984)

E. I. Du Pont de Nemours Powder Co. v. Masland - 244 U.S. 100 (1917)

Постановление Президиума Воронежского областного суда от 24.06.2009. г. по делу N. 44Г-42.

Az [EK] 82. cikk és az EGT-Megállapodás 54. cikke alkalmazására vonatkozó, a

Microsoft Corp. elleni eljárásban hozott 2007/53/EK határozat (COMP/C-3/37.792 – Microsoft-ügy) (HL 2007. L 32., 23. o.)

Az Európai Unió Törvényszéke 89/12. sz. sajtóközlemény

Vestergaard Frandsen A/S v BestNet Europe Ltd [2009]

### **Jelentések**

Hogan Lovells International LLP „Study on Trade Secrets and Parasitic Copying (Look-alikes) MARKT/2010/20/D”

Baker&McKenzie – „Protection of trade secrets: the global perspective”

Baker&McKenzie – „Study on Trade Secrets and Confidential Business Information in the Internal Market”

Report European Commission conference of 29 June 2012 "Trade Secrets: Supporting innovation, protecting know-how"



**KISPÁL ZSUZSANNA**  
**Keresetváltogatás és percezúra<sup>1</sup>**

## 1. A hipotézis felállítása

### 1.1 Keresetváltogatás 1952–2014

Az eljárásjogtudomány hagyományosan különbséget tesz a kereset elemei között. Ilyennek tekintendők a kereset alanya, tárgya, tartalma, alapja és címzettje(i). BORSOS szerint keresetváltogatásról akkor van szó, ha a keresetnek valamely lényeges kelléke változik meg,<sup>2</sup> annak minősül az érvényesített jog, a kérelem és a tényállás. A keresetváltogatás elsőfokú eljárásra vonatkozó hatályos főszabályait a Polgári perrendtartásunk 146. §-a, míg a másodfokú eljárásra vonatkozó szabályozást a 247. § (1) bekezdése tartalmazza. Ennek tükrében nem egyértelmű, hogy a keresetváltogatás melyik elemet érinti.

Az általánosan elfogadott álláspont a kérelem megváltoztatásával azonosítja a jogintézményt. „Keresetváltogatás a kereset tartalmának, vagyis a kereseti kérelemnek a megváltoztatását jelenti. A kereseti kérelem megváltozása rendszerint (de nem szükségképpen) együtt jár a kereset tárgyának, az érvényesített jogoknak a megváltoztatásával. A keresetváltogatás gyakran összefügg a kereset alapjának, a kereseti tényállásnak a megváltoztatásával.”<sup>3</sup> A keresetváltogatás „anyagvetületét”, azaz a mibenlétét ebben a dolgozatban – terjedelmi okokból – nem vizsgálom meg. Dolgozatom főtémáját a keresetváltogatás „eljárásvetülete”, vagyis az alkalmazási feltételrendszere adja.

A jogalkotó anyagi és eljárásjogi feltételekhez kötötte a keresetváltogatást. Az anyagi jogi megszorítások vagylagosak, valamelyiknek kell csupán teljesülnie a megengedettséghez. A keresettel érvényesített jognak vagy az eredeti keresettel azonos jogviszonyból kell származnia<sup>4</sup> (ilyenkor a magánjogi jogviszonyból eredő igények közül a korábbi helyett másokra tér át a felperes és a keresetet megalapozó tényállás nem változik), vagy a megváltozott kereset az eredeti keresettel összefüggő kell legyen (ebben az esetben a jogviszonyok és a tényállások kapcsolódását kell vizsgálni a megalapozottsághoz).<sup>5</sup> Az egyik anyagi jogi kikötésnek mindenképpen teljesülnie kell a keresetváltogatáshoz, ha nem áll fenn jogviszony-azonosság vagy összefüggés a bíróság a korábbi – eredeti – keresettel folytatja az eljárást, míg az új keresetet külön

<sup>1</sup> A szerző ezen dolgozatával a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Polgári Eljárásjogi tagozatában indult. Konzulens: Döme Attila, tanácselnök, Pécsi Itélőtábla

<sup>2</sup> BORSOS Endre: *A keresetváltogatás lényege és következményei*. In: Jogtudományi Közlöny, 1917/15, 139.o.

<sup>3</sup> NÉMETH János (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. Közigazgatási és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1999, 599-600.o.

<sup>4</sup> Például, ha a felperes az eredetileg követelt kötbér helyett utóbb kártérítést követel.

<sup>5</sup> NÉMETH János (szerk.): *I.m.* 600.o.

kérelemnek minősítheti.<sup>6</sup>

Az eljárásjogi feltételek egyik csoportját a szabály tételesen jelöli meg, míg másik csoportja a keresetváltoztatás eredményére, az új keresetre reagál. Sikeres keresetváltoztatás esetében az eredeti kereset helyébe új kereset lép, tehát a perceselemény speciális elállásnak is tekinthető. Így a bíróságnak az új keresetlevelet is meg kell vizsgálnia a Pp. 121-121/A. § alkalmazásával. Az új kereset meg kell feleljen a perindítás feltételeinek, így például a hatásköri, illetékességi szabályoknak.

A keresetváltoztatásnak formai megkötése nincs, az írásbeli benyújtást vagy a szóbeli előterjesztést megkülönböztetés nélkül fogadja el a bíróság, ám szóbeli előterjesztés esetében kötelező a jegyzőkönyvbe vétel.<sup>7</sup>

A keresetváltoztatás a 146. § (1) bekezdése értelmében az ítélet hozatalát megelőző tárgyalás berekesztésének időpontjáig általánosan megengedett. Ez az időpont az eljárás és a per megindításakor naptárilag előre meg nem határozható.

Látható, hogy a hatályos Pp. a keresetváltoztatás általános szabadságát fogalmazza meg az elsőfokú eljárásban minimális megszorítással.

Az elsőfokú ítélet hozatalát megelőző tárgyalás berekesztését követően a felperes már nem változtathatja meg a keresetét, tehát e jogát már nem gyakorolhatja a másodfokú eljárásban (Pp. 247. §), rendkívüli perorvoslatban, a perújítás során sem (Pp. 267. § (1) bekezdés), felülvizsgálati eljárásban pedig a keresetváltoztatás értelmezhetetlen, ezért külön nem kellett ennél a jogintézménynél a tilalmat felállítani. Az előző bekezdésben foglaltak alól egy látszólagos kivétel van, amikor a másodfokú eljárás eredményeként nyílik meg újból a keresetváltoztatás lehetősége. Ha a Pp. 252. § (1) és (2) bekezdései értelmében a másodfokú bíróság döntése következtében a per visszakerül elsőfokú tárgyalási szakaszba, a félre ismét az elsőfokú eljárásban őt megillető jogok terjednek ki, így a keresetváltoztatás joga is, azonban a per is elsőfokon folytatódik, így egyértelmű, hogy másodfokú eljárás keresetváltoztatási tilalma abszolút. A másodfokú eljárásban azért indokolt a keresetváltoztatás abszolút tilalma, mert ha a felperes módosíthatná az érvényesíteni kívánt jogot, akkor azzal a releváns tények köre is változna, aminek következtében a lefolytatott bizonyítás is alapját veszítené, új bizonyításra lenne szükség, tehát annyira megváltozna a status quo, hogy lényegében két elsőfokú döntés születne, így a másodfok elveszítené jogorvoslati funkcióját.<sup>8</sup>

A Pp. 146. §-ban nemcsak a keresetváltoztatást szabályozza a jogalkotó, hanem a személyi keresetkiterjesztést<sup>9</sup> is, ami akkor következik be, ha a felperes a keresetét olyan személyre is kiterjeszti, akit addig még nem vont perbe. Tehát az eredeti kérelmet egy új kérelem egészíti ki, de az eredeti kereset helyébe nem lép új kereset.<sup>10</sup> Megoszlanak a vélemények, hogy a keresetkiterjesztés milyen viszonyban áll a keresetváltoztatással.<sup>11</sup>

E szakasz (4) bekezdése rögzíti, hogy az alperesi ellenkérelem miként

<sup>6</sup> A *polgári perrendtartásról* szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3.§ (2) bekezdés

<sup>7</sup> Pp. 146.§ (1) bekezdés

<sup>8</sup> HAUPT Egon: *A jogcímből köötöttség kérdése a polgári perben*. In: Magyar Jog, 2000/10., 608.o.

<sup>9</sup> Pp. 146.§ (2) bek.

<sup>10</sup> NÉMETH János (szerk.): *I.m.* 602.o.

<sup>11</sup> A KJK a keresetváltoztatással rokon intézménynak tekinti, de nem azonosnak. A CompLex kommentár szerint a keresetkiterjesztés a keresetváltoztatáson belül értelmezhető.

érvényesül. A fentebb ismertetett szabályok alapján a bíróságnak sikeres keresetváltogatás esetén az új keresetet kell vizsgálnia, így az alperesnek ismételtten biztosítani kell azt a jogot, hogy ő a felperes percselekményét követően az új keresetre válaszul tehesse meg nyilatkozatait és az új ellenkérelemnek megfelelően szolgáltatthassa a tényeket és ezek bizonyítékait.

A 146. § az elmúlt több mint félévszázadban két ponton módosult. A 146. § (3) bekezdése arra kötelezte a bíróságot, hogy ha megítélése szerint a kereseti kérelem nem merítette ki a felperest megillető jogokat, erre őt figyelmeztesse, illetőleg kérjen tőle magyarázatot. A felperest – nyilatkozatához képest – arról is tájékoztatni kellett, hogy kereseti kérelmét az elsőfokú eljárás során bármikor jogában áll megfelelően megváltoztatni. A bíróság e szabályban megnyilvánuló általános – anyagi és alaki jogokra egyaránt kiterjedő – kitanítási kötelezettségét hatályon kívül helyezte a 1995. évi LX. törvény. A 2011. március 1-jétől hatályos 146. § (5) bekezdés felsorolja, hogy mi nem tekinthető keresetváltogatásnak az elsőfokú eljárásban. Ez a taxatív felsorolás azonban nem jelenti a keresetváltogatás kereteit meghatározó szabályok lényegi változását, mert csak a korábbi 247.§-ban meghatározottakat helyezte át ide a jogalkotó. A 146/A. és 146/B. §-okat a dolgozat későbbi fejezetében vizsgálom.

A hatályos szabályozás változásainak elemzése és tanulmányozása ahhoz a megállapításhoz vezet, hogy *a keresetváltogatás főszabályai a törvény 1953. január 1-i hatályba lépése óta jelentősen nem változtak.* A jogintézmény általános eljárási feltételeinek változatlansága arra utal, mintha az elmúlt hatvan évben hiánytalanul sikerült volna megfelelni a társadalmi-politikai-gazdasági elvárásoknak. Csakhogy az elmúlt húsz évben gyökeresen eltérő alapokra helyeződött a Polgári perrendtartás jogpolitikai megközelítése. Így többek között megváltozott a törvény célja, a bíróság feladata és perbeli szerepköre, a per egészét átható eljárásjogi alapelvek tartalma és a felek perbeli részvétele is. A jogalkotó a rendszerváltást követően érzekelte a változások folytán felmerült anomáliákat, ezért egyes pertípusokban a Pp. novelláris módosításával radikálisan megszorította a keresetváltogatás gyakorolhatóságát. Ám ezt következtelenül tette, ezért *azt gondolom, hogy a jogalkotó még nem talált módot arra, hogy a percselekmény főszabályainak megfelelő átalakításával összhangot teremtsen a Pp. mai szemléletével.* A szabályok harmonizálása során ugyanis kiemelten kellett volna kezelnie a status quo-ban rejlő ellentmondásokat, amelyekből fakadóan *a felperesnek tulajdonképpen az elsőfokú eljárás folyamatának egészében egyoldalú hatalmassága van a per tárgya feletti rendelkezésre, ami az ellenérdekű fél érdeksérelmét hordozza magában, illetve a perek elhúzódásához is vezethet.*

## **2. A hipotézis bizonyítása**

### **2.1 A keresetváltogatás megalkotásának jogszabályi környezete**

A hipotézis bizonyítását az alapoktól érdemes kezdeni, ezért a Polgári perrendtartás szabályozási környezetét kell megvizsgálni, amelybe a Pp. 146. §-a a törvény megalkotásakor szervesen illeszkedett.

1952-ben Magyarországon szocialista rendszer épült, így akkori

jogfelfogásunkat is e szemlélet hatotta át, ezért a polgári per célja a szocialista törvényesség biztosítása volt. A polgári per az ország állami berendezkedésének, társadalmi rendjének, gazdasági rendszerének és a szocialista tulajdonnak, továbbá az állampolgárok személyi és vagyoni jogainak, törvényes érdekeinek védelmét kellett szolgálja.<sup>12</sup> A valóságos jogvédelem elérése, mint cél esetén megvalósult a szocialista törvényesség, ami a szocialista jogrend érvényre jutását eredményezte a polgári perben. Következésképpen a szocialista törvényesség szerint a bíróság – mint az állam megtestesítője – valóságos jogvédelmet kellett nyújtson a feleknek, és az eljárás valamint az ítélet során törekednie kellett arra, hogy érvényre juttassa a szocialista igazságosságot. Tehát a bíróság elé került egyedi polgári ügy elbírálásakor érvényesülnie kellett az anyagi jogszabályoknak és mind szervezeti mind pedig eljárási szempontból meg kellett tartania a bíraskodás törvényes rendje.<sup>13</sup>

NÉVAI szerint csak a szocialista törvényesség talaján valósulhatott meg a szocialista igazságosság.<sup>14</sup> Ebből kifolyólag a valóságos jogvédelmet a szocialista polgári per az anyagi igazság kiderítésével biztosíthatta. Az anyagi igazság kiderítése körében a felek valódi, anyagi jogaira és ezek egymáshoz való viszonyára alapozott törvényes ítélettel kellett a jogvitát eldönteni. A szocialista polgári eljárásjog köteletségévé tette a bíróságnak, hogy kiderítse a teljes tényállást a jogi relevancia követelménye által megszabott keretben, feltárja az ügy szempontjából lényeges társadalmi-gazdasági összefüggéseket, vizsgálja a jogsértés kiváltó okait, ezek előfeltételeit.<sup>15</sup> A szocialista igazságosság érvényre juttatásának követelménye az egész eljárást meghatározta és egyben a bíróságot kettős feladat elé állította, ti. nem csak az anyagi igazságosság felderítésére kellett törekedni, bár ez volt a kiemelt jelentőségű cél, de az eljárás során az alaki igazság érvényesülését is szem előtt kellett tartani, mert ezek csak együtt eredményezhették a szocialista törvényesség érvényesülését. Ezért a bíróság szerepe megnövekedett az eljárás során, annak aktív résztvevőjévé vált.

Az objektív igazság kiderítése volt az első és legfőbb alapelve a perrendtartásnak, minden más alapelv, perbeli mozzanat csak ennek szolgálatában és függvényében érvényesülhetett. Ezt olyan következetesen hajtotta végre a jogalkotó és a törvény, hogy felszámolta a magánautonómia egyik legfontosabb biztosítékát, a felperes keresetindítási monopóliumát is, mert az ügyész révén – megszorítások nélkül – lehetővé tette, hogy egyes dolgozók érdekében az állam pert indítson,<sup>16</sup> tehát a „valódi” felperes esetleges passzivitása sem akadályozhatta meg a bíróságot abban, hogy eleget tegyen törvényi köteletségének, az igazság felderítésének. Ez egyben korlátlan beavatkozási lehetőséget is biztosított az ügyésznek, a bíróságnak és végső soron az államnak keresetindítási joga révén a polgárok magánügyeibe. A felek szabad rendelkezése szerves egységben érvényesült a bíróság és az ügyészség aktív és kezdeményező szerepével.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *A polgári perrendtartás magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 37. o.

<sup>13</sup> NÉVAI László: *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987, 172.o.

<sup>14</sup> NÉVAI László: *I.m.* 172.o.

<sup>15</sup> *A polgári perrendtartás magyarázata*. 1976, 40.o.

<sup>16</sup> Pp.2.§ (1) bekezdés (Közlönyállapot)

<sup>17</sup> KENGYEL Miklós: *Illúzió és valóság – A szocialista eljárásjog hét évtizede*. In: Jura, 1996/1., 15. o.

A szocialista jogszemlélet a felek rendelkezési jogosultságait (amelyek az „anyagi jog eljárásjogi tükörképei”)<sup>18</sup> az államot megszemélyesítő bíróság ellenőrzése alá helyezte, megalkotva a szocialista rendelkezési jogot. Ennek alapján a „felek szabadon rendelkeznek a perbe vitt anyagi jogaikkal és a védelmükre szükséges eljárási eszközökkel akként, hogy az állam és a dolgozók jogainak és érdekeiknek védelmében, a törvényesség biztosítása céljából, a feleknek ez a szabadsága egybe kapcsolódik a bíróság, ügyészség, egyéb állami szervek és társadalmi szervezetek kezdeményezési jogával és aktivitásával az eljárási eszközök igénybevétele terén.”<sup>19</sup>

Azokat a rendelkező cselekményeket, amelyek az anyagi igazság felderítését és megállapítását akadályozták volna – tehát a fél méltányos érdekeivel ellentétben állónak látszottak – a bíróság nem volt köteles figyelembe venni, ha a jognyilatkozatát a fél fenntartotta a bíróság tájékoztatása és figyelmeztetése ellenére is.<sup>20</sup> Az objektív igazság kiderítésére irányuló kötelesség és a rendelkezési elv összefüggése fejeződik ki az ún. rendelkező cselekmények mellőzésére vonatkozó bírósági jogosítványban. „A súlypont áthelyeződés nem a fél rovására, hanem a fél érdekében történt. A rendelkező nyilatkozat mellőzése tehát a fél érdekeinek s természetesen a társadalom érdekeinek védelmét is jelentette.”<sup>21</sup> Így bírói ellenőrzés alá helyezték a joglemondást, jogelismerést és az egyezségkötést is.<sup>22</sup> Következésképpen a bíróság csak általában volt kötve a felek előterjesztett kérelméhez. Ehhez kapcsolódóan kötelezte a törvény a 146. § (3) bekezdésében a bíróságot arra, hogy ha megítélése szerint a kereseti kérelem nem merítette ki a felperest megillető jogokat, erre őt figyelmeztesse, illetőleg kérjen tőle magyarázatot. Eszerint tehát a bíróság csak azt tehette meg, hogy a felet megfelelően kioktatta az érdekvédelemnek megfelelő keresetről, de ha a fél ezt követően sem terjesztett elő annak megfelelő kérelmet, akkor a bíróságnak ezt tudomásul kellett vennie, mert határozott kereseti kérelem hiányában nem hozhatott ítéleti döntést. Az 1952. évi magyar Pp. ebben az esetben nem követte mechanikusan a szovjet mintát, a kodifikátorok egy félmegoldást választottak – 146. § (3) – a kereseti kérelmen történő túlterjeszkedés kérdésében.<sup>23</sup>

A 146. § (3) bekezdése illeszkedett a bíróság általános kitanítási kötelezettségéhez, amely szerint a feleket az anyagi jogaikra is kiterjedő tájékoztatással kellett ellátnia az eljárás során.<sup>24</sup> A kitanítási kötelezettség alapján a bíróság feladata volt, hogy a felet anyagi és alaki jogaira, kötelezettségeire figyelmeztesse a valós jogvédelem megvalósításáért. A kitanítási kötelezettség célja volt, hogy a felek jogukat és kötelezettségeiket helyesen tudják gyakorolni és annak eleget tudjanak tenni. NÉVAI a rész és egész viszonyával jellemezte a kitanítási kötelezettséget és a felek perbeli egyenjogúságát, mert általa a felek biztosítékot

<sup>18</sup> KENGYEL Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga polgári perben*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 275.o.

<sup>19</sup> *A polgári perrendtartás magyarázata*. 1976, 171. o.

<sup>20</sup> Pp.4.§ (Közlönyállapot)

<sup>21</sup> SZITÁS Benedek: *A rendelkező nyilatkozatok és a személyiség védelme a polgári perben*. Polgári Eljárásjogi Füzetek, 241-247.o., Budapest, 1983, 241.o.

<sup>22</sup> KENGYEL Miklós: *Illúzió és valóság – A szocialista eljárásjog hét évtizede*, 15. o.

<sup>23</sup> KENGYEL Miklós: *U.o.*

<sup>24</sup> 1952. évi III. törvény *A polgári perrendtartásról*. 3.§ (1) bekezdés

nyertek arra, hogy az eljárásjogban meghatározott jogaik tényleges gyakorlására is egyenlő lehetőségekkel rendelkezzenek. Az eljárási jogokra és köteleességekre vonatkozó kitanítási kötelezettséggel kívánta a jogalkotó kezelni azokat a – felek oldalán felmerülő – problémákat,<sup>25</sup> amelyek a szocialista igazságosság érvényesülését gátolták volna. Nem csak a perbeli helyzetük egyenlősítésére törekedett a jogalkotó ezzel, de így akarta elkerülni a pervitel során felmerülő esetleges hibákat is.

Az anyagi jogokra és köteleességekre vonatkozó kitanítási kötelezettség a bíróság feladatává azt tette, hogy segítse a felperest a keresetben esetleg tévesen megjelölt jogalap (jogcím) helyesbítésében, mozdítsa elő a követelés jogcímének tisztázását. A keresetváltogatás általános szabályai között megfogalmazott bírósági kötelezettség két okból különösen lényeges. Egyrészt, ha elmaradt akár azt is eredményezhette, hogy a meghozott határozatot hatályon kívül helyezhették a másodfokú eljárás során. Másrészt jogi képviselőre tekintet nélkül illette meg a felperest, hogy kitanítsák jogaira és köteleességeire, így a III. Ppn.-nek<sup>26</sup> a Pp. 3. § (1) bekezdését érintő változtatása – mely szerint már a bíróság mérlegelési jogától függött, hogy a jogi képviselővel eljáró felet is kitanítja-e – nem érvényesült a keresetváltogatás esetében.

A kialakult bírói gyakorlatot a fentebb kifejtett elvek és célok érvényesülése érdekében fokozott ex officio eljárás és nyomozati elv érvényesülése jellemezte. A 3. § (1) bekezdése az igazság kiderítését a bíróság feladatává tette, ezért a jogvita eldöntésének alapjául szolgáló tényállást teljesen fel kellett derítenie és annak valóságtartalmáról kétséget kizáró bizonyosságot kellett szereznie. A bíróság nem szorítkozhatott csupán az eléje terjesztett bizonyítékokra.

Nem rugaszkodunk el túlzottan a valóságtól, ha megállapítjuk, hogy a magyar szocialista jogszemlélet minden eszközt megadott a polgári perben a bíróságoknak a szocialista törvényesség biztosításához, az igazság kiderítéséhez. Az igazság kiderítését csak úgy lehetett megvalósítani, ha az eljárás megindulásától az ítélet hozataláig a bíróságnak jelentős, aktív szerepe érvényesült a perben. Ki kellett alakítani azt a környezetet, amelyben az anyagi igazságosság minden körülmények között kiderülhet és ennek megfelelő ítélet születhet. Indokolt volt tehát a keresetindítási monopólium felszámolása, mert így az igazság egyensúlyát sértő viták esetében az eljárás megindulhatott még akkor is, ha a közvetlenül érintett feleknek nem volt kifejezett céljuk vagy módjuk a bírósági út választása. A szocialista rendelkezési elv is érthetővé válik, ha úgy közelítjük meg, hogy miként tud az objektív igazságosság megvalósulni. NOVÁK megállapítása szerint az újragondolt rendelkezési elvben a feleknek távolról sem volt meg az a típusú akaraturalma, amely a burzsoá felfogásban a feleket megilleti. Ezzel KENGYEL is egyetértett és rámutatott arra, hogy a korábbi kétpólusú elvből háromoldalú jogosultság keletkezett és érvényesült. A per tárgyával való rendelkezésből kiindulva felvetődhetett, hogy a kereseti kérelem határainak kijelölése kinek a jogosultsága volt a szocialista perjogban. Téves lenne azonban azt állítani, hogy az igazság kiderítése érdekében a magyar bíróságok

<sup>25</sup> Ilyen probléma lehetett például a felek jogismeretének hiányából származó tájékozatlanság, az eltérő anyagi háttérük.

<sup>26</sup> Az 1972. évi 26. tvr.

túlterjeszkedhettek a kérelmen, tehát nem voltak ahhoz kötve. Ez a gondolat ahhoz vezethetne, hogy Magyarországon is teljes mértékben a szovjet perszemlélet érvényesült. A valós helyzethez közelebbi képet kapunk, ha figyelembe vesszük, hogy a bíróságnak a kérelem esetében csak felhívási kötelezettséget és magyarázathoz való jogot adott a Pp. Önhatalmúlag azt nem változtathatta meg, nem egészíthette ki stb. A bizonyítási szakaszban állt fenn az a helyzet, hogy a bíróság olyat is köteles volt bizonyítani, ami nem jelent meg a kérelemben, de az anyagi igazság érvényesülése szempontjából lényeges volt. Az objektív igazság feltárásnak követelménye óhatatlanul vont maga után, hogy a felek számára biztosítani kellett azt a tudást is, amely az anyagi jogokra vonatkozott, ezért indokolt volt, hogy a bíróság általános kitanítási kötelezettséggel rendelkezzen. Következésképpen a bíróság gondoskodását élvezték a felek, az önálló cselekvési szabadság rovására.

A szocialista perszemléletben a felperesnek a per során végig biztosítani kellett, hogy olyan keresettel rendelkezzen, amely alkalmas arra, hogy hosszú távon a szocialista törvényességnek megfelelő ítélet születhessen. Ha a felperestől elvártuk volna, hogy az eljárás valamely konkrétan meghatározott pontjától kezdve keresetét nem módosíthatja, egészítheti ki, változtathatja meg, akkor a „merev szabályokhoz való ragaszkodásnak, amely lényegében az előterjesztett keresethez való kötöttségét jelentené, aligha lehetne helye, mert ilyen megoldással igen távol kerülne a polgári eljárásjog az igazság kiderítésének alapvetően fontos és döntő jelentőségű elvétől.”<sup>27</sup> A kötöttség azt eredményezhette, hogy csak egy új eljárás megindításával lehetett volna az anyagi igazságot felderíteni, feleslegesen növelve az ügyszámot. *Ebbe a perjogi szemléletbe szerves módon illeszkedett tehát a keresetváltogatás általános megengedettsége.*

## 2.2 Az alapelvek megváltozása

A rendszerváltást követően a szocialista-paternalista perszemlélet megszűnt és helyette a peres felek rendelkezési hatalma vált uralkodóvá a polgári perben. A kilencvenes években a jogalkotó egyik kiemelt feladata volt összehangolni a megszilárduló magántulajdon, piacgazdaság és jogállamiság uralmát a polgári peres eljárás szocialista ideológiájú szabályrendszerével. A kihívásokra válaszul született meg az 1995. évi LX. törvény (a továbbiakban: VI. Pp. novella) és az 1999. évi CX. törvény (továbbiakban: VIII. Pp. novella), amelyek alapvető változást hoztak a perszemléletünkben. A novellák megváltoztatták a bíróság és a felek perbeli viszonyát, megszüntették a bíróság jogérvényesítési kötelezettségét, az anyagi igazság kiderítésének kötelezettségét. Hatásukra a bíróság jogvédelmi szerepe került előtérbe. Felszámolták a szocialista rendelkezési jogot, mert az új cél a felek valós perbeli esélyegyenlőségének és a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása lett. Ezért elengedhetetlen, hogy ebben a szerkezeti részben kitérjünk az új percélra, az eljárási igazságosságra, az eljárás tisztességességére és a felek rendelkezési jogának mai tartalmára.

<sup>27</sup> NOVÁK István: *A kereset a polgári perben*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966, 236.o.

### **Az új percél, az eljárás igazságossága**

A törvény céljának újrafogalmazására 1999-ben került sor, mert a perrendtartás 1. §-a a kódex hatálybalépésétől változatlan, a polgári perrendtartás célját, rendeltetését kijelölő 46 évvel ezelőtti megfogalmazás meghaladottá vált – olvasható az indokolásban.<sup>28</sup> A VIII. Pp. novellát követően a polgári per célja az lett, hogy a „felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével”<sup>29</sup> valósítsa meg. GADÓ a következőképpen fogalmazta meg a perrendtartás új célját: magának az eljárásnak az igazságosságát kell garantálnia. Az eljárási igazságosság legfontosabb tartalmi jegyei a jogbiztonság elvének megfelelő szabályozás, a bíró független eljárása, a felek önrendelkezési jogának figyelembevétel, valamint az eljárás szereplői között az előnyöknek és a hátrányoknak a kölcsönösségen alapuló tisztességes (méltányos) elosztása.<sup>30</sup> A jogvita eldöntésének módja, hogy a vitás ügy elbírálása tisztességes legyen, amihez nélkülözhetetlen a bíróság pártatlansága az eljárás során. A polgári perrendtartás fundamentumának vizsgálatakor a döntés igazságossága (a régi percél) és az eljárás igazságossága (új percél) közötti különbségtétel a legkönnyebben abban ragadható meg, hogy „az eljárási igazságosság nem biztosíték az anyagi jogi, objektív igazság megállapítására, azt azonban megígéri, hogy pártatlanul, diszkriminációmentesen kerül arra sor”.<sup>31</sup> Az eljárási igazságosság a következő koordináta rendszerben érvényesülhet maradéktalanul.

### **A rendelkezési elv, az önrendelkezési jog egyik aspektusa**

„A szocialista rendszer összeomlása után a rendelkezési elv légtüres térbe került, mivel a magántulajdon, a piacgazdaság és a jogállamiság egyaránt megkövetelik a magánautonómia tiszteletben tartását.”<sup>32</sup> Sőt a bírói paternalizmus megszűnése a rendelkezési jogot olyan nagymértékben átalakította, hogy az mai tartalmában csak az egyéni felelősséggel összhangban értelmezhető. A VI. és VIII. Ppn. régi-új<sup>33</sup> alapokra helyezte a rendelkezési jogot, a magánautonómia perjogi biztosítékát. Az új percél legfontosabb fogalmi elemévé a fél döntési autonómiáját, cselekvési szabadságát tette az anyagi jogokkal és eljárási jogokkal kapcsolatban.

A VIII. Ppn. indokolása kifejti, hogy az ügy urai a felek, ők határozzák meg a per tárgyát és ezáltal a bíróság mozgásterét. Ezzel mind elméletben mind gyakorlatban felszámolták a szocialista rendelkezési jogot, tisztán kétoldalúvá alakították, tehát a felperes és alperes annak kizárólagos jogosultjai. Ennek bizonyítékául szolgál a VI. Pp. novellában módosított 3. § (1) bekezdése, így az eljárás megindításának jogát az érdekelt fél uralma alá helyezte. Az alkotmányjogi önrendelkezési jogból levezetett új rendelkezési jog pozitív és negatív jogosultságot jelent. Egyrészt a fél élhet azzal a joggal, hogy vitás jogát bíróság előtt érvényesítse, de úgy is dönthet, hogy nem kívánja igényét az igazságszolgáltatás útjára terelni,

<sup>28</sup> 1999. évi CX. törvény indokolása

<sup>29</sup> 1952. évi III. törvény *A polgári perrendtartásról*. 1.§

<sup>30</sup> GADÓ Gábor: *Az eljárási igazságosság a polgári perben*. In: Magyar Jog, 2000/1, 18-19.o.

<sup>31</sup> GADÓ Gábor: *I.m.*, 18. o.

<sup>32</sup> KENGYEL Miklós: *A rendelkezési és a tárgyalási elv a Polgári perrendtartás 1995. évi módosítása után*. In: Magyar Jog, 1996/5., 281.o.

<sup>33</sup> Régi, mert a Plósz-féle Pp. rendelkezéseire épített, új, mert a XX. század végi társadalmi háttér szabta meg határait



tehát nem él a keresetindítás jogával. Amennyiben utóbbi jogosultságát a félnek nem engedik érvényre jutni, az az önrendelkezési jog korlátozását hordozza magában, tehát a perrendtartásunknak a nemcselekvés szabadságát is biztosítania kell. A dolgozat korábbi fejezetében kifejtettem, hogy amennyiben a fél nem kívánt jogvédelmet, de az a méltányos érdekeit sérthette, akkor az ügyész jogosult volt fellépni a perben. Ezzel a megközelítéssel kellett szakítania a jogalkotónak, ha az önrendelkezési jog valós tartalmát akarta érvényesíteni. Az ügyész keresetindítási joga másodlagossá vált a feleknek e jogával szemben. A féltől függetlenül nem indíthat eljárást, mert a Pp. abban az esetben jogosítja csak az ügyészt, ha a jogosult jogainak védelmére saját maga bármely okból nem képes. Következésképpen a keresetindítási monopólium több mint negyven év után ismét a felet illette meg szinte kizárólagosan. Ez pedig nem jelent mást, mint, hogy a bíróság és a fél viszonya is teljesen más alapra helyeződött, mert ha a későbbi felperes kéri igényének védelmét, akkor a bíróság köteles jogvédelmi feladatának eleget tenni, de önhatalmúlag pert nem indíthat, ergo a fél akarától nem függetlenítheti magát. A láncolat továbbvezetése arra a megállapításra enged következtetni, hogy a bíróság függ a felektől, mert az ő akaraturalmuk határozza meg a bíróság eljárási jogkörét. MAGYARY szintén hasonló megállapításra jutott.<sup>34</sup>

A rendelkezési jog másik fontosabb joghatása, hogy a bíróság nem terjeszkedhet túl a kereseti kérelmen kivéve, ha törvény azt megengedi. A felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz a bíróság kötve van, ez a rendelkezési elv horizontális hatályát határozza meg számunkra, a per egészét áthatja az elv. A fél rendelkező cselekményei a bíróságot megkötik, ugyanakkor e cselekmények csak azt eredményezik, hogy a bíróság eljárjon vagy sem, arra nem terjednek ki, hogy miként járjon el.<sup>35</sup> Tehát a felek a rendelkezési elv nyomán, szabadon rendelkeznek perbeli jogaikkal.

A rendelkezési jogot a felek szempontjából erő–ellenő kölcsönhatásként írhatjuk le a legkönnyebben. Newton harmadik törvénye óta tudjuk, hogy az erő és az ellenő egyenlő nagyságú, közös hatásvonalú és ellentétes irányú, egyik az egyik testre, másik a másik testre hat. A kölcsönhatás az erők elmozdulását eredményezi. Fordítsuk ezt le a rendelkezési jog nyelvére! „A fél akaraturalma a peralapítás után nem egy, hanem kétoldalú. [...] a másik fél akarata is döntő a fölött, hogy legyen-e jogvédelem vagy sem,”<sup>36</sup> ez jelenti a kohéziós erőt. A polgári perben a felek mellérendeltsége érvényesül, így jogokat és kötelezettségeket csak egyenlő mértékben birtokolhatnak a modern, polgári felfogások szerint. Mindkét félnek az a célja a perben, hogy pernyertes legyen, a res iudicata elérésére törekszenek, ezért a közös hatásvonal végén a per befejezése áll, lehetőleg valamelyik fél pernyertességének kimondásával. A perben a felperes arra törekszik, hogy bizonyítsa, megilleti őt a jogvédelem, míg az alperes azt szeretné elérni, hogy a bíróság ne tekintse a felperest a jogvédelmi igény jogosultjának, tehát ellentétes

<sup>34</sup> „[A] bíróság csak akkor adjon jogvédelmet, ha azt a fél kéri, de akkor mindenesetre köteles azt megadni – ez a lényege a felet megillető rendelkezésnek a polgári perben – fél akaraturalma a bíróság felett áll, a bíróság köteles hozzá alkalmazkodni.” MAGYARY Géza: *Magyar polgári perjog*. Franklin Társulat, Budapest, 1939, 218.o.

<sup>35</sup> MAGYARY Géza: *I.m.*, 229.o

<sup>36</sup> MAGYARY Géza: *.U.o.*

irányba hatnak a felek cselekményei. Mindegyik fél kötelezettsége a perben a másik fél egy bizonyos kérelmétől, nyilatkozatától függ, következésképpen egyik a másikra hat. A legkézenfekvőbb példa erre, ha a felperes pert indít, akkor az alperes számára biztosítani kell azt a jogot, hogy ő védekezni tudjon. A felek rendelkező cselekményei és az azokra adott válaszok (mint a kérelem előterjesztése, a keresetváltogatás, keresetkiterjesztés, a viszontkereset, a keresettől elállás vagy a joglemondás, jogelismerés, egyezség kötése) folytán a per mozgásba lendül, tehát az erők egymásra hatva elmozdulnak.

Az ellentétes irányú erők eredője csak akkor lesz nullvektor, ha az erők egyenlő nagyságúak. Ha ezt ismét kódoljuk a jog nyelvére, akkor az előbbi, más tudományterület igazsága könnyedén érthetővé válik számunkra is. Az ellentétes irányú erőkkel azonosítsuk a feleket megillető rendelkezési jogot, a nullvektort pedig az eljárási igazságossággal. Így az eljárási igazságosság akkor valósulhat meg, ha a felek rendelkezési joga egyenlő. Az általános kitanítási kötelezettség megszüntetése pontosan a rendelkezési jogokban megnyilvánuló egyenlőség biztosításával kívánta az alaki igazságosság érvényesítését szolgálni.

### **A bírói pártatlanság**

Az eljárás igazságosságának elemzésekor - ha Gadó Gábor meghatározását követjük<sup>37</sup>- ki kell térjünk arra is, hogy a bíróság miként felel meg a rendszerváltást követő változásoknak. A VI. Pp. novella jelentősége – véleményem szerint – abban áll, hogy a bíróságot elszakította a szocialista rendelkezési elvtől és a fokozott hivatalbóliságtól, megteremtve annak a lehetőségét, hogy egy valós polgári demokráciában működő, jogbiztonságot érvényesítő szerv legyen. Elsődleges feladat az volt tehát, hogy megváltozzon a felek és a bíróság kapcsolata. A bíróság jogérvényesítési kötelezettségének megszűnésével a bíróság már nem a felek saját érdekeit érvényesíti helyettük és esetleges akaratuk vagy legalábbis nemtörődömségük ellenében, mert az érdekek felülvizsgálata már nem tartozik feladatkörébe<sup>38</sup> az új szabályozás szerint, mert a bíróság a 3. § (2) bekezdése alapján a kérelemhez kötve van, azon túl nem terjeszkedhet kivéve, ha törvény megengedi azt. A bíróság a felek érdekérvényesítési lehetőségének biztosítására törekszik egy hatékony, semleges perben, azaz a bíróság jogvédelmi szerepe került előtérbe. A jogi igazságosságra törekvés a bíróság kitanítási kötelezettségének szükségszerű megváltozását jelentette. „A bíróság részrehajlásmentes eljárása kizárja annak a lehetőségét, hogy a pert vezető bíró az anyagi jogi szabályok tartalmáról nyújtson az egyik félnek jogértelmező tájékoztatást.”<sup>39</sup> Ennek alapján az általános kitanítási kötelezettség megszűnt, a bíróság az eljárási jogokról és kötelezettségekről kell tájékoztatást nyújtson a jogi képviselővel nem rendelkező félnek. Az anyagi igazság felderítésére vonatkozó kötelezettsége a percél megváltozásával megszűnt. Az általános kitanítási kötelezettség felszámolásának másik indoka a szocialista

<sup>37</sup> „Senki sem vitatja önmagában azt a tényt, hogy a peres eljárásnak tisztességesnek, a bírónak pártatlannak, a perbeli jogok és kötelezettségek elosztásának pedig arányosnak kell lenniük.” GADÓ Gábor: *I.m.*, 20. o.

<sup>38</sup> Még a jóváhagyandó egyezséget (Pp. 148. § (2) bekezdés) sem kell az érdekek érvényesülésével kapcsolatban vizsgálnia.

<sup>39</sup> Az 1999. évi CX. törvény indokolása.

rendelkezési elv megszüntetésével magyarázható (ld. fentebb).<sup>40</sup> A VI. Pp. novella nem titkolt célja volt, hogy visszaszorítsa az officialitást és ezzel a pertartamot rövidítse, ezért például korlátozta a hivatalbóli bizonyítást, szubszidiárius jelleget adott neki,<sup>41</sup> az általános kitanítási kötelezettség pedig az officialitást erősítette.

Ha az előzőekben megkezdett, newtoni alapokon nyugvó elemzést folytatjuk, akkor felmerül a kérdés, hogy vajon abban a rendszerben a bíróság hol helyezhető el. Erre igen könnyen választ kapunk, ha ismét a fizikát hívjuk segítségül. Tudjuk, hogy a legtöbb tökéletes modellt a fizika olyan környezetben tudja elképzelni, ahol csak a vizsgált kérdésekre kell koncentrálnia, esetünkben az eljárási igazságosság érvényesülésére. Egy egyéb behatástól mentes légkörre van szükség ahhoz, hogy a modell működni tudjon. Az igazságszolgáltatásban a bírói pártatlanság szavatolja ezt a légkört. Ezért a bíróság új feladata az alapelvek érvényesítése, ezekkel összhangban kell eljárnia, a formális jogegyenlőség megteremtésére kell törekednie. A bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy a tisztességes eljárás elvét szem előtt tartva ne alakuljon ki aránytalan, indokolatlan különbség az eljárási jogok gyakorlása közben az ellenérdekű felek között és érvényesüljön a perek ésszerű időn belül való befejezéséhez fűződő joguk is. A módosítások nem a bíróság aktivitását zárták ki, hanem a perbeli szerepét alakították át, megerősítve a bírói függetlenséget.

### **A tisztességes eljárás**

Ha elfogadjuk a megismerés a priori korlátait, vagyis azt, hogy az ítéletben tett megállapítások nem feltétlenül a valóságot tükrözik, akkor azt, hogy az adott ügyben valóban igazságot szolgáltattak-e nem lehet kizárólag az eljárás végtermékén lemérni. Az eljárás minőségének egyik legmegbízhatóbb indikátora a processzuális igazságosság, tehát az a mód, ahogy az igazságszolgáltatás a végterméket előállította.<sup>42</sup> Ebből következik, hogy az eljárás igazságossága és a tisztességes eljárás szoros kapcsolatban áll egymással, egyik a másik nélkül nem értelmezhető.

A tisztességes eljáráshoz való jog a jogbiztonság elvéből levezethető alapjog, vagyis „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el”.<sup>43</sup> Három megközelítésben szeretném megvizsgálni a tisztességes eljárás mai tartalmát. Ezek a következők: az ügyek ésszerű időn belüli befejezése, a felek közötti esélyegyenlőség és a jóhiszemű eljárás biztosítása.

### **Az ügyek ésszerű időn belüli befejezése**

Minél gyorsabban születik meg egy döntés, annál hatékonyabbnak tekinthetjük az igazságszolgáltatási fórumot. Ezért az eljárások gyorsítására kell törekedni. Magyarország 1992-ben csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez,

<sup>40</sup> Az új rendelkezési elv értelmében már a felek joga annak eldöntése, hogy milyen igényeket kívánnak érvényesíteni, s azt milyen mértékben teszik meg.

<sup>41</sup> Ott engedte, ahol azt törvény lehetővé tette. Például a személyállapotú perekben.

<sup>42</sup> TESCHEL: *Why must Trials be Fair?* In: *Isreal Law Review*, Winter Summer, 1997, 107.o. idézte PÁSZTOR János: *A tisztességes eljárás és az ésszerű határidő*. 189-214.o., ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2007, 191.o.

<sup>43</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) bekezdés

amelynek 6. cikke követeli meg az eljárás időtartamának ésszerűségét. A magyar Alkotmánybíróság határozataiból körvonalazódik, hogy ésszerű az az idő, amely alatt az adott ügy elbíráható. Kezdetre a polgári ügyekben rendszerint a kereset beadásának, vége általában a döntés féllel való közlésének az időpontja. A tartamát a hatályos Pp. 2. § (2) bekezdése határozza meg. Az ésszerű időtartam tehát a jogvita tárgyát és természetét, valamint az eljárás lefolytatásának egyedi körülményeit is figyelembe véve határozható meg, vagyis pusztán a hosszúság nem jelenti az ésszerű befejezés sérelmét. Az ésszerűség kérdésében az egyedi sajátosságok döntenek. Az egyedi körülmények alatt érthetjük a jogvita összetettségét, a bizonyítás időigényességét, de a felek pervitele is jelentős mértékben kihat a pertartamra.<sup>44</sup>

Az ésszerű időn belüli befejezés a pergyorsítás szolgálatában áll. Így például a 141. § (2) bekezdésének generálklauzulája alapján a fél köteles tényállításait, nyilatkozatait, bizonyítékait – a per állása szerint – a gondos és az eljárást elősegítő pervitelnek megfelelő időben előadni, illetve előterjeszteni. A bírónak kell ügyelnie tehát arra, hogy minden szükséges eljárási cselekményt megfelelő időben elvégezzenek a felek,<sup>45</sup> mert csak így tud eleget tenni a 2. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének.

Ha az ésszerű időn belüli elbírálás követelményének a bíróság nem tud eleget tenni, a pertartam elhúzódik. A „perelhúzás fogalmi jegyei: jogellenes, aktív vagy passzív magatartás, amely a jogellenes magatartás késleltetésében, illetőleg az okozott időtöbbletben válik tényállásszerűvé [...] a bíróság a perelhúzó magatartás szankcionálására, illetve a bekövetkező hátrány elhárítására [...] köteles.”<sup>46</sup> 2003-tól kártérítést is követelhet az e jogában sértett fél. A bíróság szankciós eszközét a perelhúzásra a 8.§ rögzíti. A bíróságnak a bíróság az egyetlen eszköze a szankcionálásra.

### **A felek esélyegyenlősége**

A polgári per kontradiktórium, azaz egymásnak ellentmondó kijelentések/kérelmek láncolataként folyik. A felek esélyegyenlősége, más néven a fegyveregyenlőség elve a felek közötti egyenjogúság eljárási vetülete. Ez a Pp.-ben többek között a kétoldalú meghallgatás elvében, a bírósághoz fordulás jogában, a bíróság kitanítási kötelezettségében vagy a költségek alóli mentesítés lehetőségében mutatható ki a legkönnyebben. Tehát a cél az, hogy a felek között az eljárásban az esetleges anyagiak vagy képességek körében felmerülő különbségek ne eredményezzenek eltolódást egyik fél javára sem. Ennek biztosítása a bíróság feladata. Másképpen: a bíróságnak ez kötelezettség, a feleknek jogosultság. Amennyiben sérül a fegyveregyenlőség elve, tehát a bíróság nem tesz eleget a kötelezettségének, az lényeges eljárási szabálysértésnek minősülhet.

A Pp. 7. §-a szerint a bíróság segítséget nyújt ahhoz, hogy jogvédelemben részesülhessen a fél, amennyiben annak feltételei fennállnak. A jogban nem járatos

<sup>44</sup> KISS Daisy: *A polgári per titkai – Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános részéből*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 88.o.

<sup>45</sup> KISS Daisy: *U.O.*

<sup>46</sup> GÁSPÁRDY László: *A polgári per idődimenziója*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 94.o.

személy számára az eljárás megindítását szóban is lehetővé teszi a Pp, amikor úgy rendelkezik, hogy a per megindítását megelőző kérelmet bármely bíróságnál jegyzőkönyvbe mondhatja. A kitanítási kötelezettség mai felfogásban csak az eljárási jogokra és kötelezettségekre vonatkozhat, így ennek is az a célja, hogy a fél jogismeret esetleges hiányában se legyen hátrányban a másik féllel szemben. Az ítéletnek például a rendelkező részben a jogorvoslati lehetőségekre és azok eljárási jogi feltételeire is kell térnie, tehát a bíróság tételes eljárásjogi szabályokat jelöl meg. De a kitanítás körébe esik az is, amikor a bírósághoz érkezett kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakoszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe. Így közvetlen és közvetett kitanítási kötelezettségről beszélhetünk. Ha a bíróság e kötelezettségét megszegi, az szintén jelentős jogsértésnek minősül, így akár az eljárást is meg lehet ismételni. A költségek alóli mentesítés a perbeli anyagi egyenlőséget hivatott biztosítani a perekben, tehát senkit ne érjen amiatt hátrány, hogy pénzügyi korlátai miatt nem léphet fel hatékonyan a jogvédelme érdekében. A fegyveregyenlőség érvényesülését szolgálja a pártfogó ügyvéd kirendelésének lehetősége is.

### **A jóhiszemű eljárás elve**

A bíróság köteles biztosítani, hogy a felek és a per többi résztvevője jogukat rendeltetésszerűen gyakorolják és perbeli kötelezettségeiknek eleget tegyenek.<sup>47</sup> A Pp. negatív meghatározást ad a jóhiszemű joggyakorlás tartamára, azaz rögzíti, hogy mely magatartásokat szankcionál rosszhiszeműség miatt: ha valaki jobb tudomása ellenére vagy nagyfokú gondatlanságból valótlanul állít vagy valót tagad, elhallgat olyan tényt, amely a per eldöntése szempontjából jelentős, alaptalanul hivatkozik egy bizonyítékra, valamely nyilatkozatot indokolatlanul késedelmesen tesz meg vagy azt felhívás ellenére sem teszi meg és ez a per elhúzódásához vezet. Tehát a perelhúzás, az igazmondási kötelezettség megszegése és a felesleges költségek okozása sorolható a rosszhiszemű joggyakorlás körébe. A bíróság feladata, hogy a rosszhiszemű pervitel következményeire felhívja a felek figyelmét. A bíróság kötelezettsége, hogy a jóhiszemű joggyakorlással ellentétes pervitelt megakadályozza, szankcionálja. Ilyen szankciós eszközök a pénzbírság, a perköltségviselés telepítése, továbbá a perelhúzást célzó viszontkereset elutasíthatósága, sőt közvetett szankciós eszköz lehet a teljesítési határidő megállapítása is.<sup>48</sup>

Ha a modellünkbe el akarjuk helyezni a tisztességes eljárás követelményét, amelyben az erő-ellenerő a rendelkezési jog, a nullvektor, mint mindennek origója az eljárási igazságosság, akkor a léggör, amelyben a modell maradéktalanul működni tud, a tisztességes eljárás. A bíróság elsődleges feladata ebben a rendszerben, biztosítani a zavartalan működést, az esetleges kilengéseket mielőbb kezelni úgy, hogy közben maradéktalanul működni tudjon alapelveink newtoni modellje.

<sup>47</sup> Pp. 8.§ (1) bekezdés

<sup>48</sup> KISS Daisy: *I.m.*,114.o.

## 2.3 Hatályos alapelvek és keresetváltoztatás

Ezeknek az – eljárás egészét átható – elveknek a vizsgálata eredményezi azt a megállapítást, hogy a felperes keresetváltoztatási szabadsága az elsőfokú ítélethozatalig feloldhatatlan ellentétben áll az elvek tartalmával. Ezt a következtetést az elveknek a keresetváltoztatás szabályaira vetítéssel kívánom levezetni. Ezt alapvetően 3 aspektusból igyekszem bizonyítani.

1. A peralapítást követően teljes körűen létrejön a perbeli jogviszonyok rendszere, amelyet kétféleképpen is szemlélhetünk: vagy két olyan önálló jogviszonyként, amelyek egyfelől a felperes és a bíróság, másfelől az alperes és a bíróság között hoznak létre közjogi jogviszonyt, a felperes és alperes csak a bíróság közvetítő perceseikményei révén kapcsolódnak egymáshoz, vagy pedig úgy, hogy a felperes és alperes közvetlen kapcsolatban van egymással, így felelősséggel tartoznak egymásnak is. A hatályos Pp. az első álláspontot valósítja meg a jogviszonyok szempontjából.<sup>49</sup> A jogviszonyok vizsgálata során szem előtt kell tartani, hogy az alaki igazságosság csak akkor valósulhat meg, ha a mérleg a jogviszonyok szempontjából egyensúlyban van, ennek értelmében a perbeli jogokat és kötelezettségeket úgy kell meghatározni, hogy ezáltal ne legyen eltolódás egyik fél részére sem, tehát egyik fél se legyen kiszolgáltatott a másikkal szemben. Iustitia mérlege nem mutat egyensúlyt a jelenlegi keresetváltoztatási szabályok kérdéskörében. A mérleg nyelve a felperes javára mozdul el, mert a keresetváltoztatás általános szabadsága azt eredményezi, hogy a felperes tetszése szerint akármeddig (az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig) és akárhányszor megváltoztathatja a keresetét. Ez a felperes számára olyan többletjogot biztosít, ami elsőként az alperes perbebocsátkozáshoz szükséges mérlegelési jogát korlátozza. Azonban az általános szabadság elemzéséből kiderült, hogy az alperes nem tudhatja biztosan mi lesz a per tárgya az eljárás során, sőt „olyan tarthatatlan helyzetbe hozza, hogy folyamatosan újabb és újabb védekezéssel kell előállnia a felperes kénye-kedve szerint megváltoztatott keresetére válaszul.”<sup>50</sup> Másrészt a bizonyítás kiszámíthatatlanságát, ezáltal a per várható befejezésének és a perköltségnek a kalkulálhatóságát ássa alá az általános szabadság megengedettsége. A keresetváltoztatás általános szabadsága tulajdonképpen a per lényegadó ismérveiről való döntést a felperes hatalmába helyezi, ezért a peralapítás után is fennmaradó egyoldalú hatalmasság sérti a felek perbeli jogegyenlőségét, fegyveregyenlőségének az elvét, mert kifejezetten hátrányos helyzetbe hozza az alperest a felperessel szemben, ugyanis kötelezően a perben tartja akkor is, amikor az már réges-régen nem arról szól, amiről a perbebocsátkozása pillanatában szólott.

2. Az ún. rendelkezési elv a feleknek a per tárgyához való viszonyát fejezi ki. Ha azt állítjuk, hogy a felek önállóan rendelkeznek a per tárgyáról, akkor a Pp. 146. § és

<sup>49</sup> Ezt alátámasztja, hogy a jóhiszemű pervitel követelménye is a bíróság ennek érvényesítésére irányuló kötelezettségeként jelenik meg.

<sup>50</sup> A 2010. évi CLXXXIII. törvény indokolása

147. § értelmében a felperes a kereset megváltoztatásáról, míg az alperes a viszonykeresetről a másik peres féltől függetlenül dönthet. Ha a másik végletet vesszük alapul, tehát a felek rendelkezési jogukat csak kölcsönösen, azaz közösen gyakorolhatják, akkor erre is találunk példát a keresetváltoztatás témakörében: a Pp.146/A. § (3) bekezdése vagy a 391/A. § (1) bekezdése alapján a keresetváltoztatási tilalom beállítását követően is megváltoztatható a kereset az alperes beleegyezésével. A hatályos törvény rendelkezéseiben tehát keveredik a két felfogás. Amíg azonban a viszontkereset rosszhiszeműség esetén végzéssel elutasítható, addig a jelenleg hatályos szabályozás a keresetváltoztatást – rosszhiszeműsége esetén – nem engedi végzéssel elutasítani, legfeljebb pénzbírással sújtható a felperes. A rosszhiszeműség eltérő szankcionálása a rendelkezési jogok közötti egyenlőtlenségre utal.

3. A keresetváltoztatási szabadság az egyik tipikus oka a perek elhúzódásának, „a gyakorlatban a keresetváltoztatás lehetőségének ilyen fokú kibővítése a perelhúzást ösztönözte”.<sup>51</sup>A keresetváltoztatás kikaput hagy nyitva a felperesnek, hogy perelőkészítésének hiányosságait önhatalmúlag, esetleges szankcionálástól való félelem nélkül kezelje. Következésképpen a felperes akár átgondolatlanul, felkészületlenül is pereskedhet, ez azt eredményezi, hogy saját gondatlansága vezethet a per elhúzásához. Azonban a per ésszerű időn belül való befejezéséhez az alperesnek is joga van a 2. § (1) bekezdése szerint. A bíróságnak ugyanakkor nincs preklúziós eszköze arra, hogy a keresetváltoztatást, amely az említett alapelvvel ütközik, megakadályozza, mert a 146. § (1) bekezdése rosszhiszeműsége tekintet nélkül biztosít a felperesnek általános szabadságot a percselekményre. Ez a korlátlanosság akadályozza a bíróságot abban, hogy a 8.§ (2) bekezdését alkalmazva a per elhúzására irányuló cselekményt szankcionálja. Így tulajdonképpen a bíróság törvényileg nem képes biztosítani a fegyveregyenlőség követelményét.

#### **2.4 Az anomáliák orvosolása - a különleges eljárások keresetváltoztatási szabályai**

Az alapprobléma tehát az, hogy a törvény születése óta mind a per célja, mind az alapelvek megváltoztak, átértékelődtek, a keresetváltoztatás szabályai azonban még mindig a szocialista szellemiséget tükrözik. Ez sérti a ma hatályos alapelvek érvényesülését, az ügyfélegyenlőséget, és ez az egyik jelentős oka a perek indokolatlan elhúzódásának.

A jogalkotó is érzékelte a fenti anomáliákat, ezért is kezdett bele a keresetváltoztatási szabadság megszorításába. A különleges eljárásokban kezdte el korlátozni a keresetváltoztatási szabadságot, határidőket bevezetve a jog gyakorlásához. A dolgozatnak ez a része ezért vizsgálja a kísértékű perekre (391/A. §), a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perekre (386/O. §), a közigazgatási perekre (355/A. §) illetve a kötelező jogi képviselő mellett folytatható

<sup>51</sup> A 2010. évi CLXXXIII. törvény indokolása

perekre (146/A. §) vonatkozóan bevezetett – a keresetváltoztatás szabadságát korlátozó – szabályozást.

### **A kötelező jogi képviselő mellett folytatható perek**

A professzionális perekre vonatkozó szabályok 2011. március 1-jétől hatályosak. Különösen a vagyoni jogi perek tartoznak ide, tehát a harmincmillió forint pertárgy értéket meghaladó, de a kétszázmillió forintot meg nem haladó perek.<sup>52</sup> A jogalkotó elsődleges célja a módosítással kapcsolatban az volt, hogy meggátolja a perelhúzódot, elősegítve ezzel a perhatékonyságot az elsőfokon törvényszéki hatáskörben induló pereknél. A keresetváltoztatás általános szabadsága „hátrányos lehet a gazdasági élet szereplői számára, akik egy vagyoni jogi per folyamatban léte alatt nem tudhatják, hogy pontosan mekkora összeg felett fognak rendelkezni a per befejezését követően, így az általuk vállalandó kockázat mértéke is emelkedik”.<sup>53</sup> A jogalkotó a keresetváltoztatási szabadság korlátozásával kívánta megakadályozni a gazdasági életben megvalósuló körbetartozást.

E perek gazdasági súlya miatt indokolt a kötelező jogi képviselő bevezetése ilyen pereknél. Ha elvárjuk, hogy alapvetően a pertárgy értéke jogi képviselőt eredményezzen, akkor azt is el kell várnunk, hogy szakértelem párosuljon ezekhez az eljárásokhoz a felek oldalán is és a tisztesség eljárásnak eleget téve a jogi képviselők is törekedjenek a perelhúzódot felszámolására előremozdítva ezzel ügyfeleik érdekét. A jogalkotó tudatában volt ennek,<sup>54</sup> ezért – alapozva a jogi képviselő jogbéli jártasságára, szabályismeretére – az általánostól eltérően állapította meg ezekben a perekben a keresetváltoztatást. A peres eljárások gyorsaságát kívánja azokkal a korlátokkal biztosítani, amelyekkel indokolatlanul húzhatóak el a perek, nem gátolja azonban a kereseti kérelem és az alperesi védekezés teljes körű kibontakozását. A törvény számos olyan többletkövetelményt támaszt a jogintézménnyel kapcsolatban, amellyel a perek gyorsabban lezáródhatnak.

A perbeli jogegyenlőséget a perbeli előreláthatósággal/kalkulálhatósággal kapcsolta össze, így szigorú határidőhöz kötötte a jogintézményt, az alperesi ellenkérelmet követő 30 napon belül élhet vele a felperes. Következésképpen, ha az alperes számára a minimális tárgyalási időközöt biztosítjuk<sup>55</sup>, akkor a 146/A. § (1) bekezdése alapján a perindítástól joghatásainak beállításától számított legkésőbb 45 napon belül rögzül a per tárgya. Amennyiben az alperes nem ellenkérelmet, hanem viszontkeresetet vagy beszámítási kifogást terjeszt elő, akkor a felperes ezek közlésétől számított 30 napon belül élhet a keresetváltoztatási jogával. Ez az az eset, amikor az alperes szeretné az eljárásban valamely igényét érvényesíttetni a felperessel szemben, tehát az ügyfelegyenlőség jegyében biztosítani kell a felperesnek a reflektálás jogát anélkül, hogy még egy eljárás indításával terheljék a bíróságokat.

<sup>52</sup> Továbbá a szerzői és szomszédos jogi perek, iparjogvédelmi perek, tisztességtelen szerződési feltételek érvénytelensége miatti perek, a megállapításra irányuló perek, amelyek pertárgy értéke a 30.000.000 forintot meghaladná és azok a perek, amelyeket a törvényszék hatáskörébe tartoznak még.

<sup>53</sup> A 2010. évi CLXXXIII. törvény indokolása

<sup>54</sup> 2010. évi CLXXXIII. törvény indokolása: professzionális jogérvényesítőktől elvárható, hogy e szabályokkal megfelelően élve hozzájáruljanak ahhoz, hogy ügyfeleik jogvitás helyzete mihamarabb lezáródjon,

<sup>55</sup> Pp. 125. § (2) bekezdés



Az (1)-(2) bekezdés alól kivételt képez a (3)-(4) bekezdés. A (3) bekezdésben a kölcsönös rendelkezési jog koncepciója ismerhető fel, amikor alperesi hozzájárulással korlátlanul (itt a megszorítás szintén a főszabályból megismert időpont) engedi a kereset megváltoztatását. A (4) bekezdés már alperesi hozzájárulást sem igényel ahhoz, hogy a felperes általános keresetváltoztatására a főszabály vonatkozzon, feltéve, hogy olyan tényre, bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik a felperes, amely esetében fennáll az önhiba hiánya, csak az első tárgyalást követően jutott a tudomására és ezt igazolni tudja. Az (5) bekezdés dogmatikailag is jelentős újítást eredményezett a keresetváltoztatás témakörében, mert konkrét esetet jelöl meg arra, hogy mikor nincs helye keresetváltoztatásnak. Azonban a keresetváltoztatási tilalmat nem határidőhöz, határnaphoz köti, hanem konkrét alperesi percselekményhez, egész pontosan az alperes rendelkező cselekményéhez. A (6) bekezdés választ ad arra a problémára, hogy az általános keresetváltoztatási szabadság felperesi gondatlansága a perelhúzást eredményezi. A bíróságnak preklúziós eszközt biztosít a törvény (elutasító végzés formájában), ha a felperes a szigorú időbeli korlátokhoz nem tartja magát.

A professzionális perekre vonatkozó keresetváltoztatási szabályok a fegyveregyenlőség elvének eleget tesznek a megkötésekkel, mert felszámolják az alperesi kiszolgáltatottságot. A szoros határidő bevezetése a per kezdeti szakaszában már bizonyossággal előreláthatóvá teszi a bizonyításra szoruló tényeket, a perköltséget és a per várható befejezését, 146/A. § (3) bekezdése az általános szabadságot a felek kölcsönös rendelkezési hatalma alá helyezi, a (6) bekezdés pedig lehetőséget ad a rosszhiszeműség szankcionálására.

Két szempontból mégis „zavart érzek az erőben”. Egyrészt a jogalkotó - úgy tűnik - itt sem tudott egyértelműen állást foglalni arról, hogy a rendelkezési jog mely koncepcióját fogadja el. Ami problémásabb, hogy a 146/B. § szerint a kettőszázmillió forintot meghaladó pertárgyértékű ügyekben a 146/A. § nem alkalmazható, tehát az általános – 146. §-ban foglalt – rendelkezések vonatkoznak ezekre a vagyoni jogi perekre. Az indokolás szerint<sup>56</sup> a nagy értékű perek esetén, amelyekben a nem megfelelő pervitel és nem megfelelő előkészítés nem jellemző, célszerűnek látszik a keresetváltoztatás és a viszontkereset szigorú korlátjának feloldása. Antagonisztikus, hogy bár mindkét szabály alapvetően vagyoni jogi perekre vonatkozik, mindkét esetben kötelező a jogi képviselő részvétele a perben, mégis alapjaiban eltérő szabályozást kell alkalmazni, főként, ha figyelembe vesszük, hogy a 146/A. § is a gazdasági életből származó követelményeknek kíván megfelelni.

### **A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek**

Ide tartoznak a tervezési, építési és kivitelezési szerződés teljesítéséből eredő díjkövetelés érvényesítése iránt indított olyan perek, amelyekben a TSZSZ szakvéleményére hivatkozik a felperes. A törvény szerkesztésének módjából és a 386/O. §-ból következően ezek a perek is kiemelt jelentőségűek,<sup>57</sup> tehát a 400 millió

<sup>56</sup> A 2012. évi LI. törvény indokolása

<sup>57</sup> A szabályai a törvény Ötödik Részében a Kiemelt jelentőségű perek között nyertek elhelyezést. A Pp.386/O.§-a alapján e perekre a 400 millió pertárgyértéket meghaladó perekben irányadó XXVI. Fejezet rendelkezéseit háttérszabályként alkalmazni kell.

forintos pertárgy értéket meghaladó perekben érvényesülő szabályozás a Pp. 146/B. §-ához kapcsolná őket, ugyanakkor a 386/S.§ mégis elrendeli a Pp. 146/A. és 147/A. §-ok alkalmazását. Nehezen belátható, hogy ha a gazdaságilag kevésbé jelentős (200 és 400 millió forintos pertárgy értékek közötti) ügyekben általánosságban megengedett az elsőfokú eljárásban a keresetváltogatás, ezt miért nem teszi lehetővé a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségűnek (azaz a 400 millió forintos pertárgy értékű ügyekkel azonos jogpolitikai jelentőségűnek) minősített tervezési-, építési- és kivitelezési szerződésből fakadó díjkövetelés érvényesítése iránt indított perekben. Ha ezek a perek nemzetgazdaságilag ennyire jelentősek, akkor miért nem a 146/B. § vonatkozik rájuk? A törvény indoklásából csak annyit tudunk meg, hogy a pergyorsítási tényezők indokolják ezekben a perekben a keresetváltogatás korlátozását.

### **A kisértékű perek**

Kisértékű pernek minősül az egymillió forintot meg nem haladó, kizárólag pénz fizetésére irányuló követelések érvényesítésére indított eljárás, amelyben az eljárás fizetési meghagyással szemben előterjesztett ellentmondás folytán alakult perré, vagy amely a 315. § (2) bekezdése alapján fizetési meghagyásos eljárást követ.<sup>58</sup> Tehát az értékhatár alapján besorolható vagyoni jogi perek tartoznak ide.

A 391/A. § (1) bekezdése alapján a felperes keresetváltogatási jogát kettős megszorítás jellemzi. Az önálló rendelkezési jog jelentkezik az alperesi ellenkérelem utáni egyszeri, az első tárgyaláson megtett keresetváltogatási jogban. Az első tárgyaláson változtatható meg szabadon a kereset. Ez tekinthető quasi főszabálynak. Egyértelműen a gyorsaság és költséghatékony szemlélet jellemzi ezt a szabályozást. Mert például a legfeljebb egyszeri változtatás az első tárgyaláson már lehetővé teszi, hogy a felek tisztában legyenek a bizonyításra szoruló tényekkel, így az nem generál felesleges perköltséget sem.

A főszabály alóli kivételek a következők. Az (1) bekezdés második fordulata szerint az alperes hozzájárulása kell az első tárgyalást követő keresetváltogatáshoz. Ha tehát az alperesnek is érdeke fűződik ahhoz, hogy a jogvita tárgya megváltozzon és emiatt a per tovább tartson, az alperesnek saját felelősségére kell már azt vállalnia.

Ha a felperes az első tárgyalást követően szeretné önálló rendelkezési jogát gyakorolni a jogintézménnyel kapcsolatban, akkor azt írásban kell kérelmeznie és legfeljebb a folytatólagos tárgyalási időköz első harmadában be kell nyújtania a keresetváltogatását. A bíróság ezt engedélyezheti, ha az első tárgyaláson ehhez felkészülési időt kért. Tehát e szabály tartalmi feltétele a „kivételes eset”, eljárásjogi feltétele pedig az eljárási időköz első harmada. Az alperesnek legalább nyolc napos felkészülési időt kell biztosítani ahhoz, hogy a keresetváltogatás miatt a tárgyalásra felkészülhessen. A keresetváltogatással érvényesített jog bizonyítására indítványt a felperes a következő tárgyalási napon is tehet.<sup>59</sup>

Amennyiben a felperes önhibáján kívül a keresetváltogatásra nyitva álló

<sup>58</sup> KISS Daisy: *Különleges perek. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Különös részéből.* HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010, 366.o.

<sup>59</sup> Pp.389.§ (3) bekezdése

határidő leteltét követően szerez tudomást olyan tényekről vagy bizonyítékról, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatról, az alperes hozzájárulásától függetlenül az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig meg kell engedni a felperes részére a keresetváltoztatást. Ez az eljárásjogi feltétel, a tartalmi pedig az, hogy természetesen a keresetváltoztatásnak ezen új körülménnyel szoros összefüggésben kell állnia. Az önhiba hiányát, tehát a vétlenséget a bíróságnak kell vizsgálnia, a fő szempontok a gondos és eljárást segítő pervitel követelményeinek megfeleltethetőség. Ebben az esetben a bíróság pervezető végzéssel határoz a keresetváltoztatás megengedhetősége kérdésben.<sup>60</sup>

A bíróságnak a kisértékű perek esetén a kitanítási kötelezettsége keretében ki kell térnie a keresetváltoztatási határidők elmulasztásának jogkövetkezményeire is, ezzel összefüggésben az eljárási cselekmény tartalmának ismertetését is alkalmazni kell.<sup>61</sup>

A kisértékű perek általánostól eltérő keresetváltoztatási szabályai azzal indokoltak, hogy az alperesnek is joga van a pertárgy változatlanságához. A jogalkotó észlelte, hogy a felperes kénye-kedve szerint megváltoztatott kereset eredményeként az alperesnek újabb és újabb védekezéssel kell előállnia, amivel a Pp. jelenleg kifejezetten hátrányos helyzetben tartja az alperest a felperessel szemben.<sup>62</sup> Az általános változtatásból levezethető többletköltségek tovább erősítik a kisértékű perekre vonatkozó külön eljárási szabályok létjogosultságát. Az általános cél a perelhúzás visszafogása, mint minden különleges eljárás körében.

A kisértékű perek keresetváltoztatási szabályai eleget tesznek annak a társadalmi igénynek, hogy a per tárgyának értéke és az eljárás során felmerült költségek között aránytalan különbségek ne alakuljanak ki. A határnaphoz kötött keresetváltoztatási főszabály megerősíti a peres felek jogegyenlőségét. Az önhiba hiányának kitétele pedig a jóhiszemű joggyakorlást segíti elő. A perek indokolatlan elhúzódását gátolja az is, hogy a kisértékű perekben a keresetváltoztatások száma is drasztikusan korlátozott.

Álláspontom szerint e pereknél a jogalkotó azt a mérvadó körülményt nem vette fokozottan figyelembe, hogy ezek a perek nem professzionálisak. Ugyan a kitanítási kötelezettséget tágabban értelmezi, mégis mind időben mind számban korlátozza ezt a percselekményt laikus felek között.

### **A közigazgatási perek**

A közigazgatási per közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló jogorvoslat. A Pp. 335/A. § (1) bekezdése értelmében a keresetet legkésőbb az első tárgyalási napon lehet megváltoztatni, tehát jelentősen leszűkül a megváltoztatásra nyitva álló határidő. A tartalmi feltétele a keresetváltoztatásnak, hogy csak a keresetlevélben már megtámadott határozati rendelkezés vonatkozásában érvényesülhet. A közigazgatási perekben a keresetváltoztatás határnaphoz kötődik. A szigorú korlátozás ellenére a jogérvényesítés sem szorul háttérbe, hiszen ezekben a perekben a bírósági utat már kétfokú hatósági eljárás előzi meg.

<sup>60</sup> SIMON Károly László: *A kisértékű perek hazai szabályozásának jogalkalmazási nehézségei*. In: Magyar Jog, 2011/6., 359.o.

<sup>61</sup> FERENCZ Miklós: *A kisértékű perekre vonatkozó szabályokról I*. In: Céghírnök, 2008/11., 4. o.

<sup>62</sup> A 2008.évi XXX. törvény 49. § indokolása

A keresetváltogatás speciális esetét a Pp. 337. § (3) bekezdése rögzíti. Ha az új közigazgatási határozat – amely ügyészi felhívásra vagy felügyeleti intézkedésre született – csak a kereseti kérelem egy részének tesz eleget, akkor a bíróság ebben a részben megszünteti a pert. Azokban a kérdésekben, amelyekben viszont az új közigazgatási határozat nem rendelkezik, vagy nem a kereseti kérelemnek megfelelően döntött a bíróság a tárgyalást tovább folytatja. Így a felperes a keresetét az új közigazgatási határozatra tekintettel változtathatja meg, mert a folyamatban lévő per egy új határozat vonatkozásában folytatódik. A keresetváltogatás lehetősége ebben az esetben csak az új rendelkezések függvényében áll fenn.<sup>63</sup> (Kérdéses, hogy a keresetváltogatás speciális esetében mikortól indul a keresetváltogatásra nyitva álló határidő.<sup>64</sup>)

A keresetváltogatási szabadság megszorítását e pertípus esetében a következőkkel indokolta a jogalkotó: A Pp. hatályos keresetváltogatásra vonatkozó általános szabályai tág lehetőséget biztosítanak. Ebben a tárgykörben a törvény XX. fejezete sem tartalmaz speciális szabályt, ugyanakkor a keresetváltogatás ilyen fokú liberalizációja a perelhúzás melegágyává válik, különös gondot okozva olyan ügyekben, ahol a peres eljárást már kétfokú hatósági eljárás előzte meg. Így indokolt e jogosítványnak a közigazgatási per keretén belül való korlátozása.<sup>65</sup>

A közigazgatási határozatok felülvizsgálatának keresetváltogatási szabályai a perelhúzást valóban gátolni tudják az időbeli korláttal, s minthogy az első tárgyalást követően az alperes hozzájárulásával sem biztosítanak keresetváltogatási lehetőséget, a szabályozás tehát az önálló rendelkezési jog alapjára helyeződik.

### **Következtetések**

A különböző pertípusokra vonatkozó keresetváltogatási szabályok ismertetése után figyelmet érdemelnek a kirajzolódó ellentmondások. A pertípusokra közös jellemzőként megállapítható, hogy a pergyorsítás végett a keresetváltogatás szigorú időbeli korlátozása érvényesül. Azonban ez csaknem esetleges módon történik: azokban a perekben, amelyekben a törvény kötelezővé tette a felek számára a jogi képviselést, vagy amelyek a per tárgyának értékétől függetlenül is kiemelt jelentőségűnek minősülnek, az alperes érdemi ellenkérelmének előadását (beszámítási kifogás, viszontkereset előterjesztése esetén ennek közlését) követő 30 napon belül, a közigazgatási perekben és a kisértékű perekben pedig legkésőbb az első tárgyaláson változtatható meg szabadon a kereset. Nehezen belátható, hogy például a vagyoni jogi perek körében a kiemelt jelentőségű pereknél miért határidőhöz, a kisértékű pereknél miért határnaphoz kötődik a keresetváltogatás eljárási feltételeinek kizártsága. Következetlenné tűnik az is, hogy a jogalkotó megszorította a keresetváltogatás gyakorlásának idejét a professzionális perek esetein kívül olyan perekben is, amelyekben a jogi képviselő közreműködését nem tekintette alapkövetelménynek, mint a kisértékű vagy közigazgatási perek körében, holott ezekben a perekben nehezen várható el a felperestől a szigorú eljárási

<sup>63</sup> IMRE Miklós: *Közigazgatási bíráskodás*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 93.o.

<sup>64</sup> Imre Miklós szerint vitás, hogy a keresetváltogatásra az új határozat közlésétől számított határidőben vagy a per során következő tárgyalásán van-e lehetőség.

<sup>65</sup> 2005. évi XVII. tv. 14. § indokolás

szabályok ismerete.

Véleményem szerint a keresetváltoztatási szabályok legnagyobb logikai bukfcencét a 146/B. §-a okozza, mert a keresetváltoztatás általános szabadságának megengedettségére vonatkozó indokolás olyan ingatag alapokon nyugszik, amely nagyrészt a jogalkotói naivitást példázza.

Összességében kijelenthetjük, hogy valószínűleg szinte mindegyik pertípus esetében találhatóak megfelelő indokok, csak éppen a szabályozási logika egységességét nehéz vagy talán lehetetlen is megtalálni.

## **2.5 Részösszegzés**

Az előbbiekben megkíséreltem bemutatni, hogy a keresetváltoztatás általános szabálya feloldhatatlan ellentétben áll a hatályos törvény szabályozási és alkalmazási szellemét jelentő legjelentősebb alapelvekkel, a meghatározott pertípusokban kialakított egyes részletsabályok pedig az alapintézménytől elszakadva, szinte gyökértelenül és szórtan lebegnek a perjog rendszerében. Ez hitem szerint egyben annak bizonyítását is jelenti, hogy a keresetváltoztatás perjogi intézményét alapjaiban szükséges átalakítani. A dolgozat következő részében veszem górcső alá ennek szabályozási lehetőségeit.

## **3. A „tilalom szabadsága”**

### **3.1 A Plósz-féle Pp. keresetváltoztatási rendszere**

Ha egy általános szabadságot hirdető szabályozást szeretnénk gyökeresen átalakítani, akkor kézenfekvő megoldásnak tűnik, hogy közelítsük meg a kérdést ellenkező oldalról, tehát vizsgáljuk meg, hogy lenne-e lehetőségünk az általános tilalom bevezetésére és ezáltal – a hatályos Pp. alapelvi elvárásainak megfelelő – új konstrukció kialakítására.

Nem kell földrajzilag és jogrendszer-szisztematikailag eltávolodnunk a hatályos Pp.-től ahhoz, hogy szinte minden ponton eltérő szabályozást találjunk. (A dolgozat terjedelmi korlátai sem tesznek lehetővé szélesebb ívű nemzetközi összehasonlítást.) Perjogi hagyományainkban találunk példát az általános tilalomra, 1911. évi I. törvénycikk az ún. Plósz-féle Pp. keresetváltoztatási szabályainak köszönhetően. Másrészt a korábbi Pp. – a rendszerváltást követő szabályozási folyamat irányával megegyezően – a polgári demokráciára és piacgazdaságra modellezett törvény volt a kor színvonalán. Következésképpen a Plósz-féle Pp. szabályai a mai igényekkel azonos jogpolitikai töltetettel rendelkeznek.

A Plósz-féle Pp-t nevezhetjük jogfejlődésünk tükrében „polgári” perrendtartásnak. Az 1915-ben hatályba lépett Pp. a polgári berendezkedésű állam keretein belül született meg. Az ország gazdasági-társadalmi háttere lehetővé tette, hogy a polgári, liberális elvek tükröződjének a szabályozásban. Az eljárásjog hátterében a magánautonómia uralma állt. Az eljárásban a felek voltak dominánsak, az akaratuk központúsága, irányító szerepe volt jellemző, ezáltal érvényesítették alanyi jogukat. Akaraturalmuk korlátját csak a jogszabályoknak

megfelelőség képezte. Az akaratszabadság lehetséges korlátja, a közhatalom csak a magánautonómia függvényében, korlátozva jelent meg, így a féltől nagyfokú tudatosság, körültekintés és felelősség volt elvárható annak érdekében, ha pernyertes fél kívánt lenni.

A jogszabály legfontosabb alapelvei a közvetlenség, a szóbeliség, a nyilvánosság, a rendelkezési és tárgyalási elv, a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve és a perbeli cselekvés szabadságának elve voltak. A felek érdekeinek érvényre jutását a rendelkezési, indítványozási és tárgyalási elv volt hivatott biztosítani. A polgári per, mint közjogi viszony a felek és a bíróság sajátos együttműködéseként volt körülírható.

Az eljárásra az ügyféluralom volt jellemző, így a fél rendelkezésétől függött az, hogy kíván-e magánjogi viszonyaiból kifolyólag perbeli jogvédelmet igényelni, hiszen az állam a magánjogi viszonyok védelmét rendszerint csak a felek akarata folytán nyújtotta. A fél akaraturalma a peralapítás után nem egy, hanem kétoldalú. (...) a másik fél akarata is döntő a fölött, hogy legyen-e jogvédelem vagy sem."<sup>66</sup> A fél rendelkező cselekményei a bíróságot megkötötték, ugyanakkor e cselekmények csak azt eredményezték, hogy a bíróság eljárjon vagy sem, arra nem terjedtek ki, hogy miként járjon el.<sup>67</sup> Tehát a felek a rendelkezési elv nyomán, szabadon rendelkeztek perbeli jogaikkal. A felek viszonyait a kölcsönösség és egyenrangúság jellemezte, mert mindegyik fél kötelezettsége a perben a másik fél egy bizonyos kérelmétől, nyilatkozatától volt feltételezve, ez alól az eshetőségi elv érvényesülése eredményezett kivételt.

Azonban téves lenne azt gondolni, hogy ebben a rendszerben a bíróságnak csupán megfigyelő, külső felügyelő szerepe lett volna. A bíróságnak kellett a megjelölt tények alapján eldöntenie, hogy a kért jogvédelmet hajlandó-e megadni. Azokat a tényeket, amelyekről a bíróságnak hivatalból volt tudomása, akkor is figyelembe vette, ha a felek azokra nem hivatkoztak.<sup>68</sup> A bíróság a cselekményei tekintetében azonban kettős korlát közé volt szorítva: egyrészt az eljárási szabályokat, a felekhez hasonlóan minden esetben be kellett tartania, másrészt a felek akaraturalmát szem előtt kellett tartania, köteles volt ahhoz alkalmazkodni, azon túl nem terjeszkedhetett.

Az 1911:I. tc. a keresetváltogatás tekintetében korlátozta a fentebb kifejtett akaratszabadságot. A percezúrára épülő perrendtartás a keresetváltogatást a IV. fejezetben a Perfelvételi tárgyalás cím alatt szabályozta, ezzel egyértelművé tette, hogy e jogintézménynek tényleges szerepe csak a per első szakaszában értelmezhető. Az alperes perbebocsátkozásáig a felperes egyoldalú joga volt annak eldöntése, hogy kívánja-e keresetét megváltogatni. Tehát az érdemi ellenkérelem előterjesztése előtt a felperes bármikor megváltogathatta keresetét. Ezt azzal magyarázták, hogy az alperes perbebocsátkozásáig a jogviszony csak a felperes és a bíróság között jött létre, ezért a jogintézmény kötelezettjére, tehát az alperesre nem volt olyan ellensúlyozhatatlan hatással, hogy már ebben a szakaszban a tilalom indokolt lett volna. A perbebocsátkozást követően azonban az alperes és a bíróság

<sup>66</sup> MAGYARY Géza: *I.m.*, 229.o.

<sup>67</sup> MAGYARY Géza: *U.o.*

<sup>68</sup> 1911:I. tc. 267.§

között is létrejött a jogviszony, tehát az alperes is érdekelté vált a jogvédelem kérdésében. Ha a felperes a perfelvételi tárgyaláson előadta keresetét, de az alperes valamely okból nem terjesztett elő ellenkérelmet, mert például nyilatkozni nem tudott róla vagy pergátló kifogással élt, akkor a felperesnek hátrányos jogkövetkezményekkel kellett számolni az újabb perfelvételi tárgyaláson előadott keresetváltoztatás esetén. Például a halasztás költségeit neki kellett viselnie, mert ő adott okot arra, hogy az alperes perbebocsátkozásának akadálya merült fel az újabb perfelvételi tárgyaláson. A Pp. az elsőfokú eljárást két részre osztotta: perfelvételi és érdemi szakaszra. A perbebocsátkozással lezárult a perfelvétel, rögzült az elbírálás tárgya.<sup>69</sup> A peralapítást követően a Plósz-féle Pp. az egyoldalú keresetváltoztatás általános tilalmát vezette be az elsőfokú eljárásba.

A jogintézmény a keresettel érvényesített jog megváltoztatására vonatkozott.<sup>70</sup> Nem volt azonban egyértelmű, hogy a szabályozás a kereseti jog vagy a kereseti kérelem megváltoztatását tekintette a keresetváltoztatás tárgyának.

A kérelmet a jogirodalom sorolta ide, a 129. § 3. pontja szerint a kereset az érvényesíteni „akart” jog előadását és határozott kérelmet kellett magába foglaljon, de a jog alakszerű megnevezése nem volt szükséges, hanem a jogállítást a keresetnek egész tartalmából kellett megállapítani. A kereseti kérelem megváltozása akkor is keresetváltoztatás volt, ha a kereseti tényalap nem változott. A kereseti jog változtatását jelentette, ha a kereseti tényalap megváltozott.<sup>71</sup>

Amennyiben az alperes perbebocsátkozott, a felperes rendelkezési joga jelentős mértékben korlátozódott az egyoldalú keresetváltoztatással kapcsolatban, mert ezt követően csak az alperes hozzájárulásával volt lehetősége arra. A szabályozás a perbebocsátkozáshoz kötötte a tilalmat azért is, mert a perfelvételi tárgyaláson előadott kereset, csak mint idéző irat funkcionált, a felperes a keresetlevélben foglaltakhoz nem volt kötve. „Ha a törvény a rendelkezés elve alapján a felperesre bízza, hogy kérjen-e jogvédelmet, akkor meg kell határozni azt az időpontot is, ameddig ezt tennie kell, mert különben a felperes a per folyamán tetszése szerint megváltoztathatná a per anyagát s így megakadályozhatná, hogy a bíróság ítéljen.”<sup>72</sup>

Az alperes passzív cselekménye is lehetővé tette a keresetváltoztatást. Ha nem adta konkrét beleegyezését a keresetváltoztatáshoz, ráutaló magatartással is elismerhette azt akként, hogy „szóbeli tárgyalásba bocsátkozik a nélkül, hogy a változás ellen felszólalna, a keresetváltoztatást többé nem ellenezheti.”<sup>73</sup> Ebből két megállapítás következett, egyrészt az ellenkező szándékot nem kellett bizonyítani, másrészt e fordulatból is kimutatható volt a magánautonómia hatalma, mert a bíróság hivatalból nem védhette az alperes érdekeit, köteles volt tudomásul venni a magatartását.

A felek akaraturalmának kétoldalúságát támasztotta alá, hogy a bíróság engedélye és a felperes kérelme együttesen sem eredményezett keresetváltoztatást

<sup>69</sup> MAGYARY Géza: *I.m.*, 370.o.

<sup>70</sup> SÁRFFY Andor: *Magyar polgári perjog*, Grill Károly Könyvkiadó-vállalat, Budapest, 1946, 216.o.

<sup>71</sup> KOVÁCS Marcel: *A polgári perrendtartás magyarázata, IV.* Budapest, 1927, 548.o.

<sup>72</sup> MAGYARY Géza: *U.o.*

<sup>73</sup> 1911:I. tc. 187. §

az alperes aktív vagy passzív hozzájárulása nélkül. Összefoglalva, ha az alperes ellenezte, többé nem változtathatta meg a keresetét a felperes a peralapítást követően.<sup>74</sup>

Ha a keresetváltoztatás nem volt megengedett, tehát nem felelt meg a törvényi követelményeknek, akkor a megváltoztatott keresetről a bíróság érdemben nem dönthetett, hanem az eredeti keresetről kellett döntést hoznia. A 188.§ utolsó bekezdése megtiltotta keresetváltoztatást elutasító határozat megtámadhatóságát.

Levezethető, hogy a kereset bizonyos módosításai hatására a perbebocsátkozást követően a kereset nem maradt minden esetben változatlan. A felsoroltakon túl nem minősült keresetváltoztatásnak az sem, ha a jogvédelmi tényalap nem változott meg.

Az 1911:I. tc. a hangsúlyt az alaki igazság kiderítésére helyezte, de a keresetváltoztatás általános tilalma nem eredményezte az anyagi igazság érvényesülésének korlátozását. A 189.§ az új kereset előterjesztését lehetővé tette, a felperes új anyagot tehetett a per tárgyává, anélkül, hogy újabb pert kellett volna indítania.<sup>75</sup> Korlátja volt, hogy az új kereset tárgyának ugyanannak kellett lennie, mint az eredetié vagy azzal összefüggésben kellett állnia. Másképp – negatív megközelítésben – az új kereset jogcíme és jogalapja nem lehetett ugyanaz, mint az eredeti kereseté. A felperes a lehetőséggel a „végítéletet megelőző szóbeli tárgyalás berekesztéséig” élhetett. Az új kereset követelménye volt még a határozott kérelem valamint az „új kereseti” minőség, mert ha a felperes nem e minőségében terjesztette elő, akkor nem volt annak tekinthető, vagy keresetváltoztatásként, vagy keresetmódosításként bírálták el. Az új kereset azt eredményezte, hogy ugyanabban peres eljárásban a helyes jogalapra térhessen át a felperes, ez nemcsak neki kedvezett, hanem a bíróságnak is előnyös volt, mert a munkateher csökkenhetett.<sup>76</sup> A szakasz foglalkozott a személyi keresetkiterjesztéssel is.

A fellebbezési eljárásban a keresetváltoztatás tilalma érvényesült, a Pp. 494.§-a szerint a fellebbezési kérelemben vagy ellenkérelemben a kereset az ellenfél beleegyezésével sem volt megváltoztatható. Az „instanciák megrövidítésének kikerülése végett van kimondva, egyéb alapja e tilalomnak nincs.”<sup>77</sup>

Az elsőfokú eljárásban a keresetváltoztatás általános tilalmát az alperes védelme magyarázta. A törvény kiemelte, hogy megfelelő időt kell biztosítani az alperesnek a felkészülésre.<sup>78</sup> Az eljárás megindításakor a felperes helyzeti előnyt élvezett, ezért az alperes kiszolgáltatottságának elkerülése végett – legyen ideje végiggondolni, hogy miként kíván állást foglalni a kereseti kérelemmel szemben – kellett a felkészülési időt biztosítani.

A 129.§ 3. pontja a felperestől az érvényesíteni kívánt jog megjelölését

<sup>74</sup> SÁRFFY Andor: *I.m.*, 216.o.

<sup>75</sup> „...joga van az alperes ellen, de jogát a keresetben helytelenül érvényesítette, másnemű jog iránt indított pert. Ez teljes jóhiszeműséggel is történhetett, és mégis a felperes nemcsak keresetével utasíthatná el, hanem a pert ismét új perfelvétellel, előkészítéssel és bizonyítással lebonyolítani volna kénytelen, jóllehet a produkált peranyag alapján új keresete megbírállható.” KOVÁCS Marcel: *I.m.*, 557. o.

<sup>76</sup> BORSOS Endre: *Az új kereset a Pp.-ban*. In: Jogtudományi Közlöny, 1915/4., 51.o.

<sup>77</sup> KOVÁCS Marcel: *I.m.*, 576.o.

<sup>78</sup> 1911. I tc. 179.§



követelte meg, de nem alakszerűen, hanem tartalmi körülírásával. Ezenkívül a tárgyi jog tényállításainak és bizonyítékainak megjelölését, indokolását kérte. Ezekkel kívánta a jogszabály biztosítani, hogy a bíróság és az alperes már jóval a per előtt értesüljenek a per valószínű anyagáról, ebből következően az alperesi védekezés kialakítására is reális lehetőség volt. A keresetváltogatás általános szabadságának érvényesülése magában hordozta volna ennek az alperesi jognak a csorbulását.

A Plósz-féle Pp. keresetváltogatási szabályaiban megmutatkozik a teljes törvény szellemisége, magánautonómia-központúsága, hiszen az általános tilalom kimondásával az alperest védi a joggal való visszaéléssel szemben, míg az új kereset benyújtásával lehetővé teszi a felperesnek, hogy minél hatékonyabban érvényesíteni tudja alanyi jogát.

Az osztott tárgyalási rendszer megerősítette a tilalom létjogosultságát, mert a perfelvétel nem csak tisztázta a jogvita tárgyát, de a peralapítás következményei rögzítették a felek és a bíróság kötelezettségeit, így megvalósulhatott az eljárás koncentrálttsága és a bizonyítás sallangmentesítése is. A szabályozás az általános tilalom bevezetésével, a keresetváltogatás és percezúra összekapcsolásával biztosította a felek egyenlőségét a perben. Az alperesi perbebocsátkozást követő keresetváltogatáshoz az alperes hozzájárulásához is szükség volt, így megvalósult a felek rendelkezési jogának kölcsönössége.

A Plósz-féle Pp. volt az alapja az 1952. évi III. törvény megalkotásának is, és a korabeli kodifikátorok abból igyekeztek mindent átmenteni, ami a megváltozott társadalmi-politikai berendezkedésben lehetséges volt. Mégis, ha összevetjük a keresetváltogatási főszabályokat, akkor különösen érdekesnek mutatkozik, hogy mintha nem is ugyanarról a jogintézményről lenne szó. Például a hatályos törvény szerint a kereseti kérelem (a kereset tartalmának) megváltozása jelenti a keresetváltogatást, a korábbi Pp. szerint pedig a keresettel érvényesített jog (a kereset tárgyának) megváltozása minősült annak. A hatályos törvény a személyi keresetkiterjesztést a keresetváltogatással egy tekintet alá veszi, a korábbi törvény ezt csak új kereset emelésével tette lehetővé a perben (annak minden eljárásjogi és perköltségvonzatával együtt). De a leglényegesebb ellentét, hogy a Plósz-féle Pp. általános tilalmat állított fel.

A percezúrával összekötött keresetváltogatás érvényesítette az alperesnek a tisztességes eljáráshoz és a per ésszerű időn belül való befejezéséhez való jogát. Következésképpen majd egy évszázaddal megelőzve tett eleget a mai perjogi alapelvek kívánalmainak.

Láthatjuk, hogy a magyar jogrendszer az általános szabadságot és általános tilalmat is ismerte és alkalmazta. Célszerűnek mutatkozik a két végpont között megtalálni az aurea mediocritast, amely összehangolható a jelenlegi politikai berendezkedésünkkel, szociológiai-gazdasági adottságainkkal és a felekről alkotott képünkkel, a perkoncentrációt és perhatékonytságot elősegítve pedig szervesen kapcsolódik egy valóban működőképes polgári perrendtartáshoz.

## 4. A megoldási javaslat

### 4.1 Általános tilalom és percezúra

Ebben a fejezetben kísérletet teszek olyan felmerülő lehetőségek vizsgálatára, amelyek alkalmasak a keresetváltogatás általános szabályainak az alapelvekkel való összeegyeztetésére. Azokkal az alapelvekkel, amelyeknek „fő feladatuk, hogy egységes irányt mutassanak a jogalkotó, valamint a jogalkalmazó számára a részletszabályok megalkotásában és alkalmazásában.”<sup>79</sup> A Plósz-féle Pp. keresetváltogatási szabályai a percezúra és tilalom alkalmazásával érvényesíteni tudták a tisztességes eljárás megvalósulását és a felek egyenlőségét a perben, ezért indokolt bevezetni a keresetváltogatás – kivételeket megengedő – általános tilalmát. A megoldások alternatív modelljei során figyelembe kell venni, hogy pontosan meghatározott szakaszhoz kell kötni a perceseekményt, és e metszéspontokat ott kell elhelyezni az eljárásban, ahol a keresetváltogatás indokltsága fennáll. Mert ez az indokltság az alapja a jogintézménnyel kapcsolatos ügyfélegyenlőségnek. Ez elvileg a per folyamán több helyen is kijelölhető. A dolgozat négy modellt kíván ismertetni.

1. A Pp. jelenlegi 128. §-a szerint a perindítás hatályai a keresetnek, illetve a viszontkeresetnek az ellenféllel való közlésével állnak be. A perindítás eljárásjogi hatásait tekintve a perfüggőség, a tárgyalási időköz, az alperesi perbebocsátkozási kötelezettség is rögzül.<sup>80</sup> Ennél fogva a per folyamatban léte alatt ugyanabból a ténybeli alapból származó, ugyanazon jog iránt sem ugyanazon bíróság, sem más bíróság előtt ugyanazon felek között újabb per nem indulhat.<sup>81</sup> Ettől a ponttól kezdve létrejön az újabb perbeli jogviszony, már nemcsak a felperes és bíróság, hanem a bíróság és alperes között is jogviszony keletkezik. Következésképpen az eljárás kétoldalúvá alakul. Az alperes is érdekeltté válik a per kimenetelét illetően. Ez az a pont, amikor az alperes első ízben dönthet a perbeli részvételének szándékáról. A perindítás joghatásainak bővítésével, tehát, hogy a keresetet megváltoztatni is csak az alperessel való közlésig lehet, lehetőség teremthető arra, hogy a tisztességes eljárás, a rendelkezési jogegyenlőség már az első pillanattól biztosított legyen.

Milyen eljárásjogi következményekkel jár ez? Ebben az esetben a per legkorábbi részétől kezdve érvényesül a tilalom. Formailag helyes keresetváltogatást ismerhet meg az alperes, mert a bíróság a perindítás előtt ezt is alaki vizsgálatnak veti alá, és az alperes már eleve csak a megváltoztatott keresetet ismeri meg. A bíróságnak az eljárás során már nem kell például hatáskör, illetékesség kérdésében dönteni, áttételt elrendelni, mert a kereset a perindítással rögzült, új kereset előterjesztésére nincs lehetőség főszabály szerint. Az alperesnek nem kell attól tartania, hogy esetleg formai hibára hivatkozva módosított keresetváltogatással szembesüljön a perindítás után. Nem tartható bizonytalanságban a per tárgya felől, hiszen utóbb a felperes főszabály szerint meg nem változtathatja azt. Tudja mi lesz a

<sup>79</sup> MOLNÁR Ambrus: *A bizonyításra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a polgári perben*. In: Magyar Jog, 2009/3., 129.o.

<sup>80</sup> KISS Daisy: *A polgári per titkai*, 483-484.o.

<sup>81</sup> Pp. 130.§ (1) bekezdés d) pont

per során a jogvita tárgya, ezért reálisan fel tudja mérni már a perindításkor, hogy milyen tényeket kell bizonyítania. Mivel célirányosan tud bizonyítékokat előterjeszteni, ezért a per várható befejezésének időpontja is körülhatárolható. A perindításkor rögzült kereset miatt a bizonyítás is egyszerűsödik, így a perköltség is kalkulálhatóvá válik. Határozott perfelvételt követően dönthet az alperes a per lényegadó ismérveinek tudatában arról, hogy kíván-e perbebocsátkozni.

Nem kell fenntartani a tárgyalás elhalasztásának azt a kötelező esetét, melyet a Pp. 151. § (1) bekezdése szerint a kereset tárgyaláson történő megváltoztatása indokol. Az első tárgyaláson a szóváltási szakaszban a 138. § (1) bekezdése a tilalom függvényében módosulna, mert a felperesi nyilatkozat csak arra terjedhet ki, hogy a keresetét fenntartja-e.

A bíróság előtt már az első tárgyaláson egyértelműen kirajzolódik a bizonyításra szoruló tények köre - már az első tárgyalás előtt rögzült a per tárgya, így a bírósági döntés előfeltétele, a „miről kell dönten” kérdés már ekkor tisztázott - így elkerülhető, hogy a bíróság utóbb feleslegesnek bizonyuló bizonyítást folytasson le.

A perindítás joghatásainak ilyen értelmű kibővítése az anyagi szerződési jog ajánlati kötöttségéhez hasonlít, tehát a felperes a keresetéhez annak joghatályos közlését követően kötve lesz. Ezzel megvalósítható a felek közötti fegyveregyenlőség elve, mert az alperesnek nem kell tartania a folyton változó kereseti igényektől, így már a per kezdetén felszámolható az alperesi kiszolgáltatottság a keresetváltoztatással kapcsolatban.

A jelenleg hatályos főszabályban problematikus a rosszhiszeműségnek eltérő módon történő szankcionálása, amely a rendelkezési jogok közötti egyenlőtlenséghez vezet. Ha a per első lépésében helyezzük el a tilalmat, akkor ez a probléma gyökértelenné válik, mert a rögzített kereset a felperesre helyezi annak a felelősségét, hogy valóban megalapozott igényt érvényesítsen az alperessel szemben, felkészületlensége ugyanis pervesztéshez vezethet. Az ésszerű időn belüli befejezést is elősegíti, ha mind a bíróság, mind az alperes felkészülten tud a tárgyalásba belekezdeni, nem kell változtatástól tartani. Sőt a bíróság ebben az esetben egy stabil preklúziós eszközt is érvényesíthet, mert a 8. § (2) bekezdést a felperesre is érvényesítheti, nem akadályozza őt ebben a felperesnek biztosított keresetváltoztatási szabadság.

2. Az perindítást követően a perben a következő metszéspont, amikor indokolt lehet a keresetváltoztatás, az első tárgyalás megkezdése. A tárgyalás megkezdése előtt a felperes még önálló rendelkezési jogát gyakorolva megváltoztathatja keresetét, mert a bíróság csak ezt követően kezd el a per tárgyával érdemben foglalkozni. A felperes a keresetét tehát a szóváltás szakaszában a keresetlevél ismertetését követően, a nyilatkozáskor változtathatja még meg. Ezt követően áll be a tilalom. Amennyiben a felperes él a lehetőséggel és keresetét megváltoztatja a szóváltási szakaszban, kétféle eljárási helyzet állhat elő. Ha az alperes megjelent az első tárgyaláson, akkor evégből halasztáshoz van joga,<sup>82</sup> mert az alperesnek megfelelő felkészülési időt kell biztosítani. Mivel a halasztás oka a felperes

<sup>82</sup> BORSOS Endre: *A keresetváltoztatás lényege és következményei*, 141.o.

érdekkörében merült fel, ezért az ezzel kapcsolatos költségeket a felperesnek kell viselnie. Ha az első tárgyaláson az alperes nem jelent meg, akkor vele szemben a 136. § (2) bekezdését, tehát a mulasztás következményeit nem lehet alkalmazni, mert vele az új kereset szabályszerűen közölve nem lett.<sup>83</sup> A tilalom eredményeként rögzül a jogvita tárgya, tehát a folytatólagos tárgyalás hatánapját – mivel további keresetváltoztatástól nem kell tartani – négy hónapon belülre<sup>84</sup> érdeksérelem nélkül lehet kitűzni. Következésképpen, ha ehhez a ponthoz kötjük a tilalom életbe lépését, akkor keresetváltoztatás esetén csak a következő tárgyaláson fejt ki hatását a rögzített jogvita tárgya, a második tárgyaláson tud körvonalazódni a bíróság érdemi döntésének köre. A bizonyítás tehát ismét felgyorsítható, mert csak a valóban releváns tényekre fog vonatkozni.

3. A keresetváltoztatási tilalmat az alperes ellenkérelmének előadásához is köthetjük. „Az érdemi védekezés a keresetben érvényesített jog fenn vagy fenn nem állására vonatkozik, célja a kereset egészbeni vagy részbeni elutasítása.”<sup>85</sup> Ebben az esetben a felperes keresetváltoztatási jogával az érdemi védekezés elhangzása után élhet. A védekezés elhangzása után a felperesnek pontos képe lesz arról, hogy az alperes mivel nem ért egyet keresetében, azt mivel támasztja alá, így ennek megfelelően változtathatja azt meg. Az alperesnek azonban – ha halasztásra kerül sor – megfelelő idő biztosított a felkészülésre. Az első tárgyalás elmulasztásának következményei a 2. pontban kifejtettekhez hasonlóan alakulnak. Az ezt követő tárgyaláson már nincs helye keresetváltoztatásnak, tehát a bíróság kijelölheti a bizonyításra szoruló tények körét, lefolytathatja a bizonyítást.

A 2. és 3. pontok esetében az első tárgyaláson áll be a keresetváltoztatási tilalom. Keresetváltoztatás esetén, minthogy az eredeti helyébe új kereset lép, az alperes az új keresetre vonatkozólag is pergátló kifogásokat terjeszthet elő, függetlenül attól, hogy az eredeti kereset esetében élt-e kifogással.<sup>86</sup>

A perköltség szabályozásában is indokolt megjeleníteni a 2. és 3. pontban írt keresetváltoztatási lehetőséget, úgy, hogy amennyiben új kereset áll elő, akkor az addig felmerülő költségeket a felperes köteles viselni. Így biztosítható a felperesnek, hogy egy pontig megváltoztathatja keresetét rosszhiszeműségre tekintet nélkül, de amennyiben keresetváltoztatással él - mert nem volt eléggé kidolgozott a keresete - akkor ennek az árát neki kell megfizetnie. Tehát a felperes felelősségtudata fokozható a költségfizetés kilátásba helyezésével, ezzel egyidejűleg pedig az alperesnek biztosítható a joga a tisztességes eljáráshoz. Ugyanakkor ezen a ponton – mivel bizonyítás még nem folyt – a költségek sem olyan nagyok, hogy azok a felperest kötnék egy olyan perben, ahol nem lehet pernyertes.

4. Az utolsó, még indokolt szakasz a felek kölcsönös meghallgatását követően a bizonyítási szükséglet meghatározásánál jelentkezik. A bizonyítási eljárások sok esetben azért húzódnak el, mert a keresetváltoztatási szabadság révén sem a bíró,

<sup>83</sup> BORSOS Endre: *U.o.*

<sup>84</sup> Pp. 142. § (2) bekezdés

<sup>85</sup> KISS Daisy: *A polgári per titkai*, 501.o.

<sup>86</sup> BORSOS Endre: *A keresetváltoztatás lényege és következményei*, 141.o.

sem az alperes nem tudja, pontosan mi alapozza meg a bírósági döntést, tehát mely tények bizonyítottsága kell ahhoz. Következésképpen a „lefolytatott bizonyítás és az arra fordított idő nagy része utólagosan teljesen feleslegessé válik,”<sup>87</sup> felesleges költségeket generál. Amennyiben a tilalom a felek meghallgatása után lép életbe, akkor az eljárás legidőigényesebb részét lehetne felgyorsítani. Ekkor ugyanis a kereset rögzült, a felperesnek, az alperesnek és a bíróságnak is egyértelmű, hogy mely kérdésekre kell a bizonyításnak irányulnia.

## 4.2 Kivételek az általános tilalom alól

A rendelkezési és tárgyalási elven nyugvó polgári perben a hatékonyság egyik záloga a határozott perfelvétel, ami a keresetváltogatás tilalmát determinálja,<sup>88</sup> ugyanakkor az abszolút tilalom bevezetése sem indokolt. Ennek fennállása éppen visszajára fordítaná a célt, a rendelkezési jogegyenlőség és perhatékonyság növelését, mert a felperes kerülne hátrányba az alperessel szemben (szavatolt lenne a peresztesége) ezen túl az ügyterhet is növelné, mert újabb keresetet nyújtana be, amivel a bíróságnak ismételten foglalkoznia kellene, tehát a folyamat előről kezdődne. Ezért a tilalomnak kivételt engedőnek kell lennie, így biztosítva a felperes számára az előbb ismertetett metszéspontokon túl, az eljárás későbbi szakaszában is a keresetváltogatást. A keresetváltogatási tilalom alól kivételt képezne a felperesi önhiba hiánya, az alperesi hozzájárulás, és a kereset olyan változtatása, amely újabb bizonyítás felvételét nem tenné szükségessé.

1. A felperesi önhiba hiánya: a keresetváltogatási tilalom általános kivételét képezné, ha a felperes olyan tényre vagy bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amely önhibáján kívül a keresetváltogatási tilalom beállása után jutott a tudomására, vagy jogerőre emelkedéséről önhibáján kívül ez után szerzett tudomást. Ez lényegében a 391/A. § (3) bekezdésének általános kivétellel válását jelentené. Az önhiba fennállását – és így a rosszhiszeműség kizárását – igazolni kellene. A kivétel természetéből fakadóan a bíróság feladata a megengedésről való döntés. Ennél hangsúlyosabb az a kérdés, hogy milyen jellegűnek kell lennie a bírói közreműködésnek. A bírói közreműködés – a mulasztás igazolásának analógiáján továbbhaladva – úgy valósulna meg, hogy a bíróság alakszerű határozattal foglalna állást ebben a kérdésben.

2. Az alperesi hozzájárulás: ha az alperes hozzájárul ahhoz, hogy a jogvita tárgya megváltozzon és emiatt a per tovább tartson, akkor az már az alperes felelőssége, neki kell vállalnia a kockázatot. A rendelkezési jog kölcsönösségét fejezné ki ez a kivétel. Ez a kivétel érdekessé válik alperesi pertársaság esetén. Ugyanis az alperesi hozzájárulás elválaszthatatlan a pertársaság jellegétől. A már fennálló pertársaság esetén a hozzájárulás, amennyiben ez nem egyhangú, hanem részleges, akkor a szerint ítélt meg, hogy egységes vagy egyszerű a pertársaság. Egységes pertársaság esetén az egyik fél nyilatkozata kihat a másik félre is.

<sup>87</sup> HAUPT Egon: *I.m.*, 612.o.

<sup>88</sup> ÉLESS Tamás: *A kereset nyilvánvaló megalapozatlansága*. 28. o. In: VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János II.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.

Ellentmondó percselekmény esetén a bíróság ítéli meg, hogy melyiket tekinti hatályosnak. A hozzájárulást hatályosnak kell tekinteni. Egyszerű pertársaság esetén az egyik fél percselekménye nem hat ki a másik félre. Ez a kérdés akkor válik igazán problémává, ha a megváltoztatott, de a pertársakkal szemben csak részlegesen hatályosult kereset valamilyen oknál fogva nem tartozna a bíróság hatáskörébe vagy illetékessége alá. (A felvetett kérdés megválaszolása meghaladná a dolgozat kereteit, így erre most nem térnek ki részletesen.)

Ha még nem jött létre a pertársaság, de létrejönne, akkor kérdéses, hogy mit csinálhat az alperes. Ebben az esetben személyi keresetkiterjesztésről beszélhetünk. Ha ez alapján egységes pertársaság alakul, akkor nincs jelentősége a hozzájárulásnak, kötelező megengednie a bíróságnak. Ha nem egységes a pertársaság, akkor lehet relevanciája az alperesi tiltakozásnak.

3. A Pp. célja, hogy az ítélet alapjául szolgáló tényállást szabad, formák által nem korlátolt bizonyítás alapján tisztázza. A bizonyítási szakasz befejezése után azonban kiderülhet, hogy a felperesnek van jogigénye az alperessel szemben, de nem az, amelyre keresete irányult,<sup>89</sup> a tilalom miatt pedig meg sem változtathatja már keresetét. Ebben az esetben – hatályos eljárásjogunkban tételesen nem valósul meg a jogcímhez kötöttség – a bíróság ún. meglepetés ítéletet hozhat. A meglepetés ítélet mindkét félre hátrányos lehet, két módon védhető ki keresetváltatással. Vagy a keresetváltatás mibenlétét határozza meg a törvény vagy pedig lehetővé teszi, hogy a felperes olyan jogigényt terjeszthessen elő, amelynek bizonyított tényállása már a bíróság előtt van.

Az utóbbi lehetőség annyiban tér el az előbb ismertetettétől, hogy ennek lehetővé tétele nem az eljárás belső logikáján, hanem perökonómiai szemponton alapul, nevezetesen azon a megfontoláson, hogy lezajlott egy idő és költségigényes bizonyítás, aminek az eredménye nyilvánvaló a bíróság előtt és vélelmezhetően a felek előtt is, mégpedig hogy a felperesnek van érvényesíthető jogi igénye az alperessel szemben, csak éppen nem az, amelyet ő a formális keresete tárgyává tett. Ebben az esetben nem fér össze a per társadalmi rendeltetésével, hogy ennek az eredménynek az eléréséhez felhasznált idő és költségzsükséglet teljes egészében kárba vesszen és a sok esetben terjedelmes bizonyítást újból fel kelljen venni egy másik perben, ezért indokolt lehetővé tenni a felperesnek az olyan keresetváltatást, amely annak előterjesztését követően további eljárási ráfordításokat nem tesz szükségessé. Ez pedig annyiban fér össze az alperes tisztességes eljáráshoz való jogával, hogy az alperesnek sem lehet tisztességes hozzáállás mellett olyan igénye, amely mind a felperesnek, mind a bíróságnak és ezeken keresztül az egész társadalomnak szükségtelen tehervállalást eredményezne. Következésképpen új bizonyítás szükségessége nem áll elő, tehát a per ésszerű időn belül befejezhető.<sup>90</sup> A felperes élhet keresetváltatási jogával az első fokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig.

<sup>89</sup> ANGYAL József: *A keresetváltatás tilalma a polgári perrendtartás tervezete szerint*. In: Jogtudományi Közlöny, 1902/45., 371.o.

<sup>90</sup> ANGYAL József: *I.m.*, 371.o.

### 4.3 Összegzés

A megoldási javaslat alternatíváiból világosan látszik, hogy szervesen épít a Plósz-féle Pp. keresetváltoztatási főszabályaira és a különleges perek keresetváltoztatási szabályaira, ezek a szabályok képesek összehangolni a keresetváltoztatást az alapelvekkel. A keresetváltoztatás általános tilalmának bevezetése bírósági részről a munkaterhek csökkentését és az időszerű ítélezést hivatott szolgálni, mert „a jogsérelem orvoslása akkor lehet valódi, ha arra a sérelem bekövetkezéséhez időben közel kerül sor, és a társadalmi diszfunkció megszüntetése akkor hatékony, ha arra rövid időn belül sor kerül.”<sup>91</sup>Ezek a metszéspontok a pernek mind olyan pontjai, amelyekre logikusan felfűzhető a keresetváltoztatási tilalom. A per egyenesen elhelyezett metszéspontok az eljárás gyorsítását szolgálják. A keresetváltoztatási szabadság helyébe lépő tilalom az alperes számára a fegyveregyenlőséget és a rendelkezési jogegyenlőséget hivatott szolgálni.

Kirajzolódik, hogy az alapelveknek megfelelő keresetváltoztatási szabály akkor alkotható, ha keresetváltoztatásra vonatkoztatott preklúzióval ellátott percezúra érvényesül az eljárás során. A per cezúrájának ily módon történő nyilvánvalóvá tétele nem ördögtől való, hiszen a jelenleg hatályos Pp. is csak látszólag egységes. Egységes, mert nincs feltétlenül tárgyaláshalasztás a perfelvételi szakasz és az érdemi tárgyalás között, ha van is az nem formális kényszertől függ.<sup>92</sup> Osztott, mert a perhalasztó és pergátló kifogások vizsgálata főszabály szerint meg kell előzze a per érdemi vizsgálatát. Mindezek alapján *nem tűnik elképzelhetetlennek, hogy akár a hatályos törvény szerkezetének alapjaiban történő átalakítása nélkül is radikálisan, de a törvény szellemének megfelelően és következetesen alakuljon át a keresetváltoztatás rendszere.*

### Felhasznált Irodalom

#### Könyvek, monográfiák

*A polgári perrendtartás magyarázata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

GÁSPÁRDY László: *A polgári per idődimenziója.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

IMRE Miklós: *Közigazgatási bíráskodás.* HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007.

KENGYEL Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

KISS Daisy: *A polgári per titkai – Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános részéből.* HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009.

KISS Daisy: *Különleges perek. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Különös részéből.* HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010.

KOVÁCS Marcel: *A polgári perrendtartás magyarázata.* IV. kötet, Budapest, 1927.

<sup>91</sup> ÉLESS Tamás: *I.m.*, 32. o.

<sup>92</sup> Németh János – idézte ÉLESS Tamás: *I.m.*, 27. o.

MAGYARY Géza: *A polgári peres eljárás aaptanai*. Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda kiadása Budapest, 1898.

MAGYARY Géza - NIZSALOVSKY Endre: *Magyar Polgári Perjog, Második, teljesen átdolgozott kiadás*. Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda kiadása, Budapest, 1939.

NÉMETH János (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. Közigazgatási és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1999.

NÉVAI László: *A szocialista polgári eljárásjog alapkérdései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.

NOVÁK István: *A kereset a polgári perben*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.

SÁRFFY Andor: *Magyar polgári perjog*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat, Budapest, 1946.

### **Cikkek, tanulmányok**

ANGYAL József: *A keresetváltoztatás tilalma a polgári perrendtartás tervezete szerint*. In: Jogtudományi Közlöny, 1902/45., 370-371.o.

BORSOS ENDRE: *A keresetváltoztatás lényege és következményei*. In: Jogtudományi Közlöny, 1917/15., 139-142.o.

BORSOS Endre: *Az új kereset a Pp.-ban*. In: Jogtudományi Közlöny, 1915/4., 50-52.o.

ÉLESS Tamás: *A kereset nyilvánvaló megalapozatlansága*. In: VARGA ISTVÁN (szerk.): *Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János II.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 19-34.o.

FERENCZ Miklós: *A kísértékű perekre vonatkozó szabályokról I.* In: Céghírnök, 2008/11., 3-5.o.

GADÓ Gábor: *Az eljárási igazságosság a polgári perben*. In: Magyar Jog 2000/1., 18-43.o.

HAUPT Egon: *A jogcímhez kötöttség kérdése a polgári perben*. In: Magyar Jog, 2000/10., 605-616.o.

KENGYEL Miklós: *A rendelkezési és tárgyalási elv a Polgári perrendtartás 1995. évi módosítása után*. In: Magyar Jog 1996/5., 278-285.o.

KENGYEL Miklós: *Illúzió és valóság - A szocialista eljárásjog hét évtizede*. In: Jura, 1996/1., 10-18.o.

MOLNÁR Ambrus: *A bizonyításra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a polgári perben*. In: Magyar Jog, 2009/3., 129-140.o.

PÁSZTOR János: *A tisztességes eljárás és az ésszerű határidő*. In: PEJ-AKTÁK, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2007. 189-214.o.

SIMON Károly László: *A kísértékű perek hazai szabályozásának jogalkalmazási nehézségei*. In: Magyar Jog, 2011/ 6., 349-362.o.

SZITÁS Benedek: *A rendelkező nyilatkozatok és a személyiség védelme a polgári perben*. In: Polgári Eljárásjogi Füzetek, Budapest, 1983, 241-247.o.<sup>93</sup>



**PATAI SZABOLCS - SZABÓ SAROLTA ÉDUA**  
**Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek elismerése és végrehajtása<sup>1</sup>**

*„Ideas move the world, not know-how.”  
 /Jan Paulsson/*

## I. Bevezetés

„A választottbíráskodás nagy paradoxona abban rejlik, hogy pont azoknak a közhatalmi szerveknek a támogatását igényli, amelyektől szabadulni akar.”<sup>2</sup> Ez a nagy paradoxon ölt testet a nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek feletti állami kontroll formájáról, mértékéről és jogosultságáról szóló, szűnni nem akaró vitákban is. Feloldhatatlannak tűnik ugyanis az az ellentmondás, hogy míg a választottbíróóság egy az állami bíróságokkal konkurens intézménynek látszik, amelyet a felek az állami út alternatívájaként, azt helyettesítendő választanak, az utolsó szó mégis az államoké marad azzal kapcsolatban, hogy mit szabad, és mit nem a választottbíróági homokozóban.

A nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek feletti állami kontroll rendszerének kialakításakor a szabályozónak egy vékony mezsgyén egyensúlyozva kell megtalálnia az optimumot, mert a túlzott mértékű kontroll esetén a nemzetközi kereskedelmi szereplők elvesztik a bizalmukat, mert félnek a semlegesség és pártatlanság csorbulásától, míg a kontroll túl alacsony szintje mellett a bizalomvesztés oka az ellenőrizhetetlenségből fakadó önkényből és helyrehozhatatlan hibáktól való félelem.

A nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek feletti állami kontroll kérdése azért is egy oly sokat vitatott kérdés, mert annak, azáltal hogy a választottbíráskodás leginkább praktikus felszínétől egészen annak a legmélyebb dogmatikai, metafizikai szférájáig ível, az érdekviszonyok kibékíthetetlennek tűnő sokaságát kell összehangolnia.

A jelen dolgozat célja, hogy rámutasson arra, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek feletti kontrollal kapcsolatos viták valójában feloldhatók, a konszenzushoz vezető út pedig jól feltett kérdésekkel van kiköveztve. Ennek megfelelően a dolgozat strukturális szervezőerejét az állami kontrollra vonatkozó egyre koncentráltabban megfogalmazott kérdések dialektikája adja.

Elsőként az állami kontrollal kapcsolatos kérdésnek a jogirodalomban legelterjedtebb megfogalmazásából indulunk ki. Eszerint a kérdés arra vonatkozik, hogy végrehajthatók-e az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Polgári eljárásjog tagozatában II. helyezést ért el. Konzulens: Dr. Varga István, tanszékvezető, habilitált egyetemi docens.

<sup>2</sup> PAULSSON (2011) 292.

választottbírósi ítéletek.<sup>3</sup> Ez alapján a kérdésfeltevés alapján a vita feloldhatatlannak tűnik, mert az egymásnak feszülő álláspontok a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetéről alkotott konkuráló felfogásokon alapszanak, amely felfogások között kizárólag értékalapon lehet választani.<sup>4</sup> Ezt követően azonban rámutatunk arra, hogy a kérdés első megfogalmazása valójában helytelen, mert az érvénytelenítés hatálya nem tehető önállóan kérdésessé, amiből az következik, hogy az állami kontrollal kapcsolatos vita tulajdonképpen az érvénytelenítés jogintézményének létjogosultságára vonatkozik. A kérdés illetően megfogalmazása máris közelebb visz minket a konszenzushoz, mert az államok és a felek érdekeinek mérlegelése alapján egyértelműen kimondható, hogy az érvénytelenítés lehetőségére mindenképpen szükség van, hiszen anélkül a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás a felek számára népszerűtlen és költséges hazárdjátékká torzulna.

Ezt követően a vita fókusza már csak arra a jelentősen szűkebb kérdésre irányul, hogy ki legyen jogosult az extraterritoriális hatályú érvénytelenítési jogkör gyakorlására. Ezzel kapcsolatban a dolgozat két álláspontot ütköztet, az egyik szerint a székhely kizárólagos joga az érvénytelenítés, a másik pedig egy erre a célra létrehozott nemzetközi szervre telepíti ezt a hatáskört.

Mindkét álláspont következetes a saját rendszerén belül, így tehát a köztük lévő választás a jelen dolgozat keretein belül nem eldönthető értékvalasztás. Az a kirajzolódni látszó tendencia azonban mégis felvillantható, amely szerint a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás nemzetközi jellege egyre inkább kidomborodik, ezzel sugallva, hogy annak jövője az államok közösségének, és nem pedig azok sokaságának kezében van.

## **II. Első kérdés – Végrehajthatók-e az érvénytelenített választottbírósi ítéletek?**

A dolgozat első felében a nemzetközi kereskedelmi választottbírósi ítéletek feletti állami kontroll rendszerének felépítésére és működésére vonatkozó kérdés első változatát, azaz azt vizsgáljuk, hogy végrehajthatók-e az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírósi ítéletek.

### **1 Válaszkeresés első útja – állami gyakorlatok**

Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírósi ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos kérdésre evidensnek tűnik a választ először a vonatkozó állami gyakorlatok feltárásán és vizsgálatán keresztül keresni.

A nemzeti választottbíráskodás működési mechanizmusához szokott józanésszel gondolkodva magától értetődőnek tűnhet a válasz, hogy az érvénytelenített ítéletek végrehajthatatlanok. Ezzel szemben, a székhely államának bírósága által érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírósi ítéletek

<sup>3</sup> DRAHOZAL (2000) 451.; MAYER, P. (2001) 165.; VAN DEN BERG (1999) 30.

<sup>4</sup> GAILLARD (2013) 131.

elismerésével, illetve végrehajtásával<sup>5</sup> kapcsolatos állami gyakorlatok meglehetősen diverz képet mutatnak.

Vannak olyan államok<sup>6</sup>, amelyek az érvénytelenített választottbírósági ítéleteket nem hajtják végre, csak és kizárólag az olyan nagyon szélsőséges esetekben, amikor az érvénytelenítés iránt zajló bírósági eljárás olyan jelentős hibától szenved (például egyértelmű korrupció) amelynek következtében az alapvetően ellentétes a végrehajtás államának közrendjével.<sup>7</sup>

Ezt a gyakorlatot követi például az utóbbi 15 évben az Amerikai Egyesült Államok.<sup>8</sup> Az érvénytelenített választottbírósági ítélet elismerését megtagadó legjelentősebb amerikai esetek a *Baker Marine*, a *Spier* és a *TermoRio* ügyek voltak. A *TermoRio* ügyben – amikor egy Kolumbiában érvénytelenített választottbírósági ítélet végrehajtását kérték az amerikai bíróságtól – a Kerületi Bíróság kimondta, hogy „a felperesek nem kérhetik a választottbírósági ítéletük végrehajtását, kivéve, ha a kolumbiai bíróságok döntése amerikai közrendet sért.”<sup>9</sup> Ezt a Fellebbviteli Bíróság is megerősítette, amikor kijelentette, hogy „egy választottbírósági ítélet nem hajtható végre a többi [New York-i Egyezményben<sup>10</sup> részes] szerződő államban, ha azt az ítélet meghozatalának helye szerinti állam hatóságai jogszerűen érvénytelenítették.”<sup>11</sup>

Hasonló gyakorlatot követnek a német bíróságok is. A rostocki<sup>12</sup> és a drezdai<sup>13</sup> Oberlandesgericht is alapította már a választottbírósági ítélet elismerésének megtagadását arra, hogy a választottbírósági ítéletet a székhely államában érvénytelenítették.

Az olasz Polgári eljárásjogi törvénykönyv alapján a választottbírósági ítélet érvénytelenítése esetén az olasz bíróságoknak is kötelező megtagadniuk a választottbírósági ítélet végrehajtását.<sup>14</sup>

Hagyományosan az angol bíróságok is elutasítják az érvénytelenített választottbírósági ítéletek végrehajtását.<sup>15</sup>

Az államok egy másik csoportja szerint az érvénytelenített külföldi választottbírósági ítéletek elismerése kapcsán az vizsgálendő, hogy az érvénytelenítő bírósági ítéletet milyen okokra alapították. Azon államok bíróságai, amelyek ezt a

<sup>5</sup> Fontos különbséget tenni az elismerés és a végrehajtás között. A New York-i Egyezmény megtevesztő kifejezéshasználattól („elismerés és végrehajtás”) eltérően az 1927-es Genfi Egyezmény szerencsésebb szövegéből („elismerés vagy végrehajtás”) jobban kitűnik a két fogalom különbözősége. Egy ítélet ugyanis elismerhető anélkül is, hogy a végrehajtását kérnénk, míg a végrehajtás természetesen magában foglalja az elismerést is. A teljesen pontos megfogalmazással tehát „elismerés” illetve „elismerés és végrehajtás” lenne a két fogalom. REDFERN–HUNTER (2009) 627.; Mint ahogy az általunk felhasznált irodalomban és esetekben is eltérő, hogy melyik jogintézményről van szó, úgy a dolgozatunkban is váltakozva beszélünk elismerésről illetve végrehajtásról is, azonban megjegyezzük, hogy a vizsgált probléma szempontjából a két fogalom között nincsen különbség.

<sup>6</sup> Ez a legszélesebb körben elfogadott felfogás. KRONKE (2010) 326.

<sup>7</sup> DRAHOZAL (2000) 55. lj.

<sup>8</sup> DONOVAN (2009) 92.

<sup>9</sup> GAILLARD (2013) 124.

<sup>10</sup> *A külföldi választottbírósági ítéletek elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. július 10-én kelt Egyezmény*, Magyarországon az 1962. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetve.

<sup>11</sup> *TermoRio* 963.

<sup>12</sup> *Oberlandesgericht, Rostock.*

<sup>13</sup> *Oberlandesgericht, Dresden.*

<sup>14</sup> *Codice di procedura civile* 840. § (5) bekezdés.

<sup>15</sup> MANN (1984) 196.

gyakorlatot követik, csak abban az esetben tagadják meg a választottbírósági ítélet elismerését, ha az érvénytelenítés alapjául szolgáló okok a végrehajtó állam jogrendje szerint egyébként is megtagadási oknak minősülnének. Ezt a felfogást teszi kötelezővé az Európai Egyezmény<sup>16</sup> a részes tagállamok számára, amikor is előírja, hogy a hatálya alá tartozó ügyekben az államok az érvénytelenített választottbírósági ítélet elismerését csak a IX. cikkben meghatározott okokból történő érvénytelenítés esetén tagadhatják meg.<sup>17</sup>

Az Európai Egyezmény e rendelkezésére alapítva ismert el az osztrák Oberster Gerichtshof egy Szlovéniában, a székhely államában közrendbe ütközés miatt érvénytelenített választottbírósági ítéletet.<sup>18</sup>

A harmadik megközelítés szerint semmilyen akadálya nincsen annak, hogy egy a székhely államában érvénytelenített választottbírósági ítéletet egy másik államban elismerjenek, illetve végrehajtsanak. Az ezt a felfogást valló államok gyakorlata szerint az érvénytelenítő ítélet legfeljebb úgy tekintendő, mint egy külföldi bírósági ítélet, amelynek semmilyen hatása nincsen a választottbírósági ítéletre, illetve az államoknak a New York-i Egyezményből fakadó, a külföldi választottbírósági ítélet végrehajtását előíró köteletségére.

A francia bíróságok már régóta úgy tartják, hogy a választottbíróság székhelyén érvénytelenített választottbírósági ítélet elismerhető Franciaországban.<sup>19</sup> 1984-ben a Norsolor ügyben<sup>20</sup> a Semmítőszék megváltoztatta a Fellebbviteli Bíróság azon határozatát, amely New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdés e) pontjára (amely lehetőséget ad az elismerés és a végrehajtás megtagadására, amennyiben a választottbírósági ítéletet érvénytelenítették) alapította egy Ausztriában érvénytelenített választottbírósági ítélet elismerésének megtagadását.<sup>21</sup> A Semmítőszék az Egyezmény VII. cikkének felhatalmazása alapján a végrehajtást kérőre kedvezőbb feltételeket megállapító francia nemzeti jogot, azaz az akkor hatályos új Polgári Ejarásjogi Törvénykönyv 1502. cikkét tekintette irányadónak, és arra utasította az elsőfokú bíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a választottbírósági ítélet végrehajtható-e e cikk alapján.<sup>22</sup> Az osztrák Oberster Gerichtshof végül hatályon kívül helyezte a választottbírósági ítéletet érvénytelenítő alsóbbfokú osztrák bírósági határozatokat, így a francia elsőfokú új eljárás a kérdésben relevanciáját veszítette. A francia Semmítőszék később egy Lengyelországban felfüggesztett hatályú választottbírósági ítélet elismerésével kapcsolatban kifejtette, hogy mivel mindkét érintett állam részese a New York-i Egyezmények, amelynek VII. cikke a végrehajtást kérő szempontjából a végrehajtó államnak az Egyezményhez képest kedvezőbb nemzeti joga alkalmazását írja elő, „a francia bíróság nem tagadhatja meg egy olyan választottbírósági ítélet végrehajtását, amelyet a származási ország

<sup>16</sup> *A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény*, Magyarországon az 1964. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetve.

<sup>17</sup> HASCHER (1995) 1032–1033.

<sup>18</sup> *Oberster Gerichtshof (1998)*.

<sup>19</sup> GAILLARD (1999b) 512.

<sup>20</sup> A jogvita egy francia cég, a Norsolor és egy török cég, a Pabalk között zajlott. A választottbíróság székhelye Bécs volt. Az ítéletet mind Ausztria, mind Franciaország elismerte. A bécsi Oberlandesgerichte azonban megsemmisítette az ítéletet azon az alapon, hogy a választottbíróság nem a megfelelő jogot alkalmazta.

<sup>21</sup> GHARAVI (1997) 98.

<sup>22</sup> *Norsolor* 488–490.

hatáskörrel rendelkező hatósága felfüggesztett vagy érvénytelenített, ha a végrehajtás elleni kifogási ok [...] nem szerepel az [Eljárásjogi Törvénykönyv] 1502. cikkében felsorolt okok között.”<sup>23</sup> A francia bíróságok később a *Hilmarton* ügyben és a *Chromalloy*<sup>24</sup> ügyben is megerősítették a fenti érvelést, és ezt követően konzekvensen tartották magukat az itt lefektetett elvekhez, azaz ahhoz, hogy teljes mértékben figyelmen kívül hagyják a külföldi bíróságok érvénytelenítő ítéleteit.

Hollandiában,<sup>25</sup> és a fentebb említett hagyományos felfogás ellenére a legutóbbi időkben Angliában<sup>26</sup> is találunk hasonló érvelésen nyugvó ítéletet. Korábban az amerikai bíróságnak a *Chromalloy*<sup>27</sup> ügyben hozott ítélete nyomán az Egyesült Államokban is úgy tűnt, hogy olyan gyakorlat alakul ki, amely lehetővé teszi az érvénytelenített választottbírósági ítéletek végrehajtását.<sup>28</sup> A fentebb részletezett ügyekben azonban az amerikai bíróságok láthatóan eltávolodtak ettől a felfogástól.<sup>29</sup>

Az állami gyakorlat rövid ismertetéséből jól látszik, hogy az érvénytelenített ítéletek végrehajthatóságának kérdésére az államok gyakorlata nem szolgál egyértelmű válasszal.<sup>30</sup> A gyakorlat diverzitásából fakadóan ugyanis minden elképzelhető válaszlehetőség (a végrehajtás megtagadása, mérlegelés, az érvénytelenítés tényének figyelmen kívül hagyása) megjelenik a palettán. A megoldást tehát másik úton kell keresni.

## 2 Válaszkeresés második útja – jogi háttér

A megoldáskeresés másik útjaként adódik az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírósági ítéletek végrehajthatóságra vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata. Elképzelhető ugyanis, hogy a jogi vizsgálat arra az eredményre vezet, hogy a különböző létező állami gyakorlatok közül csak egy minősül jogszerűnek, ami azt jelentené, hogy normatív szinten létezik határozott és egyértelmű válasz az érvénytelenített ítéletek végrehajtásával kapcsolatos vizsgálati kérdésre.

A következőkben tehát a nemzetközi kereskedelmi választottbírósági ítéletek érvénytelenítésének, és az érvénytelenített ítéletek végrehajthatóságának vagy végre nem hajthatóságának jogi hátterét ismertetjük, és azt vizsgáljuk, hogy a jogi elemzés eredményeként adható-e egyértelmű válasz az érvénytelenített választottbírósági ítéletek végrehajthatóságát vizsgáló kérdésre.

A nemzetközi választottbírósági ítéletek érvénytelenítésével és az érvénytelenítést követő végrehajtás lehetőségével kapcsolatos jogi háttér vizsgálata során a nemzetközi jogi instrumentumok közül a New York-i Egyezmény és az Európai

<sup>23</sup> Polish Ocean Line 276.

<sup>24</sup> *Chromalloy (F)*.

<sup>25</sup> *Yukos–Rosneft (NL)*, VAN DEN BERG (2011).

<sup>26</sup> *Yukos–Rosneft (UK)*.

<sup>27</sup> *Chromalloy (US)*.

<sup>28</sup> CHAN (1999) 155.

<sup>29</sup> Fontos megjegyezni azonban, hogy az amerikai bíróság a precedens explicit felülírását elkerülendő mind a *Baker Marine*, mind a *TermoRio* ügyben megállapította, hogy annak tényalapja eltér a *Chromalloy* ügy tényalapjától. Lásd: *Baker Marine* 3. lj., illetve VÁRADY – BARCELÓ – MEHREN (2012) 993.

<sup>30</sup> VAN DEN BERG (1999) 30.

Egyezmény, az államok további jogi harmonizációját sarkalló eszközök közül pedig az UNCITRAL modelltörvény<sup>31</sup> vonatkozó részeit kell megvizsgálni. Ezen kívül a New York-i Egyezmény szabályozási rendszeréből és abból a tényből fakadóan, hogy a nemzetközi választottbírói ítéletek érvénytelenítésére eddig még nem született átfogó, kötelező nemzetközi jogi norma,<sup>32</sup> az egyes államok nemzeti jogának vonatkozó előírásaira is utalást kell tenni.

Az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajtására vonatkozó jogi szabályozás elemzése előtt szükségszerűen ki kell térni az érvénytelenítés jogi hátterének ismertetésére, enélkül ugyanis az érvénytelenített választottbírói ítéletekről mondottak a levegőben lógnának.

### **A nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek érvénytelenítésének jogi háttere**

A nemzetközi választottbírói ítéletek érvénytelenítésével kapcsolatban két alapvető kérdést kell megvizsgálni. Egyrészt azt, hogy mely állam vagy államok bíróságai jogosultak a választottbírói ítélet érvénytelenítésére, másrészt pedig azt, hogy milyen okokra hivatkozva történhet az érvénytelenítés.

Az első kérdés, azaz az államok érvénytelenítéssel kapcsolatos jogosultságainak vizsgálata során annak ellenére a New York-i Egyezményből kell kiindulnunk, hogy az nem tartalmaz kifejezetten az érvénytelenítéssel foglalkozó rendelkezéseket. Az V. cikk 1. bekezdés e) pontjából ugyanis közvetetten kikövetkeztethető, hogy az az állam jogosult az érvénytelenítésre, amelyben, vagy amely jogának alkalmazásával az ítéletet hozták.<sup>33</sup>

Annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy melyik állam az, amely jogának alkalmazásával az ítéletet hozták, túlmutat a jelen dolgozat keretein.<sup>34</sup> Azzal kapcsolatban azonban, hogy melyik az az állam, amelyikben az ítéletet hozták, megjegyezzük, hogy ez a fordulat a választottbíráskodás székhelyének, más néven fórumának államára utal, nem pedig arra az államra, amelynek területén a tárgyalások, illetve a tanúkihallgatások zajlottak,<sup>35</sup> ez utóbbi helyszínnek ugyanis nincsen jogi relevanciája.

A második megválaszolendő kérdésre, azaz az érvénytelenítés lehetséges okaira még közvetett utalást sem találunk a New York-i Egyezményben.<sup>36</sup> Az Európai Egyezmény IX. cikke ugyan nevesít néhány érvénytelenítési okot, ez a lista azonban

<sup>31</sup> Az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) által kidolgozott 1985-ben elfogadott (2006-ban felülvizsgált) modelltörvény. Az UNCITRAL modelltörvény nemzeti jogba való átültetésének különböző módjairól lásd bővebben: SANDERS (1995).

<sup>32</sup> PLATTO–HORTON (1993) XI.

<sup>33</sup> VAN DEN BERG ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy ez szinte minden esetben annak az országnak a bíróságát jelenti, ahol a választottbírói határozatot hozták. VAN DEN BERG (1981) 350.; DESHPANDE ezzel szemben úgy érvel, hogy az e) pont második fordulata tekintendő főszabálynak, mert az arra az államra utal, amelynek jogát a felek a választottbírói szerződésükre kikötötték, és ez áll összhangban a nemzetközi magánjogi szabályokkal. DESHPANDE (1991) 77. A New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdés e) pontjában meghatározott államokat a dolgozatban a szakirodalomban elfogadott módon egységesen székhelynek nevezzük.

<sup>34</sup> Lásd bővebben: KRONKE (2010) 311.

<sup>35</sup> MANN (1985) 107–108.; REDFERN–HUNTER (2009) 181–182.

<sup>36</sup> Léteznek olyan elméletek is, amelyek szerint a New York-i Egyezmény hallgatólágoosan ugyan, de az érvénytelenítési okokat is szabályozza. Az ezzel kapcsolatos vitáról részletesen ír BORN (2014) 3168–3173.

semmilyen kötelezettséget nem jelent az Egyezmény részes államainak jogalkotására nézve.<sup>37</sup> Kötelező erejű nemzetközi egyezmény hiányában tehát az érvénytelenítési okok kérdésének rendezése a nemzeti jogok feladata. Annak érdekében azonban, hogy a nemzeti jogok szintjén történő szabályozás se eredményezzen kiismerhetetlen káoszt, az UNCITRAL modelltörvény az érvénytelenítési okok területén is törekszik a harmonizáció előmozdítására. Az UNCITRAL modelltörvény 4+2 okot sorol fel, amelyből a négy objektív ok megegyezik a New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdés a)–d) pontjaiban felsorolt okokkal,<sup>38</sup> a két extra ok pedig szubjektívnek tekinthető olyan értelemben, hogy az közvetlenül az érvénytelenítésre jogosult ország nemzeti jogához kapcsolódik.<sup>39</sup> Azt azonban látni kell, hogy az UNCITRAL modelltörvényben felsorolt okok sem minimum, sem maximum harmonizációt nem valósítanak meg, azok csupán ajánlásjellegűek.

A nemzeti jogok részletes vizsgálatába e helyütt nem bocsátkozunk, annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy a nemzeti jogok diverzitása nem merül ki az érvénytelenítési okok sokféleségében, mert vannak például olyan államok is, amelyek a semmilyen nemzeti kapcsolódó elemet nem tartalmazó választottbírói eljárás esetén megengedik, hogy a felek megállapodjanak abban, hogy az érvénytelenítés lehetőségét teljesen kizárják. Ezt a gyakorlatot követi például Belgium<sup>40</sup>, Svédország<sup>41</sup>, Svájc<sup>42</sup>, illetve Tunézia<sup>43</sup>.

### **Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek végrehajthatóságának jogi háttere**

Az érvénytelenítés szabályainak rövid ismertetése után térjünk vissza az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos elemzésre. A vizsgálat a New York-i Egyezmények a külföldi választottbírói ítéletek végrehajtásának lehetséges megtagadási okait tartalmazó V. cikkének a választottbírói ítélet érvénytelenítettségére alapított megtagadási okot kimondó 1. bekezdés e) pontjának, valamint a „legkedvezőbb jog klauzulát” a New York-i Egyezmény rendszerébe beemelő VII. cikk értelmezésére fókuszál. Az elemzés célja, mint arra már fentebb utaltunk, annak a kiderítése, hogy normatív szinten létezik-e egyértelmű válasz az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos kérdésre.

A New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdésének e) pontjának egyik értelmezése szerint<sup>44</sup> a normatív szinten létező válasz az, hogy a választottbírói ítélet végrehajtását kötelező megtagadni, amennyiben az e) pontban felsorolt három konjunkzív feltétel teljesül. E három feltétel megköveteli, hogy (i) az ítélet

<sup>37</sup> MAYER, P. (2001) 165–176.; VAN DEN BERG (2014) 274.

<sup>38</sup> (i) érvénytelen választottbírói kikötés; (ii) a felek meghallgatáshoz való joga (*right to be heard*) sérült (iii) hatáskör túllépése (iv) a választottbírói szabálytalan összetétele.

<sup>39</sup> (i) arbitrabilitás hiánya a székhely joga szerint (ii) közrendbe ütközés.

<sup>40</sup> BLOCK–HANOTIAU (1999)

<sup>41</sup> HJERNER, Lars A. E.: *Recourse to Law Courts in International Arbitration in Sweden* in *Hommage à Frédéric Eisemann: Liber amicorum* (Párizs, ICC Services S.A.R.L. 1978) 96. lábjegyzet; idézi PAULSSON (1981b) 234.

<sup>42</sup> GAILLARD (1988) 30.

<sup>43</sup> MALOUCHE (1991).

<sup>44</sup> OSTROWSKI–SHANY (1998); REISMAN–RICHARDSON (2012) 26–28.; például: VAN DEN BERG (2014).

előzőleg érvénytelenítésre kerüljön, (ii) az illetékes hatóság által (iii) abban az országban, ahol a határozatot hozták. Eszerint az értelmezés szerint tehát kizárólag azok az államok járnak el jogszerűen, amelyek megtagadják az érvénytelenített választottbíróági ítéletek végrehajtását.

A New York-i Egyezmény ugyanezen pontjának másik értelmezése szerint<sup>45</sup> az elismerés, illetve a végrehajtás megtagadása nem kötelező még abban az esetben sem, ha annak az országnak az illetékes hatósága, amelyben határozatot hozták, érvénytelenítette a határozatot. Ez az értelmezés tehát tagadja, hogy a New York-i Egyezmény V. cikke egyidejűleg lenne maximum és minimum standard is, és ebből kifolyólag a vizsgálati kérdésre azt a választ adja, hogy az érvénytelenített ítéletek elismerése és végrehajtása az adott állam diszkrecionális jogkörébe tartozik, azaz az összes létező egymástól különböző állami gyakorlat jogszerűnek minősül.

A két konkuráló, és egymással kizárólagosan vagylagos viszonyban álló értelmezés létének egyrészt az az oka, hogy a New York-i Egyezmény öt különböző nyelvű egyaránt hiteles változata eltér a tekintetben, hogy milyen típusú segédige szerepel az V. cikkben. Az angol („*may be refused... only if*”), a spanyol („*solo se podrá denegar... si*”), az orosz („*mozhet byt*”) és a kínai („*ke yi*”) szöveg egyaránt a lehetőségre, a képességre vonatkozó kifejezést alkalmaz, míg a francia („*ne seront refusées... que si*”) szöveg ennél egy fokkal erősebb ígét használ, amely inkább a kötelezést sejteti.<sup>46</sup> Egy nemzetközi szerződés egymásnak ellentmondó, de egyformán autentikus szövegváltozatai közötti ellentmondás feloldására a szerződések jogáról szóló 1969. május 23-án kelt Bécsi Egyezmény alkalmazandó.<sup>47</sup> A Bécsi Egyezmény 33. cikkének 3. pontja felállít egy vélelmet miszerint a szerződés kifejezéseit mindegyik hiteles szövegben azonos értelműnek kell vélelmezni. Ezen vélelem önmagában még nem teszi le a voksát egyik értelmezés mellett sem, csak azt szögezi le, hogy a konkuráló értelmezések egyidejűleg nem megengedhetők. Meggyőzőnek tűnik azonban PAULSSON érvelése, miszerint a négy az egy elleni értelmezési csatában a francia szöveg, amely ráadásul maga sem tartalmaz explicit kötelezést, nem győzedelmeskedhet.<sup>48</sup>

Az V. cikk 1. bekezdés e) pont körüli értelmezési viták során a megtagadás diszkrecionális jellege mellett érvelő oldal hivatkozott az Egyezményt előkészítő munkálatokra is. A travaux préparatoires-ból ugyanis kiderül, hogy a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara egyezményjavaslata – a New York-i Egyezmény elődjének, az 1927-es Genfi Egyezmény<sup>49</sup> szövegéhez hasonlóan – eredetileg a „*meg kell tagadnia*” kifejezést tartalmazta valamennyi megtagadási ok esetében. Ezt követően az ECOSOC munkacsoportja, amelynek feladata ennek az egyezményjavaslatnak a tanulmányozása, illetve ajánlások tétele volt, olyan verziót nyújtott be, amelynek a IV. cikke (amely az újrászámozás következtében a végleges javaslatban jelenleg az V. cikknek felel meg) már a „*csak abban az esetben tagadható meg*” kifejezést használja. Ez a változtatás a megtagadási okokat

<sup>45</sup> például: SAMPLINER (1997); PAULSSON (1998a); PAULSSON (1998b); LASTENOISE (1999); PETROCHILOS (1999); GAILLARD (1999b); BORN (2014) 3428–3433.

<sup>46</sup> Lásd erre vonatkozóan: FOUCHARD (1997) 344.; PAULSSON (1998b).

<sup>47</sup> MAYER, U. C. (1998) 588.

<sup>48</sup> PAULSSON (1998b) 229.

<sup>49</sup> *Genfben, 1927. szeptember 26-án elfogadott egyezmény a külföldi választottbíróági ítéletek végrehajtásáról.*



egyértelműen kizárólagossá, illetve ezzel együtt diszkrecionálissá is tette.<sup>50</sup> SAMPLINER ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy „nem lenne sem tisztességes sem megfelelően tiszteletteljes az Egyezmény kiemelkedő jelentőségű alkotóival szemben, ha ezt a változtatást egy véletlen hibának tekintenénk, és az V. cikket a szöveggel szembe menve továbbra is kötelező erejként olvasnánk.”<sup>51</sup>

Az Egyezmény idézett pontjának kötelező jellegét elfogadó értelmezés alátámasztására van den Berg hivatkozott<sup>52</sup> a New York-i Egyezmény egyik „alapító atyjának”, Sandersnek, a nem sokkal az 1958-as New York-i konferenciát követően elhangzott szavaira, miszerint a bíróságok meg fogják tagadni az érvénytelenített ítéletek végrehajtását, mert az érvénytelenítés esetén „többé nem létezik a választottbírósági ítélet, és egy nem létező ítéletet lehetetlenség lenne végrehajtani, sőt mi több, az a végrehajtó ország közrendjével is ellentétes lenne.”<sup>53</sup> Ezzel az érveléssel kapcsolatban PAULSSON megjegyzi, hogy az tulajdonképpen azt támasztja alá, hogy a New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdése diszkrecionális jogot biztosít a bíróságoknak, hiszen szerinte az mindenképpen egy árulkodó jel, hogy az Egyezmény egyik szellemi atyja sem magára az egyezmény szövegére, hanem egyéb (PAULSSON szerint helytelen) feltételezésekre alapítja az előbb idézett következtetését.<sup>54</sup>

Akik szerint a vizsgálati kérdésre az a helyes válasz, hogy a végrehajtás az érvénytelenítés tényétől függetlenül továbbra is az államok diszkrecionális jogkörébe tartozik, érvelésüket az V. cikk 1. bekezdés e) pontjának értelmezése mellett, a VII. cikk 1. bekezdésére alapítják. Ez ugyanis szerintük világossá teszi, hogy annak ellenére, hogy a New York-i Egyezmény a külföldi választottbírósági ítéletek elismerésének és végrehajtásának új rendszerét kívánja meghonosítani, mégsem törekszik arra, hogy a már hatályban lévő, és a választottbírósági ítéletek elismerése és végrehajtása szempontjából kedvezőbb nemzetközi szerződéseket vagy nemzeti jogot helyettesítse. Az Egyezmény végső célja tehát a lehető leginkább nemzetközi választottbíróság-barát, és nem pedig az Egyezmény által teljes mértékben uniformizált rendszer megteremtése,<sup>55</sup> de Boissésón szavaival élve tehát az Egyezmény nem uniformizálni, hanem harmonizálni akar.<sup>56</sup> Ebből az következik, hogy az Egyezmény „egyben *lex generalis* és *szubszidiárius* szerepet is betölt a nemzetközi választottbíráskodást érintő további nemzetközi egyezmények vonatkozásában.”<sup>57</sup> A gyakorlatban más nemzetközi szerződések vagy egyes nemzeti jogok akkor minősülnek előnyösebbnek, mint a New York-i Egyezmény, és ezáltal akkor esnek a „legkedvezőbb jog klauzula” alkalmazási körébe, ha az Egyezménynél kevésbé szigorú követelményeket támasztanak az elismeréssel illetve a végrehajtással szemben vagy eljárási szempontból, vagy pedig a megtagadási okokat illetően.<sup>58</sup> Jól látszik tehát, hogy a New York-i Egyezmény VII. cikk 1. bekezdése képes arra, hogy

<sup>50</sup> SAMPLINER (1997) 146–149.

<sup>51</sup> SAMPLINER (1997) 149.

<sup>52</sup> VAN DEN BERG (2014) 267.

<sup>53</sup> SANDERS (1959) 55.

<sup>54</sup> PAULSSON (1998a) 20. l.j.

<sup>55</sup> PAULSSON (1998a) 7.; FOUCHARD–GAILLARD–GOLDMAN (1999) 964.;

<sup>56</sup> DE BOISSÉSON (1999) 593.

<sup>57</sup> KECSKÉS–KOVÁCS: (2011) 33.

<sup>58</sup> ICCA (2011) 26.

rövidre zárja az V. cikk 1. bekezdés e) pontjának konkuráló értelmezéseivel kapcsolatban felmerülő vitákat.<sup>59</sup>

Elképzeltető azonban az V. cikk 1. bekezdésének és a VII. cikk 1. bekezdésének olyan együttes értelmezése,<sup>60</sup> amely alapján a VII. cikk 1. bekezdése egyértelműen azt az értelmezést támasztja alá, amely szerint az V. cikk 1. bekezdése diszkrecionális jogkört enged abban a tekintetben, hogy az ott felsorolt esetekben sem teszi kötelezővé a megtagadást.<sup>61</sup> Ha ugyanis következetesen ragaszkodnánk ahhoz, hogy az V. cikk 1. bekezdésében felsorolt okok valamelyikének fennállása esetén kötelező a végrehajtás megtagadása, akkor a „legkedvezőbb jog klauzulája” kiüresedne. Ha azonban nem lennének következetesek a kötelező jelleghez való ragaszkodásban, és azt mondanánk, hogy az Egyezmény engedi, hogy azok a nemzeti jogok alkalmazhatóak legyenek, amelyek nem teszik kötelezővé vagy lehetővé az V. cikk 1. bekezdésében felsorolt okok alapján történő megtagadást, akkor a kötelező jelleg üresedne ki, ami más úton ugyan, de végül szintén a diszkrecionális értelmezéshez vezetne.

A jogi szabályozás rövid ismertetéséből jól látszik, hogy az érvénytelenített ítéletek végrehajthatóságának kérdésére normatív szinten sem létezik egyértelmű válasz, mert az egymásnak ellentmondó állami gyakorlatok egyike sem szükségszerűen jogellenes, kiderült ugyanis, hogy jelen esetben a jogellenesség sem egy abszolút kategória, hanem csupán a New York-i Egyezmény egyes lehetséges értelmezéseihez képest megállapítható relatív jellemző. Annak ellenére ugyanis, hogy meggyőzőbbnek látszik az az érvelés, amely az Egyezmény V. cikk 1. bekezdés e) pontjának diszkrecionális jellegét, a kedvezőbb nemzeti jogok alkalmazhatóságát, és ezáltal az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajthatóságát állítja, pusztán az Egyezmény szövegéből kiindulva a vita nem dönthető el egyértelműen.

### 3 Válaszkeresés harmadik útja – elméleti modellek

Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos vizsgálati kérdésre adható válasz keresésével kapcsolatban sem az államok ezzel kapcsolatos gyakorlata, sem a jogi szabályozást elemzése nem vezet eredményre, mert egyértelmű válasz helyett mindkét irány csak konkuráló álláspontokkal szolgál. Ez a kudarc azonban korántsem okoz akkora meglepetést, ha tudatosítjuk azt, hogy tulajdonképpen mind az állami gyakorlat, mind pedig a jogi kontextus versengő értelmezési lehetőségei csak felszíni jelenségei egy sokkal mélyebben gyökerező oknak, a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás létbeli lényegéről alkotott felfogások különbözőségének.<sup>62</sup>

A következőkben tehát azt vizsgáljuk, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetéről alkotott különböző elméletek milyen választ

<sup>59</sup> A Hilmarton esetben a bíróság expliciten kimondta, hogy „a bíró csak akkor tagadhatja meg a végrehajtás, ha a nemzeti joga így rendelkezik.” Ezzel tehát a bíróság hatékonyan semlegesítette a V. cikk 1. bekezdés e) pont kötelező jellegéből eredő vitákat. GAILLARD (1999b) 22.

<sup>60</sup> GHARAVI kifejezetten imperatíván fogalmazza meg, hogy az V. cikk a VII. cikkel együtt értelmezendő. GHARAVI (1997) 22.

<sup>61</sup> LASTENOISE (1999) 28.; GAILLARD (1999b) 32.

<sup>62</sup> YU–SAUZIER (2000) 114.

adnak a vizsgálati kérdésre, valamint rámutatunk arra, hogy az elméletek különbözősége miatt zárja ki annak a lehetőségét, hogy teoretikus szinten határozott választ lehessen adni arra a kérdésre, hogy végrehajthatónak tekintendők-e az érvénytelenített választottbíróági ítéletek. Az elméletek ismertetése során módszertani szempontból megkülönböztetünk paradigmákat és az egyes paradigmákon belül modelleket.

### **Első paradigma – a székhely szerepe**

Az első paradigma a nemzetközi kereskedelmi választottbíróági eljárás székhelyének szerepéből indul ki, és aszerint állítja fel az egyes modelleket, hogy azok mekkora jelentőséget tulajdonítanak a székhely ország szuverenitásának, nemzeti bíróságainak és nemzeti jogrendjének. E paradigma értelmezési keretein belül két egymásnak ellentmondó megközelítés, a territorialista és a delokalizált megközelítés alakult ki.

#### **3.1.1 Territorialista modell**

A territorialista megközelítés szerint „a választottbíróság székhelyének joga a kezdetektől szabályozza a választottbíróság életét és munkáját.”<sup>63</sup>

E szerint a megközelítés szerint a választottbíróági eljárás joga az eljárás helyének joga lesz<sup>64</sup>, a *lex arbitri* tehát mindenképpen a *lex loci arbitri*-vel lesz azonos.<sup>65</sup> Mindez azt jelenti, hogy a székhely választása annak az államnak a jogrendjébe vonja a választottbíróági eljárást, amelyben az zajlik.

A territorialista megközelítést osztó Sandrock szerint a nemzetközi választottbíróóságok által hozott ítéletek nem lebeghetnek a „nemzetek közötti űrben” a származási országukkal való bármilyenfajta kapcsolat nélkül, mert „az ilyen ítéletek a létüket azon államnak a jogának köszönhetik, ahol meghozták őket, vagyis ahol a választottbíróáságnak a hivatalos székhelye volt.”<sup>66</sup>

Paulsson kissé ironikusan, de mégis találóan írja le az elmélet lényegét: „A bolygónk földrészletekre oszlik, és mindegyik földrészlet egy-egy irigy államhoz tartozik. Ami ezen a földrészleten történik, annak addig nincsen semmilyen jogi jelentősége, amíg joghatást nem tulajdonítanak neki az ott uralkodó állam nevében hatalmat gyakorlók. Minden esemény csak e földrészletek valamelyikének területén történhet. Az, hogy egy adott földrészleten belül történő eseményeknek külső normák alapján legyen joghatása, politikai filozófiailag elképzelhetetlen, és jogilag nonszensz. Ez a territorialista tétel. Idejétmúlt ugyan, de hatása mind a mai napig tart.”<sup>67</sup>

<sup>63</sup> MANN (1986) 248.

<sup>64</sup> DOMKE (1991) 235.

<sup>65</sup> PARK–PAULSSON (1983) 254.

<sup>66</sup> SANDROCK (2001) 327.

<sup>67</sup> PAULSSON (2011) 294.

### 3.1.2 Delokalizációs modell

A delokalizált megközelítés egy másfajta választottbíróági koncepción alapul, amely szerint a választottbíróóság székhelyének kiválasztásakor a feleket leginkább kényelmi és semlegességi szempontok vezérik, és egyik fél sem szeretné az eljárást valamely fórum normáinak alávetni, különösen nem kívánják, hogy a helyi állami bíróságok beavatkozzanak az eljárásba.<sup>68</sup> A választottbírák mindenféle nemzeti fórumtól függetlenül kizárólag a választottbíróági szerződés rendelkezései alapján járnak el. Gaillard a következőképpen jellemzi ezt a megközelítést: „A választottbíróóságok nem működnek úgy, ahogy egy adott állam bíróságai, pusztán azért mert ott van a székhelyük. A választottbírák hatalma nem attól az államtól származik, amelyben a székhelyük van, hanem azon jogrendek összességéből, amelyek bizonyos körülmények fennállása esetén elismerik a választottbíróági szerződések és a választottbíróági ítéletek érvényességét.”<sup>69</sup>

PAULSSON a híres francia *Götaverken*<sup>70</sup> eset apropóján megállapította, hogy az eset azt szemlélteti, hogy a választottbíráskodásnak ahhoz, hogy hatékony legyen, nem szükséges, hogy a választottbíróági ítélet kötelező erejét annak az országnak a jogrendjéből nyerje, amelyben azt éppenséggel meghozták.<sup>71</sup>

MUSTILL nagyon érzékletesen írja le, hogy „bár a nemzetközi kereskedelmi választottbíróági eljárásnak fizikai értelemben valamely konkrét helyen kell történnie, az jogi értelemben semmilyen konkrét helyen sem történik. Így annak nem lehet *lex fori-ja*.”<sup>72</sup>

#### Második paradigma – az állami kontroll és a felek autonómiájának aránya

A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetét vizsgáló második paradigma szerint a különböző modellek egy olyan skálán helyezhetők el, amely az állami kontroll, illetve a felek autonómiájának arányát szemlélteti. A skála egyik végpontjában az a modell található, amely szerint a választottbíráskodás létbeli lényegét tekintve ítélezési jellegű, míg a skála másik végpontját azok a felfogások képezik, amelyek a választottbíráskodást pusztán szerződéses kapcsolatokon alapulónak tételezik. A két végpont között, a skálán középen helyezhető el a hibrid modell. A koncessziós modell még ugyan erőltetve elhelyezhető a skálán, de ez a felfogás már rámutat az állami kontroll és a fél autonómia két dimenziójában történő vizsgálat hiányosságaira, míg az autonómia modell már vállaltan meghaladja a nevezett két dimenziót, és mind az állami kontroll, mind a fél autonómia létét elfogadva máshova helyezi a vizsgálat fókuszát.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> READ (1999) 178.

<sup>69</sup> GAILLARD (1999b) 18.

<sup>70</sup> *Götaverken* (F).

<sup>71</sup> PAULSSON (1981a) 384.

<sup>72</sup> MUSTILL, Michael John: *The New Lex Mercatoria: The First Twenty-Five Years*, in *Liber Amicorum for the Rt. Hon. Lord Wilberforce*, 1987, 149, 153. idézi AVANESSIAN (1991) 66. l.

<sup>73</sup> YU–SAUZIER (2000) 115.; YU (2004) 180. és YU (2005) 14.; ONYEMA (2010) 40.

### 3.2.1 Ítélezési modell

Az ítélezési teória abból indul ki, hogy a szuverén államoknak hatalmában áll, hogy a joghatóságuk terrénumán belül lezajló választottbírói eljárásokat a nemzeti jogokon és nemzeti bírósági rendszerükön keresztül figyelemmel kísérik és kontrollálják.<sup>74</sup> A választottbírói ítélezési modellje elfogadja, hogy a választottbíráskodás alapvetően a felek megállapodásában gyökerezik, de a hangsúlyt arra fekteti, hogy az államok felügyeleti felhatalmazottsággal rendelkeznek a felek azon joga felett, hogy választottbírói megállapodást kössenek, a választottbírói eljárás lefolytatása felett, a választottbírói jogosultságai felett, valamint a választottbírói ítélet felett.<sup>75</sup> Motulsky találó szavaival úgy foglalható össze az ítélezési teória lényege, hogy e szerint a modell szerint „a választottbírák olyan személyek, akiknek a jogrendszer megengedi, hogy egy olyan funkciót töltsenek be, amely alapvetően kizárólag az államot illetné meg.”<sup>76</sup> A választottbíráskodás tehát nem más, mint az állam által lehetővé tett kivétel az állam igazságszolgáltatási monopóliuma alól.<sup>77</sup>

### 3.2.2 Szerződéses modell

A szerződéses teória szerint a választottbíráskodás esszenciája a feleknek a választottbírói megállapodásban kifejezett autonómiájában rejlik.<sup>78</sup> A szerződéses modell azon a premisszán nyugszik, hogy a (nemzetközi) választottbíráskodás a felek megállapodásából származik, annak megfelelően kezdődik, és folyik le, és végül ugyancsak a választottbírói megállapodás szerint ér véget.<sup>79</sup> A szerződéses jellegből kifolyólag tehát a székhelynek nincs kontrolláló hatalma a nemzetközi választottbírói eljárás felett, azt azonban a szerződéses teória is elismeri, hogy a nemzeti jogok esetenként befolyásolhatják választottbírói eljárást.<sup>80</sup> Merlin és Foelix egészen odáig eljut a választottbíráskodás szerződéses jellegéből kiindulva, hogy a választottbírák tulajdonképpen a felek megbízottjaiként járnak el.<sup>81</sup> Habár ezt a megközelítést a szerződéses teória több támogatója is vitatja, abban egyetértés van, hogy a választottbírói ítélet a felek és a választottbírák szerződéses viszonyának következménye. Ebben a szerződéses viszonyban a választottbírák az ítélet meghozatalát vállalják, a felek pedig azt, hogy az ítélet kötelező erejének alávetik magukat, így tehát a nemzeti bíróságok a választottbírói ítéletet úgy hajtják végre, mint egy a felek által vállalt szerződéses kötelezettséget.<sup>82</sup>

<sup>74</sup> LEW (1978) 65. bekezdés.

<sup>75</sup> MANN (1986) 246.; ONYEMA (2010) 33.

<sup>76</sup> MOTULSKY, Henri: *Écrits, Etudes et notes sur l'arbitrage* (Párizs, Dalloz (1974) 14., idézi: YU (2004) 182.

<sup>77</sup> YU (2004) 182.

<sup>78</sup> ONYEMA (2010) 33.; MANN (1986) 36.

<sup>79</sup> LEW (1978) 65. bekezdés.

<sup>80</sup> YU rámutat arra, hogy a választottbírói eljárás valójában két különböző szerződésen alapszik, egyrészt ugyanis szükséges a felek között létrejövő választottbírói megállapodás, másrészt pedig a felek és a választottbírák között létrejövő szerződés, amely először kijelöli a választottbírákat, majd pedig felhatalmazza őket az eljárás lefolytatására. YU (2004) 189.

<sup>81</sup> MERLIN, Philippe-Antoine: *Recueil Alphabetique de Questions de Droit*, 4. kiadás (Brüsszel, Tarlier 1829) 144., idézi: YU-SAUZIER (2000) 115.

<sup>82</sup> KLEIN, F. F.: *Autonomie de la Volonté et Arbitrage*, *Revue Critique*, 1958, 260., idézi: YU (2004) 186.

### 3.2.3 Hibrid modell

A hibrid teória az ítélkezési és a szerződéses elméletek összehangolására törekszik. A hibrid elmélet a választottbíráskodást egy olyan magánjogi eljárásaként ábrázolja, amelynek közjogi hatása van.<sup>83</sup> A modell megalkotója, Sauser-Hall abból indult ki, hogy a választottbíráskodás eredetét tekintve szerződéses jellegű, ugyanis a felek választottbírói megállapodásában gyökerezik, de a választottbírói eljárásnak mégis meg kell felelni bizonyos közjogi követelményeknek.<sup>84</sup> Redfern és Hunter is azt a nézetet vallja, miszerint „a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás egy hibrid, amely a felek magánjogi szerződésekként kezdődik. Majd a felek magán eljárásaként folytatódik, amelyben nagy jelentősége van a felek igényeinek. Végezetül azonban mégis egy olyan ítélettel fejeződik be, amely jogilag kötelező erővel bír, és amelyet megfelelő feltételek esetén, a világ legtöbb országa el fog ismerni és végre fog hajtani.”<sup>85</sup> A hibrid teória tehát a felek autonómiáját és a székhely felügyeleti hatalmát nem egymással konkurálóként fogja fel, hanem rámutat arra, hogy azok egymást kiegészítő jogosultságok, amelyek közül egyik sem uralhatja a választottbíráskodás egészét, mert annak különböző létszakaiban kell előtérbe kerülniük.

### 3.2.4 Koncessziós modell

A választottbíráskodás koncessziós modellben való megközelítésének a szellemi atyjai Yu és Sauzier.<sup>86</sup> A koncessziós teória kiindulópontjában a választottbíráskodás történeti vizsgálata áll, amely szerint a választottbíráskodás eleinte kizárólag a felek szerződéses viszonyán alapuló vitarendezési forma volt, amelybe az állam csak a választottbíráskodás történetének későbbi szakaszában avatkozott be. A koncessziós elméletet vallók szerint ez a beavatkozás tulajdonképpen úgy fogható fel, hogy a jogi szabályozással az állam különböző koncessziókat adott a választottbíráskodás egész mechanizmusának és az eljárás egyes szereplőinek, azaz a feleknek és a választottbíróknak.<sup>87</sup> Ez a felfogás tehát abban különbözik a hibrid teóriától, hogy itt az állam támogató beavatkozásnak lehetősége az egész eljárás során ott van a háttérben, nem csak annak végkimenetelénél, az ítélet végrehajtásánál.<sup>88</sup> Az ítélkezési teóriától pedig abban különbözik a koncessziós felfogás, hogy az utóbbi szerint az állami jelenlét nem feltétlenül a székhely bírói rendszerére és nemzeti jogára utal, hanem önmagában az államiság koncepciójára és a szuverén jogok gyakorlására. A koncessziós teória felfogható szemi-autonóm megközelítésként, mert az, habár az államtól koncesszióból eredeztetve, de elismeri a választottbíráskodás önálló és független természetét. Yu úgy érvel, hogy a koncessziós teória alapján felfogott választottbíráskodás akkor tudna igazán kiteljesedni, ha az államok a

<sup>83</sup> REDFERN–HUNTER (2009) 30.

<sup>84</sup> SAUSER-HALL, Georges: *Report to the Institute de Droit International*, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1957. 394-415. 76.2 és 76.3 lj., idézte: LEW (1978) 65. bekezdés.

<sup>85</sup> REDFERN–HUNTER (2009) 30.

<sup>86</sup> YU – SAUZIER (2000).

<sup>87</sup> MUSTILL (1989) 46.

<sup>88</sup> ONYEMA (2010) 42.

felügyeleti hatalmukat egy nemzetközi szervezetre ruháznák, amelynek kizárólagos hatáskörére lenne a választottbírói eljárások és ítéletek jogszerűségének kontrolálására.<sup>89</sup>

### 3.2.5 Autonómia modell

A választottbíráskodás autonóm, *sui iuris* jellegét hirdető teóriát Rubellin-Devichi alkotta meg 1965-ben.<sup>90</sup> Az autonómia elmélet azt vallja, hogy a választottbíráskodás nem is helyezhető el az előbb említett skálán, mert annak ellenére, hogy az vitathatatlanul hordoz ítélkezési és szerződéses jellemzőket is, a valódi lényege ebből a megközelítésből nem ragadható meg.<sup>91</sup> Ahhoz, hogy a választottbíráskodás természetét megvizsgáljuk annak használatát és rendeltetését kell elemeznünk.<sup>92</sup> A választottbíráskodás autonóm jellegéből kiinduló modell szerint ugyanis nem az államok jogi szabályozása alakítja a választottbíráskodás jellegét, így tehát nem a *lex loci arbitri* az, ami befolyásolja választottbíráskodással szemben támasztott elvárásokat, éppen ellenkezőleg, a nemzetközi választottbíráskodás önálló és független természete miatt, a felhasználók a motorjai a választottbíráskodás nemzetközi rendszere fejlődésének.<sup>93</sup>

### Harmadik paradigma – a választottbíráskodás jogiságának forrása

A harmadik paradigma Gaillard „A nemzetközi választottbíráskodás jogának elmélete”<sup>94</sup> című könyvéből származik, amely a nemzetközi választottbíráskodás egyes modelljeit a nemzetközi választottbíráskodás jogiságának forrása szerint állítja fel. Gaillard az előző két paradigmával kapcsolatban arra a következtetésre jut, hogy azoknak elhibázott a kérdésfeltevése, mert véleménye szerint egyik sem „képes a nemzetközi választottbíráskodás teljes, strukturált felfogásával szolgálni.”<sup>95</sup>

### 3.3.1 Monolokális modell<sup>96</sup>

Gaillard a monolokális modell lényegét úgy foglalja össze, hogy az a „választottbírókat egyszerűen azonosítja az adott állami jogrendben – a választottbíráskodás székhelyén – eljáró állami bíróval.”<sup>97</sup> A monolokális elmélet alátámasztására létezik egy objektív, valamint egy szubjektív megközelítés. Az objektív álláspont szerint a választottbírók az egyes jogrendek által felállított bíróságok egyik típusát képezik. A szubjektív felfogás szerint a székhely ország azért bír jelentőséggel, mert azt a felek, vagy a helyettük eljáró választottbírói szervezet, vagy a választottbírók, tudatosan azzal a céllal választották, hogy a választottbíráskodásuk az adott állam jogrendje alá kerüljön.

<sup>89</sup> YU (2005) 22.

<sup>90</sup> Uo. 17.

<sup>91</sup> YU (2005) 18.

<sup>92</sup> LEW (1978) 65. bekezdés.

<sup>93</sup> ONYEMA (2010) 40.

<sup>94</sup> GAILLARD (2013).

<sup>95</sup> Uo. 22.

<sup>96</sup> Uo. 22–30.

<sup>97</sup> Uo. 22.

A monolokális elmélet filozófiai posztulátumaiként Gaillard az állami pozitívizmust és a „*jogi harmónia iránti elkeseredett vágyakozást*” jelöli meg.<sup>98</sup> A monolokális felfogás tehát a székhely nemzeti jogrendjéből származtatja a választottbírák ítélkezési hatalmát.

### 3.3.2 Vesztfáliai modell<sup>99</sup>

A vesztfáliai elmélet szerint a választottbírói ítélet jogiságnak forrása mindazon jogrendekből származik, amelyek hajlandóak elismerni az ítéletet. Ebben a felfogásban a székhely csak egy azok közül az államok közül, amelyek a választottbírói eljárással valamilyen módon kapcsolatba kerülnek. „*»E felfogás szerint a választottbíráknak nincsen fórumuk«, vagy még találóbban, a fórumuk az egész világ.*”<sup>100</sup> Amíg tehát a monolokális elmélet a választottbírói kiinduló pontjára fókuszál, addig a vesztfáliai modell annak végeredményére összpontosít. A vesztfáliai modell azonban nem jelenti azt, hogy az egyformán erős jogosultsággal rendelkező egymással vetekedő szuverének egyszerre érvényesíthetik az akaratukat a választottbírói eljárás felett, ebből ugyanis az következne, hogy ha a választottbírák biztosra akarnak menni azzal kapcsolatban, hogy az ítéletük jogilag kikényszeríthető lesz, ezen államok jogának a szűk közös metszetéhez kellene az eljárásukat igazítaniuk.

### 3.3.3 Transznacionális modell<sup>101</sup>

A transznacionális elmélet szerint a választottbírói jogisága nem egy vagy több nemzeti jogrendszerben, hanem egy külön transznacionális jogrendben, a választottbírói jogrendben gyökerezik. A választottbírói jogrend létét hirdető felfogás arra a gondolatra támaszkodik, hogy a választottbíráskodás közös szabályait a különböző államok jogai együttesen alkotják. Amíg tehát a vesztfáliai modell esetleges instabilitása abból fakadhat, hogy az a szűk közös metszetre épít, addig a transznacionális modell stabilitása éppen abban rejlik, hogy az a tág közös halmazt veszi alapul. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a nemzeti jogok közös halmazának gyakorlati alkalmazása esetén szükségszerűen feléled a többségi elv szelekciós hatása. A transznacionális felfogás a választottbírói szerep azon interpretációján alapszik, amely szerint a választottbírók is bírói szerepet töltenek be, csak nem valamely állam, hanem a nemzetközi közösség javára. Gaillard frappánsan mutat rá a vesztfáliai és a transznacionális megközelítés közötti különbségre, amikor azt mondja, hogy az előbbi az egyes államok sokaságát, míg az utóbbi az államok közösségét veszi számításba.<sup>102</sup> A transznacionális modell alapkövét jelentő „*választottbírói jogrend kifejezés számot vet azzal a ténnyel, hogy a gyakorlatban az államok széles körben egyetértenek azon feltételekben, amelyeket a választottbíráskodásnak ki kell elégíteni ahhoz, hogy a vitarendezés*

<sup>98</sup> Uo. 24.

<sup>99</sup> Uo. 30–40.

<sup>100</sup> Uo. 31.

<sup>101</sup> Uo. 40–64.

<sup>102</sup> Uo. 42.



olyan kötelező módszere lehessen, amelynek eredménye, az ítélet, érdemes a végrehajthatóságra mint jogkövetkezményre.”<sup>103</sup>

Az egyes elméletek rövid seregszemléje után térjünk vissza a kiinduló vizsgálati kérdéshez, és nézzük meg, hogy a különböző modellek milyen következtetésekre jutnak az érvénytelenített választottbírósági ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatban. E kérdés mentén a fentebb ismertetett elméletek két nagy csoportja látszik körvonalazódni, így tehát praktikus szempontból fölöslegessé válik minden egyes elmélet esetében külön-külön részletezni az adott elméletnek a végrehajthatóságról alkotott álláspontját, elegendő bemutatni a két nagy csoportot és azok vélekedését.

Az első nagy csoportba tartozó modellek, amelyeket a jelen dolgozat szuverenitás-központú modelleknek nevez, azon az állásponton vannak, hogy az érvénytelenített választottbírósági ítéletek nem hajthatóak végre. Ebbe a csoportba tartozik a territorialista modell<sup>104</sup>, az ítélkezési modell<sup>105</sup>, a hibrid modell<sup>106</sup> és a monolitikális modell<sup>107</sup>. Ezek a modellek különböző megközelítésből indulva, de végeredményben mind ugyanarra a következtetésre jutnak, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbírósági ítélet, nemzetközi jellege dacára, valamely szuverén állam jogrendjének a része, mert az abba beágyazódva születik és abból nyeri jogiságát. Ebből a beágyazódottságból pedig az következik, hogy ha a jogrend, amelynek a választottbírósági ítélet a részét a képezi, érvényteleníti azt az ítéletet, akkor az az ítélet jogi szempontból megszűnik létezni, tehát végrehajthatatlan lesz, hiszen *ex nihilo nihil fit*.<sup>108</sup>

A modellek másik nagy csoportját, a jelen dolgozat terminológiája szerint a választottbíróság-központú modellek csoportját, azok a modellek alkotják, amelyek azt a végkövetkeztetést támasztják alá, hogy az érvénytelenítés nem fosztja meg a nemzetközi kereskedelmi választottbírósági ítéleteket véglegesen az elismerés, illetve a végrehajtás lehetőségétől. A különböző modellek, abból kifolyólag, hogy különböző hipotézisekből indulnak ki, természetesen más úton jutnak el ehhez a végkövetkeztetéshez. Az azonban az összes választottbíróság-központú elméletre igaz, hogy azok tagadják a választottbírósági ítéletek beágyazódottságát, abban az értelemben, hogy az érvénytelenített ítéleteket, az érvénytelenítés ellenére is, létezőnek tekintik. A választottbíróság-központú modellek közé tartozik a delokalizációs modell<sup>109</sup>, a szerződéses modell<sup>110</sup>, az autonómia modell<sup>111</sup>, a koncessziós modell<sup>112</sup>, a vesztfáliai modell<sup>113</sup>, és a transznacionális modell<sup>114</sup>.

<sup>103</sup> Uo. 49.

<sup>104</sup> MAYER, P. (2001) 165.

<sup>105</sup> YU (2004) 182.

<sup>106</sup> A hibrid modell megalkotói nem térnek ki *expressis verbis* az érvénytelenített ítéletek végrehajthatóságának kérdésére, de az elmélet egyéb megállapításaiból arra a következtetésre juthatunk, hogy a végrehajthatatlanság pártján áll a hibrid modell. Lásd például YU (2005) 15.

<sup>107</sup> GAILLARD (2013) 120.

<sup>108</sup> SANDERS (1959) 55. VAN DEN BERG (2010) 187.

<sup>109</sup> READ (1999) 186.

<sup>110</sup> ONYEMA (2010) 36.

<sup>111</sup> YU (2005) 18.

<sup>112</sup> A koncessziós modell megalkotói nem térnek ki arra a konkrét kérdésre, hogy végrehajtható-e egy érvénytelenített ítélet. Abból kiindulva azonban, hogy a modell normatív programként azt hirdeti, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíróságnak egyre inkább el kell szakadnia a székhely országtól. YU (2005) 21.

Jól látszik tehát, hogy teoretikus szinten azért nem lehet egyértelmű válaszra jutni az érvénytelenített választottbíróági ítéletek végrehajthatóságának kérdésében, mert a szuverenitás-központú illetve a választottbíróág-központú elméletek teljesen ellentétes azonban egyaránt legitim megközelítésből indulva egyaránt logikus következtetések útján értelemszerűen ellentétes, de a saját logikai rendszerükben egyaránt helyes megoldásokra jutnak.

#### 4 Válasz helyett tendencia

Az előzőekben tehát beláttuk, hogy az érvénytelenített választottbíróági ítéletek végrehajthatóságával kapcsolatos vizsgálati kérdésre sem az állami gyakorlat, sem a jogi szabályozás szintjén nem adható egyértelmű válasz, mert az ezeken a szinteken kapott eredmények csupán a nemzetközi kereskedelmi választottbíróág természetéről alkotott versengő elméletek diverzitásának visszatükröződései. Amíg tehát vagy a szuverenitás-központú vagy a választottbíróág-központú elmélet nem válik egységesen elfogadottá, az érvénytelenített választottbíróági ítéletek sorsa is kétséges marad.

Nincs tehát válasz, van azonban tendencia. A tradicionálisnak<sup>115</sup> tekintett szuverenitás-központú elméletekről ugyanis a hangsúly egyre inkább a történeti összehasonlításban modernnek tekinthető választottbíróág-központú elméletekre tolódott, és tolódik továbbra is.<sup>116</sup> Ez a hangsúlyeltolódás, azaz a választottbíróág-központú elméletek egyre szélesebb körű elfogadottsága jól érzékelhető mind a jogi szabályozás, mind az állami gyakorlat szintjén, mind pedig abban, hogy mára már a legjelentősebb kommentátorok túlnyomó többsége a modern elméletek valamelyike mellett foglal állást. E hangsúlyeltolódás következményeként egyre elfogadottabbá válik az a nézet, hogy az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbíróági ítéletek az érvénytelenítés ellenére továbbra is létezőnek tekintendők, és a megfelelő körülmények között elismerhetők és végrehajthatók.

A következőkben a tradicionálisan uralkodó jellegűnek tekinthető szuverenitás-központú elméletek háttérbe szorulásának és a modern, választottbíróág-központú elméletek ezzel párhuzamos térnyerésének folyamatát, és e folyamat eredményét, azaz az érvénytelenített választottbíróági ítéletek végrehajthatóságának egyre szélesebb körű elfogadottságát mutatjuk be röviden, kitérve a jogi szabályozásra, az állami gyakorlatokra, valamint a legjelentősebb kommentátorok állásfoglalásaira.

A tradicionális és a modern megközelítés közötti hangsúlyeltolódás jogi vetületének vizsgálatához az 1927-es Genfi Egyezmény, az 1958-as New York-i egyezmény, valamint az 1961-es Európai Egyezmény vonatkozó részeit kell górcső alá venni.

<sup>113</sup> GAILLARD (2013) 120.

<sup>114</sup> Uo.

<sup>115</sup> BORN (2014) 3390. Továbbá azt, hogy a szuverenitás-központú elméletek történetileg sokáig uralkodónak tekinthetők jól mutatja az is, hogy sok szerző tradicionálisnak nevezi ezeket a modelleket. Lásd például: PAULSSON (1981b) 242.; SAMPLINER (1997) 145.; CHAN (1999) 148.; MAYER P. (2001) 165.

<sup>116</sup> CARBONNEAU (2000) 23.; BORN (2014) 3636.

A Genfi Egyezmény 2. cikk a) pontja szerint a külföldi választottbírói ítélet akkor volt végrehajtható, ha a végrehajtást kívánó fél bizonyítani tudta, hogy a választottbírói ítélet annak származási országában véglegesnek (*final*) minősül. A gyakorlatban ez a bizonyítás azonban csak úgy volt lehetséges, ha a székhely országtól különböző országban való végrehajtást megelőzte a székhely által kiadott végrehajtást engedélyező döntés.<sup>117</sup> Ez a *de facto* létrejött kettős *exequatur* rendszer tehát egyértelműen kizárta az érvénytelenített ítéletek végrehajtásának lehetőségét.

A Genfi Egyezményt felváltó New York-i Egyezmény elődjéhez viszonyítva komoly lépést tett a választottbírói-központú elméletekkel alátámasztott álláspont irányába azáltal, hogy a Jogi háttérrel szóló részben kifejtett módon, az V. cikk 1. bekezdésének diszkrecionális jellege és a VII. cikke 1. bekezdése által az Egyezménybe rendszerébe beemelt „legkedvezőbb jog” klauzula révén lehetővé tette az érvénytelenített ítéletek végrehajtását.

Az Európai Egyezmény ennél is tovább ment a megkezdett úton azáltal, hogy nem csak megnyitotta a diszkrecionalitás kiskapuját az államok számára, hanem egyenesen kötelezővé tette az érvénytelenítés tényének figyelmen kívül hagyását, ha az nem a IX. cikkben meghatározott okok alapján történt.

A tradicionális felfogáshoz képest, amely szerint a székhely államában érvénytelenített választottbírói ítélet megszűnik létezni, így végrehajthatatlan, 1984-ben a Norsolor ügyben hozott Semmítőszéki ítélet hozott változást, azzal, hogy a választottbírói ítélet végrehajthatósága szempontjából lényegtelennek tekintette annak érvénytelenítését. Később a Hilmarton és a Chromalloy ügyekben megerősítették, illetve részletezték az itt kifejtett indokokat, és azóta a francia bíróságok konzekvensen azt a felfogást követik, hogy a választottbírói ítéletek az érvénytelenítés tényétől függetlenül végrehajthatók. Mindemellett az Egyesült Államokban, Belgiumban, Ausztriában, sőt az utóbbi években Hollandiában és Angliában is születtek olyan ítéletek, amelyek legalábbis bizonyos körülmények esetén elismerik az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajthatóságát.<sup>118</sup> Ez a kibontakozó gyakorlat éles jogelméleti vitákat indított el, a Kereskedelmi Választottbírói Nemzetközi Bizottság (ICCA) például az 1998-as Párizsi kongresszusán külön munkacsoportban vizsgálta a kérdést.<sup>119</sup>

A folyamatosan fejlődő joggyakorlattal egyidejűleg a jogtudósok jelentős része is, a választottbírói-központú felfogás, és ezáltal az érvénytelenített választottbírói ítélet végrehajthatósága mellett foglal állást.<sup>120</sup> Emellett persze továbbra is vannak olyan kommentátorok, akik az ezzel ellentétes álláspontot osztják.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> PAULSSON (1998a) 8.

<sup>118</sup> Lásd az állami gyakorlatokat bemutató fejezetet.

<sup>119</sup> Working Group III in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Kluwer Law International 1999) 433–600.

<sup>120</sup> Lásd: ATTERBURY (1992); BORN (2014) 3638–3644.; CHAN (1999) 215.; DRAHOZAL (2000); FOUCHARD (1997) 329.; GAILLARD (1999b); GAILLARD (1999a); JARROSSON (1994) 329.; LASTENOISE (1999); OSTROWSKY–SHANY (1998); PARK (1983) 27–28.; PAULSSON (1981a); PAULSSON (1983); PAULSSON (1987) 141.; PAULSSON (1998a); PAULSSON (1998b); READ (1999) 178.; RIVKIN (1999); SMIT (1989); TANIGUCHI (1999) 592.

<sup>121</sup> Lásd: GHARAVI (2002); HULBERT (1998); RUBINO-SAMMARTANO (2001) 930.; VAN DEN BERG (1985); VAN DEN BERG (2010); VAN DEN BERG (2014)

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az első vizsgálati kérdésre egyértelmű válasz nem adható, de tendenciák szintjén igaz az, hogy a tradicionális válasz helyét, miszerint az érvénytelenítés esetén a választottbírói ítélet végrehajthatatlan, egyre inkább átvenni látszik a modern szemlélet, amely szerint az érvénytelenítés ténye önmagában nem eredményezi a választottbírói ítélet végrehajthatatlanságát. Mindez azonban újabb dogmatikai kérdéseket vet fel, amelyeket a dolgozat következő részében tárgyalunk.

### III. Második vizsgálati kérdés – Van-e létjogosultsága az érvénytelenítésnek?

Az előző részben lefolytatott vizsgálat során axiómaként tételeztük, hogy a székhely állam jogosult az érvénytelenítésre, és arra kerestük a választ, hogy az érvénytelenítés függvényében hogyan alakul a külföldi elismerés és végrehajtás lehetősége. A vizsgálat eredményeként odajutottunk, hogy a modern és egyre inkább tért hódító felfogás szerint az érvénytelenített ítéletek végrehajthatók. Ha mindezt a boncasztalra helyezzük, és tüzetesen megvizsgáljuk, akkor nyomban világossá válik, hogy az első vizsgálati kérdés tulajdonképpen az érvénytelenítés területi hatályára vonatkozott, a vizsgálat eredményeként kirajzolódó tendencia pedig arrafelé mutat, hogy az érvénytelenítésnek nincsen extraterritoriális hatálya.

A jelen fejezetben azonban rámutatunk az első kérdésre válaszul kapott nem extraterritoriális érvénytelenítés paradox jellegére, és arra, hogy ez a paradox jelleg egyúttal az alapul fekvő vizsgálati kérdés alkalmatlanságára is rávilágít.

#### 1 A nem extraterritoriális hatályú érvénytelenítés paradoxona

A nem extraterritoriális hatályú érvénytelenítés paradox jellegének bemutatásához először az érvénytelenítés jogintézményének rendszertani helyét, és abból fakadó funkcióját kell feltárnunk, ezt követően pedig azt kell vizsgálni, hogy az érvénytelenítés jogintézményének milyen sajátosságokkal kell rendelkeznie ahhoz, hogy e funkcióját megfelelő módon lássa el.

A paradox jelleg akkor nyer bizonyítást, ha beigazolódik, hogy az érvénytelenítés képtelen betölteni a rendeltetését az extraterritoriális jelleg nélkül, vagy, hogy valamely, a funkciójából fakadó sajátosságának szükségszerű következménye az extraterritoriális hatály. Az érvénytelenítés rendszertani helyének vizsgálatához a New York-i Egyezmény által felállított kettős kontrollrendszerből kell kiindulnunk, amely a nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletekkel kapcsolatos ellenőrzési mechanizmusokon belül primer és szekunder felülvizsgálati hatásköröket különböztet meg.<sup>122</sup> A kontroll első pillérét az érvénytelenítés keretében a székhely gyakorolhatja. A második pillért az elismerés és végrehajtás megtagadása jelenti, amely jogot minden olyan állam gyakorolhatja, amelyben az ítélet elismerését vagy végrehajtását megkísérik.

<sup>122</sup> A kettős kontrollrendszer gondolata REISMANTÓL származik., Michael W. REISMAN: *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration* (Duke University Press, 1992), idézi PAULSSON (1998a) 38. l. Ezt követően a kettős kontrollrendszer elmélet több szerzőnél is megjelenik, lásd: SCHWARTZ (1997) 128.; CHAN (1999) 214.; VAN DEN BERG (2014) 286.

A kontrollrendszer kettősségére, azért van szükség, mert a két pillér eltérő igényeket elégít ki, eltérő funkciót tölt be. Amíg ugyanis az érvénytelenítés lehetősége egy általános kontroll-lehetőség a választottbírói eljárás egy olyan időpillanatában, amikor sem a felek sem a bíróság nem lehet azzal tisztában, hogy milyen utóélete lesz vagy lehetne a választottbírói ítéletnek, addig a végrehajtás megtagadása az egy adott államban ténylegesen megindított végrehajtási eljárásban megjelenő kontroll lehetősége, amelynek hatása mind a felek, mind a bíróság számára tisztán látható előre. A kettős kontrollrendszer rendeltetésszerű működéséhez az szükséges, hogy a két pillér között valódi különbség legyen<sup>123</sup>, e nélkül ugyanis a rendszer következetes kettőssége következetlen megkettőződésé silányul.

Álláspontunk szerint két sajátosság adódik abból, hogy az érvénytelenítés csak akkor képes betölteni a rendszertani helyéből fakadó funkcióját, ha érdemben különbözik a végrehajtás megtagadásától.

Az első sajátosság az, hogy az érvénytelenítés megsemmisítő típusú (*nullification*) felülvizsgálat, szemben a végrehajtás megtagadásával, amely csak és kizárólag az adott országban való végrehajtásra van hatással.<sup>124</sup> A másik sajátosság pedig az, hogy a választottbírói ítélet érvénytelenítése esetén a feleknek lehetősége van a választottbírói eljárás újbóli lefolytatására. A végrehajtás megtagadása esetén ugyanis az újbóli eljárásra nincsen lehetőség, még akkor sem, ha a megtagadásra ad absurdum a Föld összes államában sor került.

A fent nevezett mindkét sajátosság magában hordozza, az érvénytelenítés extraterritoriális hatályának szükségszerűségét, az előbbi formállogikai, az utóbbi pedig jogdogmatikai alapon. Az érvénytelenítés megsemmisítő jellegéből fakadó teljes véglegessége ugyanis csak akkor értelmezhető, ha az a véglegesség extraterritoriális jelleggel minden esetleges elismerő vagy végrehajtó fórumra kihat. Ellenkező esetben ugyanis a véglegesség relativizálna, és a két pillér közötti különbség eltűnne. Abból, hogy az érvénytelenítés esetén lehetőség van az újbóli eljárásra, azért következik az extraterritoriális hatály szükségszerűsége, mert ellenkező esetben a jogrendszer nyíltan legitimálná a jogbiztonság egyik alapkövének, a *res iudicata* elvének teljes megkerülését, hiszen lehetőséget adna arra, hogy ugyanazon jogvitában több, akár egymással ellentétes választottbírói ítélet létezzon.

Azáltal tehát, hogy beigazolódott, hogy az érvénytelenítés rendszertani funkciójából fakadó sajátosságai feltételezik annak extraterritoriális hatályát, bizonyítás nyert a nem extraterritoriális érvénytelenítés paradox jellege.

Az extraterritoriális érvénytelenítés imént bizonyított paradox volta rámutat arra, hogy az első vizsgálati kérdés, amely kétségbe vonja az érvénytelenítés extraterritoriális hatályát, inherensen logikátlan, mert azon a feltételezésen alapszik, hogy az érvénytelenítés extraterritoriális hatálya megkérdőjelezhető az érvénytelenítés jogintézménye létjogosultságának megkérdőjelezése nélkül, miközben a hatály valójában nem egy a jogintézménytől függetlenül létező paraméter, hanem annak esszenciális fogalmi eleme, azaz önállóan kérdésessé nem

<sup>123</sup> REISMAN–RICHARDSON (2012) 26.

<sup>124</sup> Uo.

tehető része. Ahhoz tehát, hogy az adott államnak az extraterritoriális kontroll gyakorlására való jogosultságát megkérdőjelezzük, nem az extraterritoriális jelleget, hanem általában véve a kontrollrendszer első pillérének, azaz az érvénytelenítésnek a legitimitását kell kérdésessé tennünk. Ebből kifolyólag annak axiómaként való tételezése mellett, hogy az érvénytelenítés definíció szerint csak extraterritoriális hatályú lehet, az új vizsgálati kérdést úgy fogalmazhatjuk meg, hogy van-e egyáltalán létjogosultsága az érvénytelenítés jogintézményének.

## 2. Válaszkeresés – az érvénytelenítés létjogosultsága

A következőkben tehát arra a kérdésre keressük a választ, hogy van-e létjogosultsága az érvénytelenítés jogintézményének. Számos szerző megkérdőjelezi a székhely állam arra vonatkozó jogosultságát, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbírói eljárással kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének gyakorlása körében univerzális hatályú döntést hozzon, és ezáltal az akaratát a vele egyenrangú szuverénekre erőltesse.<sup>125</sup> E szerzők érvelésüket általában arra alapozzák, hogy az állam igazságmonopóliuma nem terjed túl annak területi határain, „mert az egyes államoknak mint politikai entitásoknak aligha lehet funkciója, illetve érdeke az, hogy a világ bármely jogalanyai között létrejövő privát viszonyokban univerzális igazságot szolgáltatassanak.”<sup>126</sup> Az egyes államoknak az extraterritoriális hatályú döntéshez való jogosultsága abból az irányból is támadható, hogy az adott állam jogrendjére semmilyen veszélyt nem jelenthet, ha egy az állam területén meghozott nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletet más állam területén végrehajtanak.<sup>127</sup>

A fent idézett szerzők a székhelyállam univerzális hatályú döntésre való jogosultságának kérdésessé tételével tulajdonképpen a korábban ismertetett kettős kontrollrendszer legitimitását kérdőjelezik meg. Ha a felülvizsgálati jogkörhöz fűződő állami érdeket állítjuk a középpontba, akkor abból a szempontból tényleg vitathatóvá válik a kettős kontrollrendszer legitimitása, hogy az erősebb jogosultságokat ad annak az államnak, amelynek csak teoretikus érdeke fűződik a kontroll gyakorlásához, mint annak az államnak, amely a végrehajtás során valósan, és közvetlenül érintett. Ez a gondolatmenet végeredményben oda futtatható ki, hogy a kettős kontrollrendszer legitimitási deficitje csak azzal oldható fel, ha az érvénytelenítés jogintézményét eltöröljük.

Mielőtt azonban – eljutva arra a következtetésre, hogy az érvénytelenítés nem fosztható meg annak extraterritoriális hatályától – a jogintézményt egészében nyilvánítanánk illegitimé és emelnénk ki a rendszerből, észre kell vennünk, hogy az érvénytelenítés létjogosultsága valójában nem az államok, hanem a felek érdekviszonyai felől közelítve vizsgálendő.

Álláspontunk szerint a felek nézőpontjából az érvénytelenítés lehetősége két okból tűnik nélkülözhetetlennek, amely két ok kapcsán vissza kell utalnunk az érvénytelenítés rendszertani helye által meghatározott funkciójára és e funkciójából

<sup>125</sup> AVANESSIAN (1991) 20.; PAULSSON (1998a) 18.; LASTENOISE (1999) 38.; FOUCHARD (1999); GAILLARD (1999b) 44.;

<sup>126</sup> AVANESSIAN (1991) 20.

<sup>127</sup> LASTENOISE (1999) 38.

fakadó sajátosságaira, a nélkülözhetetlenség okai ugyanis e két sajátosságból vezethetők le.

A feleknek az érvénytelenítés intézményére egyrészt annak megsemmisítő jellege miatt van szüksége, mert abból kifolyólag, hogy az érvénytelenítéssel az ítélet jogi szempontból végleg megszűnik létezni, a felek egyszer és mindörökre megszabadulhatnak az eljárási garanciákat súlyosan figyelmen kívül hagyó, komoly hibától szenvedő választottbírói ítéletektől. Ezzel szemben, ha a kettős kontrollmechanizmus csak a szekunder szintre redukálná, ahogy azt fentebb idézett szerzők kívánatosnak tartanák,<sup>128</sup> a vesztes fél arra kényszerülne, hogy minden egyes olyan fórumon, amely előtt a másik fél végrehajtást kezdeményez, újra és újra érdemi kifogásokat terjesszen elő.<sup>129</sup> Ezt a helyzetet Reisman egy angol közmondást parafrázálva találóan úgy jellemzi, hogy „*if the buck does not stop at the primary jurisdiction, it may not stop anywhere*”<sup>130</sup>

Az érvénytelenítés intézménye nélkülözhetetlenségének másik oka abban rejlik, hogy csak és kizárólag érvénytelenítés esetén van lehetősége a feleknek a választottbírói eljárás újbóli lefolytatására. Amellett ugyanis, hogy vesztes felet az érvénytelenítés megsemmisítő jellege megóvja a végtelenített pereskedéstől, azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a felek eredeti célja a jogvitájuknak egy végrehajtható ítélettel való végleges rendezése, amely cél az első ítélet hibás volta esetén csak úgy érhető el, ha az érvénytelenítés tényének következtében lehetőség van az eljárás újbóli lefolytatására. Ebből következik tehát, hogy az az elsőre meggyőzőnek tűnő érvelés, miszerint az érvénytelenítésnek azért sincsen létjogosultsága, mert ha a választottbírói ítélet valóban olyan mértékben jogsértő, hogy az az érvénytelenítéséhez vezethetne, akkor egyébként sem lenne olyan ország, amely azt végrehajtaná,<sup>131</sup> valójában hibás, mert figyelmen kívül hagyja az érvénytelenítés e második lényegi következményét.

Azt, hogy a feleknek valós igénye van az érvénytelenítés jogintézményére, szemléletesen bizonyítja a belgiumi választottbírói jog módosításainak története. A belga törvényhozás 1985-ben azért módosította a választottbírói jogát, hogy Belgiumot még vonzóbb nemzetközi kereskedelmi választottbírói székhellyé tegye.<sup>132</sup> A módosítás tartalma szerint abban az esetben, ha egy belgiumi székhelyű választottbírói eljárásban sem a felek valamelyikének, sem a jogvita tárgyának nem volt kapcsolata Belgiummal, az érvénytelenítés lehetősége kizárt volt. A '85-ös módosítás azonban olyannyira nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hogy Belgium népszerűsége nemhogy nem nőtt, de rohamosan zuhanni kezdett.<sup>133</sup> Belgium a sikertelenség hatására felismerve az érvénytelenítés jogintézménye iránti

<sup>128</sup> Lásd: 119. lj.

<sup>129</sup> VAN DEN BERG (1981) 355.; PARK (1983); REISMAN–RICHARDSON (2012) 29.

<sup>130</sup> Michael W. REISMAN: *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration*, (Duke University Press, 1992) 118. idézi VAN DEN BERG (2014) 287.

<sup>131</sup> LASTENOUSE (1999) 44.

<sup>132</sup> PAULSSON (1986) 69.

<sup>133</sup> VAN DEN BERG (2014) 276.

igényt,<sup>134</sup> egy 1998-as újabb módosítással visszaállította az érvénytelenítés jogintézményét, megengedve azonban a feleknek a kiszerezés lehetőségét.<sup>135</sup>

A második vizsgálati kérdésre válaszolva tehát elmondhatjuk, hogy annak ellenére, hogy számos szerző megkérdőjelezi a székhely államnak az érvénytelenítési jog gyakorlásához fűződő érdekét, és ezen keresztül a kettős kontrollrendszer legitimitását, az érvénytelenítés jogintézményére igenis szükség van, anélkül ugyanis a felek helyzete jelentősen elnehezülne, és a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás képtelen lenne betölteni a rendeltetését. Az érvénytelenítési jogkör jogosultjával kapcsolatos kérdés azonban továbbra is eldöntésre vár.

#### **IV. Harmadik kérdés – Ki gyakorolhatja az érvénytelenítés jogát?**

Az első vizsgálati kérdés alapján az érvénytelenítés hatályát vizsgáltuk, ezzel kapcsolatban azonban rámutattunk e kérdés abból fakadó helytelenségére, hogy az érvénytelenítésnek az extraterritoriális hatály elidegeníthetetlen fogalmi eleme, ezért ez utóbbi önállóan, az érvénytelenítés létjogosultságának megkérdőjelezése nélkül kérdésessé nem tehető. Ennek megfelelően az első vizsgálati kérdést újrafogalmaztuk, és a módosított változat már az érvénytelenítés létjogosultságára vonatkozott. E kérdés kapcsán rávilágítottuk arra, hogy a helyes megközelítés nem az állami érdekeket, hanem a felek érdekeit mérlegeli, és mivel a felek számára az érvénytelenítés jogintézménye nélkülözhetetlen, a létjogosultsággal kapcsolatos kérdésre pozitív választ adtunk.

Az, hogy az érvénytelenítés létjogosultságával kapcsolatos kérdésben a felek érdekei előtérbe helyezendők az állami érdekekkel szemben, nem jelenti azonban azt, hogy az érvénytelenítési jogkör gyakorlásával kapcsolatos kérdésben is ugyanez a helyzet. Amíg ugyanis az érvénytelenítés jogintézményének a kontrollrendszerből való kiemelése hűsbavágóan érintené a feleket, az érvénytelenítéssel kapcsolatos feladatmegosztás közvetlenül az államoknak, és nem pedig a választottbíráskodás egyéb szereplőinek az érdekeire van hatással.<sup>136</sup> A következőkben tehát azt vizsgáljuk, hogy milyen érdekek alapján, és kinek kellene jogosultnak lennie az érvénytelenítési jogkör gyakorlására.

#### **1. Válaszkeresés – az érvénytelenítési jogkör jogosultja**

Álláspontunk szerint arra a kérdésre, hogy ki gyakorolhassa az érvénytelenítés jogát, alapvetően két válasz képzelhető el. Vagy egy szuverén államot, vagy az államok nemzetközi közösségét illetheti meg az érvénytelenítés joga. A két válasz két különböző alapfeltevésből indul ki, de a saját rendszerén belül mindkettő következetes, amiből az következik, hogy a köztük történő választás értékvalasztás, nem pedig helyes–helytelen distinkció. Látnunk kell azonban, hogy az érvénytelenítési jogkör jogosultjával kapcsolatos értékvalasztás valójában – a dolgozat elméleti modelleket bemutató fejezetében vázolt logika alapján – ismét a

<sup>134</sup> DEMEYERE (1999) 308.

<sup>135</sup> BLOCK–HANOTIAU (1999).

<sup>136</sup> REISMAN–RICHARDSON (2012) 24.



nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetéről alkotott különböző modellek közötti választást jelenti.

Célszerűnek látjuk e tekintetben nem a már elemzett paradigmához és modellekhez visszatérni, hanem egy új paradigmát és ezen belül két új modellt bevezetni, amelyek az érvénytelenítési jogkör jogosultjával kapcsolatos értékválasztás szempontjából még szemléletesebben ábrázolják a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetét. Az új paradigma abból indul ki, hogy a választottbíráskodásnak létezik egy tisztán nemzeti (*domestic*) és egy tisztán nemzetközi változata, a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás pedig e két forma elegye, a kérdés csak az, hogy milyen arányban. A jelen dolgozatban domesztikációs modellnek nevezett felfogás szerint a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás nagyobb arányban hordozza magában a nemzeti kereskedelmi választottbíráskodás sajátosságait, míg az internacionális modell szerint a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás az államokat érintő választottbíráskodással tekinthető hasonló lényegűnek.

A domesztikációs modell tehát, a szuverenitás-központú modellekhez hasonlóan, azt vallja, hogy a választottbírói ítélet az adott állam jogrendjéből nyeri kötelező erejét és jogi értelemben vett kikényszeríthetőségét, azaz a székhely mintegy domesztikálja a hozzá esetenként akár semmilyen módon nem kapcsolódó jogvita rendezését. Így tehát, mivel a választottbírói eljárás az adott állam jogrendjének integráns része,<sup>137</sup> természetszerű, hogy a választottbírói ítélet érvényességével kapcsolatos utolsó szó is ezt az államot illeti meg, azaz eszerint a modell szerint az érvénytelenítési jog gyakorlására valamely állam kellene, hogy jogosult legyen.

Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mely államot illesse meg ez a jogosultság, túlmutat a domesztikációs modell absztrakt keretein. A kérdés azonban *de lege lata* megválaszolható a New York-i Egyezmény V. cikk 1. bekezdésének e) pontjára való utalással,<sup>138</sup> másrészt normatív módon annak a megállapításával, hogy a székhely állam a leginkább megfelelő arra, hogy az érvénytelenítési jogkört gyakorolja,<sup>139</sup> többek között azért is, mert a feleknek a székhely kikötésére vonatkozó megállapodása felfogható úgy is, hogy azáltal a választottbírói eljárásukat az adott állam joghatósága alá helyezik.

Abból a szempontból logikusnak tűnik a domesztikációs felfogás szerinti hasonlítás, hogy a felek mind a nemzeti, mind a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás esetén az alapvetőnek tekinthető állami bírósági út helyett választják a jogvitájuk elintézésére megfelelőbbnek tartott választottbírói utat. Észre kell azonban vennünk, hogy az állami út alóli kiszereződés motivációja a két esetben részben eltérő.<sup>140</sup> Amíg ugyanis a nemzeti választottbíráskodás esetén a felek az állami bírósági rendszer és eljárás, mint olyan alól szerződnek ki, mert a választottbírói utat hatékonyabbnak tartják, addig a nemzetközi kereskedelmi

<sup>137</sup> GAILLARD (1999b) 31.

<sup>138</sup> Vannak olyan nézetek, amelyek szerint az érvénytelenítési jogkör jogosultjának az Egyezmény általi megkettőzése károszt okozhat. HIRSCH (1979); Azzal kapcsolatban azonban, hogy két állam közül melyiknek kellene e jogot gyakorolnia, nincsen egyetértés az irodalomban. Lásd: 30. lj.

<sup>139</sup> PAULSSON (1981) 370.; PARK (1983) 31.

<sup>140</sup> PARK (1995) 137.

választottbíráskodás esetén az állami szuverenitásból fakadó igazságmonopólium, mint olyan alól akarnak a felek kiszerezni, mert a köztük lévő ügylet és a jogvita nemzetközi jellege nemzeti szempontokat figyelmen kívül hagyó, pártatlan eljárást követel.<sup>141</sup>

A felek motivációjának e sajátossága azonban a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodást az államokat érintő választottbíráskodással teszi hasonlatossá. Abból a megfontolásból kiindulva pedig, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás intézményét életre hívó igények sok szempontból hasonlóak azokhoz az indokhoz, amelyek az államokat érintő jogviták választottbírói útra való utalását alátámasztják, sok szerző arra a következtetésre jut, hogy üdvös lenne, ha a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás kontrollrendszere az államokat érintő választottbíráskodását mintázná, azaz ha a választottbírói ítélet érvénytelenítésére egy független nemzetközi szerv lenne jogosult.<sup>142</sup>

Jól látszik tehát, hogy ha a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás természetéről alkotott internacionális modellt fogadjuk el, és ezáltal az érvénytelenítés jogkörének a gyakorlását az államok nemzetközi közösségének a jogosultságává tesszük, akkor az tűnik az ideális megoldásnak, hogy e jogosultság gyakorlója egy erre a célra létrehozott nemzetközi szerv legyen.

Álláspontunk szerint e szerv létrehozásáig a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás kontrollrendszerének internacionalizálására a New York-i Egyezmény jelenlegi keretein belül az a megoldás képzelhető el, hogy az érvénytelenítés során a székhely az államok közösségének képviselőjeként, nem pedig a joghatósága alá tartozó jogviták felett hatalmat gyakorló szuverénként jár el. Ebből fakadó lényeges különbség azonban, hogy a nemzetközi közösség képviselőjeként eljáró állam csak a választottbíráskodást támogató államok nemzetközi közössége által általánosan elismert standardizált okokra alapított érvénytelenítésre lehetne jogosult,<sup>143</sup> sajátos nemzeti érdekeit pedig csak az extraterritoriális hatállyal nem bíró kontrolleszköz, a végrehajtás megtagadása útján érvényesíthetné.

Mint ahogy azt fentebb is lefektettük a domesztikációs és az internacionális elmélet közötti választás értékaválasztás. Abban az értelemben tehát nem feloldható a vita, hogy a kettő közül valamelyik helyes válaszként felmutatható lenne. Ismét előállt tehát az a helyzet, hogy nincs egyértelmű válasz, de van egy kirajzolódni látszó tendencia, amely a mérleg nyelvét egyre inkább az internacionális modell felé billenti. Az érvénytelenített választottbírói ítéletek végrehajtásával kapcsolatban bemutatott több szinten zajló folyamatok ugyanis egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásnak egyre inkább a nemzetközi jellege domborodik ki. Az autonóm nemzetközi szerv legitimitását erősíti az is, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbírói úton eldöntött ügyek száma folyamatosan növekszik, és az abszolút értelemben vett számnövekedés mellett a

<sup>141</sup> PARK (1989) 274., REISMAN-RICHARDSON (2012) 19.

<sup>142</sup> Lásd például: YU (1998) 154–158.; FOUCHARD (1999) 613.; GAILLARD (1999b) 41.; WERNER (1999); Többen közülük konkrét követendő példaként hivatkoznak a befektetésvédelmi ICSID eljárások felülvizsgálati rendszerére, lásd: LASTENOUSE (1999) 42.; VAN DEN BERG (2014) 287.

<sup>143</sup> Ezekkel az okokkal kapcsolatban lásd: PAULSSON (1998a).

választottbíróóság elé utalt ügyek aránya is nő.<sup>144</sup> Egyre kevésbé egyértelmű tehát, hogy a nemzetközi kereskedelmi ügyekben az állami és a választottbíróági út közül tulajdonképpen melyik tekinthető alternatívának. Márpedig azáltal, hogy már-már kérdésessé válik, hogy a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás *de facto opt in* vagy *opt out* rendszernek minősíthető, egyre inkább megkérdőjeleződik az is, hogy lehet-e az államé az utolsó szó abban a bizonyos homokozóban történetekkel kapcsolatban.

„E szegmense a határokon átnyúló jogi kapcsolatoknak egy fejlődésben lévő terület [...], ezért a nyitott és kritikus szemlélet elengedhetetlen ahhoz, hogy elérjük a kölcsönös megértést és kiszámíthatóságot, sőt akár a teljes egyetértést.”<sup>145</sup> Paulsson 1983-ban mondott szavai ma is teljesen megállják a helyüket.

## Felhasznált irodalom

### Monográfiák

- BORN (2014) BORN, Gary B.: *International Commercial Arbitration* (Alphen aan Rijn, Kluwer Law International 2014)
- CARBONNEAU (2000) CARBONNEAU, Thomas E.: *Cases and Materials on The Law and Practice of Arbitration 2. kiadás* (Juris Publishing 2000)
- DOMKE (1991) DOMKE, Martin – WILNER, Gabriel M.: *Domke on commercial arbitration: (the law of practice of commercial arbitration)* (Deerfield Il, Clark Boardman Callaghan 1991)
- GAILLARD (2013) GAILLARD, Emmanuel: *A nemzetközi választottbíráskodás jogának elmélete* [ford. Korom Veronika és Metzinger Péter] (Budapest, HVG-Orac 2013)
- FOUCHARD–GAILLARD–GOLDMAN (1999) GAILLARD, Emmanuel – SAVAGE, John (szerk.): *Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration* (Hága, Kluwer Law International 1999)
- ICCA (2011) International Council for Commercial Arbitration: *ICCA's Guide to the Interpretation of the 1958 New York Convention: A Handbook for Judges* (Hága, International Council for Commercial Arbitration 2011)
- KRONKE (2010) KRONKE, Herbert [et al.] (szerk.): *Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards: A Global Commentary on the New York Convention* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2010)

<sup>144</sup> BORN (2014) 93–97.

<sup>145</sup> PAULSSON (1983) 61.

- LEW (1978) LEW, Julian D. M.: *Applicable law in international commercial arbitration: a study in commercial arbitration awards* (Dobbs Ferry NY, Oceana 1978)
- ONYEMA (2010) ONYEMA, Emilia: *International Commercial Arbitration and the Arbitrator's Contract* (Abingdon on Thames, Routledge 2010)
- PLATTO–HORTON (1993) PLATTO, Charles – HORTON, William G. (szerk.): *Enforcement of foreign judgements worldwide 2. kiadás* (London, Graham & Trotman 1993)
- REDFERN–HUNTER (2009) REDFERN, Alan – HUNTER, Martin J. (et al.): *Redfern and Hunter on International Arbitration 5. kiadás* (Oxford, Oxford University Press 2009)
- RUBINO-SAMMARTANO (2001) RUBINO-SAMMARTANO, Mauro: *International Arbitration Law and Practice 2. kiadás* (Hága, Kluwer Law International 2001)
- VAN DEN BERG (1981) VAN DEN BERG, Jan Albert: *The New York Arbitration Convention of 1958: Towards a Uniform Judicial Interpretation* (Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers 1981)
- VÁRADY–BARCELÓ–MEHREN (2012) VÁRADY, Tibor – BARCELÓ, John J. – MEHREN, Arthur T.: *International Commercial Arbitration: A Transnational Perspective 5. kiadás* (St. Paul, Thomson Reuters 2012)

### Tanulmányok

- DE BOISSÉSON (1999) DE BOISSÉSON, Matthieu: *Enforcement in Action: Harmonization Versus Unification* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 593–600.
- DONOVAN (2009) DONOVAN, Donald Francis: *Current Developments in the United States* in ROVINE, Arthur W. (szerk.) *Contemporary Issues in International Arbitration and Mediation*, (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers 2009) 83–85.
- GAILLARD (1999a) GAILLARD, Emmanuel: *Enforcement of Awards Set Aside in the Country of Origin: The French Experience* in VAN DEN

- BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 505–527.
- FOUCHARD (1999) FOUCHARD, Philippe: *Suggestions to Improve the International Efficacy of Arbitral Awards* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 601–615.
- HASCHER (1995) HASCHER, Dominique T.: *European Convention on International Commercial Arbitration (European Convention, 1961) – Commentary* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *XX Yearbook Commercial Arbitration* (Hága, Kluwer Law International 1995) 1006–1041.
- MAYER, P. (2001) MAYER, Pierre: *Revisiting Hilmarton and Chromalloy* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.), *International Arbitration and National Courts: The Never Ending Story* (Hága, Kluwer Law International 2001) 165–176.
- PAULSSON (1987) PAULSSON, Jan: *The extent of independence of international arbitration from the law of the situs* in LEW, Julian D. M. (szerk.): *Contemporary Problems in International Arbitration* (Dordrecht, Springer-Science+Business Media 1987) 141–148.
- REISMAN–RICHARDSON (2012) REISMAN, Michael W. – RICHARDSON, Brian: *The Present – Commercial Arbitration as a Transnational System of Justice: Tribunals and Courts: An Interpretation of the Architecture of International Commercial Arbitration* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Arbitration: The Next Fifty Years*, (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International 2012) 17–65.
- RIVKIN (1999) RIVKIN, David W.: *The Enforcement of Awards Nullified in the Country of Origin: The American Experience* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 528–543.
- TANIGUCHI (1999) TANIGUCHI, Yasuhei: *Enforcement in Action: Theoretical and Practical Problems* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and*

*Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 589–592.

- VAN DEN BERG (1999) VAN DEN BERG, Albert Jan: *The Application of the New York Convention by the Courts* in VAN DEN BERG, Albert Jan (szerk.): *Improving the Efficiency of Arbitration Agreements and Awards: 40 Years of Application of the New York Convention* (Hága, Kluwer Law International 1999) 25–35.

### Folyóiratcikkek

- ATTERBURY (1992) ATTERBURY, S. Ward: *Enforcement of A-National Arbitral Awards Under the New York Convention of 1958*, Virginia Journal of International Law 1992/Winter 471–517.
- AVANESSIAN (1991) AVANESSIAN, Aida: *The New York Convention and Denationalised Arbitral Awards: (With Emphasis on the Iran – United States Claims Tribunal)*, Journal of International Arbitration 1991/1. 5–30.
- BLOCK–HANOTIAU (1999) BLOCK, Guy – HANOTIAU, Bernard: *The Law of 19 May 1998 Amending Belgian Arbitration Legislation*, Arbitration International 1999. 97–100.
- CHAN (1999) CHAN, Ray Y.: *The Enforceability of Annulled Foreign Arbitral Awards in the Unites States: A Critique of Chromalloy*, Boston University International Law Journal 1999/Spring 141–215.
- DEMEYERE (1999) DEMEYERE, Luc: *1998 Amendments to Belgian Arbitration Law: An Overview*, Arbitration International 1999. 295–314.
- DESHPANDE (1991) DESHPANDE, Vikram S.: *Article V. 1 (e) of the 1958 New York Convention: A Plea for Harmonious and Purposive Interpretation*, Journal of International Arbitration 1991/3. 77–90.
- DRAHOZAL (2000) DRAHOZAL, Christopher R.: *Enfrocing Vacated International Arbitration Awards: An Economic Approach*, American Review of International Arbitration 2000. 451–479.
- FOUCHARD (1997) FOUCHARD, Philippe: *La Portée Internationale de L'annulation de la Sentence Arbitrale dans Son Pays D'origine*, Revue de l'Arbitrage 1997. 329–352.

- GAILLARD (1988) GAILLARD, Emmanuel: *A Foreign View of the New Swiss Law on International Arbitration*, International 1988. 25–31.
- GAILLARD (1999b) GAILLARD, Emmanuel: *The Enforcement of Awards set Aside in the Country of Origin*, ICSID Review 1999. 16–45.
- GHARAVI (1997) GHARAVI, Hamid G.: *Chromalloy: Another view*, Mealey's International Arbitration Report January 1997. 21–27.
- HIRSCH (1979) HIRSCH, Alain: *The Place of Arbitration and the Lex Arbitri*, Arbitration Journal 1979/3. 43–48.
- HULBERT (1998) HULBERT: *Further Observations on Chromalloy: A Contract Misconstrued, A Law Misapplied, and An Opportunity Foregone*, ICSID Review 1998. 124–144.
- JARROSSON (1994) JARROSSON, Charles: *Note – Cour de cassation (1re Ch. civ.) 23 mars 1994 - Société Hilmarton v. société OTV*, Revue de l'Arbitrage 1994. 329–336.
- LASTENOUSE (1999) LASTENOUSE, Pierre: *Why Setting Aside an Arbitral Award is not Enough to Remove it from the International Scene*, Journal of International Arbitration 1999/2. 25–48.
- KECSKÉS–KOVÁCS (2011) KECSKÉS László – KOVÁCS Kolos: *A választottbíráskodás XX. századi fejlődése a nemzetközi egyezmények és dokumentumok tükrében*, Európai Jog 2011/3. 21–36.
- MALOUCHE (1991) MALOUCHE, Habib: *Recent Developments in Arbitration Law in Tunisia*, Journal of International Arbitration 1991/2. 23–32.
- MANN (1984) MANN, F. A.: *England Rejects "Delocalised" Contracts and Arbitration*, The International and Comparative Law Quarterly 1984. 193–198.
- MANN (1985) MANN, F. A.: *Where is an award made?*, Arbitration International 1985. 107–108.
- MANN (1986) MANN, F. A.: *The UNCITRAL Model Law - Lex Facit Arbitrum*, Arbitration International 1986. 241 – 260.
- MAYER, U. C. (1998) MAYER, Ulrich C.: *The Enforcement of Annulled Arbitral Awards: Towards a Uniform Judicial Interpretation of the 1958 New York Convention*, Uniform Law Review 1998. 583–

---

599.

- MUSTILL (1989) MUSTILL, Lord Michael: *Arbitration: History and Background*, *Journal of International Arbitration* 1989/2. 43–56.
- OSTROWSKI–SHANY (1998) OSTROWSKI, Stephen T. – SHANY, Yuval: *Chromalloy: United States Law and International Arbitration at the Crossroads*, *New York University Law Review* 1998. 1650–1693.
- PARK–PAULSSON (1983) PARK, William W., PAULSSON, Jan: *The Binding Force of International Arbitral Awards*, *Virginia Journal of International Law* 1983. 253–285.
- PARK (1983) PARK, William W.: *The Lex Loci Arbitri and International Commercial Arbitration*, *International and Comparative Law Quarterly* 1983. 21–52.
- PARK (1989) PARK, William W.: *Judicial Control in the Arbitral Process*, *Arbitration International* 1989. 230–279.
- PARK (1995) PARK, William W.: *Illusion and Reality in International Forum Selection*, *Texas International Law Journal* 1995. 135–204.
- PAULSSON (1981a) PAULSSON, Jan: *Arbitration Unbound: Award Detached from the Law of Its Country of Origin*, *International and Comparative Law Quarterly* 1981. 358–387.
- PAULSSON (1981b) PAULSSON, Jan: *The Role of Swedish Courts in Transnational Commercial Arbitration*, *Virginia Journal of International Law* 1981/Winter 211–251.
- PAULSSON (1983) PAULSSON, Jan: *Delocalisation of International Commercial Arbitration: When and Why it matters*, *International and Comparative Law Quarterly* 1983. 53–61.
- PAULSSON (1986) PAULSSON, Jan: *Arbitration Unbound in Belgium*, *Arbitration International* 1986. 68–72.
- PAULSSON (1998a) PAULSSON, Jan: *Enforcing Arbitral Awards Notwithstanding Local Standard Annulments*, *Asia Pacific Law Review* 1998. 1–28.
- PAULSSON (1998b) PAULSSON, Jan: *May or Must Under the New York Convention: An Exercise in Syntax and Linguistics*, *Arbitration International* 1998. 227–230.



- 
- PAULSSON (2011) PAULSSON, Jan: *Arbitration in Three Dimensions*, International and Comparative Law Quarterly 2011. 291–324.
- PETROCHILOS (1999) PETROCHILOS, Georgios C.: *Enforcing awards annulled in the state of origin under the New York Convention*, International and Comparative Law Quarterly 1999. 856–888.
- READ (1999) READ, Pippa: *Delocalization of International Commercial Arbitration: Its Relevance in the Millennium*, American Review of International Arbitration 1999. 177–202.
- SAMPLINER (1997) SAMPLINER, Gary H.: *Enforcement of Nullified Foreign Arbitral Awards - Chromalloy Revisited*, Journal of International Arbitration 1997/3. 141–166.
- SANDERS (1959) SANDERS, Pieter: *New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Awards*, Netherlands International Law Review 1959. 43–55.
- SANDERS (1995) SANDERS, Pieter: *Unity and Diversity in the Adoption of the Model Law*, Arbitration International, 1995. 1–38.
- SANDROCK (2001) SANDROCK, Otto: *To Continue Nationalizing or to De-Nationalize That Is Now the Question*, American Review of International Arbitration 2001. 301–334.
- SCHWARTZ (1997) SCHWARTZ, Eric A.: *Comment on Chromalloy Hilmarton, à l'américaine*, Journal of International Arbitration 1997/2. 126–136.
- SMIT (1989) SMIT, Hans: *A-National Arbitration*, Tulane Law Review 1989/3. 629–646.
- VAN DEN BERG (1985) VAN DEN BERG, Albert Jan: *When Is An Arbitral Award Non-Domestic Under the New York Convention of 1958?*, Pace Law Review 1985/Fall 25–68.
- VAN DEN BERG (2010) VAN DEN BERG, Albert Jan: *Enforcement of Arbitral Awards Annulled in Russia*, Journal of International Arbitration 2010. 179–198.
- VAN DEN BERG (2011) VAN DEN BERG, Albert Jan: *Enforcement of Arbitral Awards Annulled in Russia – Case Comment on Dutch Supreme Court of 25 June 2010*, Journal of International Arbitration

2011. 617–641.

- VAN DEN BERG (2014) VAN DEN BERG, Albert Jan: *Should the Setting Aside of the Arbitral Award be Abolished?*, ICSID Review 2014. 263–268.
- WERNER (1999) WERNER, Jacques: *An Agenda for the Millenium*, Journal of International Arbitration 1999/3. 1–4.
- YU (1998) YU, Hong-Lin: *Total Separation of International Commercial Arbitration and Court Regime*, Journal of International Arbitration 1998/2. 145–166.
- YU–SAUZIER (2000) YU, Hong-Lin – SAUZIER, Eric: *From Arbitrator's Immunity to the Fifth Theory of International Arbitration*, International Arbitration Law Review 2000. 114–121.
- YU (2004) YU, Hong-Lin: *Explore the Void – An Evaluation of Arbitration Theories: Part I*, International Arbitration Law Review 2004. 180–190.
- YU (2005) YU, Hong-Lin: *Explore the Void – An Evaluation of Arbitration Theories: Part II*, International Arbitration Law Review 2005. 14–22.

### **Esetek**

- Götaverken (F)* France No. 3, General National Maritime Transport Company (GMTC) Libya, as legal successor of Libyan General Maritime Transport Organization (GMTO) v. AB Götaverken, Cour D'Appel (1st Chamber) Of Paris, 21 February 1980, VI Yearbook Commercial Arbitration (Kluwer International 1981) 221–224.
- Norsolor (F)* Pabalk Ticaret Limited Sirketi v. Norsolor S.A., Cour de Cassation [Supreme Court] (First Civil Chamber), 9 October 1984, XI Yearbook Commercial Arbitration (1986) 484–490.
- Polish Ocean Line (F)* Société Polish Ocean Line v. société Jolasry, Cour de Cassation (1Ch. civile), 10 March 1993, Revue de l'Arbitrage (1993) 276.
- Oberstergerichtshof (A)* Kajo-Erzeugnisse Essenzen GmbH v. DO Zdravilisce Radenska, Oberster Gerichtshof, 20 October 1993; 23 February 1998, XXIV Yearbook Commercial Arbitration (1999)

919–927.

- Chromalloy (US)* US No. 230, Chromalloy Aeroservices Inc. v. The Arab Republic of Egypt, United States District Court, District of Columbia, Civil No. 94-2339 (JLG), 31 July 1996, XXII Yearbook Commercial Arbitration (1997) 1001–1012.
- Chromalloy (F)* Cour d'Appel, Paris, 14 January 1997 (The Arab Republic of Egypt v. Chromalloy Aeroservices, Inc.), XXII Yearbook Commercial Arbitration (1997) 691–695.
- Hilmarton (F)* Cour de Cassation, 10 June 1997 (Omnium de Traitement et de Valorisation - OTV v. Hilmarton), XXII Yearbook Commercial Arbitration (1997) 696–698.
- Baker Marine (US)* Baker Marine (Nig.) v. Chevron (Nig.) Ltd., Chevron Corp., Inc. and others, United States Court of Appeals for the Second Circuit, Not Indicated, 12 August 1999, ASA Bulletin (1999) 575–582.
- Oberlandesgericht, Rostock (D)* Oberlandesgericht, Rostock, October 28, 1999, XXV Yearbook Commercial Arbitration (2000) 717.
- Spier (US)* US No. 325, Martin I. Spier v. Calzaturificio Tecnica, S.p.A., United States District Court, Southern District of New York, 86 Civ. 3447 (CSH), 22 October 1999; 29 November 1999, XXV Yearbook Commercial Arbitration (2000) 1041–1164.
- Oberlandesgericht, Dresden (D)* Oberlandesgericht, Dresden, January 31, 2007, XXXIII Yearbook Commercial Arbitration (2008) 510.
- TermoRio (US)* US No. 621, TermoRio S.A. E.S.P. (Colombia), LeaseCo Group and others v. Electranta S.P. (Colombia), et al., United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 06-7058, 25 May 2007, XXXIII Yearbook Commercial Arbitration (2008) 955–969.
- Yukos – Rosneft (NL)* Netherlands No. 34, OAO Rosneft (Russian Federation) v. Yukos Capital s.a.r.l. (Luxembourg), Hoge Raad [Supreme Court], First Chamber, 09/02565 EE, 25 June 2010, XXXV Yearbook Commercial Arbitration (2010) 423–426.
- Yukos – Rosneft (UK)* Yukos Capital v. OJSC Rosneft Oil Co. [2011] EWHC 1461 (Comm.) (English High Court)

**Jogsabályok és egyéb jogi dokumentumok**

A külföldi választottbírósági ítéletek végrehajtásáról szóló, Genfben 1927. szeptember 26-án kelt Egyezmény

A külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt Egyezmény (Magyarországon az 1962. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetve)

A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény (Magyarországon az 1964. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetve)

Az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) által kidolgozott 1985-ben elfogadott (2006-ban felülvizsgált) modelltörvény.

Az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) által kidolgozott választottbírósági szabályzat

Codice di procedura civile (Olasz polgári eljárásjogi törvénykönyv)

**SOMODY RÓBERT**  
**Az őszi beszéd hatása a magyar politikai kultúrára<sup>1</sup>**

## **1. Bevezetés**

### **1.1 Problémafelvetés**

A rendszerváltás óta eltelt több mint 20 év egyik legnagyobb botrányaként jelent meg a magyar politikai életben az őszi beszéd. A 2006. május 26-án megtartott MSZP frakciógyűlésen az akkor frissen megválasztott szocialista miniszterelnök, Gyurcsány Ferenc mondott el egy olyan beszédet, amely mind tartalmát, mind stílusát tekintve is egyértelműen a párt belső körét alkotóknak szólt.

A beszédet először a Magyar Rádió sugározta cenzúrázott változatban 2006. szeptember 17-én, majd az egész magyar sajtó átvette. (SMUK, 2011) A híradások az elkövetkezendő napokban fő hírként hozták le, amely hatalmas indulatokat váltott ki az emberekből. Az ezt követő tüntetéssorozat kapta a forró ősz nevet, amely a mai napig rengeteg vitának a tárgya.

A dolgozatom alapvetően azt kívánja bemutatni, hogy az őszi beszéd hogyan jelenik meg a napi politikában, illetve arra hatással van-e. A politikai kultúrának mennyire vált a részévé ez a beszéd, illetve egyáltalán jelen van-e még a politikai életben? Abból a hipotézisből indul ki a gondolatmenet, mely szerint ennek a beszédnek a hatásait a mai napig érzékelhetjük és a politikai kultúra egy-egy szegmensét kívánja a dolgozat elemezni.

Természetesen úgy lettek a szempontok kiválasztva, hogy azok relevánsak legyenek a magyar politikai életben, illetve amelyeket akár úgy is észre lehetett venni, ha az ember nem volt napi szinten tájékozott a politikai eseményekben. Utóbbira jó példa lehet a tüntetések vizsgálata, amellyel összefüggésben szeretném keresni a választ arra, hogy vajon megnőtt-e a tüntetések száma 2006-ot követően, avagy sem.

Jelen dolgozat hat főbb hipotézisre kíván választ adni. Ezek olyan állítások, amelyek a hétköznapi életben a politikai beszélgetésekben rendszeresen jelen vannak, így bizonyításuk vagy cáfolásuk fontos lehet. A hipotézisek a következők:

- a. A jobboldali pártok megerősödtek, ezen belül is a radikális jobboldal az őszi beszéd kiszivárogtatása után.
- b. A baloldali politikusok népszerűségének csökkenése.
- c. A politikai szkepticizmus erősödése, a politikai intézményekbe vetett bizalom csökkenése.
- d. Több politikai tiltakozás van a 2006-os forró ősz eseményei óta.
- e. A politikai tiltakozások hevesebbek lettek.
- f. A politikai diskurzusban gyakran jelenik meg az őszi beszéd.

<sup>1</sup>A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Politikatudományi Szekciója 3. tagozatában szerepelt. Konzulens: Dr. Tóth Csaba egyetemi adjunktus

Az „a” és „b” pontok az alapjait képezik a dolgozatnak, mert ezek inkább bemutatni hivatottak a jelenlegi politikai pártok illetve politikusaik népszerűségét. Amennyiben ezekben a kérdésekben a hipotézissel ellentétes adatokat kapnánk (pl.: az MSZP népszerűsége növekedne 2006 után, illetve a baloldali politikusok népszerűsége megugrana 2006 után) nem is lenne értelme a további kutatásnak, mert akkor gyakorlatilag a dolgozat fundamentuma vesztené értelmét.

A „c” pont gyakorlatilag az első kettő hipotézisből következik, hiszen ha azok igazolást nyernek egy adott periódusra, akkor ennek is jellemzően együtt kell mozogni nagyjából a „b” rész mutatójával.

A „d”, „e”, „f” pontok pedig a saját kutatómunka eredményeit mutatják, ahol specifikusan már olyan szempontból vizsgáltam az adatokat, hogy a hipotéziseket igazolni vagy cáfolni lehessen nagy bizonyossággal. Amennyiben ezek a pontok nyernek egyértelmű bizonyítást, abban az esetben lehetne megállapítani, hogy az őszi beszédnek ténylegesen volt hatása a magyar politikai kultúrára.

A téma módszertani megközelítése inkább empirikus alapú, elméleti szinten maga az őszi beszéd és a politikai kultúra kapcsolata még nem rendelkezik nagy irodalmi háttérrel. Abból indul ki a dolgozat, hogy melyek azok a részei a politikai kultúrának, amelyek megismerhetők, illetve hogyan történjen mindez.

A dolgozat témájáról jó lenne egy komplett közvélemény-kutatást végezni, ahol azokat a kérdéseket tudnánk feltenni, hogy az emberek mit gondolnak az őszi beszédéről, illetve a 2006-os forró őszi eseményeiről. Többek közt a következő kérdésekre kaphatnánk pontos válaszokat: hogyan változott az ön szemében a baloldali politikusok megítélése az őszi beszéd kapcsán, esetleg az ön pártpreferenciájára hatással voltak-e a 2006-os őszi események? Esetleg a különféle megítéléseket osztályozhatnánk egy pozitív-negatív skálán, így kapva pontosabb választ a kérdéseinkre. Egy közvélemény-kutatás elkészítése azonban nemcsak idő és energia, hanem pénz kérdése is lenne, így olyan eszközöket kellett keresni, amelyek mégis alkalmasak arra, hogy vizsgálni lehessen a kérdést.

Igyekeztem a politikai kultúra olyan elemeit összeszedni, amelyeket magam is tudok vizsgálni, avagy már jelent meg velük kapcsolatban tanulmány, amelyre építhetek. A politikai rendszerrel szembeni bizalom, illetve a politikusok népszerűségének vizsgálatánál a Medián illetve az Eurobarometer kutatásait tudtam alapul venni, míg a politikai nyelv, illetve a tüntetések vizsgálatánál saját gyűjtést kellett végezniem. A téma szempontjából az utóbbi kettő véleményem szerint hangsúlyosabb, mert ezeket kifejezetten abból a célból gyűjtöttem, hogy az őszi beszéddel összefüggésbe lehessen hozni.

A tüntetések vizsgálatánál a radikalizmus erősödésére kerestem a választ, így egy saját skálán osztályoztam a tiltakozásokat, míg a politikai nyelv átalakulásával kapcsolatban a napirend előtti felszólalásokban végeztem kulcsszavas keresést, illetve a szövegekörnyezet elolvasása után pozitív, illetve negatív csoportba osztottam a felszólalást, annak megfelelően, hogy hogyan beszélnek az őszi beszédéről.

Összességében azt kívánja a dolgozat bizonyítani, hogy az őszi beszéd egy törést hozott a magyar politikai életben. Ezt a törést fogja a dolgozat a továbbiakban bemutatni, illetve a magyar politikai kultúra alakulását az őszi

beszéd óta.

## 1.2 Az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése

A Balatonőszdön elhangzott beszéd 2006. szeptember 18-i nyilvánosságra kerülését követően spontán kezdtek el már aznap este gyülekezni tüntetők a Kossuth téren. Másnap reggel Gyurcsány Ferenc Szocsi utazott, hogy találkozzon Vlagyimir Putyin orosz államfővel, de ezen a napon este már Sólyom László is megszólalt az ügyben, és véleménye szerint „morális válságba” sodródott az ország. Az éjszaka pedig a tüntetők egy csoportja átvonult a Magyar Televízió székháza elé a Szabadság térre, amelyet megostromoltak és követelték, hogy olvassák be a követeléseiket. A rendőrség nem tudta megvédeni a székházat, ahova a tüntetőknek sikerült betörniük. Másnap éjszaka tovább folytatódtak a tüntetések, és a rendőrség többször is összezapott a tüntetőkkel. A rendszerváltás utáni Magyarország a legsúlyosabb belső válságát élte ezekben a napokban, és a tüntetések ekkor mára vidéki nagyvárosokban is megkezdődtek. (GAZSÓ-G. FODOR-STUMPF, 2007) Az önkormányzati választásokig ekkor már csak két hét volt hátra, így a botrány kirobbanása a szocialista párt szereplésére negatívan hatott.

Az önkormányzati választásokon a baloldal vereséget szenvedett, ezért Orbán Viktor bizalmi szavazásként értékelte, ezután felszólította a miniszterelnököt, hogy három napja van lemondani. Gyurcsány Ferenc nem mondott le sőt, október 6-án bizalmi szavazást kért maga ellen és a névszerinti szavazáson a parlamenti többség kiállt mellette. Ezt követően mindennapos tüntetéseket szerveztek a Kossuth térre, továbbá az ellenzéki pártok kivonultak a frakcióvezetők kivételével a parlamentből Gyurcsány Ferenc napirend előtti megszólalásai alatt.

A forró ős eseményei között október 23-i ünnepségsorozat, illetve az azt követő események emelkednek még ki. Ezen a napon megemlékezéseket tartottak a pártok Budapest-szerte, de a radikálisok jogsértő gyülekezését a rendőrség elkezdte feloszlítani. Eközben a Fidesz rendezvényéről is elkezdtek hazaindulni az emberek, akik találkoztak a radikálisokkal. A rendőrség pedig válogatás nélkül elkezdte az embereket ütlegelni, bántalmazni, ráadásul az azonosító jel többükről hiányzott. A televízióban élőben lehetett követni a tudósításokat, így mindenki élőben láthatta az összecsapásokat a főváros utcáin. (SMUK, 2011)

A 2006-os forró ős eseményei nemzetközi szinten is nagy visszhangot váltottak ki, illetve ezt követően az ellenzék szisztematikusan ragaszkodott Gyurcsány Ferenc távozásához. Azt természetesen nem állíthatjuk, hogy az egész tüntetéssorozat csak az őszi beszéd kiszivárgása miatt történt volna meg, az azonban bizonyos, hogy nagyban hozzájárult az emberek felháborodásához. A kiszivárogtató személye, illetve a pontos körülmények ma sem ismertek, de az bizonyos, hogy olyan eseményeket generált, amelyekre nem volt példa az addigi magyar politikai életben.

### 1.3 Az őszi beszéddel és a politikai kultúrával kapcsolatos elméletek

#### 1.3.1 Az őszi beszéd kommunikációja és az őszi tiltakozások

Az őszi beszéddel kapcsolatos politológiai kutatások inkább abból a szempontból közelítették meg a jelenséget, hogy a kormányzat, illetve a sajtó hogyan kommunikálta, másfelől pedig a 2006. őszi tüntetéssorozattal összefüggésben.

A beszéd kommunikációjával kapcsolatban Kiss Balázs állapítja meg egy tanulmányában a 2007-es kiadású Magyarország Politikai Évkönyve sorozat XIX. számában, hogy egyáltalán nem kizárt, hogy maga a kormányzat, vagy akár Gyurcsány Ferenc is kiszivárogtathatta. (Kiss, 2007) Mindezt többek közt arra alapozva, hogy például a beszéd írott változata még aznap délután megjelenik, pedig egy elvileg páncélszekrényben őrzött hangszalag leiratát jobban szokták őrizni, másfelől maga Gyurcsány Ferenc is, mint egy pozitív eseményt próbálja beállítani, ahol ő igyekezett valójában az ország érdekeit a párt érdeke fölé helyezni, csak sajnos itt-ott trágár hangnemben.

Alapvetően azt gondolja, hogy az őszi beszéd egy spin, amely egy előre jól megtervezett kormányzati kommunikációs elem volt, amely már az őszi beszéd elhangzása előtt el volt tervezve. Maga a hangfelvétel rögzítését sem kizárt, hogy Gyurcsány Ferenc vagy a kommunikációs stábjából valaki szervezte meg az miniszterelnök engedélyével. (Kiss, 2007) Akárhogy is történt valójában, az bizonyos, hogy azt ezt követő tüntetéssorozat, illetve az azzal összefüggő rendőrségi botrányok nem valószínű, hogy az előzetes terv részét képezhették. Inkább az lehetett a célja, hogy a miniszterelnök intézkedéseit próbálja meg a közvélemény szempontjából emészthetőbbé tenni, illetve legitimálni.

A forró őszi eseményei között azonban az őszi beszéd kiszivárogtatása csak a jéghegy csúcsa, hiszen az ezután következő tüntetéssorozat minden eddigi hasonló esemény felülmúlt. Meglepő módon kerekedett ekkora utcai demonstráció-sorozat a beszéd nyilvánosságra kerülése után, mert politikatörténeti szempontból a rendszerváltás sokkal nagyobb eseménynek tűnt, azonban ott sem volt ilyen nagy a tömeg tiltakozó ereje. Szabó Máté a 2007-es kiadású Magyarország Politikai Évkönyve sorozat XIX. számában írja le egy tanulmányában, hogy a két esemény akár össze is függhet. (SZABÓ, 2007)

Ebben a tanulmányban arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendszerváltást, illetve az azt követő időszakot sem jellemezte érdekes módon a tömeges politikai tiltakozás mint a közösség politikai tiltakozó eszköze. Ebből kifolyólag a magyar társadalomban van egy fajta belső igény arra, hogy a politikával szembeni nemtetszését valamilyen erőteljesebb eszközzel is kinyilváníthassa. A rendszertranszformáció idején ez elmaradt, mert félték a hatalomtól és a megtorlástól, azonban a politikai rendszerrel szembeni elégedetlenség miatt ez a feszültség jelen van a társadalomban. 2006 ősze jelentett egy remek alkalmat arra, amikor is ez az a belső tiltakozás a felszínre törhetett, és minden addigitól eltérő, rendkívül erőszakos és heves politikai tiltakozásokra kerülhetett sor. (SZABÓ, 2007)



### 1.3.2 A politikai kultúrával kapcsolatos elméletek

A politikai kultúra mint politikatudományban használatos fogalom, a második világháború után jelenik meg először. Ebben az időszakban a behaviourizmus az egyik uralkodó szemlélet, amely az egyének magatartásának a megismerésével, illetve a politikai szocializáció során az őket érő impulzusok feltérképezésével igyekszik magyarázni a politikai folyamatokat. A korábbi intézményrendszerű megközelítés inkább a keretrendszerrel foglalkozott, hogy a demokratikus államokban hogyan lehet biztosítani a politikai stabilitást az alkotmányos keretek között. A második világháború előtt a weimari köztársaság összeomlása azonban a gyakorlatban is rámutatott arra, hogy a demokratikus intézményi struktúra nem elegendő a gazdasági és a politikai stabilitáshoz, így a közösséget érintő folyamatokat elkezdtek pszichológiai, illetve kulturális szempontból is vizsgálni. (KURTÁN, 2003)

#### *Almond és Verba elmélete*

A politikai kultúra kutatásának fundamentumát Gabriel Almond és Sidney Verba 1963-ban megjelent „The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations” című műve képezi. Ahogy a cím is mutatja, a politikatudományba beemelik az attitűd fogalmát is, amely az egyének érzelmi viszonyulására, illetve az orientációjuk leírására használnak. Ezt a fogalmat korábban a pszichológiában használták, de a szerzők alapvetően abból a feltevésből indultak ki, hogy a politikai folyamatokat az egyének viselkedésének megértésével is meg lehet magyarázni. Az elméletüket öt országban empirikus közvélemény-kutatások eredményeinek az elemzésével, illetve összehasonlításával végezték el. Ez az öt ország az USA, Nagy-Britannia Németország, Olaszország és Mexikó volt. (SIMON, 1999; ALMOND–VERBA, 1965)

A két szerző meghatározása szerint a politikai kultúra az egyén és a politikai intézmények közötti kapcsolatot jelenti abban az értelemben, hogy a politikai rendszerrel, a politikai objektumokkal kapcsolatban milyen attitűdök, illetve a politikai életben milyen magatartásminták és orientációk jelenhetnek meg. A politikai kultúra tehát „az objektumok és a társadalmi folyamatok sajátos összességével kapcsolatos orientációk összessége.” Az orientáció fogalma alatt az egyéneknek a politikai objektumokkal kapcsolatos álláspontját érthetjük, vagy azt a módot, ahogyan szemlélik őket. (ALMOND–VERBA, 1982)

Az orientáció a szerzők tipológiája szerint lehet kognitív, affektív, illetve evaluatív. Kognitív orientáción azt értik, hogy az egyének a politikai rendszerrel kapcsolatos beállítódása az ismereteitől függ, illetve attól, hogy mit gondol a politika működéséről. Ebben az esetben általában él egy kép az egyén fejében arról, hogy milyen lenne az ideális a politikai rendszer működése, ezért ehhez a képhez viszonyítja azt, hogy mit tapasztal a gyakorlatban. Az affektív orientáció viszont inkább az egyének érzelmeinek a szempontjából szemléli a politikai objektumokat. Alapvetően a szimpátia, illetve az adott objektummal kapcsolatos pozitív vagy negatív tapasztalatok, majd az ezekből kialakuló érzelmek azok, amelyek elsősorban meghatározzák az affektív politikai cselekvést. Az evaluatív típusú orientációt pedig

inkább az értékközpontúság határozza meg, abban az értelemben, hogy az egyén a politikai értékek mentén helyezi el a politikai objektumokat. Véleményük szerint minden politikai orientáció ebbe a három típusba tartozik, de nem feltétlenül csak és kizárólagosan az egyikbe vagy másikba. Egy-egy orientáció akár több típusba is tartozhat egyszerre, de a kérdés az, hogy melyik az, amelyik a leginkább meghatározza a politikai objektummal kapcsolatos véleményt. Az orientációk azonban tovább osztályozhatók aszerint, hogy a politikai folyamatoknak inkább az output vagy az input oldalát tartja az egyén relevánsnak. A politikai kultúra vizsgálatánál a szerzők az orientációk négy irányát különböztették meg: 1. a politikai rendszer egészére, tehát az egész országra vonatkozó; 2. az input oldalt relevánsnak tartó, ezért a politikai objektumokkal szemben; 3. az output oldalt relevánsnak tartó, tehát a döntések eredményéhez és a végrehajtáshoz köthetően; 4. az egyénnek, mint a politikai rendszer tagjának milyen a helyzete. Ezt a tipológiát figyelembe véve alkotta meg a szerzőpáros a politikai orientációk dimenzióját tartalmazó, háromszor négyesoros táblázatot.

1. ábra. A politikai orientáció dimenziói

|           | A rendszer mint általános objektum | Input objektumok | Output objektumok | Az egyén mint objektum |
|-----------|------------------------------------|------------------|-------------------|------------------------|
| Kognitív  |                                    |                  |                   |                        |
| Affektív  |                                    |                  |                   |                        |
| Evaluatív |                                    |                  |                   |                        |

Forrás: ALMOND–VERBA, 1965

A táblázatban a különböző politikai orientációkat helyezhetjük el azonos szisztéma alapján, hogy az alábbi kérdésekre milyen válaszokat adnak a válaszadók:

1. Mit tud az ön országának politikai rendszeréről, történelméről, hatalmi viszonyairól? Milyen érzelmeket váltanak ki önből a rendszer jellegzetességei? Milyen nézeteket vall ezzel kapcsolatban?
2. Mit tud a politikai rendszer felé irányuló folyamatokról? Milyen érzelmeket vált ez ki önből? Mi a véleménye erről a struktúráról?
3. Mit tud a politikai rendszerből jövő folyamatokról? Milyen érzelmeket vált ez ki önből? Mi a véleménye erről a struktúráról?
4. Mit gondol, mi az ön szerepe a politikai rendszerben? Mit gondol az ön politikai lehetőségeiről és kötelességeiről? Milyen érzelmeket vált ez ki önből? Hogyan értékeli a saját helyzetét a politikai rendszerben?

A fenti kérdésekre adott válaszok egy ország lakosságának a mintáján keresztül meg tudják mutatni, hogy milyen politikai kultúra jellemzi a vizsgált nemzetet. Azt mondhatjuk, hogy a politikai kultúrát tehát az határozza meg, hogy milyen gyakorisággal fordulnak elő a politikai rendszerre, az input és az output folyamataira, valamint magára az egyénre vonatkozó kognitív, affektív és evaluatív orientációk. (ALMOND–VERBA, 1965)

Az orientációk dimenziójában elhelyezett politikai kultúrák viszont elhelyezhetőek három csoportban. Az első a parokiális, a második az alattvalói, míg a harmadik típus a részvételi politikai kultúra. A parokiális típusú politikai kultúra inkább a premodern társadalmakra jellemző, így főleg a törzsi alapú szerveződési szintekre lehet ezt a jelzőt használni, ahol nincsenek tisztán elkülönült politikai funkciók. Ebben a típusban az emberek többsége nincs is tisztában a politikai folyamatokkal, a döntési szinttől nagyon távolinak érzi magát, így nem is érdeklődik semmilyen szinten a politikai rendszer. Az alattvalói politikai kultúrában az egyén a politikai rendszernek inkább az output részével foglalkozik. Ez leginkább az autoriter jellegű, centralizált vagy a korábban abszolutistának nevezett államok jellemzője. Az állampolgárokat addig nem nagyon foglalkoztatja a politikai rendszer működése, amíg az állam biztosítja a különféle szociális juttatásokat, illetve viszonylagos jólétet biztosít a társadalom számára. A részvételi politikai kultúra pedig egyértelműen a modern, már iparosított liberális demokráciák jellemzője, ahol a társadalom jelentős része igyekszik is a politikai rendszernek aktív tagja lenni, illetve akár követeléseket is megfogalmaz a hatalommal szemben. Fontos jellemzője az aktív szerepvállalás, a magas részvételi arány, illetve az input oldalnak a relevanciája. Az ilyen típusú országok a leginkább stabilnak mondhatók, mert a racionalizmus magas fokon tud érvényesülni, így a politikai célok is a társadalom valós elvárásainak felelnek meg. (VARGA, 1997)

Ezek a típusok csak ideáltípusnak nevezhetőek, a gyakorlatban, tiszta formában egyik sem fordul elő, így a fő kérdés az, hogy az adott állam politikai kultúrája leginkább melyik ideáltípus felé mutató jegyeket hordoz. Történelmi távlatokban azonban megtudunk nevezni olyan államtípusokat, amelyek gyakorlatban leképezték az ideáltípusok egy-egy fajtáját. Parokiális struktúra jellemzi a korai törzsi, illetve az ókori közel-keleti birodalmakat, amelyek a tradíciók alapján építették a politikai rendszereket. Alattvalói politikai kultúra volt jellemző az abszolút monarchiákra, ahol a hatalmat centralizálták, így autoriter politikai rendszerről beszélhetünk. Részvételi típusról pedig a modernkori nyugati demokráciákban beszélhetünk, ahol a politikai rendszerben érvényesülnek az alkotmányos rend feltételei. Az állam működése demokratikus, ahol a nép által választott politikai közösség gyakorolja a hatalmat, a hatalommegosztás klasszikus elvei mellett, amelyet alkotmányos szabályok rögzítenek. (VARGA, 1997) Almond később a kilencvenes évekre jellemző politikai rendszerek politikai kultúráját jellemző modellt dolgozott ki, amely százalékos arányban mutatja azt, hogy nagyjából milyen arányban kell jelen lennie a különböző ideáltípusoknak az adott politikai rendszerben. A következő modellt állították fel (elképzeltek modell %-ok):

- posztindusztriális modern demokráciák – résztvevők 60% - alattvalók 30% - parokiálisok 10%
- indusztriális autoriter rendszerek (pl.: Szovjetunió) – résztvevők 8% - alattvalók 84% - parokiálisok 8%
- átmeneti autoriter rendszerek (pl.: Chile, Tajvan) – résztvevők 10% - alattvalók 60% - parokiálisok 30%
- preindusztriális demokratikus rendszerek (pl.: India) – résztvevők 6% - alattvalók 34% - parokiálisok 30% (ALMOND–POWELL, 2006)

Összefoglalva Almond és Verba politikai kultúrával kapcsolatos koncepcióját, azt mondhatjuk, hogy a rendszerelméleti megközelítés értelmében a politikai rendszer milyenségét nemcsak az intézményrendszer felől érdemes vizsgálni, hanem az állampolgárok irányából is. Ebből kifolyólag kijelenthetjük, hogy ebben a megállapításban az adott ország politikai kultúrájára nemcsak a demokrácia működése, hanem az állampolgárok magatartása is fontos hatással van a politikai rendszer egészében. Az elmélet megalkotását egy adott időszakban vizsgált országokra értelmezve adták meg, de a tipológia, amelyet ennek kapcsán felállítottak, a mai napig a politikai kultúrával kapcsolatos elemzések fundamentuma. Fontos azonban megjegyezni, hogy a modell önmagában nem képes magyarázni bizonyos jelenségeket, illetve az sem került benne tisztázásra, hogy a politikai struktúra határozza-e meg inkább a politikai kultúrát, vagy inkább a politikai kultúra milyensége határozza meg a politikai struktúrát. Almond elmélete inkább abba az irányba mutat, hogy a politikai kultúra van inkább hatással a politikai rendszerre, azonban ez nem bizonyított, illetve a weimari köztársaság összeomlását sem lehet egyértelműen ebből a megközelítésből eldöntötnnek tekinteni. (SIMON, 1999) Az azonban tény, hogy a politikai kultúrát mint tudományos fogalmat sikerült megalkotni és empirikus adatokkal alátámasztani.

#### *Egyéb elméletek*

A politikai kultúra definíciói között több, egymástól viszonylag különbözőértelmezést is találunk, attól függően, hogy éppen kinek az értelmezése szerint, illetve milyen szempontból közelítjük meg.

A politikai szociológia három alapfogalma között említhetjük a politikai kultúrát a civil társadalom és az elit fogalmai mellett. A politikai kultúra felfogható mennyiségi (kulturált-kulturálatlan) vagy minőségi (ilyen vagy olyan törzsi, regionális kultúra) fogalomként is. Általánosan elfogadhatjuk, hogy a politikai kultúrán egy adott közösség problémaérzékelés- és kezelés képessége, illetve ennek milyenségét érthetjük. (KENDE, 1999) Ez összefoglalóan azt gondolom, hogy leegyszerűsített definíció, azonban más írók más szempontból közelítették meg ezt a kérdést.

Max Weber a politikai kultúra körébe behozza a hatalom és az uralom fogalmait, mint a politikai élet alapvető elemeit. Véleménye szerint a hatalom gyakorlásának a milyensége is hatással lehet a politikai kultúrára, továbbá kiemeli, hogy a „legitim erőszak monopóliuma” az államnak egy olyan joga, amelyet csak akkor tekint a társadalom legitimnek, ha a hatalmat gyakorló(k) személyét is legitimnek tekintik. Weber a továbbiakban még azt hangsúlyozza, hogy az uralom a társadalmi cselekvés egyik legfontosabb eleme. (WEBER, 2009) A társadalmi cselekvés pedig a politikai kultúra milyenségét egy jól meghatározó mutató, hiszen a közösség politikai cselekvésében az adott társadalom politikával kapcsolatos jellemzőit fedezhetjük fel.

A legitimitás és a hatékonyság szintén két olyan jelző, amely a politikai kultúra vizsgálatánál fontos szempont. Ez a két szempont alapjaiban határozza meg a társadalomnak a hatalom birtokosaihoz való viszonyát, továbbá maga a hatékonyság is lehet legitimáló erő. Egyes társadalmakban lehet, hogy nem is

beszélhetünk politikai kultúráról, mert az alsóbb társadalmi osztályok maguktól olyannyira távolinak érzik a politikai szférát, hogy nem is feltétlenül értik a logikáját. Erre példa az újonnan függetlenné váló afrikai országok, ahol a demokratikus rendszereknek önmagukban nagyon nehéz megnyerni a tömeg lojalitását. (LIPSET, 1995)

Fontos kiemelni Almond egyik kortársának és vitapartnerének, Lucien Pye-nak a politikai kultúrával kapcsolatos koncepcióját. Pye szintén empirikus kutatások elemzését követően alkotta meg a definícióját, azonban ez eltér az Almond által megalkotott fogalomtól. Pye kutatásait három távol-keleti országban, Kínában, Malajziában és Burmában végezte el. Arra a kérdésre kereste a választ, hogy a politikai eszmék és ideológiák hogyan járulnak hozzá az egyén politikával kapcsolatos véleményéhez. Pye definíciója szerint a politikai kultúra nem más, mint „...az attitűdök és gyakorlatok olyan összessége, amit a politikai kultúrának nevezünk, és amely egyszerre tükrözi a társadalom történeti evolúcióját és a társadalom politikai aktorainak a társadalmi változásra vonatkozó pszichológiai reakciókat...” (PYE, 1962) Az Almond által megalkotott definícióhoz képest tehát a történetiségre is hangsúlyt fektet, így a politikai kultúra értelmezési keretét is kitágítja. Mindez abból következik, hogy Almond elsősorban a nyugati demokráciákat vizsgálta, ahol a társadalom fejlettségi szintje már jóval magasabban volt, mint a Pye által vizsgált távol-keleti országokban. (SIMON, 1999)

Lényegében tehát azt mondhatjuk, hogy Pye a politikai szociológia és a pszichológia ötvöződése mellé beemelte a történettudományt is. Fő megállapítása szerint a történeti fejlődés is formálja az egyének politikai orientációt, ezért az adott ország történelmi sajátosságait is be kell emelni a vizsgálandó tárgyai közé. Főképp arra sikerült felhívnia ezáltal a figyelmet, hogy a politikai kultúra kutatásánál fontos vizsgálni a politikai ideológiákat és a történetiséget, így nem csak az intézményrendszer és a társadalom irányából lehet közelíteni a kérdéshez. (SIMON, 1999)

A politikai kultúra modernebb kutatásai közül kettőt kell mindenképpen kiemelni. Az első Samuel Barnes és Max Kaase munkája a „Political Action”, amelyben elkülönítették a politikai részvétel konvencionális és nem konvencionális formáját. A részvétel konvencionális formái közé a politikai vitákban való részvételt, politikai hírek figyelését és többek közt egy párt segítségét vagy nyílt támogatását értik. A nem konvencionális csoportba pedig a sztrájkokban, bojkottokban és a politikai tüntetéseken való részvételt sorolták. (KURTÁN, 2003) Ebben a műben öt ország empirikus adatait hasonlították össze a hetvenes években. Erre a műre tekinthetünk úgy is, mint az Almond és Verba által jegyzett „The Civic Culture” folytatása. (SIMON, 1999)

A második modern elmélet, amelyet a politikai kultúra kutatásaival összefüggésben ki lehet emelni, az a törésvonal-elmélet. Lipset és Rokkan nevéhez köthetően jelent meg egy 1967-ben publikált tanulmányukban, amelyben arra világítanak rá, hogy a politikai orientációkat a törésvonalak, tehát az egyes szubkultúrák közötti néha már kibékíthetetlen elméletek mennyiben határozzák meg. (SIMON, 1999) A politikai kultúra, illetve a törésvonal-elmélet gyakorlatilag kortársként jelentek meg a politikatudományban, de utóbbi bizonyos értelemben kiszorította az

előbbi. Gyakorlati szempontból úgy látszik, hogy a politikai orientációt, illetve a választásokat inkább határozzák meg a törésvonalak, mint a politikai kultúra, így az elmúlt évtizedekben a politikai kultúra kutatásának nem épült ki akkora irodalmi háttere, mint a törésvonal-elméletnek.

Az összességében megállapítható, hogy a politikai kultúra a politikai rendszernek és a politikai szocializációnak egy olyan részterülete, amely a választópolgárok politikával kapcsolatos véleményét vizsgálja. Általában a politikai kultúra elhelyezhető a milyenség skáláján, mert ott erős, ahol a társadalom képes hatékonyan megoldani a közösség problémáit, illetve ott gyenge, ahol a belviszály és a nem hatékony intézkedések tartósan jelen vannak. Ahol gyenge az egyezkedésre való hajlam (sok a konfliktus) ott a politikai kultúra a demokráciával szemben más képletet kezd előnyben részesíteni. (KENDE, 1999) Ebből a logikából kifolyólag, ahol a társadalom nem törekszik az egységes megoldásra és érdekegyeztetésre, az nevezhető alacsony vagy gyenge politikai kultúrával rendelkező társadalomnak.

## **2. A magyar politikai kultúra és politikai rendszer egy-egy elemének a vizsgálata az ősödi beszéddel összefüggésben**

### **2.1 Megközelítési szempontok**

A következő részben a magyar politikai kultúra hat olyan különböző elemét fogom vizsgálni, amelyek véleményem szerint a legmeghatározóbbak voltak az elmúlt években. Ez az elem a következő lesz:

- A politikai pártok népszerűségének változása
- Politikusok népszerűségének a változása
- Politikai intézményekbe vetett bizalom változása
- Politikai tüntetések számának a vizsgálata
- Politikai tüntetések hevességének a vizsgálata
- Politikai diskurzus – az ősödi beszéd megjelenése a parlamentben

A dolgozat fő hipotézise szerint az ősödi beszéd hatással volt a magyar politikai kultúrára, amelyet a fentebb említett elemeket kiemelve szeretne a dolgozat bizonyítani. Az állítás azonban tovább bontható, hiszen az a fő kérdés, hogy milyen hatása volt az ősödi beszédnek. Utóbbi kérdés megválaszolása természetesen csak akkor nyer értelmet, ha sikerül bizonyítani először is, hogy volt hatása az ősödi beszédnek.

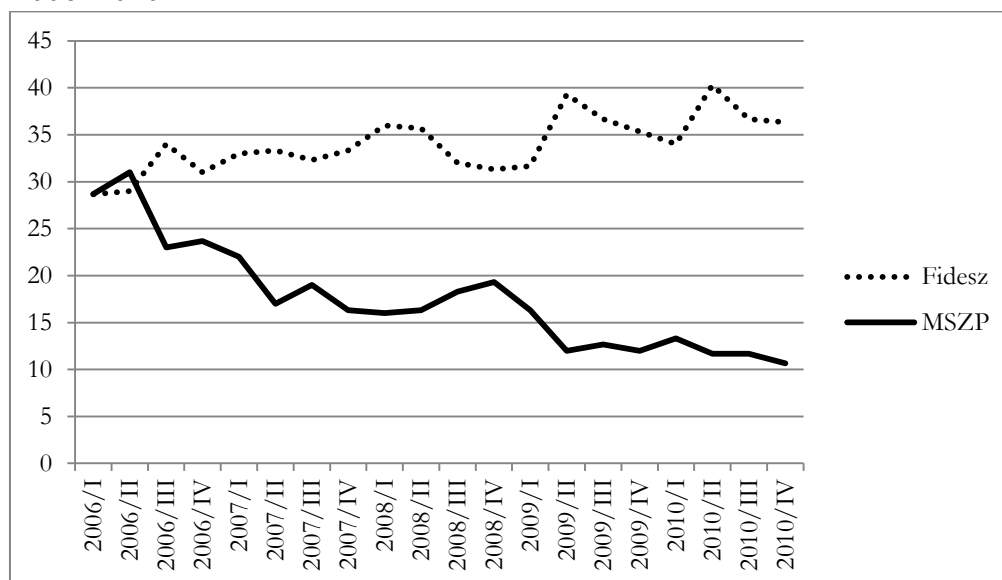
Szintén fontos kérdés lehet, hogy az ősödi beszédnek, mint az elmúlt évek egyik legkiemelkedőbb és legtöbb konfliktust generáló eseményének, az időbeliség szempontjából mennyire van relevanciája. Úgy is megfogalmazhatjuk, hogy meddig tart – vagy meddig tartott – a hatása? Esetleg van, ami örökre megváltozott ennek következményeként? Ez a kérdéskör azonban természetesen csak napjainkig vizsgálható, de az bizonyos, hogy voltak olyan hatásai is, amelyek csak átmenetiek voltak, avagy nem hozhatóak egyértelműen összefüggésbe a beszéddel.

A dolgozat alapvetően az időbeliség problémakörét olyan kontextusban kívánja vizsgálni, hogy napjainkban is kimutatható-e, avagy csak átmeneti volt egy-egy jelenség. A hangsúly azonban inkább azon van, hogy valaha volt-e hatása, és amennyiben olyan hatása volt, amely a mai napig is tart, akkor vajon állíthatjuk-e azt, hogy az őszi beszéd vezetett ide. A dolgozatban igyekeztem olyan elemeket bemutatni, amelyek mellett, hogy relevánsak, összefüggésbe hozhatóak az őszi beszéddel, mert vagy arra adott reakcióként jelennek meg bizonyos elemek, avagy a 2006 óta eltelt időszakban is megmaradtak a politikai élet középpontjában. Utóbbi elvárásoknak véleményem szerint az általam vizsgált elemek megfelelnek, és elfogadható módon lehet általuk bemutatni a magyar politikai kultúra alakulását.

## 2.2 A politikai pártok népszerűségének változása

A dolgozat első hipotézise abból indul ki, hogy a pártok népszerűségére alapvetően hatással volt az őszi beszéd. 2006 és 2010 között a jobboldali pártok erősödtek, míg a baloldali pártok gyengültek.

2. ábra. Az MSZP és a Fidesz népszerűsége a teljes népességben belül 2006–2010



Forrás: Szonda Ipsos havi omnibusz kutatások, háromhavi összevont átlagok.  
Grafikonrajzoló (letöltés: 2013. november 30.)

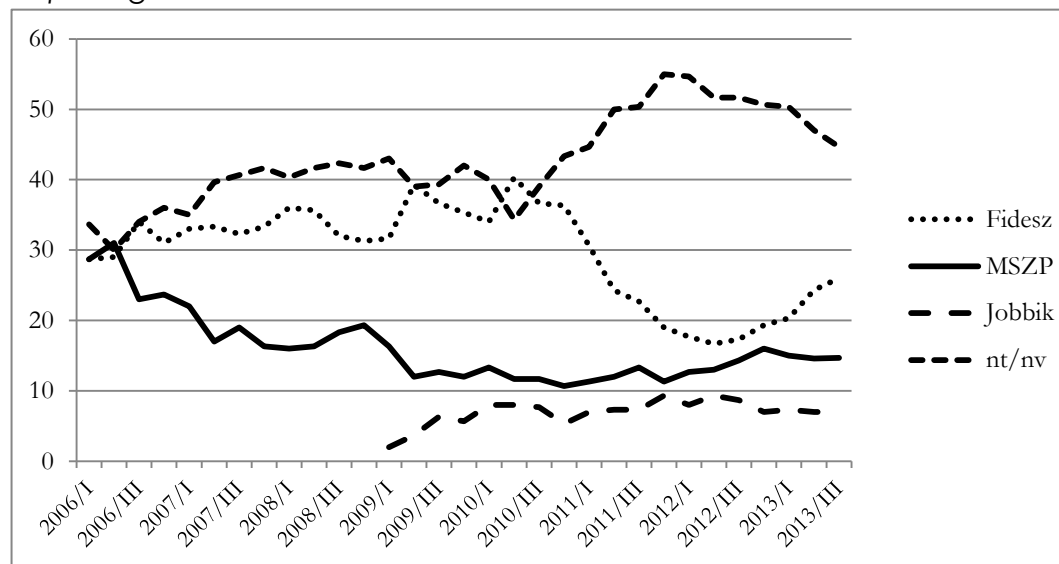
Az adatok azt mutatják, hogy az őszi beszéd kiszivárgása után (2006/III) az MSZP népszerűsége meredeken zuhanni kezdett. A 2006 első felében elért népszerűségi szintet a kormányzás hátralévő idejében nem sikerült megközelítenie a pártnak, így azt mondhatjuk, hogy a 2010-es kormányváltáshoz részben mindenképpen hozzájárult a 2006-ban kirobbant botrány.

A hipotézishez azonban hozzátartozik, hogy a pártok népszerűségére jelenleg is hatással van az őszi beszéd. Ehhez természetesen nem árt megnézni a 2006-tól 2013-ig tartó adatsort, azonban önmagában nem lehet csak az MSZP és a Fidesz népszerűségének alakulását figyelembe venni. A teljes képhez hozzátartozik az is,

hogy a bizonytalanok aránya mekkora a választók között.

A hipotézis második felének vizsgálatát ki kell egészíteni azzal a feltevessel is, hogy a radikális jobboldali pártként a politikában megjelenő Jobbik Magyarországért Mozgalom népszerűsége hogyan alakult ebben az időszakban.

3. ábra. A Fidesz, MSZP, Jobbik és a bizonytalan választók aránya a teljes népességben belül 2006–2013



Forrás: Szonda Ipsos havi omnibusz kutatások, háromhavi összevont átlagok. Grafikonrajzoló (letöltés: 2013. november 30.)

A 3. ábra adatsorából jól látható, hogy az őszi beszéd kiszivárgása után a bizonytalan szavazók aránya is jelentősen megugrott. Gyakorlatilag a 2010-es választásokat leszámítva a bizonytalanok aránya változatlanul magas, de a Jobbik nem tudta növelni a támogatottságát. A Jobbikot 2009-óta mérik a közvéleménykutatók, de a 10%-ot még nem tudta elérni. A kezdeti gyors növekedés után a párt beállt a stabilnak mondható 7-8%-os szintre.

Összességében azt megállapíthatjuk, hogy az MSZP támogatottsága a 2006 őszi események után kezdett csökkenni, és az azelőtti szintet nem tudta ismét elérni. Természetesen azt nem mondhatjuk, hogy pusztán az őszi beszéd hatása lenne az MSZP támogatottság csökkenésének a hátterében, az azonban bizonyos, hogy politikai botrányként hozzájárult. (KERN-SZABÓ, 2011)

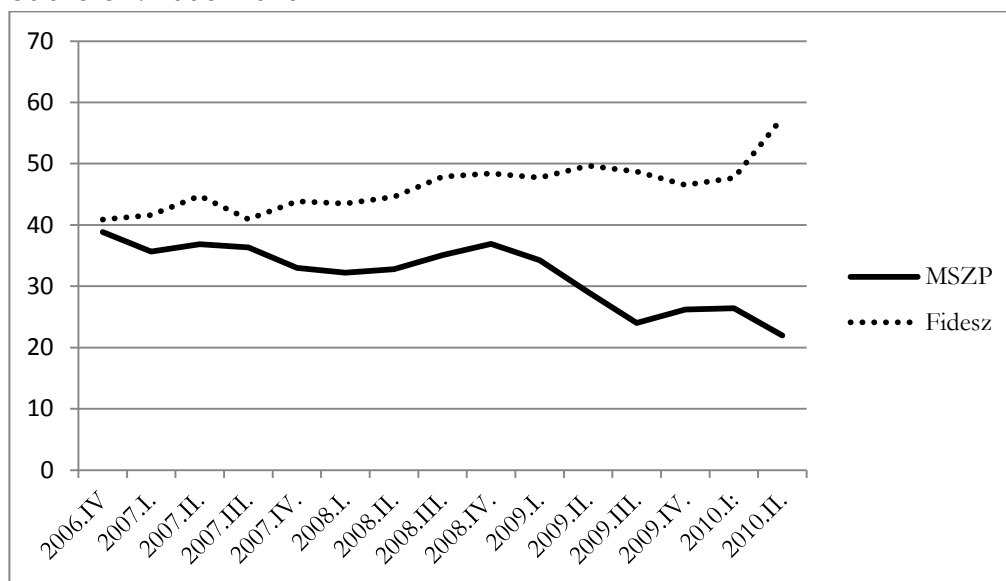
### 2.3 Politikusok népszerűségének alakulása

A második szempont szerint az MSZP politikusainak népszerűségét mutatja be a dolgozat a 2006–2010 közötti időszakban. Azt a feltevést veszi a dolgozat alapul, hogy az MSZP nemcsak mint párt veszített a népszerűségéből, hanem a politikusai is. Azonban nem azt veszi figyelembe, hogy egy-egy politikus támogatottsága hogyan alakult, hanem minden negyedévre lebontva vizsgálja az adott párt 5 legnépszerűbb politikusának a népszerűségét.

4. ábra. Az MSZP és a Fidesz 5 legnépszerűbb politikusának megítélése 0–100-



as skálán. 2006–2010



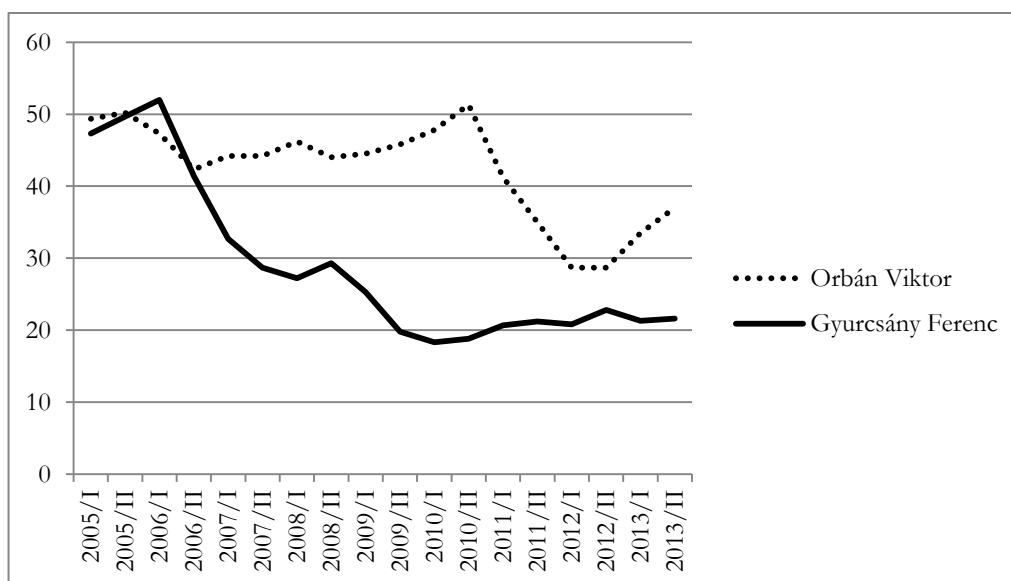
Forrás: Medián havi omnibusz felmérések, negyedéves átlagok. ([www.medián.hu](http://www.medián.hu), letöltve: 2013. november)

Az első mérési adatok, amelyek a 2006 őszi események után kijöttek, nem mutattak különösebb elmozdulást a legnépszerűbb MSZP-s politikusok körében. Az ezt követő mérési adatok is azt mutatják, hogy bár volt egy enyhe népszerűségvesztés a párt politikusainak körében, de nem mondhatjuk számottevőnek. Ezek szerint azt kijelenthetjük, hogy az őszi beszéd önmagában nem volt jelentős hatással a mindenkor 5 legnépszerűbb MSZP-s politikus népszerűségére, azonban ha kiemeljük a miniszterelnök személyét, azt tapasztaljuk, hogy az ő támogatottsága jelentősen visszaesik a vizsgált időszakban.

A Fidesz legnépszerűbb politikusainak a támogatottsága pedig növekedett, és a választások közeledtével egyértelműen meredeken emelkedni kezdett. Az is tisztán látható, hogy a párt politikusainak a népszerűsége nem olyan mértékben emelkedett, ahogyan a kormánypártiaké csökkent. Mindebből az következik, hogy bár enyhe népszerűségvesztés tapasztalható a kormányoldalon, az ellenzék legnagyobb pártjának politikusai nem lettek hatalmas mértékben támogatottabbak ebben az időszakban.

Releváns kérdés Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor népszerűségének a vizsgálata. Ha Gyurcsány Ferencet kiválasztjuk a többi MSZP-s politikustól, azt láthatjuk, hogy az ő népszerűsége hatalmasat zuhant 2006 után.

5. ábra Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor népszerűsége 0–100-as skálán. 2005–2013



Forrás: Szonda Ipsos havi omnibusz kutatások, féléves összevont átlagok. Grafikonrajzoló (letöltés: 2013. december 1.)

A 5. ábrán látható adatokból egyértelműen nem vonható le az a megállapítás, mely szerint a baloldali politikusok támogatottsága az őszi beszéd hatására kezdett volna zuhanni, azonban Gyurcsány Ferenc népszerűsége egyértelműen összefüggésbe hozható az őszi beszéd kiszivárogtatásával és az azt követő forró őszi eseményekkel. (FÁBIÁN–ZÁVECH–PÁTHY–DENCŐ, 2010)

Orbán Viktor az ellenzék legemblematikusabb figurájaként sikeresen növelte a támogatottságát. Bár az őszi beszéd kiszivárgása után az ő népszerűsége is csökkenni kezdett, a 2010-es választások idejére már meg is haladta a 2005 év eleji szintet. Ő személy szerint ilyen értelemben profitált ebből a botrányból, bár ez egyértelműen nem jelenthető ki. Minden bizonnyal inkább a válság kibontakozása, illetve a megszorító intézkedések voltak azok, amelyek erősítették Orbán Viktor népszerűségét.

A hipotézis ezen a téren megdőlt, hiszen az adatok nem azt mutatják, hogy a baloldal képviselői 2006 ősze óta egyértelműen népszerűtlenebbek lettek volna. Ebben az értelemben az is kijelenthető, hogy nincs nagyon szoros kapcsolat az MSZP mint párt, illetve az 5 legnépszerűbb politikusának népszerűségi átlaga között.

## 2.4 A politikai intézményekbe vetett bizalom csökkenése

A következő állítása a dolgozatnak az, hogy a politikai intézményekbe vetett bizalom hanyatlásnak indult az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése után. A politikai intézményekbe vetett bizalom véleményem szerint az egyik legfontosabb jellemzője a politikai elit és a választók közötti kapcsolatnak. Éppen ezért került bele ez is a vizsgálandó tárgykörébe, amelynek az egyik legfontosabb mutatójává vált.

A vizsgálat alapján az Eurobarometer adatsorait vettem, amely évente kétszer publikál különféle közvélemény-kutatásokat a politikával, gazdasággal, az Európai Unióval és az emberek elégedettségével kapcsolatban. A kérdések között rendszeresen előfordul olyan kérdés is, amely az embereknek a politikai

intézményrendszerbe vetett bizalmát vizsgálja.

Általában több különféle intézményre és szervezetre kérdeznek rá ezekben a felmérésekben, kezdve a rendőrséggel, az ombudsmanon át egészen a kormányig. Ezekben a felmérésekben azonban mindössze három olyan intézmény szerepel, amelyekre rendszeresen rákérdeznek. Ez a három politikai szerv a következő: a kormány, a parlament és az Európai Unió. A kutatás tárgyát is ez a három politikai szerv fogja képezni, mert az Európai Unió mint nemzetközi politikai szervezet internacionális perspektívát is nyújt a politikai kultúra vizsgálatánál. Alapvetően nem meghatározó a nemzetközi vonatkozása a beszédnek véleményem szerint, ugyanakkor a politikából való kiábrándulást jól tudja mutatni az is, ha egy nemzetközi politikai szerv irányába is bizalmatlanná válnak a választók.

A társadalomnak az országgyűléshez és a kormányhoz való viszonya alapjaiban determinálja egy adott ország politikai rendszerét, politikai kultúráját. Ennek a kérdésnek a vizsgálatakor is úgy vélem, hogy ez a kettő mutató talán a legfontosabb, amikor a választók bizalmát vizsgáljuk. A választók bizalma majdnem pontos ábrát ad az adott kormány teljesítményéről, mert gyakorlatilag a végrehajtás hatékonyságáról, illetve a politikai szervezetekkel való megelégedettségről ad viszonylag pontos képet. (KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK, 2007) A dolgozatban is éppen ezért ez az egyik legkiemelkedőbb mutató, amely a 2006 utáni társadalmi bizalomváltozást igyekszik bemutatni.

A következő táblázatban az Eurobarometer adatait láthatjuk majd összesítve éves bontásban.

6. ábra. A politikai intézményekkel szembeni bizalom alakulása Magyarországon, az intézményekben bízók aránya, 2004–2012 (%)

|      | Kormány | Országgyűlés | EU   |
|------|---------|--------------|------|
| 2004 | 35      | 34,5         | 59   |
| 2005 | 32,5    | 27,5         | 57,5 |
| 2006 | 42      | 42           | 65,5 |
| 2007 | 24      | 23,5         | 60,5 |
| 2008 | 13      | 15,5         | 49,5 |
| 2009 | 14      | 15           | 51   |
| 2010 | 44      | 44           | 58,5 |
| 2011 | 31      | 32           | 50,5 |
| 2012 | 32,5    | 25           | 41   |

*Forrás: Eurobarometer, Standard Eurobarometersurvey*

*Megjegyzés: A kérdés pontosan így hangzott: „Kérem, a felsorolt intézmények mindegyikéről mondja meg, hogy inkább bízunk bennük, vagy inkább nem bízunk bennük?” (Letöltés ideje: 2013. november 29.)*

Az Eurobarometer felméréseinek évekre vetített átlagaiból jól látszik, hogy a kormányra 2006-ban még a válaszadók 42%-a mondta az, hogy inkább bízunk benne. Ez az arány jóval magasabb, mint a 2006-ot megelőző két évben, de ez betudható annak, hogy kampányév volt, és a választások alkalmával megnő az emberekben a

bizalom a kormány irányában. Erre lehet következtetni abból is, hogy a 2010-es mérések alkalmával is a válaszadóknak átlagosan 44%-a mondta azt, hogy inkább bízik a kormányban.

A legfontosabb azonban a dolgozat témájának szempontjából a 2006-ot követő időszak. A kutatási adatokból egyértelműen látszik, hogy 2007-ben 2006-hoz képest óriási, korábban soha nem látott bizalomvesztés következett be a kormánnyal szemben. 2007-ben a válaszadóknak mindössze 24%-a mondta azt, hogy bízik a kormányban, de az abszolút mélypontot 2008-ra érte el a közvélemény. Ekkor mindössze 13% bízott benne, amely a két évvel korábbihoz mért értéknek kevesebb, mint a harmada. Megállapítható, hogy 2006-ot követően, 2007-től folyamatosan zuhant a kormány iránti bizalom a magyar választók körében, 2010-ig bezárólag. 2010-ben újra felszökken a támogatók aránya, mintegy 44%-ra. Ahogy korábban már megállapításra került, ez annak tudható be, hogy kampányévről beszélünk – mint 2006-ban amikor szintén magas, 42% bízott a kormányban – ezért ilyenkor az új kormány támogatottsága megnő. 2010-ben ráadásul a baloldali Bajnai-kormányt a jobboldali második. Orbán-kormány követte, akik a parlamenti helyeknek több mint 2/3-át szereztek meg.

2010-et követően azonban a kormányba vetett bizalom továbbra is hanyatlak, de nem akkora mértékben, mint a 2006-os esztendő követően. Ezt a jelenséget véleményem szerint nem lehet összefüggésbe hozni azzal, hogy az őszi beszéd hatására csökkent a kormány iránti bizalom az emberekben. Továbbá feltételezhetjük azt is, hogy a választások közötti időszakban a kormányok népszerűsége azért is csökkenhet, mert a megszorító intézkedéseket általában ilyenkor hozzák meg, hogy majd a kampányra tartalékolva pedig különféle juttatásokat folyósítsanak, ezáltal is növelve a népszerűségüket.

Azt is konstatálhatjuk, hogy nem olyan hatalmas mértékben történik a bizalmi index csökkenése 2010 után. Arányaiban nézve a 2006/2007-es adatokat, azt láthatjuk, hogy az előző évi értéknek csak az 57%-át teszi ki a következő évben is a kormányban bizalmukat kifejező válaszadók. 2010/2011-ben vizsgálva pedig ugyanez az arány 70%-ra jön ki. Tovább vizsgálva még jobban kivehető a különbség, mert 2008-ban a 2006-os értéknek csak a 31%-át, a 2010/2012-es értékeknél pedig 57%-át teszi ki a kormányban bízó válaszadók aránya.

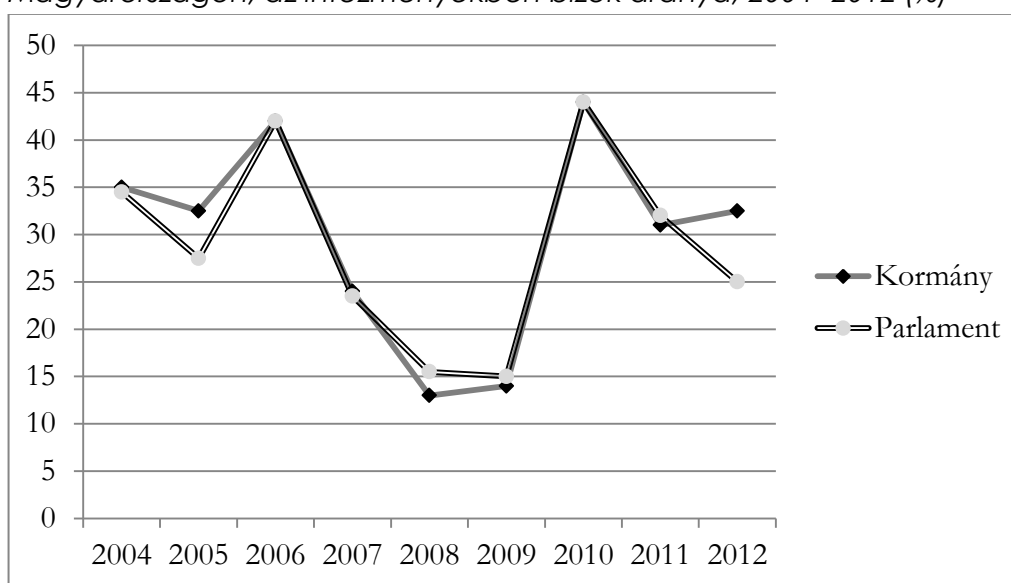
Alapvetően tehát azt mondhatjuk, hogy a második Orbán-kormány bizalmi indexe arányaiban nézve magasabb a második Gyurcsány-kormányhoz képest. Fontos azt is észrevenni, hogy 2005-ben is szintén Gyurcsány Ferenc volt a miniszterelnök, így azt gondolom, hogy ez is lehet viszonyítási alap. Az azonban kijelenthető, hogy a 2005-ös 32,5%-os éves átlag is még sokkal magasabb, mint a 2007-es 24%, vagy a 2008-as 13%.

Azt a következtetést vonhatjuk tehát le az adatokból, hogy a második Gyurcsány-kormányban kevésbé bíztak az emberek, mint az elsőben. Véleményem szerint ez azért hozható összefüggésbe az őszi beszéddel, mert a bizalomvesztés aránya sokkal magasabb volt 2006 után, mint bármikor máskor. Természetesen fontos megállapítanunk, hogy a bizalomvesztést nem lehet kizárólagosan ehhez az egy eseményhez kötni. (KERN – SZABÓ, 2011) Úgy vélem, mivel a látványos és gyors bizalomvesztés először a 2007-es mérésben látszik, amely a legközelebb van a 2006

ősz eseményekhez, azt megállapíthatjuk, hogy az őszi beszéd hatással volt rá. A 2006 őszi események nyilván ráerősítettek erre, de ha abból indulunk ki, hogy a tüntetéssorozat a beszéd kiszivárgása után kezdődött, akkor az összefüggés véleményem szerint helytálló.

A kormány bizalomvesztésének fényében ki kell még emelni a parlamentet is mint a törvényhozó hatalom megtettesítőjét. Az országgyűlésben 2006-tól 2008 májusáig a kormánynak többsége volt, azonban ezután a koalíciós társ, az SZDSZ kilépett a koalícióból, és inentől kisebbségi kormányzás zajlott. Érdeemes megnéznünk, hogyan alakult a kormányban és a parlamentben is bízók aránya 2004 és 2012 között.

7. ábra. A magyar parlamenttel és kormánnyal szembeni bizalom alakulása Magyarországon, az intézményekben bízók aránya, 2004–2012 (%)



Forrás: Eurobarometer, Standard Eurobarometersurvey

Megjegyzés: A kérdés pontosan így hangzott: „Kérem, a felsorolt intézmények mindegyikéről mondja meg, hogy inkább bízik bennük, vagy inkább nem bízik bennük?” (Letöltés ideje: 2013. november. 29.)

Ahogy az adatokból is látszik, a 7. ábra remekül szemlélteti, hogy a kormány és a parlament mennyire együtt mozog a bizalom kérdéskörében. A parlamentben bízók aránya majdnem mindig kicsit a kormányban bízók száma fölött maradt, de gyakorlatilag majdnem párhuzamosan mozog a két görbe. Ennek okát abban látom, hogy sok megkérdezett talán nem is igazán látja a különbséget a kettő között, mert csak abban bizonyos, hogy nem bízik a politikában és általában a politikusokban.

Ezt a jelenséget azzal magyarázhatjuk, hogy a kormányfőt a parlamenti többség választja, amely logikából az adódik, hogy a kormányfő párttársai illetve koalíciós társai ülnek többségében a parlamentben. Márpedig ha figyelembe vesszük, hogy Gyurcsány Ferenc népszerűsége és a kormányának a népszerűsége is erősen hanyatlásnak indult 2006 után, akkor az őt támogató parlament is vele együtt veszítette el a bizalmat. Arról nem is beszélve, hogy a bizalmi szavazást 2006-ban a

második Gyurcsány-kormány kibírta és tovább élvezte a parlamenti többség támogatását.

A parlamenttel és a kormánnyal párhuzamosan az Európai Unió is ebben az időszakban veszített a választadók bizalmából. Kétségtelen, hogy nem olyan nagymértékben és nem olyan látványosan, mint a kormány, de arányaiban elkezdett csökkenni a magyarok bizalma. Azt gondolom, hogy jogosan merül fel a kérdés, hogy az Európai Unióba vetett bizalomnak milyen kapcsolata van az őszi beszéddel. A társadalom bizalmatlansága a teljes politikai szférával szemben fennáll, így a nemzetközi politikából is kiábrándultak. Az is látható, hogy bár csökkent az Európai Unióval szembeni bizalom a megkérdezettek körében, de így is magasabban maradt, mint a kormányban vagy a parlamentben bízók aránya bármikor korábban. 2012-re esett vissza 41%-ra, de ez véleményem szerint semmilyen összefüggésbe nem hozható az őszi beszéddel.

Összességében elfogadhatjuk, hogy a bizalom megrendülése visszavezethető az őszi beszédre és a forró őszre, mert az bizalomvesztés ekkortól datálható. Az egész kormánycikluson végighúzódó bizalomhiányt nem lehet kizárólagosan ennek az egy eseménynek betudni, ugyanakkor a politikai életre gyakorolt hatása megvolt. A politikai intézményekbe vetett bizalom a politikai kultúrának egy olyan eleme, amely 2006-tól kezdve egészen 2010-ig hanyatlott, de 2010-ben ismét emelkedett. Az elmúlt években nem csökkent olyan szintre a bizalomvesztés, mint 2006 és 2010 között, így az akceptálható, hogy a politikai kultúrának erre az elemére ma már nincs, illetve csekély hatással van az őszi beszéd.

## **2.5 Politikai tiltakozások számának a vizsgálata**

A politikai tüntetéseknek, tiltakozásoknak a politikai rendszeren belül fontos szerepe is lehet attól függően, hogy mennyire képesek elérni céljaikat, illetve milyen hevességi szinten mozognak. Fontos szerepe van abban, hogy a különböző társadalmi csoportokat egy közös cél elérése köré integrálja, annak ellenére, hogy konkrétan semmilyen intézményi formája nincs is ezeknek a mozgalmaknak. (MIKECZ, 2010) A tiltakozás, mint a politikai élet vadvirága, jelen van a politikai életben és gyakorlatilag a politikai ellenállás egyetlen legitím formájaként tartjuk számon.

A politikai tiltakozás az állampolgári cselekvések legjobb nyomásgyakorló formája, mert az elite gyakorolt nyomása nagy. Pontos célkitűzése miatt a mobilizáló ereje is igen erős, illetve gyakran az emberek érzelmeire épít. (ALMOND–POWELL JR.–STROM–DALTON, 2006) A tömeggyűlés, felvonulás ma már standard része a nyugati típusú demokráciáknak, amelyet a politikai pártok is alkalmaznak. Magyarországon a Fidesz volt az, amely ilyen módon mobilizálta felülről a híveit, a 2000-es évek elején hozta be a kampányába ezt a politikai aktust. (SZABÓ, 2004)

Fontos azonban elkülöníteni a politikai mozgalmakat a politikai tiltakozásoktól, előbbi ugyan is bármilyen érték, hit, vallás mentén szerveződhet és van célja. Egy idő után veszít a dinamikájából és a szervezettség irányába halad tovább. Ilyen mozgalomként jött lére például a Greenpeace is. Ezzel szemben a politikai tiltakozás mindig valamilyen követeléseket fogalmaz meg. A mozgalommal ellentétben ez lehet akár kis létszámú, vagy akár csak egyetlen ember általi tiltakozás, azonban

elérheti a célját így is, ha például egy fontos ember tiltakozik valami ellen. Általában két fő típust lehet elkülöníteni, a pozitív illetve a negatív tiltakozást. Előbbi olyan tiltakozási forma, ahol valamit teszek azért, hogy elérjem a célokat, míg a negatív típusnál éppen ellenkezőleg, nem teszek meg valamit a tiltakozásom jeléül. (SZABÓ, 2001) A dolgozat alapvetően a pozitív tiltakozási formával foglalkozik, mert a politikai tüntetéseknek a radikalizálódása lesz egy másik olyan fontos eleme a politikai kultúrának, amelyet alaposabban megvizsgálhatunk.

Abból az előzetes feltevésből indul ki az elemzés, hogy 2006 után Magyarországon a politikai tiltakozások darabszáma megnőtt, illetve a mai napig több tiltakozás van, mint előtte. A rendszerellenesség előtérbe kerülése, illetve a radikális jobboldal megerősödése 2006-tól datálható. A rendszerellenességnek pedig az egyik alapja az intézményellenesség, illetve a populizmus. (KREKÓ– JUHÁSZ–MOLNÁR, 2011) A feltevés szerint 2006 után a politikai tiltakozások darabszáma növekedett, így a politikai kultúra részévé vált Magyarországon.

Magyarországon 2006 előtt a politikai részvételen belül a tiltakozó akciókon részt vevők száma nem volt nagy. 2002 óta jelenik meg ez a forma jelentősen Magyarországon, amikor is a jobboldal hívta utcára a híveit. Azóta több nagy tömegrendezvényre is sor került, amely az embereket mobilizáltabbá tette Magyarországon. Ennek köszönhetően jelent meg először a nagyszámú tömegdemonstráció, illetve a nemzeti ünnepek alkalmával tartandó nagy gyűlések, tüntetések. Természetesen korábban is volt rá példa a rendszerváltás óta, azonban rendszerességet csak 2002 óta fedezhetjük fel. A mobilizáció mint fontos kampányelem hozta magával ezt a jelenséget, amelynek igazi hagyománya korábban nem volt. A politikai szereplők a társadalomban meglévő passzivitás ellenére sikeresen tudták átformálni az emberek politikához való viszonyát, ezáltal alakították a politikai kultúrát Magyarországon. (KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK, 2007)

A módszertani megközelítése ennek a kérdésnek viszont eléggé nehézkes, mert a politikai tiltakozások pontos számát nehéz meghatározni pontosan. A rendőrségi adatbázisok nem nyújtanak megfelelő tájékoztatást, mert a be nem jelentett megmozdulások nincsenek ezekben rögzítve, ráadásul ezek az adatok nem mindig nyilvánosan hozzáférhetőek. A hivatalos statisztikák, adatbázisok lehetnének a megfelelő információs forrásai egy ilyen kutatásnak, azonban Magyarországon nyilvánosan ilyen adatbázis nem hozzáférhető.

A levéltári anyagok, archívumok elérése szintén nem a legjobb megoldás, mert ezek nem feltétlenül a legrendszeresettebben vannak tárolva, illetve ezeknek is vannak zárt szekciói. Többnyire a nyomtatott sajtó anyagai jelennek meg itt, de azok is inkább csak kiegészítő jellegűek. A különféle szervezetek nyilvántartásai nyújthatnának még jó kiindulási alapot, csak ezek sem pontosak. Arról nem is beszélve, hogy egy magánszemély spontán tiltakozását nem feltétlenül tartja számon egy politikai szervezet. Az internetes média lehet még kiinduló pontja az ilyen kutatásoknak, mert a híradások viszonylag sok információt tartalmaznak, illetve könnyen hozzáférhetőek. Ebben az esetben azonban az objektivitás csorbulhat, mert a politikai elköteleződése erősen torzíthatja a képet egy politikai tiltakozó eseményről. (SZABÓ, 2008)

A kutatás alapjául szolgáló adatokat végül az internetes médiából gyűjtöttem

össze, kulcsszavas kereséssel. Először az MTI honlapján kezdtem el a keresést, de ez a weboldal nehezen kezelhetőnek bizonyult, így inkább az Index.hu hírportál tudósításait használtam fel. Kulcsszavas kereséssel 2000-ig visszamenően kutattam fel a politikai tiltakozásokat, azonban ezek szűrésénél több olyan szempontot is figyelembe vettem, amelyek véleményem szerint relevánsak a kérdés vizsgálatánál. Az adott tüntetéseknek a következő pontoknak kellett egyszerre megfelelnie:

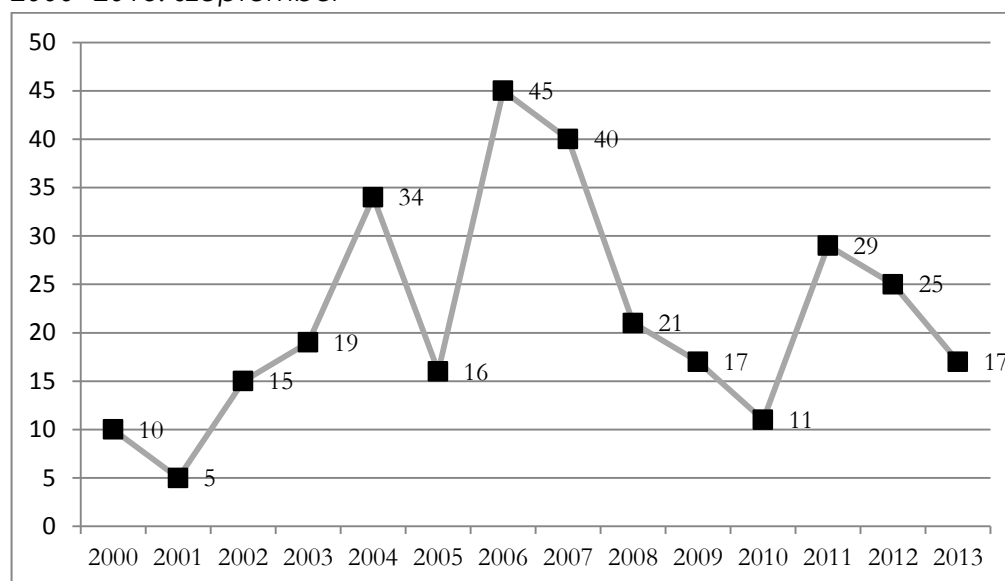
- Politikai célokat fogalmaztak meg a tüntetők
- Legalább 50-100 főnek kellett részt vennie benne
- Budapesten rendezték
- Politikai párthoz, szervezethez, mozgalomhoz volt köthető

Az általam állított feltételek a kérdés szempontjából azért fontosak, mert a hipotézis értelmében a tüntetések darabszáma emelkedett 2006 óta. Ez alatt azonban azokat a politikai célokat követelő, de relatíve nagyobb rendezvényeket értem, így legalább 50-100 fő jelenlétét tekintettem a keresés egyik attribútumának. Fontos, hogy azért a budapesti tiltakozásokat vettem figyelembe, mert a vidéki híradások nem elég pontosak, illetve sokszor megbízhatatlan adatokkal találkoztam. Budapest mint főváros, egyébként is a magyar politikai élet központja, itt tartják a pártok a nagy gyűléseiket, illetve a tömegtüntetéseiket is, ahova rendszeresen utaznak fel vidékről is szimpatizánsok. Azt gondolom, hogy mindenképpen jó képet ad a politikai tiltakozások vizsgálatáról a budapesti tüntetések vizsgálata. Természetesen nehéz megállapítani, hogy egy tüntetésen mennyien vesznek részt, illetve sokszor két különböző médium teljesen más számokkal is rukkol elő. Jelen esetben ez azonban nem torzít jelentősen az adatsoron, mert ennek csak abban az esetben van relevanciája, ha abban térne el, hogy 50 fő alatti vagy feletti tüntetésekről beszélünk, márpedig ez azért olyan szám, amit jól meglehetően becsülni. Ennek a kérdésnek a vizsgálatakor a 100-200 ezer körüli becsléseknek nincs értelme, mert ha 50 fő feletti volt egy megmozdulás, akkor már mindenképpen belevettem a kutatásba.

A politikai tiltakozások vizsgálatánál azonban véleményem szerint a kérdés szempontjából nem releváns azt vizsgálni, hogy konkrétan mit is követeltek a politikai tiltakozásokon. A hipotézis arra épül, hogy a magyar politikai kultúrában jelen van, illetve a politikai tiltakozás, mint politikai akció 2006-os év óta többször van jelen a magyar társadalom politikai akcióiban. A követelések vizsgálatánál arra kaphatnánk választ, hogy mikor tiltakoztak inkább a baloldal ellen vagy mellett, esetleg mely politikusok ellen irányultak az adott követelések. Tehát ebben a formában inkább arra a következtetésre lehetne jutni, hogy melyik politikai erő az, amely ellen a legtöbb tiltakozás kerül megrendezésre, így inkább arra következtethetnénk, hogy kinek nagyobb a támogatottsága vagy az elutasíthatósága. Jelen dolgozatban azonban a pártok népszerűsége kevésbé releváns, illetve ennek a kérdésnek a megválaszolására a népszerűségi mutatókkal igyekeztem korábban választ adni. A politikai tiltakozások konkrét követeléseit véleményem szerint inkább szakpolitikai vagy pártpolitikai kérdésekre és problémákra adott reakciók a társadalom részéről.



8. ábra. A politikai tiltakozások darabszáma Budapesten, éves bontásban. 2000–2013. szeptember



Forrás: Az index.hu tudósításai és hírei alapján készített saját gyűjtés

2002 óta egyértelműen megnövekedett a politikai tiltakozások száma, amelyről a dolgozat korábbi részében már említésre került, hogy ez arra vezethető vissza, hogy a jobboldal ekkortól kezdve hívta rendszeresen nagygyűlésekre a szimpatizánsait. Fontos azonban megjegyezni, hogy a nagygyűlés még önmagában nem tiltakozás, ezért a gyűjtésbe nem került bele. Ennek ellenére azonban maga a mobilizációs hatása egyértelműen látszik, hiszen 2002-ben indult növekedésnek a politikai tiltakozások száma.

A dolgozat témájának szempontjából a legfontosabb időszak a 2006-tól 2013-ig tartó intervallum. A feltevés szerint ugyanis, az őszi beszéd után ugrást találhatunk a tiltakozások darabszámának vizsgálatakor. Ennek hatásait a mai napig is észre kellene venni, mert a politikai kultúrának erre a szegmensére is olyan hatással volt, amelyből az következik, hogy rendszeressé váltak a tüntetések. Az adatokból láthatjuk is, hogy 2006-ban volt egy nagy ugrás, amely egyértelműen a 2006-os forró ősze vezethető vissza, amikor folyamatossá váltak a kormány távozását követelő tüntetések. Ennek ellenére azt láthatjuk, hogy a 2007-es évet követően a tiltakozások száma csökkenni kezd, és nagyjából vissza is állt a 2006 előtti szintre. Ebből arra következtethetünk, hogy az őszi beszéd nem volt önmagában jelentős hatással a politikai kultúrára a tüntetések darabszámának a szempontjából.

Jelen esetben inkább azt mondhatjuk, hogy az őszi beszéd önmagában 2006–2007-ben jelentős politikai tiltakozásokat vont maga után, azonban nem vált maga a politikai tiltakozás ezen formája a politikai élet meghatározó részévé. A 2006–2009-ig tartó, második Gyurcsány-kormány idején már megfigyelhető a visszaesés, mert már 2009-ben is mindössze 17 nagyobb tiltakozást tartottak a fővárosban. Ez a szám gyakorlatilag megegyezik a 2005-ös adattal, amikor 16 politikai tiltakozás lett összegyűjtve.

A politikai tiltakozások darabszáma önmagában nem hozható összefüggésbe sem a kormány távozásának követelésével, sem az őszi beszéddel. Ez meglepő

eredmény, de az is tény, hogy a darabszám önmagában nem biztos, hogy megfelelő mérőszám. A hevesség vizsgálata is fontos tényező a kérdés szempontjából, mert bár lehetséges, hogy kevesebb tüntetés volt 2007 óta, de ha a hevességük növekedik, az azt mutatná, hogy a radikalizmus erősödött Magyarországon.

Úgy látszik továbbá a számokból, hogy a politikai tiltakozásoknak sokkal inkább a kormányváltásokhoz van köze. Mind 2002, 2006, és 2010 után is emelkedés tapasztalható, amely arra vezethető vissza, hogy nagyjából egy évig türelmesek az emberek a kormánnyal, azután viszont többször és többen mennek az utcára hangot adni a követeléseiknek. 2006 kivételt képez, mert ott nem telt el egy év a kormányváltás után, és már is tömegek voltak az utcán, azonban az akkori tiltakozások a forró ősz eseményeinek tudhatók be.

Összességében megállapítható, hogy az őszi beszéd önmagában mint politikai botrány csak átmenetileg volt hatással a tüntetésekre, ma már nem kimutatható, hogy több tiltakozó eseményt szerveznének, mint korábban. A politikai tiltakozások száma sokkal inkább függ más eseményektől, mint 2006 őszétől, de megmaradt magyar politikai kultúra egyik fontos elemének.

## **2.6 A politikai tiltakozások hevessége**

A politikai tiltakozások elemzésénél fontos, hogy ne csak azokkal a trendekkel foglalkozzunk, amelyek azt mutatják, hogy számtanilag mennyire emelkedett a számuk, hanem ezek radikalizálódásával is. A radikalizmus erősödése egy adott ország politikai kultúrájában nagyon fontos elem lehet, mert politikai érdekérvényesítő ereje meghatározó a tiltakozásoknak, ezért nem mindegy, hogy mennyire békés úton kívánják rendezni a tiltakozók és a hatalom birtokosai a vitás szituációkat.

Az általam vizsgált tiltakozásokat négy csoportra bontottam, aszerint, hogy mennyire voltak indulatosak. A négy csoport szempontjai a következők voltak:

- 1. csoport: Békés tiltakozások, amelyeket be is jelentettek a rendőrségen, illetve a lezajlása után mindenki békésen távozott a helyszínről, és a forgalmat egyáltalán nem, vagy csak kevésbé zavarta.
- 2. csoport: A közlekedés jelentős zavarása, dugók, elterelések szükségessége a tiltakozás nyomán. Az ebbe a csoportba tartozó tiltakozásokat már nem feltétlenül jelentették be a rendőrségen, de legfeljebb egy-két embert állítottak elő a hatóságok. Ezen felül jelentős rendzavarás nélkül zajlanak le a demonstrációk.
- 3. csoport: Ebbe a csoportba azok a tiltakozások kerültek, ahol történt összetűzés a rendőrséggel, illetve az előállítottak száma is meghaladta az 1-2 embert. Szintén ebbe a csoportba kerültek azok a tiltakozások is, amelyeket a rendőrség elkezdett feloszlítani.
- 4. csoport: Ide azok a tiltakozások kerültek, ahol jelentős összecsapásokra került sor a rendőrséggel. Jelentős anyagi kár keletkezett, illetve személyi sérülés is történt.

A felsorolt négy csoport saját tipológia, amely a magyarországi politikai tiltakozások hevességét igyekszik mérni. A négy csoport alapvetően hevesség szempontjából megfelelő csoportosítás, de természetesen lehetne egy ötödik csoport is, amelybe a politikai életre gyakorolt hatást is tartalmazná. A dolgozat témája szempontjából azonban a négyponos skála is megfelelő, mert a radikalizmus erősödését vizsgáljuk első sorban, így ebben a helyzetben nincs igazán relevanciája annak a kérdésnek, hogy sikerült-e elérnie a célját egy adott tiltakozásnak. Természetesen nem elhanyagolható szempont ez utóbbi sem, de meglátásom szerint ennek a dolgozatnak nem ez a fő témája.

9. ábra. A politikai tiltakozások darabszáma Budapesten, éves bontásban, 1–4-es skálán. 2000–2013. szeptember (db)

| Év   | 1. csoport | 2. csoport | 3. csoport | 4. csoport | Összesen |
|------|------------|------------|------------|------------|----------|
| 2000 | 9          | 1          | 0          | 0          | 10       |
| 2001 | 4          | 1          | 0          | 0          | 5        |
| 2002 | 12         | 0          | 3          | 0          | 15       |
| 2003 | 18         | 0          | 0          | 1          | 19       |
| 2004 | 27         | 1          | 5          | 1          | 34       |
| 2005 | 14         | 0          | 2          | 0          | 16       |
| 2006 | 34         | 4          | 2          | 4          | 45       |
| 2007 | 30         | 5          | 4          | 1          | 40       |
| 2008 | 12         | 1          | 4          | 4          | 21       |
| 2009 | 14         | 1          | 2          | 0          | 17       |
| 2010 | 10         | 0          | 1          | 0          | 11       |
| 2011 | 23         | 4          | 2          | 0          | 29       |
| 2012 | 14         | 9          | 2          | 0          | 25       |
| 2013 | 11         | 6          | 0          | 0          | 17       |

*Forrás: Az index.hu tudósításai és hírei alapján készített saját gyűjtés*

Az alapvető hipotézis az, hogy a radikalizmus erősödött Magyarországon az őszödi beszéd hatására, így a tüntetésekkel ez úgy hozható összefüggésbe, hogy a politikai tiltakozások is radikálisabbak, hevesebbek lettek. A 9. ábra adataiból látszik, hogy a csoportosítás alapján melyik évben hány darab olyan tüntetés volt, amelyek hevülete magas értéket kapott. A táblázat adatait felhasználva összehasonlítható, hogy 2006 előtt és után mennyire voltak hevesek a politikai tiltakozások.

Az összehasonlítás úgy végezhető el, hogy a csoportban szereplő tüntetések darabszámait súlyozzuk annak függvényében, hogy melyik csoportban szerepel. A 2. csoport kettes szorzót, a 3. csoport hármast, míg a 4. csoport négyes szorzót kap. Ezután az adott évben előforduló 2-es, 3-as, és 4-es csoport elemeit súlyozva összeadjuk, amelyet elosztunk az adott évben megtörtént tiltakozás összes darabszámával. Az így kapott értékeket a 10. ábra tartalmazza, ahol az arányszám mutatja meg, hogy a legalább kettes súlyozású tiltakozások milyen arányban voltak az összes tiltakozással. Minél nagyobb arányszámot kapunk, annál nagyobb

hevülettel zajlottak le az adott évben a politikai tiltakozások. Ezután megnézzük ezek átlagait 2000–2005-ig, majd 2007 és 2013 között. Így tisztán megláthatjuk, hogy 2006 előtt, illetve után milyen hevületűek voltak a politikai tiltakozások.

10. ábra. A politikai tiltakozások hevessége Magyarországon, 2000–2013. szeptember

| Év   | Arány |
|------|-------|
| 2000 | 0,2   |
| 2001 | 0,4   |
| 2002 | 0,6   |
| 2003 | 0,21  |
| 2004 | 0,62  |
| 2005 | 0,38  |
| 2006 | 0,67  |
| 2007 | 0,65  |
| 2008 | 1,43  |
| 2009 | 0,47  |
| 2010 | 0,27  |
| 2011 | 0,48  |
| 2012 | 0,96  |
| 2013 | 0,71  |

Forrás: Az index.hu tudósításai és hírei alapján készített saját gyűjtés [8. ábra:  $(2.\text{csoport} \cdot 2 + 3.\text{csoport} \cdot 3 + 4.\text{csoport} \cdot 4) / \text{adott évre jutó tiltakozás}$ ]

2006-os évet azért nem veszem figyelembe az időszakok vizsgálatánál, mert véleményem szerint a forró ősz eseményei rendkívüli eseményként történtek meg, amelyre sem azelőtt, sem azóta nem volt példa a magyar történelemben a rendszertranszformáció után.

Az arányok kiszámítása után jöhet a kettő időszak összehasonlítása, amely úgy történik, hogy a 2000–2005-ös időszakból származó arányokat összeadjuk, majd átlagoljuk. Ezt követően majd a 2007–2013-ig tartó periódussal is elvégezzük ugyanezt a számítást. Így a következő eredményeket kapjuk:

$$2000-2005: (0,2+0,4+0,6+0,21+0,62+0,38)/6=0,4$$

$$2007-2013: (0,65+1,43+0,27+0,48+0,96+0,71)/7=0,71$$

A kapott eredmények egyértelműen mutatják, hogy 2000 és 2005 között nagyjából minden harmadik politikai tiltakozáson történt valamilyen féle rendzavarás, míg 2007 és 2013 szeptembere között már minden másodikról elmondható ugyanez. Az tehát egyértelműen kijelenthető, hogy a politikai tiltakozások hevesebbek lettek 2006 után, de a darabszámuk nem emelkedett jelentősen. Így az a megállapítás helytálló, hogy a politikai tiltakozások Magyarországon radikálisabbak lettek az őszödi beszéd kiszivárgása óta eltelt időben.

## 2.7 A politikai diskurzus – az őszi beszéd megjelenése parlamentben

A politikai kultúrának szintén meghatározó elemei között tarthatjuk számon a politikai nyelvet, illetve a politikai diskurzust. A politikáról alkotott véleményt, gondolkodást nagyban meghatározza az is, hogy milyen fogalmakat használunk, illetve azokat milyen kontextusban értelmezzük. Jelen dolgozatban a politikai diskurzust is kutatva próbálom tovább elemezni azt a kérdést, hogy milyen hatása volt az őszi beszédnek a magyar politikai kultúrára.

Elsősorban azonban különbséget kell tenni a politikai nyelv és a politikai diskurzus között. Előbbi ugyanis többféle kontextusban használható, illetve konkrét definíciója nincs is. Érthetjük alatta, a politikusok beszédeit, politikai üzeneteket, esetleg plakátok szövegeit is. Ezzel ellentétben a politikai diskurzus alatt a politikai arénában folytatott politikai vitákat, politikai információkat értjük. Utóbbi inkább arra irányul, hogy a politikus mikor mit mond és mivel kapcsolatban. (MAZZOLENI, 2006)

Az őszi beszéddel összefüggésben is azt mutatja be a dolgozat, hogy vajon a politikai diskurzusban mennyire van jelen ez a politikai esemény. Más szóval, mennyire él velünk az őszi beszéd, mekkora az idézettsége? A kérdésre a választ a politikusok beszédeiből, parlamenti felszólalásaiból kaphatjuk meg. A parlamenti felszólalások teljes szövege elérhető az interneten, így megbízható forrásból lehet ezzel dolgozni. Az egyéb helyeken, például nagygyűléseken elmondott politikai beszédek elemzése sokkal nehezebb lenne, mert azoknak a pontos szövege nem minden esetben érhető el, így nem kaphatunk pontos képet az őszi beszéd idézettségéről. A parlamentben pedig egy olyan megnyilvánulási formát igyekeztem keresni, amely viszonylag szabadabb, a beszélő maga határozhatja meg, hogy miről kíván beszélni. A választás a napirend előtti felszólalásokra esett.

A napirend előtti felszólalások ellentétben az interpellációval vagy a kérdéssel, kötetlenebb műfaj. Előbbi kettő esetében csak adott kérdésre válaszolva lehet kifejteni a gondolatokat, illetve a politikusoknak általában az sem mindegy, hogy kitől egyáltalán mit kérdeznak. Alapvetően a kérdés témája határozza meg a választ, így ezeket a parlamenti műfajokat elvettem és a napirend előtti felszólalásokra esett a választás. A napirend előtti felszólalás alkalmas a leginkább arra, hogy a közéleti, politikai kérdésekben a kormány-ellenzék szembenállása látványossá váljon. Magyarországon főképp ebben a formában nyilvános a kormány és az ellenzék összecsapása. (KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK, 2007)

11. ábra. Az őszi beszéd megjelenése a napirend előtti felszólalásokban, 2006–2010 (db)

| Politikus             | Napirend előtti felszólalás | Őszödi beszédet említi | Pozitív | Negatív |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------|---------|---------|
| Orbán Viktor (Fidesz) | 2                           | 1                      | 0       | 1       |
| Navracsics Tibor      | 57                          | 11                     | 0       | 11      |

|                               |    |   |   |   |
|-------------------------------|----|---|---|---|
| (Fidesz)                      |    |   |   |   |
| Semjén Zsolt<br>(KDNP)        | 40 | 8 | 0 | 8 |
| Dávid<br>Ibolya<br>(MDF)      | 49 | 5 | 0 | 5 |
| Kuncze<br>Gábor<br>(SZDSZ)    | 20 | 0 | 0 | 0 |
| Kóka János<br>(SZDSZ)         | 43 | 1 | 1 | 0 |
| Gyurcsány<br>Ferenc<br>(MSZP) | 91 | 5 | 4 | 1 |
| Lendvai<br>Ildikó (MSZP)      | 24 | 1 | 1 | 0 |

Forrás: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)

A 11. ábra tartalmazza a 2006–2010 közötti ciklusban a legismertebb kormánypárti és ellenzéki politikusok napirend előtti felszólalásait összesítve, illetve az őszi beszéd szóba hozásának alkalmait. Amikor egy felszólaláson belül többször is elhangzott az őszi beszéddel kapcsolatos gondolat, azt egy alkalomnak számoltam. Ezen belül elkülönítettem, hogy pozitív vagy negatív szövegkörnyezetben hozták szóba. A jobban reflektorfényben lévő pártelnököket illetve frakcióvezetőket emeltem ki, mert a napirend előtti felszólalás mint műfaj főleg hozzájuk köthető.

Az jól látható az adatokból, hogy az ellenzéki képviselők foglalkoztak inkább a témával, többnyire mint negatívumot, botrányt emelték ki. A napirend előtti felszólalásokat általában a frakciók vezetői szokták vinni, ezért érdemes kiemelni a Fidesz frakcióvezetőjét, Navracsics Tibort, illetve az MSZP-s Lendvai Ildikót. Előbbi az összes napirend előtti felszólalásaiban az őszi beszéd előfordulási aránya elérte a 19%-ot, míg utóbbi esetében 4% volt. A legnagyobb ellenzéki párt frakcióvezetője ötször nagyobb arányban foglalkozott ezzel a témával, mint az MSZP-s Lendvai Ildikó. Természetesen azt sem szabad elfelejteni, hogy Navracsics Tibor közel háromszor annyi alkalommal kapott szót, mint az MSZP-s képviselőtársa, illetve az is torzító lehet, hogy Lendvai Ildikó csak 2009 áprilisáig töltötte be a frakcióvezetői posztot.

Megállapítható, hogy a 2006 és 2010 közötti ellenzéki oldal az őszi beszéd problémakörét az egyik fő támadási felületként kezelte, amelyet felhasználva rendszeresen Gyurcsány Ferenc és kormánya kapott bírálatot. A dolgozat szempontjából azonban fontosabb a 2010 óta eltelt időszak elemzése. A hipotézis ugyanis abból indul ki, hogy az őszi a politikai diskurzusra is hatással van, ezáltal a 2010-es kormányváltás óta eltelt időszakot is meg kell nézni ebből a szempontból.

12. ábra. Az őszi beszéd megjelenése a napirend előtti felszólalásokban, 2010–2013. október (db)

| Frakcióvezetők:                     | Napirend előtti felszólalás | Őszödi beszédet említi | Pozitív | Negatív |
|-------------------------------------|-----------------------------|------------------------|---------|---------|
| Lázár János/Rogán Antal (Fidesz)    | 87                          | 2                      | 0       | 2       |
| Harrach Péter (KDNP)                | 74                          | 1                      | 0       | 1       |
| Mesterházy Attila (MSZP)            | 41                          | 1                      | 0       | 1       |
| Vona Gábor (Jobbik)                 | 43                          | 4                      | 0       | 4       |
| Schiffer András/Jávor Benedek (LMP) | 71                          | 5                      | 0       | 5       |

Forrás: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu) (Cikluson belüli váltások: Lázár Jánost Rogán Antal követte, míg az LMP soraiban Schiffer Andrászt Jávor Benedek váltotta, majd ismét Schiffer András lett a frakcióvezető.)

A frakcióvezetők napirend előtti felszólalásait tekintve kijelenthetjük, hogy az őszi beszéd megjelenése inkább a parlamentbe újonnan bekerülő pártoknak, a Jobbik illetve az LMP politikusainak az egyik kritikai fegyvere. Meglepő módon, a Fidesz-KDNP koalíció ezzel a botrányral már kevésbé törődik. Összehasonlítva az előző ciklussal, a Fidesz frakcióvezetői mindössze 2 alkalommal hozták fel a témát úgy, hogy összesen eddig 87 alkalommal kaptak szót, míg az előző ciklusban a frakcióvezető 57 alkalommal kapott szót és ebből 11 alkalommal foglalkozott az őszi beszéddel. Ez a jelenség talán betudható annak, hogy jelenleg nincs olyan kiélezett küzdelem a hatalom birtoklásáért, mint korábban, ezért a Fidesz-KDNP megteheti, hogy nem ezzel a sok indulatot felkorbácsoló botrányral támadja az MSZP-t. Az újonnan bekerülő LMP és Jobbik sokkal inkább foglalkozik ezzel a kérdéssel, bár náluk is csak minden 14. illetve 10. felszólalás szól az őszi beszéddel kapcsolatos témáról.

A Jobbik indulatokat generáló, a 2006 őszi eseményekkel egyébként gyakran foglalkozó pártként az őszi beszéd mellett nem is mehet el szó nélkül. Gyakorlatilag a magyarországi radikalizmus megerősödésének az egyik fő oka lehet e beszéd kiszivárgása, illetve 2006 óta is a Jobbik előszeretettel viszi a politikát az utcára tiltakozások, felvonulások, demonstrációk formájában. A mozgalomnak gyakorlatilag politikai értelemben hasznot hozott a botrány, hiszen az őszi beszéd kiszivárogtatása utáni első választáson, 2009-ben az EP választáson a Jobbik a harmadik legjobb eredményt érte el úgy, hogy ekkoriban még parlamenten kívüli párt volt. Ezzel szemben az LMP inkább teljesen új vonalat képvisel az országgyűlésben, és élesen kritizál minden ellenzéki pártot is. Ebből kifolyólag az őszi beszéd is mint botránytéma jelenik meg náluk, ezáltal is hangsúlyozva a kritikai hangvételt az elmúlt évek politikai elitjével szemben. A Jobbik és az LMP ilyen

értelemben még nem fejthette ki a parlamenti közegben a véleményét a beszéddel kapcsolatban, így ezt most teszik meg, amikor tagjai az országgyűlésnek.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a politikai diskurzusban az őszi beszéd mint politikai botrány jelen van, de igazán meghatározóvá nem vált. Az újonnan a parlamentbe kerülő Jobbik és LMP frakcióvezetőinek a napirend előtti felszólalásaiban gyakrabban jelenik meg, de ez önmagában még nincs hatással a politikai diskurzus alakulására. Véleményem szerint abban az esetben, ha a Fidesz vagy az MSZP jelenleg is viszonylag sokszor foglalkozna az őszi beszéddel, akkor mondhatnánk, hogy a politikai diskurzusra hatással volt a beszéd.

A politikai kultúrának erre a szegmensére tehát az én meglátásom szerint nincs hatással az őszi beszéd, mert inkább a pártpolitikában van jelentősége, még pedig olyan szempontból, hogy ki hogyan viszonyul hozzá. A Jobbik és az LMP mellett a Demokratikus Koalíciót emelhetném még ki mint egy olyan pártot, amely az alapvető filozófiáját magából az őszi beszédből vezeti le és ellentétben másokkal, pozitívként, igazságbeszédként tekint rá.

### 3. Összegzés

#### 3.1 A dolgozat eredményeinek összefoglalása

A politikai kultúra olyan elemeivel foglalkozott a dolgozat, amelyekre az őszi beszéd hatással lehetett, illetve igyekezett bemutatni a politikai szféra néhány olyan részét, ahol tapasztalható a továbbélése. A magyar politikai kultúra alapjaiban persze nem változott meg az elmúlt időszakban, de az megállapítható, hogy új elemekkel gazdagodott. Gondoljunk például a tüntetések hevületének erősödésére, vagy az új parlamenti pártok politikai diskurzusaira.

Alapvetően a dolgozat igyekezett körbejárni a témát, és egy nagyobb áttekintést adni arról, hogy az őszi beszéd hogyan is alakította a politikai kultúrát Magyarországon. A politikai kultúra minden releváns szegmenseit igyekezett végigvenni és olyan kérdésekre választ adni, hogy volt-e egyáltalán hatása az őszi beszédnek. Azt gondolom, hogy minden feltevést sikerült megválaszolni. Egyeseket sikerült alátámasztani, másokat cáfolni. Ezeket a feltevéseket ismét röviden összegezhetjük pontokba szedve:

#### 1) **A jobboldali pártok megerősödtek, ezen belül is a radikális jobboldal az őszi beszéd kiszivárogtatása után.**

Azt gondolom ezt a hipotézist részben sikerült igazolni, hiszen a Fidesz népszerűsége 2006 után kezdett el lényegesen emelkedni, amely elvezetett a 2010-es győzelemhez. A Jobbik pedig a 2009-es EP választásokon szerepelt meglepően jól, illetve 2010-ben sikerült is bekerülnie a parlamentbe ahol a harmadik legnagyobb frakciót alakíthatta meg.

#### 2) **A baloldali politikusok népszerűségének csökkenése.**



Ezt egyértelműen sikerült cáfolni, mert bár enyhe csökkenést észrevehettünk az 5 legnépszerűbb baloldali politikai népszerűségi indexének az átlagában, ez a jelenség nem volt számottevő.

**3) A politikai szkepticizmus erősödése, a politikai intézményekbe vetett bizalom csökkenése.**

A politikai intézményekbe vetett bizalom nem hozható szorosán összefüggésbe az őszi beszéddel, mert 2010-ben emelkedni kezdtek ezek a mutatók, illetve azóta sem csökkentek vissza a 2006–2010 közötti szintre. A rendkívül alacsony bizalom a politikai intézményekben csak átmenetinek volt mondható.

**4) Több politikai tiltakozás van a 2006-os forró ősz eseményei óta.**

A hipotézist sikerült cáfolni, hiszen nem lett több a politikai tiltakozások száma 2006 után. Azt sikerült bizonyítani, hogy inkább 2006–2007-ben volt kiugróan magas a tüntetések száma, egyébként nem lett számottevően több.

**5) A politikai tiltakozások hevesebbek lettek.**

Ez a hipotézis sikeresen megállja a helyét, ugyanis bár több nem lett mennyiségileg a tiltakozás, de azok durvábbak lettek. Több lett a forgalmat zavaró illetve a rendőrséggel is konfliktusba kerülő tüntetés, többször kell előállítani személyeket az ilyen típusú rendezvényeken.

**6) A politikai diskurzusban gyakran jelenik meg az őszi beszéd.**

Ezt a hipotézist részben sikerült csak cáfolni, ugyanakkor az mondható, hogy inkább a cáfolat irányába mutat, mert 2010 óta csak az új pártok foglalkoznak többet a témával, a Fidesz és az MSZP kevésbé jön elő vele ma már.

Azt gondolom, hogy a dolgozat alapján megállapítható, hogy az őszi beszéd, bár rendszeresen jelen van a pártpolitikai, politikai életben, de magára a kultúrára gyakorolt hatása már kevésbé releváns. Ennek ellenére azt mondhatjuk, hogy a kultúrára gyakorolt hatását vizsgálni fontos volt, hiszen korábban senki sem foglalkozott a témával komplex módon. A beszéd kormányzati kommunikációját, illetve a politikai tiltakozásokra gyakorolt hatását már tanulmányozták korábban külön-külön is, de ebben a formában még nem. Ebben a dolgozatban összefoglalóan igyekeztem a beszéd hatásait vizsgálni, ezért a politikai kultúra több elemét elemeztem külön-külön.

A dolgozat elején felvetett hipotézisek közül hiánytalanul a politikai tiltakozások heveségére gyakorolt hatását sikerült egyértelműen bizonyítani. A politikai diskurzusra, a politikai intézményekbe vetett bizalom alakulására, illetve a jobboldali pártok megerősödésére gyakorolt hatását sikerült szintén részben igazolni. Ezzel ellentétben cáfolásra került a baloldali politikusokról kialakuló képre gyakorolt negatív hatása, illetve a politikai tiltakozások darabszámának a növekedése. Összességében nézve azt mondhatjuk, hogy bár a cáfolt hipotézisek száma eléri a kettőt, azt nem mondhatjuk, hogy a dolgozat nem hozott újítást, mert a cáfolás is lehet éppen annyira erős legitimáló érv, főleg ha abból indulunk ki, hogy a hétköznapi politikai diskurzusokban sokszor jelen vannak ezek az állítások.

Summa summarum, a dolgozat sikeresen vizsgálta az őszi beszéd és a magyar politikai kultúra kapcsolatát. Azt is bebizonyította, hogy van hatása az őszi beszédnek, bár nem meghatározó a politikai kultúra szemszögéből. Azt gondolom, hogy ennek a tézisnek a részleges igazolása is értékessé teheti a dolgozatot, hiszen a politikai életben ez az esemény a mai napig sokszor megjelenő motívum.

### 3.2 Értékelés, konklúziók

A kutatás közben általában egyre csak több és több kérdés és probléma merült fel, ezáltal egyre több irányba is kezdett tartani a dolgozat témája. Az belátható, hogy a téma elég nagy, de igyekeztem megválaszolni a releváns kérdéseket, illetve olyan módszertannal dolgozni, amely megállja a helyét.

Az alapvető kérdésünk, hogy van-e hatással a magyar politikai kultúrára az őszi beszéd, azt gondolom, hogy azzal a módosítással igaz, hogy vannak olyan elemei – gondolok itt főképp a tiltakozások hevületének elemzésére – amelyek egyértelműen 2006-ot követően radikalizálódtak. Alapjaiban maga az őszi problémakör a politikai kultúránknak kevésbé lett része, inkább a pártpolitikai csatározások területén van jelen. Erre a legjobb példa talán a Demokratikus Koalíció, amely a mai napig mintegy alapító beszédként tekint az őszi beszédre. Ez utóbbi is arra példa, hogy a pártpolitikában meghatározó az őszi beszéd mint politikai esemény.

Fontos kérdésnek tartom, hogy azok a hatások, amelyeket az őszi beszédnek tulajdoníthatunk, mennyire pozitívak, illetve negatívak. Azt gondolom, hogy értékmentesen nem lehet a kérdést megválaszolni, ezért ebből a szempontból nem kívánom értékelni a dolgozatot. Azáltal, hogy hevesebbek lettek a tüntetések, mondhatnánk azt is, hogy egy mellékutatással alátámaszthatnánk, hogy így a céljukat is magasabb arányban érték el, így a polgári tiltakozás, mint a demokráciák egyik fontos ismérve, magasabb szintre lépett, de ennek pontosan az ellenkezőjét is joggal lehetne állítani.

Összességében úgy vélem, hogy az őszi beszéddel kapcsolatban sok olyan találgatás, feltevés van jelen a politikai közösségben, amelyek nem feltétlenül bizonyulnak igaznak. Ez a dolgozat ezeket az állításokat próbálta meg alátámasztani vagy cáfolni. Születtek meglepő eredmények is, de azt gondolom, hogy az előzetes hipotézisek cáfolása legalább annyira fontos, mint az igazolásuk. A magyar politikai kultúráról egy áttekintést adó, meghatározott elméleti keretek között mozgó dolgozatnak viszont ez is a feladata.

### Felhasznált irodalom

ALMOND, Gabriel A. – JR POWELL, G. BINGHAM–STROM, KAARE–DALTON, RUSSEL: *Összehasonlító politológia*. Fordította: Béndek Péter. Osiris, Budapest, 2006.

ALMOND, Gabriel A. – VERBA, Sidney: *A politikai kultúra vizsgálatához*. In: Tudományos szocializmus füzetek 69. Polgári elméletek a pártokról és a politikai magatartásról. Szerk.: Forgács Imre, Művelődési Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Oktatási Főosztálya Budapest, 1982.

ALMOND, Gabriel A. – VERBA, Sidney: *The Civic Culture. Political Attitudes and*

- Democracy in Five Nations*. Little, Brown and Company, Boston, 1965.
- BARNES, Samuel–KAASE, Max: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Sage, Beverly Hills, 1979.
- CSORBAJózsef – FRICZTamás – SZENTPÁY-JUHÁSZ Miklós: *Társutasok az Őszödi úton*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2008.
- DEBRECZENI József: *A 2006-os ősz*. De.hukönyv, Budapest, 2012.
- ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*. Osiris, Budapest, 2001.
- FÁBIÁN Zoltán – ZÁVE CZ Tibor – PÁTHY-DENCSŐ Blanka: *A pártok népszerűségének változása Magyarországon, 1990–2010*. In: *Társadalmi riport 2010*. Szerk.: Kolosi Tamás, Tóth István György, TÁRKI, Budapest, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Fordította: Gázsity Mila, Gecsényi Györgyi, Pusztai Dóra. Európa könyvkiadó Budapest, 1998.
- HÜVELY István: *Pártmozgások a magyar demokráciában*. In: *Politika és társadalom. Tanulmányok*. Szerk.: Bayer József. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2002.
- KENDE Péter: *Politikai kultúra, civil társadalom, elit*. In: *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Szerk.: Gyurgyák János, Osiris, Budapest, 1999.
- KERN Tamás – SZABÓ Andrea: *A politikai közéleti részvétel alakulása, 2006–2010*, Megjelent: Tardos Róbert, Enyedi Zsolt és Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselő, politikai változás*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2011, 17–56. oldal (<http://www.valasztaskutatas.hu/kiadvanyok/rkp/keszvetel-kepviselo-politikai-valtozas-1/kern-tamas-2013-szabo-andrea-a-politikai-kozeleti-reszvetel-alakulasa-magyarorszagon-200620132010> Letöltés ideje: 2013. november 27.)
- KISS Balázs: *Botrány, spin, válság – Az Őszödi beszéd kormányzati kommunikációja*. In: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Szerk.: Kurtán Sándor. Demokrácia Kutatások Magyar központja, Budapest, 2007.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2007.
- KREKÓ Péter – JUHÁSZ Attila – MOLNÁR Csaba: *A szélsőjobboldal iránti társadalmi kereslet növekedése Magyarországon*. In: *Politikatudományi szemle, XX. évfolyam, 2011/2. szám, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011.* ([http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011\\_2szam/kjm.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011_2szam/kjm.pdf) Letöltés ideje: 2013. december 1.)
- KURTÁN Sándor: *Politikai kultúra*. In: *Politika és politikatudomány*. Szerk.: Gallai Sándor, Török Gábor. Aula Kiadó, Budapest, 2003.
- LIPSET, Seymour Martin: *Homo Politicus. A politika társadalmi alapjai*. Fordította: Turai Tamás. Osiris, Budapest, 1995.
- LIPSET, Seymour Martin–ROKKAN, Stein: *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments*. The Free Press, New York, 1967.
- MAZZOLENI, Gianpietro: *Politikai kommunikáció*. Fordította: Szokács Kinga. Szerkesztette: Kiss Balázs. Osiris, Budapest, 2006.
- MIKE CZ Dániel: *Az ellenállás kultúrája. Kultúra, identitás a mozgalmak kutatás irodalmában*. In: *Politikatudományi szemle, XIX. évfolyam, 2010/2. szám, L'Harmattan*

Kiadó, Budapest, 2010,

([http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010\\_2szam/2010\\_2\\_mikecz.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010_2szam/2010_2_mikecz.pdf) Letöltés ideje: 2013. december 1.)

GAZSÓ Tibor, G. FODOR Gábor, STUMPF István: *Őszöd Árnyékában*. Századvég kiadó, Budapest, 2007.

PYE, Lucien: *Politics, Personality and National Building: Burma's Search for Identity*. Yale University Press, New Haven, 1962.

SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Válogatott politikai- és államelméleti tanulmányok. Fordította: Cs. Kiss Lajos. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor. Budapest, 2002.

SCHÖPFLIN György: *Az identitás dilemmái*. Kultúra, állam, globalizáció. Fordította: Kovács Zoltán. Attraktor, Máriabesenyő–Gödöllő, 2004.

SIMON János: *A politikai kultúra*. In: *A politikatudomány arcai*. Szerk.: A. Gergely András, Bayer József, Kulcsár Kálmán. Akadémiai, Budapest, 1999.

SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*. Osiris, Budapest, 2011.

SZABÓ Andrea: *Politikai tiltakozások Magyarországon 1993, 2003*. ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet, Doktori Iskola, PHD-értekezés, 2008 ([http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_Szabo\\_Andrea\\_dis.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_Szabo_Andrea_dis.pdf) Letöltés ideje: 2013. november 22.)

SZABÓ Máté: *A „forró ősz” 2006-ban Budapesten – Értelmezési kísérlet politológiai-politikai, szociológiai szempontból*. In: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról*. Szerk.: Kurtán Sándor. Demokrácia Kutatások Magyar központja, Budapest, 2007.

SZABÓ Máté: *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég, Budapest, 2004.

SZABÓ Máté: *Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Rejtjel, Budapest, 2001.

VARGA Tamás: *A politikai kultúra fogalma és értelmezései a magyar politikatudományban*. In: *Politikatudományi Szemle*. 1997/3. szám.

([http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_3szam/varga.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_3szam/varga.pdf) Letöltés ideje: 2014. április 19.)

WEBER, Max: *Politikai szociológia*. *Politikai közösségek*. *Az uralom*. Fordította: Erdélyi Ágnes. Helikon, Budapest, 2009.

**SZEDLÁK BÁLINT**  
**Válságkormányzás és válságkommunikáció**  
A Bokros-csomag(olás)<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

Ezen tanulmány két fő részből áll, egy rövidebb elméleti alapozásból, amely a válsághelyzetben való kormányzás körülményeit mutatja be, illetve egy hosszabb, gyakorlati részből, ami a Horn-kormány 1995-ös költségvetési kiigazítását vizsgálja meg a korábban bemutatott elmélet szemszögéből.

A témaválasztást indokolja mindenekelőtt az, hogy a hazai politikatudományi szakirodalom a válságkezelés, válságmenedzselés témakörben meglehetősen szegényes. Jelentős mennyiségű könyv, tanulmány foglalkozik politikai kommunikációval, a politikai diskurzussal, néhány a politikai válsággal, azonban hiányoznak azok az átfogó források, amelyek témája, hogy milyen nehézségekkel, megváltozott körülményekkel néz szembe egy válságkezelő kormány. Aki a hazai irodalomban keresi a receptet az előbb említett kérdésekre, annak más tudományterületekhez kell segítségért fordulnia. A vállalatgazdaságtan szakirodalma foglalkozik a vállalatok működésével krízishelyzetben, a nemzetközi gazdaságtan és a makrogazdaságtan válaszokat nyújt a gazdasági válságok kezelésének megoldási lehetőségeivel kapcsolatban, a kommunikációtudomány pedig érdemben foglalkozik kríziskommunikációval, de ezen irodalmakat olvasván mégis nehéz egyértelmű és koherens képet kapni arról, hogy mi a követendő út egy válsághelyzetben az országot vezető kormányzat számára. Ez a tanulmány nem alkalmas arra, hogy ezt a hiányt megszüntesse, erre nem is vállalkozik. Célja sokkal inkább az, hogy a nemzetközi szakirodalom idevágó részének rövidebb ismertetése után, az alapján, megvizsgáljon egy konkrét hazai esetet, majd mindebből a jövőben is hasznosítható következtetéseket vonjon le.

A témaválasztást indokolja továbbá, hogy a válságok állandóan visszatérő szereplői a modern kor történelmének, így a válságkezeléssel kapcsolatos tudás is újra és újra aktualitást nyer. Nem kell messzire mennünk ennek az állításnak a bizonyítására. Csak a hazai példánál maradva, a tanulmány középpontjában álló 1995-ös események óta láthattunk a gazdasági válságot kisebbségi kormánnyal hatásosan kezelni nem tudó, így lemondani kényszerülő miniszterelnököt, vagy kormányát „válságkezelő, technokrata kormányként” feltüntető kormányfőt. Bár Magyarország a rendszerváltás óta főként gazdasági válsághelyzetekkel találkozott, a válságok széles tárháza okozhat problémákat a mindenkor kormányzat számára. A nemzetközi szakirodalom visszatérő példái között találhatóunk terrortámadás, természeti katasztrófa, ipari baleset és egy sor egyéb esemény által okozott komoly krízishelyzeteket, amelyek során a kormányoknak tudásuk legjavát kell nyújtaniuk, ha

---

<sup>1</sup> A dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Politikatudományi Szekciója 3. tagozatában szerepelt. Konzulens: Dr. Tóth Csaba egyetemi adjunktus

el akarják kerülni a cselekvésképtelenség, a hozzá nem értés látszatát, ezáltal a támogatottságuk radikális csökkenését.

A tanulmány hipotézise az, hogy a válságkezelő kormányzat számára a megfelelő kommunikáció, a válságmenedzselés „eladása” a választópolgárok felé legalább annyira fontos, mint maguk a konkrét lépések. A tanulmányban szereplő gyakorlati példára vonatkoztatva pedig az, hogy a Horn-kormány a „Bokros-csomag” végrehajtása alatt elszenvedett népszerűségvesztés jelentős részét elkerülhette volna, ha a válságkezelés során következetesen képvisel egy, az adott helyzetre kidolgozott, professzionális kommunikációs stratégiát.<sup>2</sup> Fontos leszögezni, hogy a tanulmány nem azt tételezi fel és igyekszik bebizonyítani, hogy az adott kormány kommunikációért felelős szakemberei inkompetensek voltak, hiszen sem a rendszerváltás után újjáébredő, ekkor még gyerekcipőben járó magyar politikatudomány, sem az akkor még a mostanihoz képest sokkal szegényesebb külföldi szakirodalom nem állt azon a szinten, hogy annak alapján egy mai szemmel professzionálisnak nevezhető válságkommunikációhoz megfelelő know-how-t nyújtson. A tanulmányban használt források java része is jóval az adott időszak után született, így a megfogalmazott következtetések sem számon kérhető kritikák, sokkal inkább a tanulást segítő, a jövőben is felhasználható állítások kívánnak lenni.

A módszertan már kirajzolódott az előző bekezdésekből, azonban az elméleti rész még magyarázásra szorul. A válságkezelés külföldi szakirodalmának túlnyomó része a hazaihoz hasonlóan szintén nem a politikatudomány, hanem a vállalatgazdaságtan és a kommunikációtudomány terméke. A legtöbb ezek közül nem, vagy csak korlátozottan felhasználható politikai válságkezelésre, ráadásul a tanulmányok legnagyobb része egyáltalán nem nyújt átfogó elemzést, csupán egy részterületre koncentrál, például a válságkommunikációra, vagy a krízishelyzet szülte kiélezett döntési helyzetekre. A részterületre való koncentráltság a témában meglévő politikatudományi művekre is igaz, létezik azonban egy könyv formájában kiadott, hosszabb terjedelmű alkotás, amely meglehetősen komplex képét rajzolja fel a politikai válságkormányzás mikéntjének. (ARJEN BOIN, PAUL 'T HART, ERIC STERN, BENGT SUNDELIUS (2005): *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press (Cambridge)). A négy szerzőnek egyenként is több tanulmánya született a témában ennek a műnek a publikálása előtt, ebben a kötetben arra tettek kísérletet, hogy a kérdéskörben már létező, a politikatudomány és egyéb tudományok szakirodalmát felhasználva, egy olyan művet alkossanak, amely a teljes válságfolyamat alatt mutatja be a politikacsinálókra ható folyamatokat, az előttük álló döntéseket. Éppen emiatt a komplexitás miatt döntöttünk úgy, hogy ezt a tanulmányt választjuk az elemzés alapjának és iránytűjének. Az elméleti fejezet tehát nagyobb részt az említett könyvre épül, a tanulmány témája szempontjából releváns részek hangsúlyosabb bemutatásával, kisebb részt további forrásokból merített kiegészítésekre támaszkodik.

---

<sup>2</sup> A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995. február és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott.

## 2. A kríziskormányzás elméleti alapjai

Ahogy az a bevezetésben kifejtésre került, a tanulmány elméleti fejezetének gerincét a következő könyv adja: Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press (Cambridge). A könyv logikus felépítésének megtartása remek lehetőséget ad arra, hogy a gyakorlati példákat az elméletre „rávetítve”, azok egészében legyenek vizsgálhatóak. Az egyéb források mellett, saját, jórészt hazai példákkal igyekszünk szemléltetni az egyes fogalmakat, jelenségeket.

### 2.1 Válság

*„Akkor beszélünk krízisről, amikor a politikacsinálók érzékelése szerint, komoly fenyegetés éri egy rendszer alapvető értékeit és normáit, így az idő szorításában és bizonytalan körülmények között szükséges létfontosságú döntések meghozatala.”<sup>3</sup>*

Ebből a definícióból három alapvető eleme bogyozható ki a politikai krízisnek: *fenyegetés, bizonytalanság, sürgősség*. A *fenyegetés* itt mindarra vonatkozik, amit a közösség, amelyről szó van, értéként ismer el. Jelen tanulmány témáját tekintve elsőként a jólétet emelhetjük ki, hiszen gazdasági válság esetén ezt éri közvetlenül a fenyegetés, ez teszi az állampolgár számára érzékelhetővé, így fontossá a krízist, hiszen a tét a lakosság mindennapi életszínvonala. Terrortámadás okozta válság esetén a biztonság, országos járvány esetén pedig az egészség a közvetlenül érintett érték. Nem elhanyagolható a fenyegetettség mértéke természetesen, hiszen néhány embert érintő kisvállalkozás csődje, egy-két ember halálát hozó járvány, illetve bűncselekmény esetén nem beszélhetünk válságról, mivel a társadalom egésze nem érzékel jelentős fenyegetettséget.

A *bizonytalanság* a következő kulcstényező és könnyen belátható, hogy miért. Nem beszélhetünk válságról abban az esetben, ha mind az állampolgárok, mind a vezetők pontosan tudják, hogy milyen lépésekre van szükség és ezek a lépések milyen hatást fognak kiváltani. A 9/11-es események első óráiban, napjaiban a legöklőbb épp a teljes bizonytalanság volt. A lakoságnak nem volt információja arról, hogy mi történt. Megtámadták az országot? Ki? Mekkora a veszteségek? Várhatóak további támadások? Hasonló kérdések sorát tudnánk megfogalmazni, amire az Egyesült Államok lakosága, sőt a politikai döntéshozók sem tudták a választ. A kormányzatra a feladatok tömkelege nehezedett: megérteni a helyzetet, meghozni a szükséges lépéseket, továbbá mindezt kommunikálni a lakoság felé. Nem véletlen, hogy a 9/11-es terrortámadás azóta is, a politikai kríziskezeltés legtöbbször hivatkozott példája.

A harmadik alapeleme a válságnak a *sürgősség*. A klímaváltozás egyszerre hordoz fenyegetést az emberiség számára és bizonytalanságot is, hiszen csak nagyvonalakban megjósolható, hogy hosszútávon milyen következményekkel járhat a jelenség, ugyanakkor abban nincs vita a szakértők többsége közt, hogy erősen negatív hatásokat hozhat magával. A klímaváltozást mégsem kezeljük válságként, mivel a Föld túlnyomó részén nem ma, nem a következő évben, hanem jóval

<sup>3</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 2. o.

hosszabb távon okozhat döntő változásokat. A tanulmány témája kedvéért mindezt gazdasági kérdéskörben szemléltetve jó példa lehet a hazai nyugdíjrendszer. Tényként kezeljük, hogy az elöregedő társadalom számára a jelenlegi rendszer hosszú távon nehezen fenntartható, ugyanakkor nem kezeljük válságként. Fenyegetés, hiszen a nyugdíjaskor felé sodródó korosztályok egzisztenciája kerül veszélybe, és bizonytalanságot is szül, elég csak a sokszor hallott „nekem már nem lesz nyugdíjam” mondatra gondolni. Ugyanakkor, ahogy a klímaváltozás esetén, itt is a sürgősség faktor hiányzik. A nyugdíjrendszer működésképtelenné válása nem a következő néhány év kérdése, emiatt nem beszélünk ebben az esetben krízisről.

## 2.2 Válságkezelés: helyzet és feladat

A fentiekben tehát tisztázásra került, hogy mit nevezhetünk válságnak, a következő lépés, hogy megértsük, milyen helyzetbe kerül a politikai vezetés válság esetén. Válsághelyzetben a lakosság a kormányzatra tekint, és feladatok sorát várja el, hiszen önmaga nem képes kezelni a krízist. *„Azt várjuk el a kormányzattól, hogy hárítsa el a fenyegetést, vagy legalábbis minimalizálja a kárt, amit a válság okoz. Ki kell, hogy vezessenek bennünket a krízisből, el kell magyarázzák, hogy mi történt és meg kell győzzenek róla, hogy nem fordulhat elő többet.”*<sup>4</sup> Sorban tehát: fenyegetés elhárítása/károk minimalizálása, történések megértetése a közvéleménnyel, konzekvenciák levonása révén felkészülés a jövőre. Ezt a többlépcsős cselekvést várja el tehát a megbízó a megbízottól, az állampolgárok a kormányzattól, ebből vezethető le mindaz, amit ez a tanulmány válságkezelés, válságkormányzás néven tárgyal. A megbízás azonban nem egyszerű, a három feladat további részekre bontható, a megértés és elemzés szempontjai miatt pedig a későbbiekben kisebb részegységekben fogjuk tárgyalni a feladatokat.

Ahhoz, hogy a politikai vezetés cselekedni tudjon, szükség van mindenekelőtt arra, hogy a lehetőségekhez és az idő szűkéhez mérten megfelelő képet kapjon a válság mibenlétéről. Azon túl, hogy a tájékozódás válsághelyzetben nem lehet teljes körű, a meghozandó döntések sem látszanak egyértelműen, hiszen a nyugalmi helyzettel ellentétben jóval kevesebb idő áll rendelkezésre, hogy felmérhetőek legyenek az egyes döntési alternatívák hatásai. Tovább lépve az elvárt cselekvési sor második elemére, azt kell látnunk, hogy a kommunikáció is nehezebb a vezetők számára. Egyrésztől mivel ők sem látnak teljesen tisztán, nem minden esetben képesek kielégíteni a közvélemény információigényét, amivel máris eljutunk a következő problémához: ha a politikai vezetés képtelen megfelelő minőségű és mennyiségű információt nyújtani a lakosságnak, akkor az alternatív információforrások után néz. Az alternatívák pedig léteznek, demokráciákról beszélve elég csak az ellenzéki pártokra gondolni. Amennyiben a kormányzat elveszti az információfölényt, amivel a válság kirobbanásakor rendelkezik (épp abból kifolyólag, hogy a polgárok tőle várják a megoldást), akkor azzal kell szembenéznie, hogy a problémák és megoldások elmagyarázásának lehetősége az ellenzékhez kerül, ez pedig súlyosan elhiteltelenítheti a döntéshozót, ami a népszerűségvesztés által azzal is járhat, hogy veszélybe kerül a válságkezelés sikeressége. Hasonló

<sup>4</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 1. o.



feladattal néz szembe az elit a harmadik cselekvési folyamatban, amikor azt igyekszik bizonyítani, hogy lezárta a válságot és a levont következtetésekből meghozta azokat a változtatásokat, amelyek kizárják, hogy hasonló események újra bekövetkezhessek.

Fontos felhívni a figyelmet még egy, a politikai vezetés feladatát nehezítő jelenségre: „A kríziskezelés egyre csak nehezedik. A demokratikus kontextus változott az utóbbi évtizedekben. Elemzők egyetértenek abban, hogy a lakosság és a politikusok egyaránt jobban félnek és kevésbé képesek tolerálni a nagyobb egészséget, biztonságot és fejlődést veszélyeztető fenyegetéseket.”<sup>5</sup> Megint egy, a tanulmány szempontjából releváns példával élve, közismert, hogy a rendszerváltás előtt álló magyar társadalom többsége a demokráciát a nyugati jóléttel azonosította, a rendszerváltozás utáni korszak talán legnagyobb csalódása az volt, hogy az életszínvonal nem nőtt, sőt az első években rohamosan csökkent. Elképzelhető, hogy ebben a hangulatban mennyire megértő és elfogadó a lakosság, amikor a politikai vezetés azzal áll elé, hogy a jelenlegi csalódást okozó életszínvonal sem tartható, megszorításokra van szükség a szociális kiadások terén.<sup>6</sup>

## 2.3 Kríziskormányzás: öt kritikus feladat

Öt részre bontható a kormányok előtt tornyosuló feladathalmaz válságok esetén. A következőkben ennek az öt feladatnak a részletesebb bemutatására kerül sor, terjedelmében a szerint súlyozva, hogy mennyire hasznosak és vizsgálhatók azok a tanulmány gyakorlati részében végigvitt példa számára.

### 2.3.1 Megértés (sense making)

A válságok gyakran nem egyértelműek. Nem nagyobb, maguktól értetődő jelenségként jelentkeznek, hanem lassan manifesztálódnak. Így a politikai vezetés első feladata nem is a kezelésük, hanem a megértés. A 2008-as gazdasági válság első időszakában még egyáltalán nem volt azonosítható, hogy milyen hatással lesz az hazánkra. A szakértők közül is többen úgy gondolták, hogy reális az esélye annak, hogy Kelet-Közép-Európát nem fogja komolyabban érinteni.<sup>7</sup> Ahogy korábban már bemutatásra került, válsághelyzetben az idő kulcstényező, tehát minél előbb érti meg a kormányzat a krízis súlyosságát, annál előbb tudja meghozni a szükséges lépéseket.

„A krízisek jelentős mértékben – néhányak szerint teljes egészében – szubjektíven konstruált fenyegetések: ahhoz, hogy válságról beszéljünk, a szereplők tekintélyes mennyiségének egyet kell értenie abban, hogy a fenyegetés létezik, és azonnal kezelni kell. Az a folyamat, amely során egy csoport, szervezet, vagy társadalom arra a konszenzusra jut, hogy válság van, elég titokzatos. Néhány

<sup>5</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 8. o.

<sup>6</sup> A Bokros-csomag bejelentésekor márpedig ez volt a helyzet. A pénzügyminiszter a Magyar Nemzetnek adott interjúban így fogalmazott: „a koraszülött jóléti államnak a megnyírbálása elkerülhetetlen”. (Magyar Nemzet 1995. március 24.)

<sup>7</sup> BOD Péter Ákos: (2011): *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben, A magyar eset (2009-2010)*. Századvég kiadó, Budapest, 2011.

*láthatólag egyértelmű fenyegetés tökéletesen ignorálásra kerül, míg más viszonylag kisebb fenyegetések erősen magával tudják ragadni a társadalmat meglepően hosszú időn keresztül.”<sup>8</sup>*

Kiseb csoportok, amelyek felismerni vélik a fenyegetést, gyakran képtelenek megszerezni a felismerésükhöz a konszenzust. Ezáltal könnyen marginalizálódhatnak a vezető eliten belül, a főbb döntéshozók így csak akkor szembesülnek a válsággal, amikor az már teljesen nyilvánvaló. Gyakran pedig ellenérdekek hatnak a válságot felismert szereplők elnyomásában. Könnyen lehet, főleg koalíciós kormányzat esetén, hogy jelentős csoportok érdekeltek egy téma napirenden tartásában, aminek ártana a kisebb hatalmú erők által kifejtett válságérzelet. Ebben az esetben is marginalizálódik a válságot helyesen észlelt csoport, a kormányzat pedig elveszíti az esélyét, hogy idejében felismerje a veszélyt és cselekedjen.

### **2.3.2 Döntéshozás (decision making)**

A válsághelyzetben való döntéshozással kapcsolatos szakirodalom túlnyomó része a vezetőkre nehezedő hatásokra, a stresszhelyzetre, a vezető szűk környezetében jelentkező negatív hatásokra fókuszál. Olyan területekre, amelyekre külső szemlélőként kevés belátásunk van. Egy rövidebb, átfogó képet igyekszünk adni a vezetést érő hatásokról, majd az intézmények közötti koordinációról, összhangról, amelyre már jóval több belátásunk van.

Válságban a szükségek és erőforrások közötti egyenlőtlenség, amely normálállapotban is fennáll, kritikus nagyságúra bővül. Az időhiány, a tét és a bizonytalanság miatt a döntéshozás krízishelyzetben nehéz kompromisszumok meghozatalát jelenti, amelyek komoly politikai veszélyeket hordoznak magukban.

*„A krízis döntési lehetőségek olyan skáláját nyújtja a vezetők számára, amelyek több különböző jellemvonást kombinálnak:*

- *fontos következményekkel járnak: alapvető értékeire és érdekeire hatnak a közösségnek, így a „helyes” és „helytelen” döntések tétje is nagyon magas politikailag, szociálisan és gazdaságilag*
- *krízishelyzetben a normálállapotnál valószínűbb, hogy olyan kérdésekben kell dönteni, amelyek csak kompromisszumos megoldással megoldhatóak, vagy „tragikus döntésekkel”, amikor minden nyitva álló döntési lehetőség nettó veszteséggel jár a döntéshozó számára*
- *zavarba ejtők, mert magas fokú bizonytalansággal szembesítik a vezetőket a problémák természetével, a jövőbeli fejlődés valószínűségével és a politikai opciók széles skálájának hatásával kapcsolatban*
- *a döntéseket viszonylag gyorsan kell meghozni: van időhiány okozta nyomás – függetlenül attól, hogy az valós, érzékelt, saját maga által kijelölt -, ami azt jelenti, hogy a megszokott felkészülési mechanizmusok, a halasztás, a politikailag kötött nehéz döntések nem kerülhetnek alkalmazásra.”<sup>9</sup>*

*„A hatásos válaszhoz szervezeti és kormányközi koordinációra is szükség van. A döntéseket több intézménynek kell végrehajtani és csak akkor van esély a*

<sup>8</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 25. o.

<sup>9</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 43. o.

*hatásos végrehajtásra, ha ezek a szervezetek együttműködnek.*"<sup>10</sup> Azonban a szervezetek, minisztériumok közti együttműködést könnyedén alááshatja a rossz kommunikáció. Ennek technikai és kulturális okai is lehetnek. Tovább ronthatja a kapcsolatot, hogy a különböző szervezetek az együttműködés szükséges mértékéről különböző véleménnyel vannak. Ezek a körülmények még a válság eljövetelekor sem változnak, nem feltételezhető, hogy a krízis hatására a bürokratikus, kommunikációs problémák leomlanak az intézmények között.

### **2.3.3 Megértetés, magyarázás (meaning making)**

Nem elég döntéseket hozni, el is kell magyarázni azokat. Válsághelyzetben a lakosság igénye arra, hogy megértse, mi történik, megnő. Ilyenkor a kormányzatnak értelmeznie kell a kialakult helyzetet a polgárok számára, majd elmagyarázni, hogy a megtett lépésekre miért volt szükség. Ezt a folyamatot nehezíti, hogy a lakosság bizalmát változó mértékben bírják a hatalmon lévő elitek. A korábbról származó bizalmatlanság válság esetén sem szűnik meg, ráadásul a kormányzatnak vetélkedni kell a magyarázás tekintetében az ellenérdekelt politikai szereplőkkel. Könnyen érthető példa lehet a Gyurcsány-kormány helyzete a gazdasági válság manifesztálódása után. A politikai vezetés, amely már korábban különböző ügyek kapcsán komoly népszerűségvesztést szenvedett el, képtelen volt a saját igényei szerint magyarázni a válságot, így nem véletlen, hogy az ellenzék saját értelmezése, amelynek középpontjában a kormányzati inkompetencia állt, teret nyert.

A „meaning making” során a kulcs a hitelesség, ami azonban könnyen elillan, ezért a szereplőknek minden eszközzel törekedniük kell a fenntartására, hiszen amint egyszer elveszítik azt, közel lehetetlen visszaszerezniük. Ha egy politikai vezető elveszíti a hitelességét, képtelen lesz eladni a saját verzióját a történésekről, mivel a közvélemény többé nem fogadja el megbízható információforrásként.

Fontos kiemelni, hogy a válságkezelő és a lakosság – kevés kivételtől eltekintve – nem közvetlenül kommunikál egymással, hanem a tömegmédián keresztül. Létezik tehát egy háromszög, amelynek csúcsai: a politikai vezetés, a média és a lakosság. A közvetett kommunikáció miatt természetes, hogy a politikai szereplők, minél szélesebb médiaelérésre törekednek. A válságkezelőknek tehát amellet, hogy önmaguk is informálódnak és kezelik a válságot, tetemes időt kell azzal eltölteniük, hogy a válságról alkotott saját narratívájukat igyekeznek minél több médiumban szerepeltetni. Mivel az állampolgárok túlnyomó része csupán egy-két médiumból tájékozódik, ezért nem elég a tv-riporter néhány kérdésére válaszolni, vagy havonta interjút adni egy nevesebb folyóirat számára. Tekintve, hogy a válságkezelő állandó versenyben van a lakosság tájékoztatásáért – leginkább az ellenzéki szereplőkkel, akik természetesen több idővel rendelkeznek, hiszen nem kell közben válságot is kezelniük –, ezért nem engedheti meg magának, hogy kiszoruljon a médiumok egy részéből. A vezető politikusok épp ezért gyakran egyik stúdióból a másikba rohannak, hogy ne veszítsék el a tájékoztatás kíméletlen versenyét. Megoldás lehet a problémára a sajtótájékoztató, amelyen egyszerre szolgálhatja ki a politikus az összes médiumot, valamint a szóvivők alkalmazása, de egyik sem elégséges a verseny

<sup>10</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 54. o.

megnyerésére.

A több, különféle médiumból tájékozódó állampolgár arra lehet figyelmes, hogy a politikusok ugyanazt a rövid üzenetet igyekeznek számtalanszor átadni az egyes médiumok által. Ezt több körülmény is indokolja. Egyrészt, ahogy már említettük, a legtöbb ember nem használ sokféle különböző médiumot, így célszerű a legfontosabb üzenetet minden csatornán keresztül leadni. Másrészt, akkor igazán hatásos egy politikai közlés, ha nem túlságosan hosszú, hanem a lehetőségekhez mérten rövid és könnyen érthető. Harmadrészt a válságok alatt a polgárok igénye a tájékozódásra megnő, így fokozottan figyelik a különböző médiumokat, a politikusok pedig válságidőszakban még több média megjelenést igyekeznek elérni. Mindez komoly megterhelést jelenthet a politikai szereplőnek, akinek azonban válságszituációban fokozottan óvakodnia kell attól, hogy ellentmondásokba, logikai következetlenségekbe fusson, hiszen ezáltal jelentősen csökkenne a beléje vetett bizalom. Ez ellen is védelmet nyújthat az előre begyakorolt, hasonló tartalommal és kifejezésekkel előadott közlés.

A válságkezelőnek mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az események fő interpretálója maradjon, és ne csússzon át a kritikákra reagáló, események után futó szereplővé. Három faktor kiemelten fontos annak érdekében, hogy a kormányzati kríziskommunikáció hatékony maradjon:

a) *A felkészültség foka*

A felkészültség hiányával ugyanis a politikus sebességet és koherenciát veszít. Gyakran nincs idő elmenekülni a sajtó elől, hogy értelmezze vagy átgondolja a szituációt, hiszen ekkor a média alternatív magyarázókhöz fordul. Amennyiben pedig felkészületlenül áll a szereplő a riporterek hada elé, könnyen önellentmondásba keveredhet, vagy annak a látszatát keltheti, hogy képtelen válaszolni, azaz maga sem tudja, mi történik. Könnyű belátni, hogy a közvélemény kevésbé lesz toleráns az ilyen hibákkal szemben.

b) *A kimenő információ feletti ellenőrzés foka*

Ahogy a korábbiakban már bemutatásra került, a hatásos válságkezeléshez több szereplő, több intézmény, minisztérium együttműködése szükséges. A különböző válságkezelési feladatokat különböző szereplők végzik, akik között a kommunikáció általában nem tökéletes, viszont szükségét érzik, hogy közvetítsék saját szerepüket a sajtó felé. Ez veszélyes helyzetet teremt, hiszen amellett, hogy nincs meg köztük a megfelelő koordináció, lehetséges, hogy még rivalizálnak is egymással. Az egymással versenyző szereplők között könnyedén alakulhat ki egymásra mutogatás. Tekintve, hogy minden intézmény a saját szerepét igyekszik tisztára mosni, szívesen talál önmagán kívüli felelősöket a hibákért. A konfliktus pedig eszkalálódik, hiszen a média szívesen közvetíti a különböző szereplők közt, válaszokat kérve a vádakra. A labdát egymásnak dobáló politikusok, minisztériumok végül azt érik el, hogy csökken a hitelességük. Fontos megjegyezni, hogy a rendszeren belülről érkező kritika súlyosan hátráltatja a válságkezelők hitelességét. Az ellenzéki szereplőktől a polgár szinte már

megszokta a kormányzatról érkező negatív véleményt, nem feltétlenül tulajdonít neki jelentőséget. Azonban a rendszeren belülről érkező kritika jobban felkelti a közvélemény figyelmét. Azonos oldalon álló szereplők egymásra mutogatása a jelentéstartalom vizsgálata nélkül is pusztító hatást kelt a hitelesség szempontjából.

c) *A professzionalizáció foka*

*„A kormányzati kommunikáció a PR szakértők területévé vált. Válsághelyzetben ezek a PR szakértők teszt elé vannak állítva: az igény, hogy professzionális szinten közelítsenek a tömegmédiához nagyobb, mint valaha.”<sup>11</sup>*

### **2.3.3.1 Harc a hitelességért, néhány gyakori jelenség**

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a hitelesség a kulcs, amely nélkül nem létezhet hatásos „meaning making”. A közvélemény számára hiteles személyiség interpretációja a válságról, illetve az annak megoldására született döntésekről megbízható információnak fog tűnni, míg a hitelességét már korábban eljátszott szereplő hiába nyújt adott helyzetben pontos és egyébként hihető képet a történésekről, a közvélemény szemében minden, amit mond hiteltelen lesz. *„A politikacsinálók önmagukat, a válságot tökéletesen kézben tartó szereplőkként kívánják láttatni, ami kihívás, hiszen, ha tényleg kézben tartanák a folyamatokat, akkor feltehetőleg nem is lenne válsághelyzet. Azt a gondolatot kell átadniuk, hogy» igen, kemény a helyzet, de kitartunk és képesek leszünk kezelni a problémát.«”<sup>12</sup>*

Ha a válságkezelőnek sikerül elhitetnie a közvéleménnyel, hogy nem ő a hibás a válságért, hanem valamilyen rajta kívül álló ok, vagy szereplő, akkor jó eséllyel érvényesülni fog, az ún. „rally around the flag” hatás, amely esetén a politikai szereplők, a média és a közvélemény részben felülemelkedik a korábbi bizalmatlanságon és támogatásáról biztosítja a kormányzatot.

Fontos leszögezni, hogy a tapasztalatok szerint a válság mértékének eltúlozása a válságkezelő által, jóval kisebb hibának tűnik, mint a lekicsinylése a krízisnek. Amennyiben a politikacsináló nem megy túl egy kritikus határon, amelynek már járulékos negatív következményei lehetnek, például pánik, vagy gazdasági válság esetén a piacok kedvezőtlen reakciója, akkor a veszély túlmisztifikálása megbocsáthatónak tűnik fel a polgár szemében, aki a beharangozottnál kedvezőbb végkifejletet látva, inkább örül a vártnál kevesebb veszteségnek, mint hogy bosszankodjon a fenyegetés korábbi túldimenzionálásán. Sokkal rosszabbul jár a válságkezelő, ha a ténylegesnél eleinte jóval kedvezőbb képet fest a válságról, ugyanis a korábbi nyugtató kijelentései komikus képet festhetnek róla a krízis súlyosbodásakor. *A rózsás forgatókönyvek túlhangsúlyozása végzetes hiba.*

Amennyiben elkerülhetetlen, hogy bizonyos negatív információk napvilágot lássanak a válságkezeléssel, vagy a kormányzattal magával kapcsolatban, előnyös lehet, ha a válságkezelő ezeket az információkat saját maga közli. Bár egy bizonyos mértékű negatív hatás valószínűleg így is elkerülhetetlen, azonban a kormányzat

<sup>11</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 77. o.

<sup>12</sup> BOIN, HART, STERN, SUNDELIUS, 2005, 78. o.

legalább nyitottnak, őszintének tűnhet, ezzel egyébként azt a látszatot is keltve, hogy más probléma nem áll fent, hiszen ellenkező esetben azokat is közölné. Ezzel szemben, ha a kríziskezelő engedi, hogy a média magától, vagy az ellenzék segítségével jöjjön rá a hibára, akkor később mentegetőző, egyéb dolgokat is rejtegető színben fog feltűnni. Nem beszélve arról, hogy ezáltal egy ellenzéki csoportosulásnak megadja a lehetőséget arra, hogy az önmagát jó ellenőrző szerepben mutassa be.

Az ebben a részben utolsóként bemutatott hatás, tanácsként úgy hangozhatna: „ne tüzelj csípőből!”. Politikusok a pillanat hevében, a válság okozta sokk hatása alatt, gyakran tehetnek olyan meggondolatlan ígéreteket, amelyeket később képtelenek teljesíteni. Alapvető kampánytechnikai tény, hogy a felelőtlen ígérek kerülendők. Ugyanez igaz a válságkezelő ígérekkel kapcsolatban. A polgárok hajlamosak megjegyezni a hangzatos mondatokat, majd később, mikor azok nem teljesülnek visszaemlékezni rájuk. Komolyan erodálja egy politikai szereplő hitelességét, ha az a kép alakul ki róla, hogy képtelen teljesíteni, amit vállalt. Egyelőre igazolhatatlan példaként felhozható Barack Obama kijelentése az Iszlám Állam harcosaival szemben: „Le fogjuk vadászni a terroristákat, akik veszélyeztetik az országunkat, akárhol is vannak. [...] Ez egy alapelve az elnökségemnek. Ha fenyegeted Amerikát, nem találsz majd menedékre.”<sup>13</sup> Bár a légitámadások jelenleg is folynak, kijelenthetjük, hogy amennyiben nem sikerül látványos eredményeket elérni az Iszlám Állam harcosaival szemben záros időn belül, akkor ez a kijelentés árthat az elnök népszerűségének.<sup>14</sup>

### 2.3.4 Lezárás (terminating)

A politikai vezetés nem maradhat örökké kríziskezelő állapotban. Amint a válság megszűnni látszik, vissza kell váltani normálállapotra. Itt megint jelentős szerepe van a magyarázásnak. A vezetésnek el kell számolnia azzal, hogy miként teljesített válságkezelőként, el kell kerülnie egyrészt annak a látszatát, hogy őt tegyék felelőssé a válságért, másrészt azt a képet kell fesse magáról, hogy kompetensen kezelte a krízist. A kulcs, hogy mit tudnak kezdeni a felelősséggel.

### 2.3.5 Tanulás (learning)

A válság lezárultával elemezni kell azokat az okokat, amelyek a krízis kitöréséhez vezettek. A megfelelő konzekvenciák levonása után változásokat kell végrehajtani a meglévő rendszerekben annak érdekében, hogy a hasonló válságok ne fordulhassanak elő többé. Ennek a fázisnak a kulcskérdése az, hogy milyen nagyságú és mélységű változtatásokra van szükség. A szakirodalom egy része szerint a válság egyben lehetőség is, mégpedig a strukturális reformokra. Mások úgy

<sup>13</sup> „We will hunt down terrorists who threaten our country, wherever they are. That means I will not hesitate to take action against ISIL in Syria, as well as Iraq. This is a core principle of my presidency: If you threaten America, you will find no safe haven.” whitehouse.gov, elérhető: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1> (letöltve: 2014. november 18.)

<sup>14</sup> Barack Obama helyzete azonban speciális, hiszen második ciklusát tölti elnökként, így nem kell komolyan aggódnia a hosszú távú ellenőrizhetőség kapcsolatban. Ez által az erős kijelentés által valószínűleg jóval nagyobb hasznot realizált, mint amennyi veszteséget elszenvedhet.

érvelnek, hogy a válság és a reformokhoz szükséges környezet két teljesen más világ. Az egyik esetén a gyors döntések, a másikonál a széleskörű konzultáció, a hatások felmérése és a fontolt haladás a jellemző, így válság és strukturális reform nem összeegyeztethető.

### 3. A Horn-kormány válságkezelése

Ebben a fejezetben az elméleti részben felvázolt szempontrendszer alapján kerül elemzésre a Horn-kormány válságkezelése. A részletesen vizsgált időszak 1995 márciusa és áprilisa. A kormányzati döntés a részletes programterv elfogadásáról március 12-én történt, így a tanulmány által górcső alá vett időszak a döntést közvetlenül megelőző közhangulat, az azonnali reakciók, a kormányzati reakciók, az ellenzéki perspektíva, majd a kiigazítás okozta diskurzus elemzését teszi lehetővé. A felhasznált információk legnagyobb része a két hónap alatt megjelent Magyar Nemzet, illetve Népszabadság című napilapokból, a HVG hetente megjelenő számaiból, valamint utólag megjelent interjúkból, elemzésekből, közvélemény-kutatásokból származnak. A válságkezelés minden részletének vizsgálatához mindezek persze nem nyújtanak elegendő mennyiségű információt, azonban a hipotézis vizsgálatához igen. A gyakorlati rész éppen ezért legnagyobb részben a válságkommunikáció szempontjából elemzi az időszakot, azonban annak érdekében, hogy érthetőbb, ne kontextusból kiragadott legyen a vizsgálat, a válságkezelés többi aspektusát, fázisát sem hagyja figyelmen kívül.

#### 3.0 Volt-e egyáltalán válság?

Fontos tisztázni, hogy egyáltalán beszélhetünk-e válsághelyzetről a tanulmány által tárgyalt időszakban, hiszen amennyiben nem, akkor megkérdőjeleződhetne a módszertan, azaz a válságelméletek felhasználása a vizsgált periódusra. A kérdés eldöntésére adja magát a korábban már bemutatott válságdefiníció használata. A definíció szerint három jellemző együttes fennállása szükséges: *fenyegetés, bizonytalanság, sürgősség*.

A fenyegetés megléte egyértelmű, 1995-re a makrogazdasági adatok riasztó képet mutattak. Lengyel László visszatekintve így értékelte a helyzetet: „*a megbomlott külső és belső egyensúly, a hatalmasra duzzadt adósságállomány, valamint a gyorsan növekvő ikerdeficit kritikus helyzetbe hozta a magyar gazdaságot 1994 végére. Elkerülhetetlenné vált a gazdaság realizált teljesítményei és a végső felhasználás között tartósan megbomlott egyensúly helyreállítása*”.<sup>15</sup>

A bizonytalanság megléte is könnyen belátható, a gazdasági kiigazítás nem az a kérdéskör, amelyben egyértelműek az egyes döntések hatásai. A kiigazítás szükségességét közgazdász szakmán belülről kevesen vitatták, azonban a mikéntjéről már eltértek a vélemények. Azon túl, hogy a konkrét döntéseket is sokan megkérdőjelezték, néhányan magát a megszorítás jellegű államháztartási reformot is elhibázottnak tartják és tartották már akkor is. Antal László, a Bokros-csomag kidolgozásában részt vevő egyik közgazdász később így nyilatkozott: „*A legjobb hír*

<sup>15</sup> LENGYEL László: *A pártbázisból a palotába*. Helikon–Universitas, 1998.

az volt, hogy a gazdaság többek által jövendőt tragikus visszaesésére nem került sor.”<sup>16</sup> Ez a mondat jól mutatja, hogy még a kidolgozók sem voltak teljesen biztosak a kiigazítás nagyobb volumenű hatásaival kapcsolatban sem.

Végül a sürgősségről. Több irányból lehet érvelni amellett, hogy 1995 márciusára már nem volt halogatható a helyzet, sürgős lépések kellettek. A kormányoldal későbbi megnyilvánulásait nem tekinthetjük hiteles forrásnak, hiszen ezeket egy konstruktív valóságértelmezésként is felfoghatjuk, ugyanakkor több nem kormányzati szereplő is halaszthatatlannak tartotta a kiigazítást. Így például Bod Péter Ákos, aki ekkoriban az EBRD térségi igazgatója volt: „a kialakult kereskedelmi mérleghiányt nem lehet sokáig fenntartani – e vonatkozásban a Bokros Lajos által felvázolt pénzügyminisztériumi program nagyobbik részével egyet is értek.”<sup>17</sup> Veress József a BKE professzora a Magyar Nemzetnek adott márciusi interjúban arról beszél, hogy a korábbi pénzügyminiszter, Békesi László túl jó képet festett a gazdaságról, nincs már halasztani való idő, „a fokozatos stabilizáció ideje elmúlt”.<sup>18</sup> A HVG még a kritikus kormányülés előtt, vezércikkben foglalkozik a válsággal „Vészérvek, válsághárítási lehetőségek” címmel, amelyben többek között a következő megállapítást teszi Csermely Ágnes, közgazdász: „a kormány a múlt héten nem hozott ugyan sokkoló döntéseket- a forint leértékeléséről, adminisztratív importkorlátozásról vagy vámpótlék kivetéséről -, valamit azonban, szakértők egybehangzó véleménye szerint sürgősen tennie kell a fizetési mérleg elharapózó hiányának megfékezésére.”<sup>19</sup>

Mindezek alapján tehát bizonyítottnak látom, hogy a kormányzat 1995 márciusára egy, a társadalom nagy részét érintő, sürgősen kezelendő problémával találta szemben magát: az adósságválsággal.

### 3.1 A válság megértése

Az államháztartás rossz helyzetéről szóló jelentések, a dráguló külföldi hitelfinanszírozás, az IMF tárgyalások megszakadása már a Horn-kormány első hónapjaiban jelezték, hogy az ország gazdasági helyzete a kritikus szint felé rohan. Az új kormány már rendelkezett azokkal az információkkal, amelyek alapján megkezdhetné volna a szükséges lépések előkészítését, az ország elkormányzását a közvetlen krízishelyzet elől, azonban a gazdaság állapota, a szükséges lépések meghozatala mégsem kerültek a politikai vezetés homlokterébe.<sup>20</sup> Ennek több oka is volt.

Egyrészt, a választásokon elért hatalmas arányú győzelem utáni euforikus hangulatban a Békesi László pénzügyminiszter által festett kép kiábrándító, kellemetlen volt a miniszterelnök, illetve a kormányzat számára. Bár a közgazdász

<sup>16</sup> ANTAL László: *A Bokros- csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>17</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22.

<sup>18</sup> Magyar Nemzet 1995. március 21.

<sup>19</sup> 1995. március 4, HVG. Fókuszban: „Vészérvek” Alcím:” Válsághárítási lehetőségek”.

<sup>20</sup> „Amikor az év közepén az új kormány felállt, a folyó fizetési mérleg hiánya (2 milliárd USD) már meghaladta az egész évre előirányzottat. A Horn-kabinet már rendelkezett azzal az MNB-jelentéssel is, amely a programtól jelentősen eltérő folyamatok kiigazítását szorgalmazta a gazdaságpolitikában, s ezen belül is a fiskális politikában.” PKI Rt. „Fordulat és folytonosság.” Alagút jelentés, 1995.



szakma több képviselője is romló gazdasági folyamatokról beszélt, ez mégsem volt elég ahhoz, hogy a kormányzat és a miniszterelnök elfogadja a borús helyzetértékelést és nekilásson a nyilvánvalóan népszerűtlen döntések meghozatalához.<sup>21</sup> Ezt a felismerést akadályozta egyébként az is, hogy a „betegség” tünetei a „beteg”, azaz a társadalom számára még nem voltak érzékelhetőek. Nem véletlen, hiszen a költségvetés kiadási oldala továbbra sem változott, a kormányzat a reformok elodázásával fenntartotta annak a látszatát, hogy minden rendben van a gazdaság teljesítőképességével kapcsolatban. Ez azt eredményezte, hogy a társadalmi elégedetlenség nem szült inputokat a politikai vezetés számára, amely arra sarkallhatta volna azt, hogy komolyabban foglalkozzon a gazdaság állapotával. Harmadrészt nem elhanyagolható tényező, hogy egyes források szerint Horn Gyula vetélytársat látott Békesiben, nem alaptalanul, hiszen korábban utóbbi neve komolyan felmerült a miniszterelnök-jelölti posztra.<sup>22</sup> Antal László szerint Horn tudatosan használta az előbb tárgyalt jelenségeket arra, hogy megerősítse saját pozícióját a pénzügyminiszterével szemben: „eközben Horn Gyula közszereplései során gyakran improvizált, olykor sokkal békésebb helyzetet érzékeltetve, mint a kormányprogram, ezzel tudatosan gyengítve pénzügyminisztere legitimitását, szembeállítva a megértő miniszterelnököt az általa képviselt szigorral.”<sup>23</sup>

A fentiek tükrében nem véletlen, hogy a kormányzatban leginkább Békesi által megjelenített álláspont, amely mögött a Pénzügyminisztérium, az MNB, sőt a hazai és külföldi szakma állásfoglalása is ott állt, marginalizálódott a kormányzaton belül.<sup>24</sup> 1995 elejére azonban a gazdaság már olyan ijesztő képet mutatott, hogy a kormányzat nem tehette meg többé, hogy nem vesz tudomást róla. Békesi viszont ekkorra már teljesen elhasználódott, a kormányzat és a miniszterelnök bizalmát nem élvező szereplővé vált, így nem volt alkalmas a válságkezelés szakmai részének levezénylésére, távozni kényszerült.<sup>25</sup> A pénzügyminisztertől való megszabadulás érthető lépés volt a miniszterelnök részéről, hiszen az elmúlt nyolc hónap vitái után kifelé, és a kormányzaton belül is negatív képet festett volna, ha a mindaddig marginalizált Békesinek egyszerre igazat adott volna a kormányfő azzal, hogy felhatalmazza a válságkezelésre. Március elsején beiktatták az új pénzügyminisztert, Bokros Lajost. Ezzel merőben új korszak kezdődött a gazdaságpolitika szempontjából,

<sup>21</sup> „A kormány tehát – az MSZP részéről – egyszerre jelenítette meg magát, mint „modernizátort” és mint a kisemberek kormányát. Ezzel azonban elzárta magát a Békesi-szárny és a PM szakértői gárdája, valamint az SZDSZ helyzetértékelésétől, amely a válsághelyzet definiálását a makrogazdasági rendszer szintjére tolta.”

CSIGÓ PÉTER: A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban, elérhető: [http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>22</sup> EÖRSI János: *A békétlenek*. Beszélő online, elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-beketlenek> (Letöltve: 2014. november 11.)

<sup>23</sup> ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>24</sup> Ennek gyakorlati megtestesülése volt például, hogy a döntés előkészítés során a PM gyakran vereségeket volt kénytelen elszenvedni egyéb minisztériumokkal szemben. „Az igazán markáns pénzügyi javaslatok megtörték a Békesi Lászlót kevésbé támogató (kormánypárti) politikai lobbik ellenállásán. Nem jött létre az áhított társadalmi-gazdasági megállapodás sem. Jellemzően már a Munkaügyi Minisztérium sem támogatta a bérekben az önkorlátozás elfogadására irányuló javaslatot, ami az infláció elleni sikeres harc igazi alapja lehetett volna.” ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>25</sup> Pető Iván a Népszabadságnak adott, március 10-én megjelent interjújában arról beszélt, hogy az MSZP nem vállalta Békesi programját igazából soha.

azonban mindez semmit sem változtat azon a tényen, hogy a választási győzelem után kialakult kormányzati hangulat, a társadalom számára láthatatlan gazdasági helyzet, illetve a kormányzaton belül meglévő rivalizálás nem tette lehetővé a politikai vezetés számára, hogy időben megértse a fenyegető válságot és kevésbé sürgető helyzetben tudja orvosolni azt.

### 3.2 Döntés a Bokros-csomagról

1995. március 12-én, vasárnap született meg a kormányülésen a döntés a kiigazítás konkrét irányjaival kapcsolatban. A kormány tagjainak többsége ezen a napon ismerte meg csomag elemeit. Két miniszter az ülés után azonnal jelezte lemondását, a kiigazítás alapvetően meghatározta a következő hónapok politikai napirendjét. Ebben az alfejezetben az elméleti rész „döntéshozás” című fejezetében megfogalmazottak alapján kerül vizsgálatra a csomag.

Korábban bemutatásra került, hogy milyen környezetben kell döntéseket hoznia a válságkezelőnek, milyen választási opciókkal néz szembe a hasonló időszakokban. A konkrét példára levetítve, a Horn-kormány esetében ezek a következők:

- A meghozni kívánt intézkedések a társadalom széles rétegeire vonatkoztak. Tekintve, hogy milyen méretű kiigazításra volt szükség már az 1995-ös költségvetésben, nem volt lehetőség arra, hogy csupán egy szűkebb réteget célozó forrásgyűjtéssel oldják meg a problémát, például a társadalom felső tizedének fokozott adóztatásával. Mindezek miatt a gazdasági és szociális tét hatalmas volt, ami nyilvánvalóvá tette a döntés politikai kockázatait.
- A politikai vezetés azzal nézett szembe, hogy a nincsenek előtte politikailag kedvező és kedvezőtlen döntések. Mindenképpen olyan alternatívák közül kellett választania, amelyek negatív hatást, azaz jelentős népszerűségvesztést hordoztak magukban. Lehetett egyensúlyozni aközött, hogy a célul kitűzött stabilizáció inkább kiadásszűkítéssel, vagy bevételnöveléssel valósuljon meg, mindazonáltal teljesen nyilvánvaló, hogy sem a szociális rendszer kurfítása, sem az adók növelése nem olyan opció, amely találkozik a társadalmi elégedettséggel.
- A végkimenetel kétséges. Ahogy már korábban is bemutatásra került, a csomag gazdasági hatásaival kapcsolatban távol álltak egymástól a szakértői vélemények, sőt még a kidolgozók sem lehettek teljesen biztosak a változtatások rövid és hosszú távú eredményeivel kapcsolatban. Még ennél is bizonytalanabbnak tűntek azok a politikai következmények, amelyekkel a Horn-kormány és a mögötte álló két koalíciós párt nézett szembe. Korábban demokratikus körülmények között senki nem hajtott végre az országban hasonló jellegű és mértékű államháztartási reformot, így a társadalom tűrőképességének foka teljesen ismeretlen volt. Az idő arra, hogy ez feltérképezésre kerüljön – akár közvélemény-kutatással –, a válsághelyzet miatt nem állt rendelkezésre. Itt jutunk el a következő körülményhez.
- Az idő hiánya miatt nem volt lehetőség a szokásos eljárási mechanizmusok végig viteléhez. Nem maradt idő tárgyalni a koalíciós partnerrel, a

minisztériumokkal, a szakszervezettel és az összes többi olyan szervezettel, csoportosulással vagy személlyel, akivel a kormány normálállapotban konzultálna. Ez magyarázza, hogy miért irányult az ellenzéki ösztűz is a kormányzatra a csomag bejelentését követően. Az ellenzéki pártok, a szakszervezetek, az érdekképviseleti szervek, szemléletesebben a már márciusban az utcán tüntető egyetemi hallgatók, a pedagógusok, nagygyűlést tartó Független Kisgazdapárt támogatói mind kritikájuk középpontjában fogalmazták meg, hogy kimaradtak a döntésből, a kormány nélkülük, fölöttük hozott mindnyájukat súlyosan érintő intézkedéseket.

Fontos még kiemelni, hogy az elméleti részben megfogalmazásra került az a tény, miszerint a válságkezelés csak akkor lehet sikeres, ha az mögötte szervezatközi, esetleg kormányközi koordináció áll. A Bokros-csomag kidolgozásában azonban egy sor állami kulcsszereplő nem vett, nem vehetett részt. Az intézkedések jelentősen érintették például a Munkaügyi Minisztériumot, a Népjóléti Minisztériumot, vagy a Művelődési és Közoktatási Minisztériumot, amelyeknek nem volt beleszólása a döntésbe. Ezeknek a szervezeteknek a közreműködése azonban kulcsfontosságú volt a kiigazítás sikerének tekintetében, így ezen minisztériumokat úgy kellett megnyerni a végrehajtásban való lelkes részvételhez, hogy azok korábban nem érvényesíthették saját szempontjaikat. Ez, ahogy az majd a kormányzati kommunikációt részletesebben tárgyaló fejezetből kiderül, nem ment zökkenőmentesen, ami komoly károkat okozott a politikai vezetés számára.

### 3.3 A Horn-kormány válságkommunikációja: lehetőségek és hibák

Ebben a fejezetben az elméleti részben megfogalmazottak alapján kerül elemzésre a kormány válságkommunikációs stratégiája, annak sikeressége. A fejezet a következő logikai elrendezést követi: először egy általános értékelés a politikai vezetés lehetőségeiről, eredményeiről, illetve az ellenzék szerepéről, majd az ebben megfogalmazott tételmondatok külön-külön történő alátámasztása.

#### 3.3.1 Általános értékelés

A Horn-kormány a gazdasági válságkezeléshez *erős pozícióban kezdhetett neki*. Bírta a társadalom széleskörű támogatását,<sup>26</sup> nem forgácsolta el erejét a kiigazító csomagot megelőző nyolc hónapban és *Bokros Lajos személyében rendelkezett egy olyan, a közgazdász szakma által egyöntetűen támogatott és hitelesnek elfogadott szereplővel*, akire alapozhatta a programtervezet minőségét. Mindezeket túl *rendelkezett a megfelelő médiaeléréssel* ahhoz, hogy a kialakult helyzetet és a szükséges lépéseket domináns helyzetből magyarázza, értelmezze a társadalom számára. A kezdetben meglévő hitelesség, a koalíciós pártok mögött álló széleskörű társadalmi támogatás, valamint az erős médijelenlét ellenére a *Bokros-csomag kormányzati kommunikációjának megvalósítása kudarcként értékelhető*. Ennek több jól körvonalazható oka fogalmazható meg. Egyrészt, a politikai vezetés által a

<sup>26</sup> A Népszabadságban március másodikán megjelent Szonda Ipsos kutatás szerint az MSZP továbbra is fölényesen vezet, támogatottsága a választások óta nem csökkent jelentősen.

társadalom elé tárt válságkép elkésett és erőtlen volt, ezáltal a kormány tagjai elvesztették az irányító szerepüket a „meaning making” során, gyakran reagáló szerepkörbe kényszerültek. Másrészt, a kormányzati oldalon belülről érkező szereplők kritikái aláásták a szűkebb politikai vezetés által kommunikált képet. Harmadrészt Bokros Lajos személye radikálisan hiteltelenedett, lejáratódott, aminek oka volt a lehetőségekhez mérten gyenge karakterépítés, valamint a pénzügyminiszter által elkövetett kommunikációs hibák. Bár a válságkezelő intézkedések konkrét „csatamezőin” a kormány hátrányból indult az ellenzékkel szemben,<sup>27</sup> hiszen a lépések nagy része csökkentette az életszínvonalat, mindezt ellensúlyozhatta volna a hitelesség és a megfelelő kormányzati kommunikáció. Előbbit a kormányzat elvesztette, utóbbiban pedig döntő hibákat vétett. Ezek fényében a bekövetkezett radikális népszerűségvesztés<sup>28</sup> törvényszerű volt.

### 3.3.2 A kormány és Bokros Lajos hitele

A szilárd társadalmi támogatás, illetve az a tény, hogy a Horn-kormány a választások óta eltelt időszakban nem került olyan helyzetekbe, ahol elveszíthette volna a kompetens vezetés képét, indokoltá teszi azt a kijelentést, hogy Horn Gyula és köre erős pozícióban kezdhetett neki a válságkezelésnek. Kezdetben Bokros Lajos pénzügyminiszteri kinevezése és személye is magas támogatottsággal bírt. A tanulmány által vizsgált időszakban a közgazdász szakma számos képviselője adott hangot pozitív véleményének Bokrossal és/vagy programjával kapcsolatban. A teljesség igénye nélkül például Csillag István, a Pénzügykutató Rt. ügyvezető igazgatója és vezérigazgató-helyettese,<sup>29</sup> Veress József, a BKE professzora,<sup>30</sup> Bod Péter Ákos, az EBRD térségi igazgatója,<sup>31</sup> Békesi László, a korábbi pénzügyminiszter,<sup>32</sup> vagy Kornai János, MTA tag<sup>33</sup> emelhető ki, mint akik pozitív véleményt fogalmaztak meg a programmal kapcsolatban. Ezen túl egy sor szervezet is szükségesnek ismerte el a kiigazítást, így a Kopint-Datrog nevű cég,<sup>34</sup> a Gazdaság Kutató Intézet,<sup>35</sup> és az IMF.<sup>36</sup> Érdemes külön megemlíteni az MDF gazdasági kabinetjét vezető Barsiné Pataky Etelka véleményét a Bokros Lajos által még februárban nyilvánosság elé tárt 25 pontos gazdasági alapvetésről: „ez egy új program, amely fő vonalaiban

<sup>27</sup> CSIGÓ Péter: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban.*

elérhető: [http://www.poltudszemle.hu/szomok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szomok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)

<sup>28</sup> A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995. február és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott.

<sup>29</sup> Magyar Nemzet 1995. március 14. CSI többek között a következő kijelentéseket teszi a számban: „Progresszív program.” „Bízom Bokros Lajos sikerében.”

<sup>30</sup> Magyar Nemzet 1995. március 21. Fontosnak tartja, hogy milyen konkrét lépések lesznek még, de alapvetően pozitívan vélekedik. Kiemeli, hogy az IMF szakembereinek tetszett.

<sup>31</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22. Többek között kijelenti: „a Bokros Lajos által felvázolt pénzügyminisztériumi program nagyobbik részével egyet is értek.”

<sup>32</sup> Magyar Nemzet 1995. március 25. Békesi szerint: „jó az esélye Bokrosnak és Surányinak”.

<sup>33</sup> Duna TV április 9. Az interjúban kijelentette: „le szeretném szögezni, hogy a most bejelentett kormányprogram alapjaitól egyetértek, azokat szükségesnek, helyesnek és elkerülhetetlennek tartom.”

<sup>34</sup> Magyar Nemzet 1995. március 22. Tanulmányában megállapítja: „egyszerre kell egyensúlyjavítás és növekedés, szükség van megszorító intézkedésekre.”

<sup>35</sup> Magyar Nemzet 1995. március 25. Jelentésében kiemeli: „a kiigazítás helyes és radikális”

<sup>36</sup> Magyar Nemzet 1995. március 27. Idézet: „jó az irány, de az intézkedéseket végre is kell tudni hajtani, mert különben finanszírozhatatlan lesz az adósság.”

számunkra rokonszenves".<sup>37</sup> Mindezeket azért fontos kiemelni, mert véleményünkkel olyan korlátlan hitelességi forrást nyújtottak a kormányzat számára, amelyből az könnyen hatalmas politikai tőkét kovácsolhatott volna. Az ebben rejlő lehetőségeket azonban kormányzati szereplők csak korlátozottan használták ki. Bár Bokros Lajos néhányszor hivatkozott például az IMF szakembereinek elismerő véleményére, azonban hiányzott annak a vissza-visszatérő, hangsúlyos kiemelése, hogy a szakma szinte egésze felsorakozott a program, de legalábbis a kiigazítás szükségessége mögött. Mindez különösen annak fényében lesz jelentős, hogy amint a későbbiekben látni fogjuk, ellenzéki és kormányzati oldalon belülről is gyakran hangoztak el alternatív programjavaslatok, vagy a megszorításokat megkérdőjelező vélemények. A kormányzati szereplők kezében ezekkel a kritikákkal szemben ott volt a legyőzhetetlennek tűnő fegyver, mégsem használták ki.<sup>38</sup>

### 3.3.3 Széleskörű kormányzati média-megjelenés

A két hónap alatt végzett kutatás során szembetűnő volt, hogy a napilapokban a kormányzati megszólalók jelentős mértékben felülreprezentáltak voltak. Ennek több oka is lehetséges. Egyrészt ebben az esetben a kormányoldal abszolút információfölénnyel rendelkezett. Míg az ellenzék a konkrét gazdasági számokkal is csak lépéshátrányban ismerkedhetett meg, addig a friss kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban természetesen csak akkor tudott véleményt megfogalmazni, ha azokat már megismerte a médiából. A kormány tehát nemcsak, hogy bővebb információval rendelkezett, mint a kihívó véleményformálók, hanem még időelőnyben is volt. A konkrét döntések ismertetésén túl, mindig adott volt a lehetőség a politikai vezetésnek, hogy magyarázza is a helyzetet a társadalom számára és indokolja a különböző lépéseket. A csomag március 12-i bejelentése után következő három hétben szinte nem találunk olyan Magyar Nemzet, vagy Népszabadság számot, amelyben ne kapna helyet Bokros Lajos, és/vagy Horn Gyula interpretációja az aktuális történésekről.<sup>39</sup> Ezzel szemben az ellenzéki véleményformálók jóval kisebb terjedelemben, érzékelhetően ritkábban kaptak lehetőséget eme két napilap hasábjain, hogy közvetítsék saját valóságértelmezésüket.

### 3.3.4 A kormányzati kommunikáció kudarca

Bár arról természetesen nem lehetnek adataink, hogy mekkora lett volna a kormányt alkotó pártok népszerűségvesztése jobb kommunikáció esetén, azonban a következő számok mégis magukért beszélnek. A Magyar Nemzet április 29-i számában megjelent, Gallup Intézet által készített közvélemény kutatás adatai

<sup>37</sup> Magyar Nemzet 1995. március 8.

<sup>38</sup> Hosszabb interjúkban, nagyobb volumenű megszólalásokban természetesen éltek ezzel a lehetőséggel, ugyanakkor, ahogy az az elméleti részben is kifejtésre került, az igazán effektív kommunikációs stratégia a legfontosabb üzenetek rövid terjedelemben történő folyamatos sulykolása az állampolgárok felé. Az említett bizonyítékokkal kapcsolatban ez elmaradt.

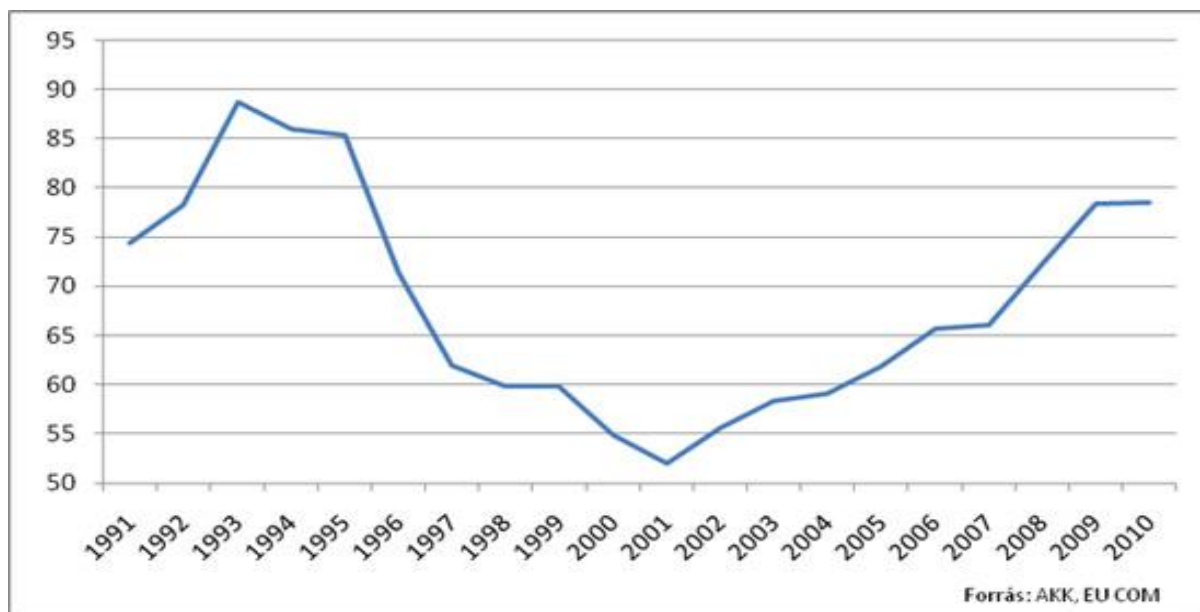
<sup>39</sup> Márpedig az említett két napilag 1995-ben összesen közel 1 milliós példányszámban fogyott naponta. JUHÁSZ Gábor: *Az országos minőségi napilapok piaca, 1990–2002.* Médiakutató, elérhető: [http://www.mediakutato.hu/cikk/2003\\_01\\_tavasz/05\\_orszagos\\_minosegi](http://www.mediakutato.hu/cikk/2003_01_tavasz/05_orszagos_minosegi) (letöltve: 2014. november 14.)

szerint az MSZP támogatottsága a teljes népesség körében 1995 februárja és áprilisa között 38%-ról 24%-ra csökkent. Ugyanezen időszak alatt az SZDSZ támogatottsága 24%-ról 17%-ra változott. A Népszabadságban március 20-án megjelent Szonda Ipsos kutatás még árulkodóbb. Arra a kérdésre, hogy „Hogyan fogadta a kormány intézkedéseit?” 66% „felháborodással, 15-15% „közömbösen”, illetve „megértően”, 4% a „nem tudja” választ jelölte meg. A diplomások valamivel elfogadóbbak voltak, ők 30%-ban voltak megértőek a Bokros-csomagban meghirdetett lépésekkel kapcsolatban. A kormánypárti szavazóknak is csupán 47%-a válaszolta, hogy megértéssel fogadta a döntést. Mindezek egyértelműen alátámasztják, hogy a kormányzati kommunikáció képtelen volt „megagyazni” a kiigazító intézkedéseknek és később is kudarcot vallott azok megértetésében, elfogadtatásában. A következőkben ennek okait keressük.

### **3.3.4.1 Elkésett, erőtlen válságkép**

Mint az már számtalanszor elisméltésre került a tanulmány során, a válságkezelés sikerének kulcsa a hitelesség meglétében és fenntartásában rejlik. Ehhez több elem is szükséges, azonban talán a legfontosabb, hogy a politikai vezetés el tudja hitetni a közvéleménnyel: nem ő a felelős a kialakult krízisért. Nem túl messze menve a példáért, pontosan ez az, amiben Gyurcsány Ferenc a 2008-as gazdasági válság kitörése után kudarcot vallott. A Gyurcsány kormány már 2006-ban, majd utána folyamatosan jelentős támogatottságcsökkenést volt kénytelen elszenvedni. Ezen időszak alatt hitelességét a társadalom széles köreinek szemében elvesztette. Mindez hatványozott erővel hullott vissza rá akkor, amikor 2008-2009-ben ugyanabban a helyzetben találta magát, mint Horn Gyula kormánya 1995-ben. Gyurcsány feladata is ugyanaz volt: elhitetni a választókkal, hogy nem ő, illetve kormánya felelős a válságért, hanem az „csupán” a nemzetközi hitelválság hazai lecsapódása. Ez ideig-óráig sikerült is, a válság „megérkezése” utáni rövid időszakban a miniszterelnök népszerűsége a „rally around the flag” hatás jeleit mutatta: kis mértékben növekedett. Amikor azonban a válságmagyarázás kiélezett versenye kiteljesedett a kormány és az ellenzék között, a hitelességét korábban elvesztett kormányfő alulmaradt a küzdelemben. A FIDESZ értelmezése –, miszerint a szocialista kormányok felelőtlen, államadósságot jelentős mértékben növelő gazdaságpolitikája a felelős a válság fokozott hatásaiért –, teret nyert.

A két eset között a fő különbség abban áll, hogy a Horn-kormány sokkal jobb helyzetben volt, amikor azt kellett magyaráznia, hogy nem ő, hanem a korábbi jobboldali kormányok felelősek az államadósság mértékéért. A jelen tanulmánynak nem célja a gazdasági vitákban való igazságtétel, azonban a következő grafikonra pillantva könnyű bizonyítékokat találni az előbbi állítás igaz voltára.



1. Grafikon: A Magyar államadósság-ráta alakulása. Az ábrán jól látszik, hogy a rendszerváltást követő néhány évben, valamint a 2001-et követő időszakban nőtt jelentősen az államadósság mérete<sup>40</sup>

A fentiekkel csupán azt kívántuk érzékeltetni, hogy a hitelességének jelentős részét már korábban elvesztett Gyurcsány-kormány számára összehasonlíthatatlanul nehezebb feladat volt megcáfolni az ellenzéki valóságértelmezést, miszerint a regnáló kormány jelentős felelősséggel bír a kérdésben. Mindezek ellenére a társadalmi támogatást sokkal magasabb fokon birtokoló, a közgazdász szakmai támogatásával is rendelkező Horn-kormány sem volt képes elhitetni/megértetni a társadalommal, hogy nem, vagy csak kismértékben felelős az előállt helyzetért. Ezen tanulmány állítása szerint azért, mert elkésett a válságmagyarázással.

A napi- és hetilapok 1995. március 12. előtti számait olvasva nincsenek komoly előjelei annak, hogy a kormányzat meghatározó jelentőségű lépésekre készül. Néhányszor a kormányoldali megszólalók beszélnek „államháztartási reformról”, „szükséges kiigazításról”, azonban arról, hogy súlyos lépésekre lesz szükség, vagy, hogy az ország gazdasága válság közeli helyzetben van, nincs szó a képviselők által. Hasonlóan súlyos kijelentések csupán közgazdászoktól hangzanak el, akiknek azonban nincsen politikai napirendet érdemben befolyásoló hatásuk.<sup>41</sup> A kormányzat tehát elmulasztotta annak a lehetőségét, hogy saját igényei szerint építse fel azt a kontextust, amibe a Bokros-csomag „érkezett”. A bejelentés előtti utolsó Magyar Nemzet, illetve Népszabadság számokban nem hogy válságról nincs szó, arról sem, hogy jelentős hatású kormánybejelentés várható. Az elmúlt hetek kormányzati kommunikációjában pedig a kiigazítás képe, egyfajta szükséges, de nem életbevágóan jelentős intézkedés képeként van jelen.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Grafikon elérhető: [http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az\\_allamadossagrol](http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az_allamadossagrol) (letöltve: 2014. november 28.)

<sup>41</sup> Az ilyen jellegű kijelentések közül néhány a „Volt-e egyáltalán válság?” című fejezetben megjelenítésre került.

<sup>42</sup> Ezt már önmagában a terminológia is jól érzékelteti. Március 12. előtt a „kiigazítás”, „reform” fogalmakkal találkozhatunk a kormányzati szereplők részéről, amit az említett dátum után felváltotta a „megszorítás”, „restrikció” és megjelenik az állandó válságra való hivatkozás.

Március 12-én este tehát bombaként robbant a politika állóvizében a kormányülésen elfogadott csomag híre. A Népszabadság 13-i számának címlapján a következő hír állt: „Súlyos stabilizációs kormánycsomag! Szociális megszorítások, tandíj, forintleértékelés- két miniszter lemondása lehetséges”. Ezen a napon megindult a politikai diskurzusban a verseny a kormány és az ellenzék között arról, hogy kinek a valóságértelmezése tud tágabb körben elterjedni a társadalomban. A politikai vezetés ekkortól teljes erővel igyekezett megértetni a közvéleménnyel, hogy válság van, a gazdaság helyzetének megoldása nem tűr halasztást, valamint, hogy a krízisből kivezető egyetlen út az, amelyen most elindult a kormányzat. A válság képének egyik napról a másikra történő megalkotása, átadása a társadalom számára azonban lehetetlen feladatnak bizonyult, ezzel pedig helyrehozhatatlan repedés jelent meg a kormányzati hitelesség képén, amelyet sohasem sikerült befoltozni.<sup>43</sup>

### 3.3.4.2 Kritikák belülről

Az elméleti részben megfogalmazásra került, hogy az ellenzéki kritikáknál sokkal komolyabb negatív hatásokat fejt ki kormányzat hitelességére az, ha a hatalmon lévő politikai oldalon belülről kerülnek nyilvánosságra a programmal, a vezetéssel kapcsolatos elítélő hangok. A Bokros-csomag bejelentése után ezekből nem volt hiány.

Már önmagában komoly jelentéssel bírt, hogy azonnal a sorsdöntő kormányülés után Kovács Pál népjóléti miniszter, úgy nyilatkozott, hogy nem tekinti magát többé a kormány tagjának, és Katona Béla tárca nélküli miniszter is kilátásba helyezte lemondását. A két miniszter azonnali távozása a szélesebb nyilvánosság számára azt a jelentéstartalmat hordozta magában, hogy kormányzaton belül is komoly vitákat szül a gazdaságpolitika új iránya.<sup>44</sup>

Az MSZP-n belül több olyan ellenérdekeltséggel rendelkező politikus is volt, akik a csomag bejelentésekor nem képviselhették hitelesen egyik oldalról a kemény megszorító intézkedéseket, másik oldalról az egyéb, általában szakszervezeti tisztségüknél fogva őket megbízott embereket. Nekik választaniuk kellett, s több esetben a választás nem a kormányoldalra esett.

A Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének (MSZOSZ) két MSZP-s tagja, Paszternák László, illetve Nagy Sándor visszatérő szereplői voltak a médiának a vizsgált időszakban. Előbbi egyszer így nyilatkozott: „az már most biztosnak látszik, hogy parlamenti képviselőként is visszautasítjuk a Bokros-féle szociális programot”.<sup>45</sup> Nagy Sándor pedig, aki korábban a MSZOSZ elnöke volt, így ismert baloldali politikus

<sup>43</sup> Megjegyzendő, hogy az ilyen jellegű válságok esetén a politikai vezetésnek oda kell figyelnie arra, hogy amennyiben a valóságnál rosszabb képet fest a gazdaság teljesítőképességével kapcsolatban, annak lehetnek igen jelentős járulékos negatív hatásai a pénzpiacokon. A potenciális hitelezők ugyanis odafigyelnek az ilyen jellegű megjegyzésekre és „beárazzák” azokat. Ennek következménye lehet a hitelminősítők általi leminősítés, a CDS-felár romlása, ezáltal a dráguló piaci finanszírozás. Azonban véleményünk szerint létezhetett volna olyan kormányzati kommunikáció, amely jóval előre hangsúlyozza, hogy kemény kiigazítások lesznek. Ez javította volna a csomag fogadtatását, sőt az előbb tárgyaltak megfordításaként, éppen hogy pozitív nemzetközi reakciót érhetett volna el, már az intézkedések bejelentése előtt.

<sup>44</sup> Népszabadság 1995. március 13.

<sup>45</sup> Népszabadság 1995. március 18.



egészen odáig ment, hogy a következőket mondta: „Figyelmeztetni kellene Bokros Lajost, hogy ez idő tájt nem egyszemélyes kormány működik Magyarországon.”<sup>46</sup> A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének elnöke, szintén MSZP-s képviselő, Szöllősi Istvánné is állandó szereplője volt a különböző sajtóorgánumoknak. Kijelentette, hogy nem fogadná el, ha a kormány változtatna programján, azt nem szavazná meg.<sup>47</sup> A PDSZ ráadásul tiltakozást is szervezett a javaslatok ellen.

Nem csak szakszervezeti oldalról támadták a kormányt saját pártjának képviselői. Csehák Judit, az MSZP alelnöke, a szociális bizottság elnöke is jelezte, nem támogatja a szociális restrikiót, sőt szavazást esetén nemmel fog szavazni.<sup>48</sup>

Minden belülről érkező ellenvélemény közül a legkárosabbnak azonban a két távozó miniszter által megfogalmazott kritikák tűnnek. Ők egyenesen alternatív javaslatokat vázoltak fel a kiigazítással kapcsolatban. Ez súlyos csapás volt a megszorítások módját és mértékét abszolút szükségesnek beállítani igyekvő kormányzati kommunikáció számára. Katona Béla, a volt tárca nélküli miniszter a következőket nyilatkozta: „látni lehetett: ezek az intézkedések nincsenek kellően előkészítve, s ezért rendkívül veszélyes társadalmi feszültségeket gerjeszhetnek”. Kovács Pál, volt népjóléti miniszter pedig arról beszélt, hogy neki és minisztériumának volt egy terve, hogy 20-22 milliárddal csökkentsék a kiadásokat, ezt nem is tárgyalta érdemben a kormányzat, most pedig 40 milliárdos elvonásról van szó.<sup>49</sup>

Ezek a kritikák részben annak voltak köszönhetőek, hogy a csomagot egy szűk szakértői csoport dolgozta ki, abba belátása még a kormány legtöbb miniszterének sem volt. Mind a kormánytagok, mind az MSZP frakció tagjai értetlenül fogadták, hogy miként dönthetett ilyen volumenű kérdésekről beleszólásuk, tudtuk nélkül a miniszterelnök.<sup>50</sup> Természetesen a kritikák legnagyobb része egyszerű politikai ellenérdekből, és nem a sértődöttség okozta ellenérzésekből táplálkozott, ezeket már jóval nehezebb lett volna leszerelni.

### 3.3.4.3 Bokros Lajos, a „főgonosz”<sup>51</sup>

A pénzügyminiszter korábban már részletesen elemzett politikai hitelessége gyorsan apadt. Ennek három fő okát emelhetjük ki. Az első, hogy a nevével fémjelzett intézkedéscsomag komolyan érintette a társadalom nagy részének mindennapi életkörülményeit, az, hogy a kormányzati kommunikáció sikertelenül próbálkozott a csomag megértetésével az ő személyes hitelét is erodálta. A második, hogy a kormányzati kommunikáció elmulasztotta annak a lehetőségét, hogy az egyébként közgazdász körökben elismert Bokrost „felépítse” a közvélemény számára, mint magasan képzett szakembert. A harmadik ok a pénzügyminiszter által elkövetett

<sup>46</sup> Népszabadság 1995. március 17.

<sup>47</sup> Magyar Nemzet 1995. március 29.

<sup>48</sup> Magyar Nemzet 1995. március 17.

<sup>49</sup> Népszabadság 1995. március 18.

<sup>50</sup> Arról, hogy milyen kevés információ jutott el az MSZP magasrendű képviselőihez a tervezetről, jól árulkodik a következő szöveg: „az intézkedéscsomagról előzetesen nem konzultáltak az MSZP vezetőivel sem, így fordulhatott elő, hogy Szekeres Imre alelnök 24 órával korábban Győrben arról beszélt, hogy nem lesz megszorító csomag”. Népszabadság 1995. március 13.

<sup>51</sup> Kern András főszereplésével készült kabaréműsor később a pénzügyminiszterről, amely épp a Bokros iránt meglévő kissé már túldimenzionált társadalmi ellenszenvet figurázta ki.

kommunikációs hibák. Bokros Lajos médiaszereplései során többször keltette önmagáról egy arrogáns, szociálisan érzéketlen technokrata képét, emellett pedig tett olyan határozott kijelentéseket, amelyek később nem váltak valóra. Példákkal szemléltetve: a pénzügyminiszter a március 22-én lezajlott diáktüntetésen kiállt a diákság elé – amely már önmagában kockázatos, megkérdőjelezhető lépés –, majd párbeszédet folytatott a bekiabáló, gyakran lemondását skandálva követelő diáksággal. Többek közt azt is mondja, hogy „sajnálom, hogy kétezer forintért mennyi hülyeséget tudunk beszélni”.<sup>52</sup> Ezért és hasonló, a tüntetésen elmondott mondataiért komoly kritikák kereszttüzébe került. Március 22-én egy tv-riporternek nyilatkozva, a társadalombiztosítás kérdéskörében kategorikusan kijelentette: „vagy lesz vagyonátadás, vagy én leszek a pénzügyminiszter”. Ez a kijelentés nem csak azért volt káros, mert éppen zajlottak az egyeztetések a vagyonátadás szükségességéről is, amiben megosztott volt a két fél, hanem azért is, mert egy héten belül már arról szóltak a hírek, hogy bár nem a korábban tervezett mértékben, de mégis lesz vagyonátadás. Az elméleti részben részletesen kibontásra került, hogy miért károsak a válságkezelő által később nem megtartott ígérek.

Mindezeket figyelembe véve nem volt véletlen, hogy Bokros Lajos népszerűségvesztésének azon folyamata, amely már a csomag bejelentése után elkezdődött, végül az abszolút negatív rekordnak számító 14 pontos szimpátia indexhez vezetett 1996 elejére.<sup>53</sup> Hiába szabadult meg később Horn Gyula politikailag elhasználódott miniszterétől, a Bokros iránti társadalmi ellenérzések részben az MSZP-re is átgűrűztek.

### 3.4 Lezárás (terminating) és tanulás (learning)

Két oka is van, hogy az elméleti részben röviden ismertetett válságteendők közül az utolsó kettőt ez a tanulmány nem mutatja be a korábbi gyakorlati példa folytatásaként. Egyrészt, a módszertan nem teszi lehetővé, hiszen a Horn-kormány ezt a két fázist nem a vizsgált időszakban (1995. március-április) végezte el, hanem később, jórészt már egyébként Bokros távozása után. Másrészt a terjedelmi korlát is akadályozza, hogy részletesen vizsgálható legyen a jelen tanulmány keretei között a fenti két szempont. Ezek tehát egy másik elemzés témái lehetnek.<sup>54</sup>

## 4. Összefoglalás, következtetések

A tanulmány kísérletet tett arra, hogy a válságkezelés, válságkommunikáció nemzetközi szakirodalmának egy részét megismertesse az olvasóval, majd az alapján elemezze a Horn-kormány gazdasági kríziskezelését. A több szempontból elvégzett elemzés során a bevezetőben megfogalmazott hipotézis vizsgálata is megtörtént. A tanulmány következtetései így foglalhatóak össze:

<sup>52</sup> Magyar Nemzet 1995. március 23.

<sup>53</sup> Népszerűségi grafikon elérhető:

<http://hvg.hu/image.aspx?id=b4dc3b2b-b461-4b2c-b11d-6811be979a39&view=7fcefbf8-ac48-4ee6-aef5-32203afa118c> (letöltve: 2014. november 15.)

<sup>54</sup> Bőven adhat muníciót a vállalkozó elemzőnek a két aspektus, hiszen ezen címszavak alatt vizsgálni lehet az Alkotmánybíróság idevágó, több rendelkezést elkaszáló intézkedéseit, valamint a rövid távú kiigazítás vs. hosszú távú reform dilemmát, amelyet az elméleti részben már egy pillanatra felvillantottunk.

A hipotézis igazolásra került, azaz a tanulmány során tételesen sikerült bizonyítani, hogy a Horn-kormány által elkövetett – jórészt – kommunikációs hibák nagyban hozzájárultak ahhoz a nagyarányú népszerűségvesztéshez, amely már rövid távon megmutatkozott, és amelyből a koalíció az 1998-as választásokra sem tudott tökéletesen regenerálódni. A hibák a következők voltak:

- *A válság megkésett felismerése.* A választások után kialakult túlzottan optimista hangulat a győztes pártokon belül, a társadalom által nem érzékelt gazdasági folyamatok, valamint a Horn-kormányon belül meglévő politikai ellentétek nem tették lehetővé, hogy időben érzékelje a politikai vezetés, hogy milyen gazdasági helyzet felé sodródik az ország, így csak megkésett, radikális és gyors intézkedésekre volt lehetőség.
- *A szűk körű döntéshozás.* Ez részben az előbbi következménye, ám a kormányzat a minimális lépéseket sem tette meg, hogy legalább látszólag bevonjon különböző intézményeket és szervezeteket a döntéshozásba. Több minisztériumban, kormánytagban, parlamenti képviselőben, érdekképviselői szervezetben olyan tüskék keletkeztek emiatt, amelyeknek különösen fájdalmas hatásai jelentkeztek később, épp a legkritikusabb időszakban.
- *Kommunikációs hibák.* Bár a Horn-kormány erős pozícióból kezdhetett a válságkezeléshez, mégis hibák sorozata miatt képtelen volt elkerülni a jelentős népszerűségvesztést. *Elkésett, ezáltal erőtlenn volt a kormánypártok által kommunikált válságkép, amely azt szolgálta volna, hogy elterelje a felelősséget a politikai vezetésről. Képtelen volt a kormányzat elfojtani a hatalmi póluson belülről érkező kritikákat, amelyek így aláásták mind a vezetés, mind a válságkezelés hitelességét. A fő válságkezelő személye lejáratódott, támogatottsága negatív rekordot állított be, a népszerűségvesztés átragadt a kormányzatra is.*

Mindezeket figyelembe véve megfogalmazható ajánlasként a jövő válságkezelői számára, hogy amennyiben sikeresek akarnak lenni a krízis menedzselése során, el kell, hogy kerüljék az előbb felsorolt, a Horn-kormány által elkövetett hibákat. A következő Antal László visszaemlékezés nem csak a gazdasági kiigazítások jellegét, de véleményünk szerint a Bokros-csomag kommunikációjának kudarcát is jól szimbolizálja: „Amikor 1995-ben Bokros mellett dolgoztam, folyamatosan lehetett érzékelni az azonnali eredményt sürgető politikai nyomást. Néhány hónappal a csomag bejelentése után máris jelentést kellett írni az eredményekről, amelyek ekkor még nem voltak, elvégre egy ilyen radikális beavatkozás után először mindig a fájdalmak jelentkeznek. Ültünk a számkupacok felett, megérkezett Bokros Lajos, ránézett az adathalmokra, és annyit mondott:» Gyerekek, a cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed.«<sup>55</sup>

<sup>55</sup> ANTAL László: "A cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed", Magyar Narancs Online, elérhető: [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_cirkalo\\_lassan\\_fordul\\_de\\_gyorsan\\_sullyed\\_antal\\_laszlo\\_kozgazdasz-63779](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_cirkalo_lassan_fordul_de_gyorsan_sullyed_antal_laszlo_kozgazdasz-63779) (Letöltve: 2014. november 23.)

## Felhasznált irodalom

- Antonio Natera PERAL: *Managing crisis*. 2006/6
- Arjen BOIN, Paul 't HART, Eric STERN, Bengt SUNDELIUS: *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Arjen BOIN: *Crisis Management*. Volume I-II-III., SAGE Publications Ltd, London, 2008.
- BALÁZS Zoltán: *Politikai bizalmi válság*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- BOD Péter Ákos: *Gazdaságpolitikai döntések válságos időkben, A magyar eset (2009-2010)*, Századvég kiadó, Budapest, 2011.
- BORBÉLY Zoltán és Illés Gábor: *Válságkonstrukciók*. Szakdolgozat, ELTE ÁJK, 2012.
- CSIGÓ Péter: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*. Forrás: [http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997\\_4szam/csigo.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok2/1997/1997_4szam/csigo.pdf), (Letöltve: 2014. november 20.)
- G. FODOR Gábor, STUMPF István: *(V)álságkormányzás - A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- G. FODOR Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- Gianpietro MAZZOLENI: *Politikai kommunikáció*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- GRESKOVITS Béla: *Gazdasági nehézségek és politikai egyensúlyvesztés Kelet-Közép-Európában*. In: *Politikatudományi szemle* 2008/1.
- Lynda Lee KAID: *Handbook of Political Communication Research*. Lawrence Erlbaum Associates, 2004.
- MERKOVITY Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Pólyai Elemér Alapítvány könyvtára, 2012.
- PÁL Gábor: *Politikai hermeneutika*. In: Szabó Márton (szerk.): *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. L'Harmattan, Budapest, 2003. *Posztmodern Politológiaiak*. In: *Politikatudományi Szemle*, 2004/1.
- Steven FOSTER: *Political communication*. Edinburgh University Press, Edinburgh, 2010.
- STUMPF István: *Válságkormányzás és kormányzati stabilitás. Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása*. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről*. DKMKA, Budapest, 2010.
- SZABÓ Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. L'Harmattan, Budapest, 2003.
- SZABÓ Máté: *A válságról. A politológia mondanivalója*. In: *Magyar Tudomány*, 2009/09.
- Uriel ROSENTHAL, Bert PIJNENBURG: *Crisis Management and Decision Making, Simulation Oriented Scenarios*. Springer-Science+Business Media, B. V. 1991

## Forrásjegyzék:

- ANTAL László: *A Bokros-csomag*. Beszélő online, elérhető: [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (Letöltve: 2014. november 20.)
- ANTAL László: *A cirkáló lassan fordul, de gyorsan süllyed*. Magyar Narancs Online, elérhető: [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_cirkalo\\_lassan\\_fordul\\_de\\_gyorsan\\_sullyed\\_antal\\_1](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_cirkalo_lassan_fordul_de_gyorsan_sullyed_antal_1)

---

[aszlo\\_kozgazdasz-63779](#) (Letöltve: 2014. november 23.) (Letöltve: 2014. november 23.)

EÖRSI János: *A békétlenek*. Beszélő online, elérhető: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-beketlenek> (Letöltve: 2014. november 11.)

JUHÁSZ Gábor: Az országos minőségi napilapok piaca, 1990–2002, Médiakutató, elérhető: [http://www.mediakutato.hu/cikk/2003\\_01\\_tavasz/05\\_orzagos\\_minosegi](http://www.mediakutato.hu/cikk/2003_01_tavasz/05_orzagos_minosegi) (letöltve: 2014. november 14.)

LENGYEL László: *A pártházból a palotába*. Helikon–Universitas, 1998.

whitehouse.gov, elérhető: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1> (letöltve: 2014. november 18.)

Népszerűségi grafikon elérhető: <http://hvg.hu/image.aspx?id=b4dc3b2b-b461-4b2c-b11d-6811be979a39&view=7fcebf8-ac48-4ee6-ae5-32203afa118c> (letöltve: 2014. november 15.)

Grafikon elérhető: [http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az\\_allamadossagrol](http://osszefogasazallamadossagellen.hu/az_allamadossagrol) (letöltve: 2014. november 28.)

HVG 1995. január, február, március, április, májusi számai

Magyar Nemzet és Népszabadság 1995. március 1. és április 31. közötti összes száma  
PKI Rt. „Fordulat és folytonosság.” Alagút jelentés, 1995.

---

## A SZERZŐKRŐL

### **Csaba Orsolya Zita**

A középiskolai tanulmányait Pécsen, a Leőwey Klára Gimnáziumban, illetve a Pennsylvania állambeli Wyoming Seminary Prep School-ban folytatta, ösztöndíjasként. Ezt követően felvételt nyert az ELTE Társadalomtudományi Karára, ahol nemzetközi tanulmányokat hallgatott. Másodévesen bekerült az ELTE Állam- és Jogtudományi Karára, illetve a Bibó István Szakkollégium tagja lett. Szakkollégiumi tanulmányait a Nemzetközi- és Európai Jogi Műhelyben kezdte és folytatja azóta is, mint negyedéves joghallgató.

Szakmai gyakorlatot teljesített a Magyar Helsinki Bizottságnál és a Karsai Dániel Ügyvédi Irodában. Jelenleg a Gárdos, Füredi, Mosonyi, Tomori Ügyvédi Irodában gyakornok. Fő érdeklődési területei az emberi jogok, a nemzetközi jog és a polgári jog.

A 2015-ben megrendezett XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia nemzetközi jogi tagozatában I. helyezést ért el a „Közösségi érdekek erősödése a nemzetközi jogban” című dolgozatával.

**dr. Horváth Georgina**

A miskolci Földes Ferenc Gimnáziumban 2010-ben érettségizett, majd ebben az évben kezdte meg felsőfokú tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar jogász szakos hallgatójaként.

A Szakkollégiumba 2012-ben nyert felvételt, és a Büntető Tudományok Műhelyében a jogász diploma megszerzéséig, 2015 júliusáig végzett hallgatói szakmai munkát. 2013-ban a Szakmai Stáb vezetője és a Választmány tagja, 2014-ben a Felvételi Bizottság tagja volt, továbbá ugyanettől az évtől a Büntető Tudományok Műhelyének diákmentora, 2015 szeptembere óta mentora. Fő érdeklődési területe a bizonyítás a büntetőeljárásban, az eljárás időszerűsége és a bírói döntéseket meghatározó tényezők.

2012 és 2014 között az ELTE ÁJK Büntetőjogi Tanszékének ösztöndíjas demonstrátora, illetve 2013-ban a Büntetőjogi TDK titkára. 2013-tól a Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék ösztöndíjas demonstrátora, továbbá 2014 és 2015 között a Tanszék mellett működő Tudományos Diákkör titkára. 2015 óta a Magyar Kriminológiai Társaság tagja. Jelenleg az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék ösztöndíjas Ph.D hallgatója, a kari Doktorandusz Önkormányzat képviselője és a doktorandusz hallgatókat képviselő Kari Tanács tag. Emellett szakvezető oktatója az ELTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tudományos Diákkörének.

2013-ban és 2014-ben is a Fővárosi Perbeszédversenyen I. helyezést ért el ügyész kategóriában, 2014-ben az Országos Perbeszédversenyen III. helyezést ért el, ezzel az ügyészek közül a legjobb lett.

Számos szakkollégiumi és egyetemi konferencia szervezésében és moderátori feladatában részt vett. Szakmai gyakorlatát a Budapesti VI. és VII. Kerületi Ügyészségen töltötte, emellett dr. Inzelt Éva vezetésével részt vett egy korrupciós aktakutatásban az OKRI-ban.

A kötetben található *Tilalmak és szabadság a büntető bizonyításra vetítve* című dolgozatával a 2015. évi OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció Büntető Eljárásjog I. tagozatában III. helyezést ért el.

Angolul és franciául beszél, szabadidejében teniszezik.

Elérhetőség: horvath.georgina@ajk.elte.hu

**Járdai Maxim**

2012-ben érettségizett a szentendrei Móricz Zsigmond Gimnáziumban, majd ugyanebben az évben kezdte meg felsőfokú tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán jogász szakos hallgatóként. Előtte 2001 és 2008 között a minszki 73. számú iskolában tanult.

2013-ban felvételt nyert a Bibó István Szakkollégiumba, ahol a Nemzetközi és Európai Jogi Műhely tagja lett. Ugyancsak 2013-ban a Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék demonstrátora volt. Demonstrátorsága alatt több Tudományos Diákköri ülés szervezésében is részt vett. 2014 nyarán gyakornokként tevékenykedett a Forgó, Damjanovic és Társai ügyvédi irodában. 2015-ben tagja volt az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék és a BCE Mikroökonómiai Tanszék által szervezett versenyjogi jogesetmegoldó verseny győztes csapatának. Oroszul anyanyelvi szinten, angolul felsőfokon, németül középfokon beszél.

Az OTDK Kari fordulójában a Polgári Jogi Szekcióban jutott tovább „Az üzleti titok és a know-how védelme” című dolgozatával.

Elérhetőség: [jardaimaxim@yahoo.com](mailto:jardaimaxim@yahoo.com)



## Kempler Károly

2011-ben érettségizett a Szent Benedek Általános Iskola és Két Tanítási Nyelvű Gimnáziumban. 2008-2009-ben a Global Outreach Alapítvány ösztöndíjasaként tanult egy amerikai magángimnáziumban (Pachelli High School, Wisconsin). 2010-ben a Gimnáziumban meghirdetett Comenius program keretében észtországi tanulmányúton vett részt.

2011-től az ELTE Állam és Jogtudományi Karának jogász hallgatója. 2012-ben felvételt nyert a Felvételi Előkészítő Bizottságba, ahol mind a mai napig történelem szemináriumokat tart középiskolások számára. 2014-ben a történelem frakció vezetőjeként szervezi a frakció munkáját. Másodéves tanulmányi eredményeivel megpályázta a Karon kiírt köztársasági ösztöndíjat, ahol 23. helyezést ért el.

2013-ban csatlakozott a Bibó István Szakkollégiumhoz, ahol a Nemzetközi és Európai Jogi Műhely tagja. 2014-ben „Az Európai Unió oktatáspolitikájának hatása a magyar felsőoktatásra” címet viselete” című dolgozatával első helyezést nyert el a Külügyminisztérium esszéíró pályázatán. 2014 őszén gyakornokként az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtén dolgozott. 2015. óta áthallgat a Közép-európai Egyetemre (CEU), ahol a „The Human Rights System of the UN” című kurzuson vesz részt.

Érdeklődési területe a védelmi felelősségre, az emberi jogokra, az erőszak tilalmára, a tenger jogra és az európai uniós jogra terjed ki. Felsőfokon beszél angolul és jelenleg spanyolul tanul.

„A védelmi felelősség elmélete és története” című dolgozatával II. helyen jutott tovább az OTDK Kari fordulójáról az országos fordulóra. Dolgozatával részt vett a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Nemzetközi Jog tagozatában.

Elérhetőség: [kemplerkaroly@gmail.com](mailto:kemplerkaroly@gmail.com)

**Kispál Zsuzsanna**

2010-ben érettségizett a pécsi Leőwey Klára Gimnáziumban, és kezdte meg tanulmányait az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2012 tavaszától a Bibó István Szakkollégium Civilisztika Műhelyének tagja. 2014 őszén a „A Pp. zárványa, a keresetváltoztatás” c. dolgozatával a Magyar Ügyvédi Kamara által dr. Kiss Daisy emlékére kiírt pályázaton harmadik helyezést ért el.

2015/16-os tanév őszi félévében a moszkvai Puskin Intézetben folytatott tanulmányokat.

A pécsi Ítéltáblán gyakornokoskodott, amely idő alatt rengeteget tanult dr. Döme Attilától, aki konzulensként segítette a dolgozat létrejöttét.

Érdeklődési köre a perjogon kívül a polgári jog különböző területeire terjed ki. Készülő szakdolgozata a földhaszonbérlet felépítésén keresztül vizsgálja a közjogi korlátozásokat a magánjog rendszerében.

Középfokon beszél angolul, jelenleg oroszul tanul. Történelemszeretete miatt korábban gimnazistákat készített fel történelem érettségire.

Elérhetőség: [zsuzsi.kispal@gmail.com](mailto:zsuzsi.kispal@gmail.com)

**dr. Matits Kornél**

2010-ben érettségizett a Budai Ciszterci Szent Imre Gimnáziumban. Ebben az évben kezdte meg tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, ahol 2016 januárjában szerzett jogász diplomát *summa cum laude* minősítéssel.

2010-2016 között tagja volt az Alkotmányjogi Tanszék keretei között működő Közjogi Körnek. A Kör Közjogi Tükör című tudományos folyóiratának 2015 óta szerkesztője.

2011-ben a nyert felvételt az ELTE Bibó István Szakkollégiumába, ahol tanulmányait a Közjogi Tudományok Műhelyének keretein belül folytatta, mely műhelyben 2016 januárjától a szakkollégisták mentoraként tevékenykedik.

Egyetemi tanulmányai alatt a Szladics Ügyvédi Irodában, a Réti, Antall és Társai Ügyvédi Irodában (PwC Legal), az Alkotmánybíróságon dr. Stumpf István alkotmánybíró törzskarában, valamint az Igazságügyi Minisztériumban dr. Berke Barna államtitkár kabinetjében szerzett szakmai gyakorlatot.

A 2013/2014-es tanév őszi félévében Erasmus ösztöndíjasként a berlini Humboldt Universitát-en, míg a tavaszi félévben az Universitát Heidelberg-en Baden-Württemberg ösztöndíjasként folytatott tanulmányokat. 2015 tavaszán a Közép-európai Egyetem (CEU) vendéghallgatója volt.

2013-ban a XXXI. OTDK Állam-és Jogtudományi Szekciójának Alkotmányjog I. tagozatában, „Az országgyűlési képviselőcsoportok - Szabályozás és gyakorlat” című dolgozatával első helyezést ért el. 2015-ben a XXXII. OTDK Állam-és Jogtudományi Szekciójának Munkajog II. tagozatában „A nyugdíjrendszer 2010-2012-es átalakítása” című dolgozatával második helyezést ért el. Tudományos tevékenysége elismeréseként az Országos Tudományos Diákköri Tanács 2015-ben Pro Scientia Aranyéremmel jutalmazta.

2016 márciusától az Igazságügyi Minisztérium jogi szakreferenseként dolgozik. A 2016/2017-es tanévre a Közép-európai Egyetem (CEU) egy éves összehasonlító alkotmányjogi mesterképzésére (LL.M.) nyert felvételt és ösztöndíjat.

Angol nyelvből felső-, míg német nyelvből középfokú nyelvvizsgával rendelkezik.

Szabadidejében egy budai cserkészcsapat vezetésében vesz részt.

Elérhetőség: [matits.kornel@gmail.com](mailto:matits.kornel@gmail.com)

**Mécs János**

A városmajori Gimnáziumban érettségizett. Jelenleg az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar ötödéves jogász, harmadéves politológus hallgatója. A Bibó István Szakkollégium Civilisztika Műhelyének a tagja.

A 2013/2014. tanév tavaszi félévét a Vrije Universiteit Amsterdamban töltötte Erasmus-ösztöndíj keretében.

A 2012/2013., valamint a 2014/2015. tanévben köztársasági ösztöndíjban részesült.

A 2013/2014. tanév során egy szakkollégisták közreműködésével megvalósuló projekt vezetésében vett részt, mely során Kiss Daisy „*A Polgári Per Titkai*” művét igazították a hatályos jogszabályi környezethez, a könyv 2014 szeptemberében jelent meg a HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. kiadásában.

Jelen kötetben megjelent dolgozatával a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Alkotmányjog III. tagozatában I. helyezést ért el.

Elérhetőség: [mecsjanos@gmail.com](mailto:mecsjanos@gmail.com)

**dr. Milánkovich András**

2015-ben szerzett diplomát jogászként az ELTE Állam- és Jogtudományi Karon; jelenleg a Kar PhD. hallgatója. 2016-tól a Bibó István Szakkollégium igazgatója. Az ELTE ÁJK-n oktat.

Hallgatóként a Szakkollégium választmányában a pénzügyekért felelt, szervezte a Szakkollégium jogsegélyszolgálatát és Állampolgári Nevelés Táborát. Előadóként és szervezőként évek óta részt vesz a Középiskolások Szabadegyetemén. Középiskolás diákokat alapvető alkotmányjogi és állampolgársági ismeretekre oktat.

Kutatási területe az alkotmányjog, ezen belül államszervezeti és egyes alapjogi kérdések kapcsolata. Doktori témája a részvételi jogokhoz és az állampolgári aktivitáshoz kapcsolódik. Érdekl emellett a közigazgatási jog és a környezetvédelmi jog. Szakmai gyakorlatát az Alkotmánybíróságon és az Országgyűlés Hivatalánál töltötte.

Az *Ars Boni* jogi folyóirat, valamint a „*Közjogi Tükör*” című folyóirat Szerkesztőbizottságainak tagja.

A 2013-as OTDK-n II., a 2015-ös versenyen I. helyezést ért el. 2015-ben az Országos Tudományos Diákköri Tanács tudományos tevékenységéért a Pro Scientia Aranyéremmel tüntette ki, az ELTE ÁJK pedig Hajnóczy-díjban részesítette.

Elérhetőség: [amilankovich@gmail.com](mailto:amilankovich@gmail.com)

**Papp Dorottya**

2012-ben érettségizett a miskolci Herman Ottó Gimnáziumban, majd ebben az évben megkezdte jogi tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Szintén 2012 őszén nyert felvételt a Bibó István Szakkollégiumba, ahol szakmai tevékenységét a Közjogi Tudományok Műhelye keretében végzi. A 2013/2014., valamint a 2014/2015. tanévben a Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék demonstrátora, 2013 ősze óta az Alkotmányjogi Tanszék mellett működő Közjogi Kör tagja.

A 2013/2014. tanévben a Szakkollégium választmányának közösségi ügyekért felelős tagjaként tevékenykedett, valamint aktívan részt vett a Szakkollégium Állampolgári Nevelés Táborának lebonyolításában, melynek 2015-ben egyik főszervezője volt. A Középiskolások Szabadegyeteme program szervezője és előadója immár második éve. A Szakkollégium külképviseletében is aktív, a Szakkollégiumok Egyeztető Fóruma Kommunikációs Bizottságának tagja.

Tagja az Ars Boni jogi folyóirat szerkesztőségének, melynek internetes oldalán cikkeket is publikál. 2015 tavaszán az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalában gyakornokként tevékenykedett, valamint a 2014/2015. tanévben az Országgyűlés Hivatala ösztöndíjas programjában vett részt.

Szakmai érdeklődése középpontjában a közigazgatási jog áll. Angol felsőfokú és francia középfokú nyelvismerettel rendelkezik. A 2015/2016. tanévben Erasmus ösztöndíjjal az Université Catholique de Lyon képzésén vesz részt.

A XXXII. OTDK-n a Magyar Állam- és Jogtörténeti Tagozatban pályamunkájával a III. helyezést érte el.

Elérhetőség: [dorottypapp93@gmail.com](mailto:dorottypapp93@gmail.com)

**dr. Patai Szabolcs**

2009-ben érettségizett a Nagy Lajos Gimnáziumban, ezt követően az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán kezdte meg egyetemi tanulmányait jogász szakon.

2010-ben nyert felvételt a Bibó István Szakkollégiumba. Felvételét követően a Szakkollégium Civilisztika Műhelyéhez csatlakozott, ahol magánjogi és polgári eljárásjogi témájú szemináriumokon, jogesetmegoldókon vett részt angol és magyar nyelven.

A 2013/2014. tanévet a National University of Ireland, galway-i egyetemen töltötte Erasmus ösztöndíj keretében, ahol többek között szerződési jogot, kártérítési jogot, nemzetközi kereskedelmi jogot, nemzetközi gazdasági jogot, valamint alternatív vitarendezést hallgatott. 2014 júliusában részt vett a Bécsi Egyetem által szervezett Austrian Arbitration Academy nyári egyetemi programban, ahol „first grade” minősítésű diplomát szerzett. Diplomamunkáját az európai szerződésjogi harmonizációról írta.

A Szabó Sarolta Éduával közösen írt „Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek elismerése és végrehajtása” című dolgozatát a 2015-ben megrendezett XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Polgári eljárásjogi tagozatában II. helyezéssel jutalmazták.

Elérhetőség: pataiszabolcs@gmail.com

**Somody Róbert**

Középiskolai tanulmányait a győri Kazinczy Ferenc Gimnázium és Kollégiumban végezte, ahol 2011-ben tette le érettségi vizsgáit. Ugyanebben az évben kezdte meg egyetemi tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, politológia szakon.

A Bibó István Szakkollégiumba 2013 tavaszán nyert felvételt, ahol azóta is a Politikatudományi Műhely tagja. Az alapszak elvégzése után, 2014 óta a mesterképzést az ELTE ÁJK Politikatudomány szakon folytatja.

Fő érdeklődési területei a magyar politikai kultúra és magyar belpolitika alakulása a rendszerváltás után, valamint az egyetemes politikai eszmetörténet. Szakmai gyakorlatát a Nézőpont Intézetnél töltötte 2013-ban.

A Kari TDT Konferencián 2014-ben „Az őszödi beszéd hatása a magyar politikai kultúrára” című dolgozatával II., míg a Bibó István Szakkollégium Szakmai Napok versenyen I. helyezést ért el.

Elérhetőség: somody1991@gmail.com



**dr. Szabó Sarolta Édua**

A Fazekas Mihály Fővárosi Gyakorló Gimnáziumban érettségizett. 2009-ben kezdte el tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának jogász szakán. Tanulmányai első szemeszterében nyert felvételt a Bibó István Szakkollégiumba.

Egyetemi tanulmányai kezdetétől fogva a magánjog felé irányul érdeklődése, a Szakkollégium Civilisztika Műhelyének tagja. Másodévesen a Kar Római Jogi Tanszékén, harmadéves korától kezdve pedig a Polgári Jogi Tanszéken demonstrátor. Egyetemi tanulmányai kezdetétől látogatta a Polgári Jogi TDK üléseit, majd negyedévesen a diákkör titkárává választották. Harmadéves kora óta érdeklődik a polgári perjog iránt is. 2012 áprilisában második helyezést ért el a Polgári Eljárásjogi Tanszék által szervezett perbeszédmondó versenyen.

A 2013/2014. tanévet Erasmus ösztöndíj keretében a The University of Warwick egyetemen töltötte, ahol Certificate of English Law oklevelet szerzett. 2014 júliusában részt vett a Bécsi Egyetem által szervezett Austrian Arbitration Academy nyári egyetemi programban.

Kimagasló eredményeiért 2011/2012., a 2012/2013. és a 2013/2014. tanévben köztársasági ösztöndíjban részesült.

„Az anyagi és alaki igazság a polgári perben” című dolgozatát a 2013 tavaszán Szegeden megrendezett XXXI. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Polgári eljárásjogi tagozatában I. helyezéssel jutalmazták.

A Patai Szabolccsal közösen írt „Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek elismerése és végrehajtása” című dolgozatát a 2015 tavaszán Budapesten megrendezett XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciója Polgári eljárásjogi tagozatában II. helyezéssel jutalmazták.

Elérhetőség: saroltaszabo0803@gmail.com

**Szedlák Bálint**

2013-ban végzett a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Biztonság- és védelempolitikai alapszakán. Jelenleg az Eötvös Loránd Tudományegyetem Politológia BA képzésének hallgatója, párhuzamosan a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok mesterszakán tanul.

2013 tavaszától a Bibó István Szakkollégium Politikatudományi Műhelyének tagja. Kiemelkedő tanulmányi és szakmai munkáját 2014-ben köztársasági ösztöndíjjal ismerték el.

A Szakkollégium aktív tagja, annak munkájában tevékenyen részt vállal, 2014/2015. tanév első félévében tanulmányi kurzust szervezett. A Felvételi Bizottság elnöke.

Szakmai érdeklődési területei: biztonságpolitika, magyar belpolitika, politikai kommunikáció. Angol és német nyelvből középfokú nyelvvizsgával rendelkezik.

A Kari TDT Konferenciáról „Válságkormányzás és válságkommunikáció. A Bokros-csomag(olás)” című dolgozatával jutott tovább az országos fordulóra.

Elérhetőség: [szedlakbalint55@gmail.com](mailto:szedlakbalint55@gmail.com)