

# **Glossa Iuridica**

V. évfolyam, 1-2. szám

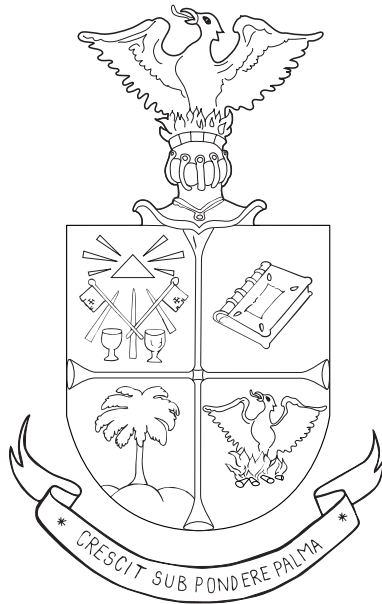
## **A JÓ KORMÁNYZÁS**



# Glossa Iuridica

V. évfolyam, 1-2. szám

## A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

## **SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:**

Miskolczi Bodnár Péter

## **A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:**

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,  
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,  
Homicskó Árpád Olivér, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu,  
Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám,  
Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert,  
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

## **FŐSZERKESZTŐ:**

Rixer Ádám

## **TÁRSFŐSZERKESZTŐK:**

Homicskó Árpád Olivér, Udvary Sándor

## **SZERKESZTŐK:**

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

## **Olvasószerkesztő:**

Lakos Zsuzsanna

**ISSN 2064-6887**

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Törő Csaba, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

[www.patrocinium.hu](http://www.patrocinium.hu)

# TARTALOMJEGYZÉK

CHRONOWSKI NÓRA

## **A KÖZJOGTUDOMÁNY HELYZETÉRŐL: GLOBÁLIS ÉS LOKÁLIS HATÁSOK KÖZÖTT**

– 9 –

LOVASSY ÁDÁM – TÉGLÁSI ANDRÁS

## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG BEFOGADÁSI GYAKORLATA A VÁLASZTÁSOKKAL KAPCSOLATOS DÖNTÉSEIBEN**

– 21 –

SZALMA JÓZSEF

## **A LETÉTI SZERZŐDÉS**

– 63 –

ERIK ŠTENPIEN

## **A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EURÓPAI TÖRTÉNETÉNEK ÁTTEKINTÉSE**

– 95 –

LINDER VIKTÓRIA

## **KÖZSZOLGÁLATI REFORMTRENDEK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ OECD TAGÁLLAMAIBAN**

– 111 –

MÓRÉ SÁNDOR

**A HAZAI NEMZETISÉGEK PARLAMENTI RÉSZVÉTELE –  
TÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK**

– 129 –

SZÚTOR VIVIEN

**AZ EGYES EMBERI JOGOK MEGJELENÉSÉNEK  
PROBLEMATIKÁJA A GÉNTÉCHNOLÓGIAI ELJÁRÁSOK SORÁN**

– 158 –

ZOLTÁN BALLA

**DIE WICHTIGSTEN ORGANE DES UNGARISCHEN  
POLIZEIWESENS**

– 193 –

LOVAS DÓRA – HORVÁTH BETTINA

**PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI JOGVISZONY ALAKULÁSA A  
GLOBÁLIS PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN**

– 223 –

GYURIS ÁRPÁD

**A BREXIT HATÁSA AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG MAGÁNJOGÁRA**

– 253 –

VELKEY DÁVID

**A HATÁRŐRSÉG ÉS A HATÁRVÉDELEM HELYZETE A  
RENDSZERVÁLTÁSTÓL A PROFESSZIONÁLIS SZERVEZETTÉ  
VÁLÁSIG (1989-1998)**

– 275 –

SALVADOR NETO LUIS

**A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉNEK ÚJABB MODELLEI**

– 285 –

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA

**JOGALKOTÓI ZSINÓRMÉRTÉK, AVAGY A FELEK  
SZERZŐDÉSSZEGÉSÉNEK ELKERÜLÉSÉT SEGÍTŐ ÉS BIZTOSÍTÓ  
SZERZŐDÉSI JOGI ALAPELVEK A HATÁLYOS POLGÁRI  
TÖRVÉNYKÖNYVBEN**

– 313 –

REGŐS FRANCISKA

**BESZÁMOLÓ „A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS JOGTUDOMÁNY  
AKTUÁLIS KÉRDÉSEI” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL**

– 329 –

**A GLOSSA IURIDICA SZERKESZTÉSI SZABÁLYAI SZERZŐKNEK**

– 335 –



# A KÖZJOGTUDOMÁNY HELYZETÉRŐL: GLOBÁLIS ÉS LOKÁLIS HATÁSOK KÖZÖTT<sup>1</sup>

CHRONOWSKI NÓRA  
*habilitált egyetemi docens (ELTE ÁJK)*

1. Amikor a közjogtudomány a szakmai diskurzus tárgya, óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mit gondolunk a közjogról, hogyan közelítünk hozzá. Hozzám legközelebb Horváth M. Tamás professzor és kúriai bíró felfogása áll, amelyet alkotmányjogi kurzusaim kezdetén rendre megosztok a hallgatóimmal is. Eszerint: „[a] közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam. A társadalmi szerveződések működése, magántársaságok közcélú szerepekben, nonprofit szervek aktivitása, vallási közösségek és egyházak közszolgáltatási tevékenysége, a tradicionális közösségek működése más további e körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális *intézmények »alulról«*, a nemzetközi integrációk »fölről«*»* egészítik ki a hagyományos államkép formáit.”<sup>2</sup>

E megközelítés egyértelműen a közjog széles értelemben vett, többdimenziós, korszerű felfogását írja körül, amelyből a számomra szimpatikus tágran értelmezett közjogtudomány-megközelítés következik. Ez a hagyományosnak tekinthető alkotmány- és közigazgatási jogtudományon túl nyitott az európai jog, a nemzetközi jog, a pénzügyi jog, a versenyjog, a közbeszerzési jog, a médiajog és a bűnjogi tudományok körében zajló diskurzusokra is. Fontos azonban, hogy ez a nézőpont semmiképp nem a magánjog-tudománnyal való szembeállításon alapul, sőt, úgy vélem, a jogtudomány esetében nem is szükséges ilyen elhatárolásokra törekedni. A közjog és a magánjog megkülönböztetését didaktikai szempontból a kontinentális jogrendszerek történeti fejlődésének jellemzőjeként nem tartom haszontalannak, de abban egyetértek Jakab Andrással,<sup>3</sup> hogy az iniciális megkülönböztetést csak azért

---

1 „A magyar közigazgatási jogtudomány aktuális kérdései” c., 2018. március 2-án (a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely szervezésében, Rixer Ádám egyetemi tanár vezetésével, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt „Digitalizációtól a személyességig” című projektje keretében), a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megtartott konferencián elhangzott előadás. A szerző kutatását az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíja támogatta.

2 HORVÁTH M. Tamás: Kie a közjog? (vitaindító) kozjavak.hu/kie-kozjog (2018. 02. 28.)

3 JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 359-369.

érdemes megtenni, hogy a későbbiekben legyen mit meghaladni, felismerve a különféle jogterületek és jogrétegek átfedését, egymásra hatását és a tudományos megközelítések migrációját.

2. Ebben a rövid írásban a magyar közjogtudomány helyzetéről osztok meg néhány gondolatot, de ehhez – mivel adott állam közjogtudománya is csak az egyik „szint” a többszintű, szintek és szereplők közötti kooperációra építő nemzetközi és európai tudományos térben, ezért – nem mellőzhető előzetesen utalni a közjogtudomány globális (nemzetközi) trendjeire. Ahogy a vizsgálati tárgy – a közjog – ugyanúgy a vizsgálódó tudomány is egyszerre és egyidejűleg négy – ideális esetben összeegyeztethető, vagy kevésbé komfortos szituációban széttartó – „nyomásnak” van kitéve: „felülről” a globalizációs és az európaizációs hatásoknak, „alulról” a regionalizáció és a lokalitás igényeinek. „Belülről” feszíti a közjogot a politikai kitétsége, azaz a politikumhoz való viszonya, és „több oldalról” érkező kihívás a módszertani sokszínűség elvárása, a szociológiai, a menedzsment, a közgazdasági stb. megközelítésre, a multi- és interdiszciplinaritásra nyitás.

3. Mielőtt ezeket a hatásokat közelebbről is vizsgálnánk, érdemes csupán egyetlen pillantást vetni arra, milyen tematika mentén folynak az aktuális közjogtudományi diskurzusok, amiről talán legjobban adott év nemzetközi konferenciafelhívásai árulkodnak. Ezek számosságára tekintettel itt most csak két példát ragadok ki, amelyek közös vonása, hogy az alkotmányos demokrácia és a válság összefüggéseire,<sup>4</sup> valamint a válságra adható új tudományos válaszok megtalálásának fontosságára hívják fel a figyelmet.

Az első az International Society of Public Law (ICON-S) éves konferenciája (Hong Kong, 2018 június), amely az „*Identity, Security, Democracy: Challenges for Public Law*” címet viseli.<sup>5</sup> A tematika szempontjából a szervezők előzetesen a következőkre hívták fel a figyelmet: „a korszakunkra jellemző identitás-küzdelmek keresik azokat az alkotmányos és jogi mechanizmusokat, amelyek képesek a plurális igények kielégítésére, és ez egyidejűleg különböző színtereken zajlik: a társadalmak nemzeti, nemzetek feletti, helyi, egyéni és közösségi szintjein; ráadásul több dimenzióban történik egyszerre: ezek közül csak néhányat említve etnikai, faji, vallási, nemi (gender), szexuális vagy kulturális téren. Az elmúlt években az identitás igények és a biztonsági kérdések központi szerepet játszottak a jog és a politika területén. A technológiai fejlődés bizonyos mértékig ellensúlyozta a hagyományos biztonsági aggályokat, de újakat is felvetett, mint ahogy a magánszféra és a politikai kontroll határait is új összefüggésekbe

---

4 Ezeknek a jelenségeknek kiváló összefoglalását ld. SAJÓ András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle*, 2017/4, 1-6.

5 [www.icon-society.org/2018-conference/](http://www.icon-society.org/2018-conference/) (2018. 03. 01.)

helyezte. Ugyanakkor a demokráciának, amely a különbségek kezelésére és az emberi törekvések megvalósítására vonatkozó széles körben tisztelt tartott politikai eszmény, kihívásokkal kell szembenéznie világszerte. Hogyan reagáljon a közjog ezekre a változó körülményekre?”<sup>6</sup> A kongresszusra olyan javaslatokat kértek a szervezők, amelyek különféle megközelítést alkalmaznak: elméleti, történeti, összehasonlító, empirikus, jogi, etikai, etnográfiai, filozófiai vagy gyakorlatias, politika-orientált perspektívát, beleértve a közigazgatási jogot, az alkotmányjogot, a nemzetközi jogot, a bevándorlási és állampolgársági jogot és az emberi jogokat. A megközelítést illetően az előadók és a panelek a közjog belső szubnacionális, nemzeti, regionális, transznacionális, nemzetek feletti, nemzetközi és globális vonatkozásaival foglalkoznak.

A második pedig a Münsteri Egyetem „Challenges for public law in modern regulatory states” címmel meghirdetett konferenciája (2018. március 2-3.). A felhívás azokra a kihívásokra utalt, amelyekkel a modern szabályozó államok szembesülnek; nevezetesen „a társadalmi és gazdasági szabályozás egyre ambiciózusabb feladatait figyelembe véve nem csupán eredményeket várunk, hanem azt is, hogy ezeket törvényes és jogállami keretek között érzük el. Eközben feszültségek merülnek fel: megfigyelhetjük a szakértők és a végrehajtó hatalom befolyásának növekedését, és részben ennek ellensúlyozására a bírói hatalom kiterjesztését. E trendeket nehéz összeegyeztetni a hatalommegosztás és a demokrácia hagyományos felfogásával, és hozzájárulhatnak az elégedetlenség növekedéséhez, amely a populista mozgalmak és vezetők fokozódó támogatottságában fejeződik ki. Ezzel párhuzamosan a szabályozás gyakran elégtelen például az egyenlőtlenségek kezelésében. E kihívások és problémák többsége számos országban ismert, és egyre inkább a közjog nyelvén próbáljuk meghatározni és közjogi eszközökkel törekszünk megoldani őket. Ezért a közjogi jogösszehasonlítás fontosabb, mint valaha. Azt kell megérteni, hogy mit várhatunk a demokráciától, ehhez milyen fajta közreműködés és milyen intézményrendszer lehet hasznos, és miként kezelhetők a specifikus problémák – a megoldások keresésekor pedig érdemes figyelembe venni, hogy más rendszerek miként közelítenek ugyanezekhez a kérdésekhez elméletben és gyakorlatban. A vizsgálódásnak a hagyományos jogász doktrínákon és koncepciókon túl érdemes kiterjednie más tudományterületekre is, annak érdekében, hogy a meghatározó jogi, kulturális és politikai tényezők együttesen kerüljenek mérlegre.”<sup>7</sup>

---

6 [www.icon-society.org/2018-conference/call\\_2018/](http://www.icon-society.org/2018-conference/call_2018/) (2018. 03. 01.), saját fordítás.

7 [Verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2017/09/CPL\\_Mu%cc%88nster\\_24\\_9.pdf](http://Verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2017/09/CPL_Mu%cc%88nster_24_9.pdf) (2018. 03. 01.), saját fordítás.

Ezek a felhívások jól tükrözik a közjogtudományt foglalkoztató jelenkori dilemmákat és a korszerű megközelítési módokat, illetve a módszertani pluralizmus iránti igényt.

4. Térjünk most vissza a közjogot és a közjogtudományt egyaránt befolyásoló, egyidejűleg érvényesülő hatásokra és igényekre. Hatások, mert megkerülhetetlenül befolyásolják a vizsgálódás tárgyát, irányait; igények, mert a tudománytól elvárható, hogy reflektáljon rájuk. Fontos sajátosság az egyidejűség is: az intézmények, elvek, eljárások, pragmatikák közjogtudományi értékelésének egyszerre és együttesen kell számolni velük.

(i) A globalizáció tény, az alkotmányosság – a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok védelme – pedig érték és követelmény. Ezek kölcsönhatása, összefüggéseinek feltárása az utóbbi évtizedekben számos közjogász érdeklődését keltette fel. A *globális alkotmányosság* olyan jelenségek a kutatására irányul,<sup>8</sup> amelyek egyrészt az alkotmányosság értéként való elismerésén, másrészt a globalizáció tényén, pontosabban a globalizációból adódó korszerű következtetések levonásának szükségszerűségén alapulnak. A koncepció követői foglalkoznak egyfelől a nemzetközi jogi megközelítéssel: a nemzetközi jog alkotmányosodásának igazolását, lehetőségeit és határait kutatják. Másfelől – az alkotmányjog-tudomány oldaláról – az alkotmányjogi megoldások közeledésére, az alkotmányossági konvergenciára, tanulásra és konformitásra koncentrálnak a kutatók, feltárva természetesen a non-konformitás eredőit és a konvergencia korlátait is.<sup>9</sup> E jelenségek vizsgálata empirikus kutatásokon alapul, és a világ alkotmányait, illetve azok létrejöttét és tartalmát az időbeli fejlődésre is figyelemmel elemezi, módszere tehát elsősorban a megértő, inkluzív összehasonlítás.<sup>10</sup>

---

8 Ld. pl. ACKERMAN, Bruce: *The Rise of World Constitutionalism*. *Virginia Law Review*, 83 (1997) 771-797., KLUG, Heinz: *Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding*. In: SAMPFORD, Charles and ROUND, Tom (eds.): *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism* Leichhardt, NSW, The Federation Press, 2001, 191-204. A globális alkotmányosság kérdéseivel foglalkozik a *Global Constitutionalism* címmel 2012 márciusában indult folyóirat: [journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=GCN](http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=GCN) (2018. 02. 25.)

9 WIENER, Antje, F. LANG, Anthony, TULLY, James, MADURO, Miguel Poiaras and KUMM, Mattias: *Global constitutionalism: Human rights, democracy and the rule of law*. *Global Constitutionalism*, 2012/1, 4-6.

10 Ld. különösen David S. Law és Mila Versteeg kutatásait. LAW, David S. and VERSTEEG, Mila: *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*. Washington University in St. Louise, School of Law, Faculty Research Paper Series, Paper No. 10-10-01 (2010). Ld. még ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom and MELTON, James: *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009; AMAR, Vikram David and

A *globális közigazgatási jog* konceptualizálása szintén kezdetét vette: olyan kérdések kerültek a közigazgatási jog művelőinek látókörébe, mint a globális kormányzás adminisztratív vonatkozásai, az igazgatási értékek globalizációja, a tisztességes eljárás követelményeinek globalizálódása, az igazgatási aktusok és a demokratikus legitimitáció nemzeti szinten túlmutató összefüggései, a nemzetközi szervezetek igazgatása és ennek összekapcsolódása a nemzeti szinttel, a globális szabályozási és igazgatási struktúrák működése, az informális kormányközi szabályozási és igazgatási együttműködések, a hibrid és tisztán magán transznacionális igazgatási hálózatok, a nemzetközi közbeszerzés, a verseny és a befektetővédelem adminisztratív eszközei stb.<sup>11</sup> Módszertanilag ez a terület is erőteljesen támaszkodik az empirikus vizsgálatra, a megismerő összehasonlításra, és folyamatosan visszahat a nemzeti közjogtudományra: azt nyitottabbá, árnyaltabbá és gazdagabbá teszi.

---

TUSHNET, Mark V. (eds.): *Global perspectives on constitutional law*. New York, Oxford, Oxford University Press, 2009. A korszerű tudományos eszmecserét elősegítik a [www.comparativeconstitutions.org](http://www.comparativeconstitutions.org) valamint a [www.constitutionnet.org](http://www.constitutionnet.org) weboldalak is.

- 11 KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico and STEWART, Richard B.: The Emergence of Global Administrative Law. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2005, 17, [lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/17](http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/17) (2018. 03. 01.), HARLOW, Carol: Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*, 2006/1, 187-214. KRISCH, Nico and KINGSBURY, Benedict: Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. *The European Journal of International Law*, 2006/1, 1-13. KRISCH, Nico: Global Administrative Law and the Constitutional Ambition In: DOBNER, Petra and LOUGHLIN, Martin (eds.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, OUP, 2010, CASSESE, Sabino et al.: *Global Administrative Law. Cases, Materials, Issues*, 2nd edn, IRPA, IILJ 2008, [www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/GAL-Cases-Materials-Issues-2008-1.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/GAL-Cases-Materials-Issues-2008-1.pdf) (2018. 03. 01.), TRIPATHI, Rajeshwar: Concept of Global Administrative Law. An Overview, *India Quarterly*, 2011/4, 355-372. LADEUR, Karl-Heinz: The Emergence of Global Administrative Law and Transnational Regulation. *Transnational Legal Theory*, 2012/3, 243-267. CASSESE, Sabino, CAROTTI, Bruno, CASINI, Lorenzo, CAVALIERI, Eleonora and MACDONALD, Euan (eds.): *Global Administrative Law: The Casebook* (3rd edition), IRPA/IILJ, 2012, CASSESE, Sabino (ed.): *Research Handbook on Global Administrative Law*. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2016. BARR, Michael S. and G. P. MILLER: Global Administrative Law: The View from Basel. *The European Journal of International Law*, 2006/1, 15-46. CHITI, Edoardo, MATTARELLA, Bernardo Giorgio (eds.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*. Berlin, Heidelberg, Springer 2011; CRAIG, P.: *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges* (The Hamlyn Lectures). Cambridge, Cambridge University Press, 2015; KINGSBURY, B., DONALDSON, M. and VALLEJO, R.: Global Administrative Law and Deliberative Democracy. In: *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*. Oxford University Press, 2016. GAL weboldal: [www.iilj.org/GAL/](http://www.iilj.org/GAL/) (2018.03.01.)

(ii) A közjogtudomány európaizálódása a jogot és a jogtudományt az európai integrációs folyamat következtében érő általános hatásmechanizmusba illeszkedik. Emlékeztet e vonatkozásban Armin von Bogdandy az évtized elején megfogalmazott kiáltványa a nemzeti jogtudományok szerepéről, kapcsolódásairól és feladatairól az európai jogi térben.<sup>12</sup> Ebből azt érdemes most kiemelni, hogy a mai európai jogrendszereket egyszerre jellemzik nemzeti és nemzetek feletti vonások, ezért a norma- és értékkonfliktusok, valamint az értékviták is változatosabbak. Bogdandy arra is felhívja a figyelmet, hogy az uniós tagság az államiság lényegi és meghatározó jellegzetességévé vált, a tagállamok közigazgatása az egész térség közigazgatásának részévé válik. Ebben a helyzetben a közjogtudomány számára (is) különösen lényeges

- a jogösszehasonlítás intenzív művelése (nem deskriptív, hanem inkluzív módon),
- annak folyamatos szem előtt tartása, hogy a nemzeti megoldás egyben európai is, a szintek között pedig nem hierarchia tételeződött, vagyis nem kizárólag az uniós jog alakítja a tagállamot, hanem az integrációs folyamat természetéből adódóan gyakran a nemzeti standardok, megoldások és fogalmak gyakorolnak hatást az uniós jogfejlődésre,<sup>13</sup>
- ezért továbbra is fontos a nemzeti és az európai közjogi dogmatika közötti kölcsönhatások, találkozási pontok azonosítása, de ezen túl az elméleti, empirikus, kritikai megközelítés alkalmazása olyan pluralizálódási potenciált jelent, amely végül elvezethet az új tudományos identitások kialakulásához: ezek legfőbb sajátossága a szinoptikus szemlélet, amely nem az elhatárolásokra törekszik, hanem a jogterületek egymásra utaltsága nyomán a szakterületek összekapcsolódására támaszkodik, és elfogadja a közjog európaizálódását, az európai jog nemzetköziesedését, a közigazgatás alkotmányosodását stb.

---

12 BOGDANDY, Armin von: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – kiáltvány. In: JAKAB András és MENYHÁRD Attila (szerk.): A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal. Budapest, HVG-ORAC, 2015, 811-823.

13 Legismertebb alkotmányjogi példa a Solange ügyek német esetjogi vonala és az európai közösségi alapjogvédelem fejlődése közötti kapcsolat, de olyan integrált jogterületről is hozható precedens, mint a versenyjog: a C-32/11. sz. Allianz Hungaria-ügyben a magyar dogmatika európaizálódott (a versenyellenes cél fogalma) oly módon, hogy az Európai Bíróság a magyar fogalom meghatározást vette át. NAGY Csongor István: Állítsátok meg Leviatánt! A versenyellenes cél új fogalma a versenyjogban. *Verseny és Szabályozás*, 2016/1, 165.

(iii) A regionális kapcsolódás a kutatóhelyek „határmenti” együttműködéseiben, két- és többoldalú egyetemközi együttműködésekben manifesztálódik. Az európaizálódás mellett a regionalizálódásban, az régiós partnerekkel való szorosabb együttműködésben, a közjogi kultúrák régiós sajátosságainak azonosításában még sok kiaknázatlan lehetőség rejlik. A lokális igények pedig azt az elvárást juttatják kifejezésre, hogy a közjogászok nem szakadhatnak el a közvetlen közegtől, a szubnacionális és a helyi problémáktól. A tudomány művelői számára ez azt jelenti, hogy a kutatóhelyek (egyetemek, intézetek) a várossal, a térséggel és egymással folyamatos kommunikatív viszonyban állnak ideális esetben.

(iv) Az előbbiekhöz képest inherens sajátosságként merül fel a közjog tárgyának politikai jellege, amely megkülönbözteti más jogágaktól, és egyben a tudományos vizsgálat szempontjából módszertani kihívást jelent. A vizsgálati tárgy politikai karaktere azért erőteljes, mert az alkotmány és a közjog keretei között politikai és közhatalomgyakorlással összefüggő folyamatok realizálódnak. A közjog pozitív (tételes) jogként megállapítja a közhatalom gyakorlásának feltételeit, módját, kereteit, formáit és bírói kontrolljának különféle lehetőségeit. Olyan politikai intézményeket konstituál és szabályoz, amelyekben az állam szervezetenként jelenik meg, és amelyekkel a közhatalom gyakorlását, valamint a politikai folyamatokat ösztönzik, de – demokráciákban – egyben keretek között is tartják, korlátozzák.<sup>14</sup> A közjogtudomány számára releváns kérdések a közhatalom legitimációjának forrása, a legitím közhatalom gyakorlásának korlátai, a jogok korlátozásának határai, a közszféra és a magánszféra – mozgásban lévő – határainak megvonása. Egyetértve Sólyom Péterrel, ezeknek az elemzése egyrészt módszertani választást, másrészt a priori politikai filozófiai érték döntést feltételez.<sup>15</sup> A közjogi intézményekkel és szabályokkal módszertani és érték választást követően, hatalompolitikai szempontoktól függetlenül érdemes csak foglalkozni.

Összegezve a hatásmechanizmusokat, a közjogtudományra (is) rendkívül találóan vonatkoztatható Ádám Antal megállapítása: „*A posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk a[z...] egyetemesezés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szemben álló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás*

---

14 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor, 2013, 32.

15 SÓLYOM Péter: *A közjogtudomány interpretív felfogásához*. In: BÓDIG Mátyás és ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK JTI, OPTEN, 2016, 114-115.

vagy szegregálódás, [...] az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szemben álló kisközösségek kialakulása, az érdekek, a nézetek, a törekvések, a hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettsége (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délitment) a társadalomnak és a társadalmaknak.”<sup>16</sup> Ezeket a jelenségeket a közjogtudomány is azonosítani, követni, magyarázni törekszik, a helyzetből adódó problémákra válaszokat találni igyekszik, ezért rendkívül pluralisztikus képet mutat.

5. A magyar közjogtudomány helyzetét és szerepét a közelmúltban két kitűnő kötet is bemutatta: Jakab András és Menyhárd Attila szerkesztésében 2015-ben jelent meg „A jog tudománya”,<sup>17</sup> egy évvel később pedig „A jogtudomány helye, szerepe és haszna”, amelyet Bódig Mátyás és Zódi Zsolt szerkesztettek.<sup>18</sup> Az előbbiben jogterületenként kapunk képet az alkotmányjog (Jakab András), a közigazgatási jog (Jakab András), a nemzetközi jog (Kovács Péter) és az európai jog (Varju Márton) tudományának hazai fejlődéséről, helyzetéről,<sup>19</sup> az utóbbiban pedig Sólyom Péter hívja fel a figyelmet a módszertani viták szükségességére a közjogtudományban.<sup>20</sup> Ezekből a tanulmányokból az körvonalazódik, hogy Magyarországon a közjogtudományi szakosodás jellemző, bár a plurális megközelítésre is vannak példák;<sup>21</sup> és – bár jól érzékelhetően

---

16 Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle*, 2012/1, 2.

17 JAKAB András és MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

18 BÓDIG Mátyás és ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna. Tudománymódszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK JTI, OPTEN, 2016.

19 JAKAB András: *A magyar alkotmányjogtudomány története és jelenlegi helyzete* 159-192.; JAKAB András: *A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon* 193-217.; KOVÁCS Péter: *A magyarországi nemzetközi jogtudomány rövid áttekintése* 334-354.; VARJU Márton: *Az európai jog tudománya Magyarországon* 355-381. In: JAKAB és MENYHÁRD (szerk.) i. m.

20 SÓLYOM i. m. 113-132.

21 Ld. Patyi Andrásnak, Varga Zs. Andrásnak, Kiss Lászlónak, Tilk Péternek vagy Rixer Ádámnak az alkotmányos közigazgatási jog körében megjelent műveit, az európai alkotmányjoggal foglalkozó egyre népesebb tábort (pl. Vincze Attila, Blutman László, Vörös Imre, Fekete Balázs, Majtényi Balázs, Jakab András, Varju Márton, Fazekas Flóra, Gárdos-Orosz Fruzsina, Várnay Ernő, Trócsányi László, Sulyok Márton és e sorok szerzője), az európai közigazgatási jog művelőit (pl. Balázs István, Boros Anita, Csatlós Erzsébet, Torma András, Vincze Attila). Van számos példa a jogszociológiai, empirikus, társadalomtudományi megközelítésre (ld. Gajduschek György, Fleck Zoltán, Pap András László, Tóth Judit, Pálné Kovács Ilona, Horváth M. Tamás munkásságát), a jogösszehasonlító kutatásokra (Sajó András, Uitz Renáta, Csink Lóránt, Fekete Balázs, Herbert Küpper, Hoffman István, Kecő Gábor, Vincze Attila, Tóth Judit, Takács Albert, Drinóczi Tímea, Halász Iván, Téglási András), és az alkotmányelméletek fejlesztésére (Jakab

többféle iskola működik, mégis csupán – kis mértékben, szűk körben zajlanak egymásra érdemben reflektáló szakmai viták, eszmecserék.

Ehhez képest a tág értelemben vett közjogi területen a hazai publikációs fórumok – szakperiodikák, elektronikus folyóiratok – száma örvendetesen magas.<sup>22</sup> Ezek felsorolásszerűen és a teljesség igénye nélkül a *Fundamentum* (Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ, 1997 óta), az *Acta Humana* Emberi Jogi Közlemények (NKE, 2013-ban újraindítva, előzménye: Emberi Jogok Központja Közalapítvány, 1990-2009), a *Közjogi Szemle* (HVG-ORAC, 2008 óta), a *Közjavak* (MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, 2015-től), a *Pécs Journal of International and European Law* (Centre for European Research and Education / PTE Európa Központ, 2014-től), az *Európai Jog* (HVG-ORAC, 2001 óta), a *Parlamenti Szemle* (Wolters Kluwer, 2016 óta), az *Infokommunikáció és Jog* (HVG-ORAC, 2004-től), az *In Medias Res* (Wolters Kluwer, 2012 óta), a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*<sup>23</sup> (NKE, 2013-tól), az *Új Magyar Közigazgatás* (KÖZSZÖV, 2008 óta), a *Kodifikáció* (Kodifikátor Alapítvány, 2012-től), a *Kodifikáció és Közigazgatás* (Kodifikátor Alapítvány, 2012-től), a *Comitatus* (MÖOSZ 1991-től), a *Jegyző és Közigazgatás* (HVG-ORAC, JOSZ 2011-től). A számbeli gazdagság felveti a minőségbiztosítás kérdését: e téren egyrészt az anonim lektorálás – amelynek azonban a relatíve kicsi tudományos közösségben bizonyos kapacitáskorlátai vannak –, valamint a reflexió és a konstruktív szakmai vita, a tudományterület képviselőinek módszertani önreflexiója jelenthet megoldást.

A kutatók általában tematikailag korszerű kérdésekkel foglalkoznak, az európai és a nemzetközi diskurzusokra figyelemmel, de az utóbbi évtizedben jelentős kapacitásokat köt le a belső közjogi rendszer átalakítása. Előremutató, hogy az összehasonlítás szükségképpen inherens módszerré válik, nem

---

András, Tóth Gábor Attila, Halmai Gábor, Sólyom Péter, Ádám Antal, Bragyova András), valamint a politikatudományi és történettudományi szemlélet alkalmazására (Szente Zoltán, Kukorelli István, Smuk Péter, Máthé Gábor, Stipta István). A felsorolás hangsúlyozottan nem teljeskörű és csupán példálózó jelleggel érzékelteti a plurális identitások megjelenését a magyar közjogtudományban.

- 22 Ld. ehhez RIXER Ádám: *Szemponatok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez*. In: BENCSIK András és HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017, 161-180.
- 23 Előzményei: a *Magyar Közigazgatás* (BM, 1990-2006, NKI Nemzeti Közigazgatási Intézet 2011-12) és a *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle* (Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara 2011-12).

különálló szemlélet.<sup>24</sup> Úgy tűnik, hogy – a tudománypolitikát meghaladva – az államtudomány és közjogtudomány továbbra sem különül el, az eredményeiket nehéz is lenne egymás nélkül értelmezni. A közjogtudományi platformokat – még a módszertani értelemben vett eltérő ideológiai alapállás esetén is – kooperatív viszony jellemzi, amely közös rendezvényekben és projektekben nyilvánul meg a jogi és társadalomtudományi fakultások (ELTE ÁJK, ELTE TáTK, CEU, PPKE JÁK, KRE ÁJK, SZE ÁJK, DE ÁJK, SZTE ÁJK, PTE ÁJK, ME ÁJK) közjogi tanszékei, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar tanszékei, az MTA TK Jogtudományi Intézete, valamint az MTA ÁJB Közjogi Albizottsága<sup>25</sup> különféle együttműködéseiben. A közjogtudományi alap- és alkalmazott kutatásokat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az Alkotmánybíróság, a Kúria és az Igazságügyi Minisztérium is kezdeményezte, illetve támogatta az utóbbi években, de kívánatos lehet a közjogi műhelyek közötti önszerveződő, hálózatos kapcsolódás erősítése.

6. Ebben a rövid áttekintésben a közjogtudomány általános helyzetét az aktuális tematikára is tekintettel elsősorban az alakító hatást gyakorló tényezők rendszerében érzékeltettem, de természetesen számos másféle megközelítés is lehetséges – az iskolák, a módszertan, a fejlődési tendenciák irányából. Úgy gondolom, hogy a közjog ma is a hatalom és hatalmak megszelídítéséről szól, ezért a tudománynak fontos feladata a jelenkori hatalmi működések, berendezkedések, megnyilvánulások, törekvések jogi korlátait elemezni, a hatalomgyakorlást az igazolhatóság tesztjén keresztül értékelni, és az ellentmondásokra rámutatni. Ehhez olyan morális értékválasztásra van szükség, amely egyensúlyt teremt az egyéni szabadság és a közjó előmozdítása között, az emberi méltóság alapján, a méltányosság, a tolerancia és a szolidaritás elveire tekintettel. Nem gondolom, hogy baj, ha a tudomány esetenként előreszalad – bár ilyenkor kiteszi magát az utópisztikus képzelgés vádjának –, mert a fenntartható világ érdekében a jövőorientált szemlélet nem kerülhető

---

24 CSINK Lóránt és SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 2006, FEKETE Balázs: *A jogösszehasonlítás magyarországi történetének és alkalmazásának alapkérdései*. In: JAKAB és MENYHÁRD (szerk.) i. m. 419-450.

25 Az MTA ÁJB 2016 óta működő Közjogi Albizottsága számos témakör megvitatását tette lehetővé az utóbbi időben, pl. természeti erőforrások: a használat közössége és a közösség használata, közszolgáltatások konfliktusai; a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések; a jogalkotás szakszerűsége és a jog közérthetősége; az egységes belső piaci reguláció és az uniós politikák változásai; a közigazgatási bíráskodás.

meg a közjogtudományban sem. Fontos továbbá a közjogtudomány számára mind a tematikus, mind a módszertani vita és a folyamatos önreflexió. Végül mellőzhetetlen a pluralizmus és az integráció – államtudomány és közjogtudomány esetében is. Az integráció jellemzői: az elhatárol(ód)ás helyett az együttműködés, a kapcsolódások feltárása és a komplexitás megragadása. Ilyen szemlélettel lenne esély a „közösségek jogát”, a többszintű és többszereplős közjogi térséget adekvát és alakító módon megragadni.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG BEFOGADÁSI GYAKORLATA A VÁLASZTÁSOKKAL KAPCSOLATOS DÖNTÉSEIBEN<sup>1</sup>

LOVASSY ÁDÁM

*alkotmánybírósági tanácsadó (Alkotmánybíróság)*

TÉGLÁSI ANDRÁS

*egyetemi docens (NKE ÁKK)*

Magyarország jogi, közjogi berendezkedése nem csak az Alaptörvény hatálybalépésével változott meg. Az új, választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) állampolgárok millióinak joggyakorlását határozza meg. Az átalakult választási rendszerben a megreformált hatáskörökkel rendelkező Alkotmánybíróságnak<sup>2</sup> is új szerep jutott. A Ve. 233. §-a és a

- 
- 1 „Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-III-NKE-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.”
  - 2 Lásd: CSERVÁK Csaba: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/ 4, 11–20.; CZINE Ágnes: Az alkotmányjogi panaszok szerepe a büntető ügyekben. *Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 7–16.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/4, 74–81. [a továbbiakban: Gárdos-Orosz (2013a)]; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2013/4, 82–89. [a továbbiakban: Gárdos-Orosz (2013b)]; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság 2010–2015*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016, 454-463.; TÓTH J. Zoltán: *Actio popularis vagy valódi alkotmányjogi panasz?* In: BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó, 2015, 273-284.; TÓTH J. Zoltán: *Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most*. In: RIXER Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 344-372.; TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2014/5, 224-238.; TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I. rész). *Közjogi Szemle*, 2012/3, 11-19.; Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, 2012/4, 29-37.; SULYOK Tamás: Constitutional review on the basis of the new Fundamental Law of Hungary. *Jogelméleti Szemle*, 2016/3, 146-148.; VARGA Zs. András: Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 137-148.; ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Acta Juridica et Politica*, 2015/2, 149-162.

népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése is lehetővé teszi alkotmányjogi panaszok előterjesztését választási, illetve népszavazási ügyekben. Az Alaptörvény és a Ve. hatálybalépése óta eltelt évek alatt az új szabályokat a gyakorlatban kellett alkalmazni, értelmezni és vizsgálni. Ez a tanulmány ennek a speciális panaszfajtának a befogadási gyakorlatát járja körbe, ezt elemzi, tehát eljárásjogi oldalról közelíti meg a témát.

A tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy 2017. december 31-ig bezárólag az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a Ve. 233. §-a alapján hány eljárás indult az Alkotmánybíróságon és ezek közül hány került érdemi elbírálásra, hány került érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra. Ez utóbbi – vagyis a visszautasító – döntések esetében azt is vizsgálat tárgyává tesszük, hogy tipikusan milyen okokból kerültek visszautasításra a választási tárgykörben indított alkotmányjogi panaszok.

Jelen tanulmány keretei között azonban nem foglalkozunk részletesen azokkal az alkotmányjogi panaszokkal, amelyek a Ve. 233. §-a alapján, de nem az Abtv. 27. §-ával, hanem az Abtv. 26. § (1) bekezdésével összefüggésben (tehát amikor jogszabály alaptörvény-ellenességét állította az indítványozó) kerültek előterjesztésre. Ezekben az ügyekben egyébként egy kivétellel minden esetben érdemi vizsgálat nélküli visszautasításról döntött az Alkotmánybíróság. Ebben az eljárás típusban 45 végzésről és 1 érdemi határozatról beszélhetünk. A kivétel a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, amely a győztes-kompensációalkotmányosságát vizsgálta. Az alkotmányjogi panaszokon túlmenően az Alkotmánybíróság 11 más, egyéb eljárásában (a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárástól egészen az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárásig) foglalkozott érdemben a választójoggal, a választási szabályokkal, melyek áttekintését jelen tanulmány keretei között ugyancsak mellőzzük.<sup>3</sup> Ugyancsak nem foglalkozunk a népszavazási ügyekben hozott döntésekkel.

A tanulmány célja tehát, hogy áttekintsük azokat a visszatérő neuralgikus pontokat a különböző választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok

---

3 Ezek a következők: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat, 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, 3176/2015. (IX. 23.) AB határozat, 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, 19/2016. (X. 28.) AB határozat, 20/2016. (X. 28.) AB határozat, 6/2017. (III. 10.) AB határozat.

elbírálása során, melyek megghiúsítják az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezen szempontok feltárása a későbbiekben támpontot nyújthat egy sikeres alkotmányjogi panasz előkészítéséhez.

Úgy véljük, hogy ez a kutatás a 2018-as választásokra tekintettel nemcsak időszerű, de egyben egy speciális eljárást, a csak az alkotmányjogi panaszok esetében szabályozott befogadási eljárást járja körbe, a Ve. 233. §-a alapján egy speciális ügycsoportban, a választási ügyek esetén.

2012 óta napjainkig már kialakult az alkotmányjogi panaszok befogadásának az alkotmánybírósági eljárásjoga, az egyes eljárásjogi kérdéseket a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok esetében is érdemes vizsgálni. A visszautasító végzések is fontos, a befogadást érintő eljárási kérdéseket járnak körbe, azok feldolgozása nélkülözhetetlen az eljárásjog elemzéséhez, az AB irányadó gyakorlatának a megismeréséhez. Ez az első tanulmány (ismereteink szerint), amely a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokhoz kapcsolódóan erre az alkotmánybírósági eljárásjogra fókuszál, a befogadási gyakorlatot átfogóan elemzi.

A végzések által körvonalazható befogadási gyakorlatot együtt kell vizsgálni az Abtv. illetve az Ügyrend alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó előírásaival, és a Ve. jogorvoslatra vonatkozó speciális szabályaival, ezért először röviden ezeket ismertetjük.

### **1. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó általános eljárási szabályok**

Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Mindebből következően úgyről úgyre vizsgálni kell az idézett mondaton belül megbúvó számos kritérium meglétét.

Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát nem teszi lehetővé az Abtv. 55. § (4) bekezdése szerint az sem, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta; nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt; az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe; *vagy* a beadvány nem minősül indítványnak, vagy az indítvány nyilvánvalóan alaptalan. Azt, hogy mely beadványok nem minősülnek

indítványnak, az Abtv. 52. §-a részletezi, melyre a tanulmány későbbi részében térünk vissza. Az alkotmányjogi panasz elbírálásának egyik legfőbb feltételét az Abtv. 29. §-a rögzíti: az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezen feltétel nem objektív, esetről-esetre vizsgálja a meglétét vagy éppen hiányát a testület.

Az Abtv. 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

## **2. A Ve. 233. § speciális szabályai**

A Ve. XII. fejezete szabályozza a jogorvoslatok szabályait. Szorosan a tárgyhoz kapcsolódva jelen tanulmány mellőzi a kifogás, a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat speciális szabályainak bemutatását, és csak az alkotmányjogi panaszra koncentrálna.

A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság a Ve. alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. Ez a szabály alapvető ráhatással van az alkotmánybírósági gyakorlatra. A testületnek mindösszesen 6 munkanapja van meghozni a döntését. Ilyen szigorú eljárási határidők ez eddig ismeretlenek voltak az alkotmánybírósági eljárásban.

A Ve. 233. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Abtv. 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)-(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható. Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a speciális alkotmányjogi panasz eljárása során:

- nem lehet alkalmazni azt a határidő kedvezményt, mely szerint a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap;
- nem lehet késedelmes benyújtás esetén igazolási kérelmet előterjeszteni;
- az alkotmányjogi panaszról nem ésszerű időn belül hoz döntést az Alkotmánybíróság, hanem 6 munkanap alatt;
- a főtitkár nem hiánypótolthatja az indítványozót;
- az előadó alkotmánybíró sem hiánypótolthatja az indítványozót;
- az Alkotmánybíróság nem keresheti meg véleményének beszerzése céljából a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy ezek képviselőjét és nem hallgathatja meg őket;
- nem tarthat nyilvános ülést az ilyen ügyekben az Alkotmánybíróság;
- nem tarthat nyilvános meghallgatást a testület;
- nem függesztheti fel az eljárást az Alkotmánybíróság.

A tanulmány a következőkben teljes körűen áttekinti az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatát a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok tekintetében. Előbb a formai kritériumokkal, majd a tartalmi kritériumokkal kapcsolatos gyakorlatot vesszük górcső alá. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz iránymutatást az Alkotmánybíróság részére abban a tekintetben, hogy a befogadási kritériumok vizsgálata során milyen sorrendben kell a vizsgálatot lefolytatnia, azonban célszerűnek gondoljuk az objektív feltételektől a szubjektív feltételek irányába történő haladást, azaz előbb a formai majd a tartalmi elvárásokat vizsgáljuk meg. Az egyes kritériumok vizsgálata során kronológiai sorrendben elemezzük az esetjogot, így evolúciójában is érzékelhető a testület indokolásának fejlődése.

### **3. Az első és meghatározó döntések a befogadási gyakorlattal összefüggésben**

3.1. Az első – választási ügyben született – visszautasításról szóló döntését az Alkotmánybíróság 2014. február 4-én hozta meg.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy egyik lényeges pontja az volt, hogy a Kúria megállapította, hogy a pártfogó ügyvéd kirendelése iránti eljárás lefolytatására a Ve. rövid, de kötelező eljárási határidőket megállapító szabályai következtében nincs lehetőség. Az indítványozó szerint ezért – egyebek mellett – vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetés áll fenn, mert az

üggyvédkenyszer másként érinti azokat, akik az ügyvédi munkadíj megfizetésére képesek, és másként azokat, akiknek erre nincsen lehetőségük.

Az Alkotmánybíróság már ezen első döntésében deklarálta, hogy az Alkotmánybíróság csak annyiban része a választási eljárásnak, amennyiben Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről van szó a rendes bíróság döntését követően.<sup>4</sup> Illetőleg annak is jelentőséget tulajdonított, hogy a választási bíráskodás fórumrendszere az Alaptörvényben nem szerepel, azt a Ve. határozza meg, így a Kúria az indítványra okot adó ügyben helyesen a Ve. alapján járt el.<sup>5</sup>

A határidők tekintetében is fontos megállapításokat tett a teljes ülés által elfogadott végzés. Kimondta ugyanis, hogy mivel a Ve. 10-11. §-aiban és a Ve. 233. §-ában nincs kifejezett szabály arra, hogy a határidőbe beleszámít-e a közlés napja; az Alkotmánybíróság úgy értelmezi az alkotmányjogi panasz beadására irányadó határidőt, hogy abba a közlés napja nem számít bele.<sup>6</sup> Továbbá figyelemmel arra, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Abtv. 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)-(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható, a Ve. szerinti határidő lejártát követően az alkotmányjogi panaszt nem lehet kiegészíteni.<sup>7</sup> A végzés végül megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést nem vetett fel.

3.2. A pár nappal később, másodikként meghozott 3034/2014. (III. 3.) AB végzés is fontos megállapításokat tett a későbbi választási joggyakorlat alakulása szempontjából.

A hatályos és irányadó szabályok összevetését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a határidők megtartása érdekében a megtámadott bírói döntést hozó bíróságnak az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi iratot (aktateljes állapotban) az Alkotmánybíróság elé kell terjesztenie, ennek pedig előfeltétele, hogy a Kúria végzése elleni alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján a Kúriánál kell benyújtani. Mivel erre a konkrét ügyben nem került sor, a panasz nem felelt meg az Abtv.-ben előírt, az indítványokra vonatkozó formai feltételeknek, és ez érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezett.

---

4 Indokolás [17].

5 Indokolás [22].

6 Indokolás [26].

7 Indokolás [26].

Ezen túlmenően a legfontosabb megállapítása a végzésnek az volt, hogy az Alkotmánybíróságnak a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján hiánypótlási eljárás lefolytatására nincs lehetősége.

3.3. A 3036/2014. (III. 13.) AB végzés arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó nem indokolta meg, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 12. § (3b) bekezdésében szereplő tilalom, amely szerint villanyoszlopon nem helyezhető el reklámtábla, illetőleg reklámhordozó, mennyiben sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát, és ugyanígy nem tartalmazott az indítvány önálló érvelést arra nézve, hogy a Kúriának a Kkt. 12. § (3b) bekezdésére is alapított végzése miért ütközik az Alaptörvény általa hivatkozott rendelkezésébe. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért és mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.<sup>8</sup>

Azonban az ügyben az indítványozó nemcsak a kúriai végzés alaptörvényellenességét állította, hanem az alkalmazott jogszabály alaptörvényellenességét is. Ez utóbbi vizsgálatát és megsemmisítését az Abtv. 28. §-a alapján kérte az indítványozó. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Ve. 233. § (1) bekezdésén alapuló speciális alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 28. §-a által történő hivatalból való eljárása a jelen ügyben nem volt sem lehetséges, sem szükséges. Hangsúlyozta azt is, hogy az indítványozó nem jogosult ilyen eljárás kezdeményezésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdését nem alkalmazta, a hivatkozott választási jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el.

Az ügyben született 7 különvélemény nem értett egyet az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítással, és az alapügyben alkalmazott jogszabály megsemmisítését is lehetségesnek tartották volna.

3.4. A 3049/2014. (III. 24.) AB végzés alapjául szolgáló ügy indítványozója azzal érvelt, hogy nem lehet alkotmányosan előírni, hogy pártlistát csak az a párt állíthat, amely a fővárosban is bármely egyéni választókerületben önálló jelöltet állított.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek megfelelt.

---

<sup>8</sup> Indokolás [12]-[13].

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) alkotmányjogi panaszban kifogásolt 8. § (1)-(2) bekezdései a pártlistaállítási feltételeiről szólnak, a Kúria végzését megalapozó jogszabály valamennyi pártra vonatkozik. A feltételek objektív ismérveken és viszonylag könnyen teljesíthető követelményeken alapulnak, így jelen esetben és tényállás mellett nem lehetett megállapítani, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést vetett fel, és ez az alkotmányjogi panasz visszautasítását eredményezte.<sup>9</sup>

#### **4. A határidőkkel kapcsolatos problémák**

Az Abtv. rendelkezései alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított hatvan napon belül lehet előterjeszteni, a döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap. Ezen főszabályokat azonban nem lehet alkalmazni a választási ügyekben előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálása során, mert a Ve. 233. § (1) bekezdése szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be. Ugyan az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* pontja szerint a befogadhatóság vizsgálata során az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítvány elkészült, és igazolási kérelemnek nincs helye vagy az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő vagy az elutasításra került; választási ügyekben azonban igazolási kérelem előterjesztését a Ve. 233. § (3) bekezdése *expressis verbis* kizárja. Érdemi vizsgálat során pedig az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* pontjára értelemszerűen már nem lehet hivatkozni, ez esetben – ha határidővel kapcsolatos problematika merül fel – az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján utasítja vissza a törvényi feltételeknek nem megfelelő alkotmányjogi panaszt a testület. A határidő elmulasztásával kapcsolatos döntések elemzését – részben terjedelmi okokból, részben azok egyszerű megítélése miatt – itt mellőzzük, csak felsoroljuk, ezek a következők:

---

<sup>9</sup> Indokolás [14]-[16].

3144/2014. (V. 9.) AB végzés, 3158/2014. (V. 23.) AB végzés,<sup>10</sup> 3247/2014. (X. 3.) AB végzés, 3317/2014. (XI. 21.) AB végzés.<sup>11</sup>

## **5. Az érintettség és a jogosultság kérdésköre**

Az Abtv. 27. §-a – jelen tárgykörhöz kapcsolódó releváns része – szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. A 4. pontban ismertetett határidőszabályokhoz hasonlóan az Abtv.-től való eltérést a Ve. 233. §-a közvetlen módon nem ír elő az érintettség és a jogosultság esetében, így főszabályként ennek vizsgálata során az Abtv. szabályai az irányadóak. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, míg az 56. § (2) bekezdésének megfelelően mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget. *Az alapvetően az eljárások előkészítésével foglalkozó Abtv. 55. § (4) bekezdés b) pontja szerint nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány, ha nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő. A befogadhatóság vizsgálata során az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja szerint pedig érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül az alkotmányjogi panasz, ha az indítványozó érintettsége nem állapítható meg, vagy azt nem jogosult terjesztette elő. Az érdemi vizsgálat során pedig a már befogadott alkotmányjogi panaszt akkor utasítja vissza a testület, ha az Abtv. 64. § b) pontja alapján megállapítható az indítványozó jogosultságának hiánya.* Az alábbiakban megvizsgáljuk, hogy a választási ügyekben az Alkotmánybíróság milyen tartalommal töltötte meg az érintettség és a jogosultság fogalmakat, és melyek az érdemi elbírálás előfeltételei.

---

10 Ebben a végzésében az Alkotmánybíróság egyebek mellett azt is kimondta, hogy a Kúria végzése – mely a korábbi végzés fejrészában a kérelmező nevének és címének kijavítására vonatkozik – nem tekinthető az indítványozó által sérelmezett ügy érdemében hozott döntésnek, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, így azzal szemben alkotmányjogi panaszt előterjeszteni nem lehet.

11 A határidő számításnál az Alkotmánybíróság napokat, és nem munkanapokat számolt. Megjegyzendő, hogy ebben a végzésben nem csak az elkészttség miatt került visszautasításra az alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság hatáskörének a hiányát is megállapította, így lényegében 'dupla' indokolással került az indítvány visszautasításra.

5.1. A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés meghozatala során merült fel először az érintettség vizsgálata egy választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszban. Az érintettség kérdésében a Kúria által érintettnek tartott, nyilvántartásba vett jelölő szervezetek érintettségével összefüggő aggályokat tartalmazó érvelést terjesztett elő az indítványozó. A Ve. a jogorvoslat szabályai között az adott ügyben való érintettség fogalmát nem határozza meg, az érintettség fogalom használatával az eljárásban részes felekhez képest más résztvevői körre utal – mely elvi síkon lehet többek között akár az is, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az ügy érinti –, ezt azonban mindig az adott ügyben, esetről esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv, jelen esetben a Kúria dönti el. Az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, mely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.<sup>12</sup>

5.2. A magánszemély indítványozók az alapügyben azt sérelmezték, hogy az egyik párt jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételére jogszabálysértő módon került sor, alapvetően azért, mert álláspontjuk szerint a jelölő szervezet nem minősült a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába bejegyzett szervezetnek. A 3097/2014. (IV. 11.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megerősítette a 3081/2014. (IV. 1.) AB végzéssel kialakított gyakorlatát, és ismét deklarálta, hogy a Ve. a jogorvoslat szabályai között az adott ügyben való érintettség fogalmát nem határozza meg, az érintettség fogalmának használatával az eljárásban részes felekhez képest más résztvevői körre utal, amit azonban mindig az adott ügyben, esetről esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv, jelen esetben a Kúria dönt el.<sup>13</sup>

5.3. A 3143/2014. (V. 9.) AB végzés fenntartotta azt a gyakorlatot, hogy az eljárt bíróság – jelen ügyben a Szegedi Törvényszék – érintettséggel kapcsolatos jogértelmezését nem vizsgálja felül, azt elfogadja.<sup>14</sup>

5.4. A 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés rámutatott arra, hogy az elbírált alkotmányjogi panasz a formai hiányosságain túlmenően tartalmilag sem megfelelő, ugyanis az indítványozó nem minősül érintettnek.

---

12 Indokolás [15]-[16]. Hasonló érvelést tartalmaz az ugyanazon a napon meghozott 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés is, amely azonban adós maradt annak megválaszolásával, hogy az önkormányzat képviselőjében eljáró polgármester előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.

13 Indokolás [14].

14 Indokolás [18].

Az érintettség kapcsán a következőket állapította meg az Alkotmánybíróság. A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tárgya választási eredmény megállapítása volt. Ennek megfelelően érintett csak az lehetett, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát a választási eredmény megállapítása közvetlenül és személyében érintette. Egy polgármesteri választás esetében nem minősül ilyen személynek bármelyik párt vagy egyéb jelölt szerv képviselője, így választókerületi elnöke sem,<sup>15</sup> így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *c)* és *h)* pontja alapján az alkotmányjogi panasz visszautasításra került.

5.5. A 3291/2014. (XI. 11.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapügyben a Szegedi Ítéltábla Jászkisér településen a polgármester- és képviselőválasztás eredményét megsemmisítette és a választási eljárás szavazás részének megismétlését rendelte el. Az ítéltábla végzése ellen a Jászkiséri Helyi Választási Iroda vezetője nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó a választási iroda vezetője volt, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztőnek fennáll-e az indítványozói jogosultsága. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos vizsgálata figyelemre méltó, már csak azért is, mert a jogosultság vizsgálatánál négy korábbi döntéséhez nyúlt vissza, melyek közül azonban három az Alaptörvény hatálybalépése előtt született, a negyedik, egy 2012-es végzés pedig nem a Ve. 233. §-a szerinti alkotmányjogi panaszon alapult.

A jogosultság vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatából, a 23/2009. (III. 6.) AB határozatából és a 240/D/2009. AB végzéséből is idézett.<sup>16</sup> Ez azért érdekes, mert eljárási kérdésekben nem megszokott, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatokhoz nyúl vissza a testület, főleg olyan ügyekben nem, amelyek alapvetően az Alaptörvény hatálybalépésével kapcsolatos hatáskör átrendeződés óta tartoznak csak a hatáskörébe.

Végül az eljáró tanács visszautalt a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésében kifejtettekre, ahol a jogosultság hiánya miatt utasította vissza a helyi választási iroda vezetője által benyújtott alkotmányjogi panaszt. A döntésben az Alkotmánybíróság megállapította: a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy vezetőjének ebben a minőségében alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult. A helyi választási iroda vezetője ezen döntések meghozatalakor

---

15 Indokolás [15].

16 Lásd: Indokolás [11]-[13].

állami feladatot ellátó szerv vezetőjeként közhatalmi jogosítványt gyakorolt, ezért alapjogi sérelme nem merülhetett fel.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján jelen ügyben is arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozónak, mint a helyi választási iroda vezetőjének alkotmányjogi panasz benyújtására nincs jogosultsága.

5.6. A 3294/2014. (XI. 11.) AB végzésben az eljáró tanács ismételten megerősítette az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, mely szerint az érintettség meglétét vagy hiányát mindig az adott ügyben, esetről esetre vizsgálva a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv dönti el.<sup>18</sup>

5.7. A 3296/2014. (XI. 11.) AB végzés meghozatalának időpontjára, azaz 2014 novemberére a testület érintettséggel kapcsolatos, eddig ismertetett joggyakorlata már kiforrott, vélhetően ezért foglalkozott maga az indítvány is részletesen a kérdéssel. Az érintettség vizsgálatát az eljáró bíróságoknak átengedő alkotmánybírósági gyakorlatot fenntartva és kiegészítve a testület megjegyezte végzésében, hogy a Ve. jogorvoslati rendszerében, a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásához szükséges érintettséget előíró szabályozás értelmetlenné válna és kiüresedne, ha bárki, aki a Ve. szerinti kifogással él vagy fellebbezést nyújt be, erre a tényre hivatkozva mintegy automatikusan megszerezne a szükséges érintettséget.<sup>19</sup>

Ez az ügy is jól jelzi, hogy az eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában gyakran merül fel az érintettség vizsgálata, illetve annak vitatása.

5.8. A 3042/2015. (II. 20.) AB végzés az érintettség körében új elemekkel bővítette ki az Alkotmánybíróság esetjogát.

Kiindulópontként rögzítette az eljáró tanács, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapügy tárgya választási eredmény megállapítása. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is érintett csak az lehet, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát a választási eredmény megállapítása közvetlenül és személyében érinti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautalt a 3287/2014. (XI. 11.) AB végzésében kifejtettekre, miszerint egy polgármesteri választás esetében nem minősül ilyen személynek bármelyik párt vagy egyéb jelölő szerv képviselője, így választókerületi elnöke sem. Ehhez hasonlóan jelen ügyben is azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy egy egyéni választókerületet érintő

---

17 Indokolás [14].

18 Indokolás [23].

19 Indokolás [18].

időközi önkormányzati választás esetén szintén nem minősül érintett személynek egy jelölő szervezet vagy annak képviselője, így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasításra került az alkotmányjogi panasz.

## **6. Jogorvoslat kimerítése a választási ügyekben**

*Az Abtv. 27. § b) pontja alapján alkotmányjogi panaszt csak akkor lehet sikerrel előterjeszteni, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 56. § (2) bekezdés alapján a tanács vagy a teljes ülés mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a jogorvoslat kimerítését. Ennek alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül az alkotmányjogi panasz az Ügyrend 30. § (2) bekezdés e) pontja alapján, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki. A következőkben bemutatásra kerülő jogorvoslattal kapcsolatos gyakorlat markáns követelményeket állít a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokkal szemben.*

6.1. A 3061/2014. (III. 24.) AB végzés foglalkozott először a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségével a választási eljárás kontextusában. Ezen végzésében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy az Abtv. az alkotmányjogi panasz feltételül szabja a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségét [Abtv. 27. § b) pont], mely a választási eljárás során is alapkövetelmény. Az indítványozó jelen ügyben azonban a jogorvoslatot érdemben nem merítette ki, mivel fellebbezését az OEVB határozat ellen hiányosan nyújtotta be, így azt az NVB – a Ve. 224. § (3) bekezdése b) és c) pontjára hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek nem felelt meg, és azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés e) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Ugyanezen érveléssel utasította vissza az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát a 3062/2014. (III. 24.) AB végzés is.<sup>20</sup>

6.2. A 3083/2014. (IV. 1.) AB végzésben a jogi képviselet nem megfelelősege miatt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozó felülvizsgálati

---

<sup>20</sup> A 3073/2014. (III. 26.) AB végzés megerősítette a jogorvoslat megkövetelésével kapcsolatos kialakulóban lévő gyakorlatot.

kérelmét, ezért az Alkotmánybíróság – hasonlóan a fenti ügyekhez – úgy ítélte meg, hogy indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki.

6.3. A 3247/2014. (X. 3.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszt az indítványozó egyrészt az Abtv. 27. §-a, másrészt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő. Az alapügyben a helyi választási bizottság megtagadta az indítványozó független polgármesterjelöltként történő nyilvántartásba vételét, mert a jelöltséghez szükségesnél kevesebb volt az érvényes ajánlások száma.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tekintetében tartotta magát a kialakult gyakorlatához, és megállapította, hogy az indítványozó a jelen ügyben a jogorvoslatot érdemben nem merítette ki. Fellebbezését a helyi választási bizottsági határozat ellen hiányosan nyújtotta be, így azt a területi választási bizottság – a Ve. 224. § (3) bekezdésére hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Fővárosi Ítéltábla vizsgálatot csak abban a vonatkozásban folytatott, hogy a TVB fellebbezést elutasító döntése a jogszabályoknak megfelelt-e. A Fővárosi Ítéltábla végzése éppen ez utóbbi miatt nem hozható összefüggésbe az indítványozó által felhozott választással kapcsolatos alapelvekkel.<sup>21</sup>

6.4. A 3288/2014. (XI. 11.) AB végzés visszautasította az alkotmányjogi panaszt, mert az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslati lehetőségeit.

Az Alkotmánybíróság rámutatott a végzés indokolásában, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a választás eredményének megállapítása ellen a fellebbezést a FIDESZ nyírbátori választókerületi elnöke nyújtotta be. Ennek kapcsán megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló törvényi feltétel nem arra vonatkozik, hogy a jogorvoslati lehetőség kimerítése megtörtént, hanem arra, hogy a jogorvoslattal (jelen esetben az első fokon eljáró választási szerv határozata elleni fellebbezéssel) a panaszosoknak kell élniük.<sup>22</sup>

---

21 Indokolás [15]. Az alkotmányjogi panasz e részén így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján visszautasításra került.

22 Indokolás [14] Az indítványozó alapüggyel kapcsolatosan benyújtott másik alkotmányjogi panaszát az eljáró testület ugyanilyen indokolással utasította vissza a 3289/2014. (XI. 11.) AB végzésével.

## **7. Alaptörvényben biztosított jog sérelme**

Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek mellett – csak olyan bírói döntéssel szemben lehet előterjeszteni, mely az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Értelmezésre szoruló kérdés tehát, hogy az Alaptörvény mely cikkeire lehet sikerrel hivatkozni az alkotmányjogi panasz előterjesztése során. Ha az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik indítványában, az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezhet az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja vagy az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján. Azt, hogy mely Alaptörvényben biztosított jogokra lehet alapítani a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti speciális alkotmányjogi panaszt, az Alkotmánybíróság következőben bemutatásra kerülő gyakorlata alakította ki.

7.1. A választási ügyek kapcsán először a 3065/2014. (III. 26.) AB határozat meghozatala során merült fel az a kérdéskör, hogy mely alaptörvényi rendelkezésekre lehet, és melyekre nem lehet hivatkozni a választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok előterjesztése során.

A panasznak az a része, amely az Alaptörvény B) cikkében foglalt demokratikus jogállam, illetve 2. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad választás elve, valamint a 25. cikk (3) bekezdésében foglaltak (a jogegység biztosítása) sérelméről szól, Alaptörvényben biztosított jogra nem hivatkozik, ezért alkotmányjogi panasz eljárásban, az Alkotmánybíróságnak ebben a hatáskörében nem volt elbírálható, így az alkotmányjogi panasz ezen részét érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az Alkotmánybíróság.<sup>23</sup>

7.2. A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszt a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester terjesztette elő. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza, azonban eljárásjogi szempontból is fontos megállapításokat tett.

Az indítványozó nemcsak alapvető jogok, hanem az Alaptörvény más szabályai sérelmére is hivatkozott az alkotmányjogi panaszban, nevezetesen: az Alaptörvény R) cikke (2) bekezdésére, valamint a 28. cikkre; amely tekintetben az

---

23 Indokolás [20] Az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatos ezen megközelítést megerősítette a 3275/2014. (XI. 4.) AB végzés is [Indokolás [9]]. A fentiekén túlmenően azonban érdemi vizsgálatot folytatott le, és a határozathoz négy alkotmánybíró is különvéleményt csatolt.

Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz vizsgálatának e körben nem lehet helye, mivel azt csak az Alaptörvényben biztosított jogra lehetne támasztani,<sup>24</sup> így a vizsgálat visszautasítást eredményezett.

A végzés azonban adós maradt annak megválaszolásával, hogy a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.<sup>25</sup>

7.3. A 3143/2014. (V. 9.) AB végzés kimondta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésére és 35. cikk (1) bekezdésére választási eljárásban alkotmányjogi panaszt nem lehet alapítani.

7.4. A Magyar Szocialista Párt, az Együtt – a Korszakváltók Pártja, a Demokratikus Koalíció és a Magyar Liberális Párt jogi képviselőjük útján benyújtott alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság a 3146/2014. (V. 9.) AB végzéssel érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A visszautasítás kapcsán úgy érvelt a testület, hogy az indítványozók az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésére alapították panaszukat. 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. E rendelkezés a választás alapelveit tartalmazza. Ezt az indítványozók nem kapcsolták össze Alaptörvényben biztosított alapjoggal, nem jelöltek meg olyan konkrét alapjogi sérelmet, amely az alkotmányjogi panasz befogadását megalapozta volna.<sup>26</sup> Ez hasonló, de nem megegyező érvelés azzal, amit az Alkotmánybíróság a 3065/2014. (III. 26.) AB határozat indokolásában mondott ki az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséről. Ez alapján akár úgy is tűnhet, hogy a testület – megkötésekkel ugyan, de – elképzelhetőnek tartja a jövőben az ítéletek Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésével való összevetését.

7.5. A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés megerősítette az Alkotmánybíróság R) cikk (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát, de új gyakorlatalakító hatása is volt. Az indítvány kapcsán kimondta, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése

---

24 Indokolás [11].

25 Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény R) cikke (2) bekezdésével, valamint a 28. cikkével kapcsolatos ezen gyakorlatát megismételte a 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés.

26 Indokolás [17].

önállóan nem szabályoz az indítványozó számára biztosított alapjogot, helyette az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott általános alapjogvédelmi tesztet deklarálja. Funkciója az, hogy garanciális szabályként rögzítse az alapvető jogok korlátozhatóságának általános kereteit. Miután az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése az Alaptörvény és a jogszabályok kötelező voltát deklarálja, szintúgy nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Mindezekből fakadóan ezen alaptörvényi rendelkezések nem minősülhetnek alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául.<sup>27</sup>

7.6. A 3292/2014. (XI. 11.) AB végzésben kimondta a testület, hogy az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése nem alapvető jog, és e körben érdemi vizsgálatnak nem lehet helye, mivel azt csak Alaptörvényben biztosított jogra lehet alapítani.

7.7. A fentiekben rögzítésre került, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkére alapított Ve. szerinti alkotmányjogi panaszokat visszautasítja. Ezt a megközelítést azonban a 3294/2014. (XI. 11.) AB végzésben kibontotta.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben kimondta, hogy annak címzettjei a bíróságok, ez a cikk nem fogalmaz meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani.

7.8. A 3062/2016. (III. 22.) AB végzésében az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy az Alaptörvény C) cikk (1)-(2) bekezdéseire, a VIII. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatára és a 35. cikk (1) bekezdésére alkotmányjogi panasz indítványt nem lehet alapítani, mert azok nem Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek.<sup>28</sup>

7.9. A 3111/2016. (VI. 3.) AB végzésben – más törvényi feltételeknek való meg nem felelés miatt – csak utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a passzív választójog között nincs alkotmányjogi összefüggés, melyek szintén a befogadás és érdemi elbírálás gátját képezik.

7.10. A IV/1392/2016. számú ügy indítványozója szerint az ítéletvégzés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikk (3) bekezdésével és a 37. cikkel. A sérülni vélt alkotmányjogi rendelkezések kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jognak,

---

27 Indokolás [13].

28 Indokolás [23].

a felhívott alaptörvényi szakaszok címzettje nem az indítványozó, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani.<sup>29</sup>

Az alapügy tényállása és a jogi szabályozás már első olvasatra joggal kelthet az olvasóban kétségeket, ezért kifejezetten sajnálatos, hogy – határozott kérelem hiányában – a testület érdemben nem foglalkozott a kérdéskörrel.

## **8. Egyéb törvényi feltételek problematikája és a hatáskörrel kapcsolatos kérdések**

Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d)* pontja alapján az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. Az egyik legfontosabb követelmény az alkotmányjogi panaszokkal szemben az, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése taxatív módon felsorolja, hogy a kérelem mely esetekben határozott.

Amennyiben ezen törvényi feltételeknek nem tesz eleget az indítvány, úgy az az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja vagy az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján érdemi vizsgálat nélküli visszautasítást eredményezhet.

Az Alkotmánybíróság eljárása kapcsán mindig vizsgálni kell azt is, hogy az adott választási alkotmányjogi panasz, illetve az indítványozó konkrét kérelme az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdést tartalmaz-e. Ez már az eljárás előkészítése során vizsgálandó, hiszen az Abtv. 55. § (4) bekezdés *c)* pontja alapján nem kerül érdemi elbírálásra az indítvány, ha annak elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe. A befogadási eljárás során az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* pontja alapján kerül visszautasításra, ha az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, míg az érdemi vizsgálat során megállapított hatáskörhiány esetében az Abtv. 64. § *a)* pontja alapján.

8.1. A korábbiakban már részletezett 3146/2014. (V. 9.) AB végzés a Magyar Szocialista Párt, az Együtt – a Korszakváltók Pártja, a Demokratikus Koalíció és a Magyar Liberális Párt jogi képviselőjük útján benyújtott alkotmányjogi panaszát utasította vissza érdemi vizsgálat nélkül.

Az indítványozók szerint a szavazás során olyan súlyos eljárási jogsértések történtek (urnák szabályos lezárásának hiánya, mozgóurnás szavazás során elkövetett szabályszegések következtében szavazatok érvénytelenítése), amelyek – a Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti alapelvre is figyelemmel

---

<sup>29</sup> Indokolás [16].

– a választások eredményének érdemi befolyásolására voltak alkalmasak.

Az indítványozók az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 26. § (1) bekezdésében jelölték meg, és panaszukat a Ve. 233. § (1) bekezdése alapján terjesztették elő. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rögzítette, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz eljárást az kezdeményezhet, aki egyedi ügyben érintett és akinek az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megállapította, hogy az indítványozók nem jelöltek meg olyan jogszabályt, amelynek alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme következhetett volna be. Az alkotmányjogi panasz így nem felelt meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pontjában foglalt feltételnek, így visszautasításra került az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján.

Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy mivel az alkotmányjogi panasz nem felelt meg a befogadhatóság formai feltételeinek, ezért a befogadhatóság törvényben előírt tartalmi feltételeit (Abtv. 26-27. §, 29-31. §) már nem vizsgálta.<sup>30</sup>

8.2. A 3144/2014. (V. 9.) AB végzés a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzése elleni alkotmányjogi panaszt utasította vissza. Az ügy egyfajta továbbélése, hogy ezen végzés ellen kijavítás iránti kérelmet is előterjesztett az indítványozó, melynek következményeként a Kúria Kvk.II.37.480/2014/4. számú végzésével a kérelmező megnevezését és címét is kijavította, helyesbítette. Ezen utóbbi végzés ellen is alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az indítványozó.

Az alkotmányjogi panasz egyrésztől elkésett, míg másrésztől eljárási kérdésekre is rámutatott az Alkotmánybíróság.

A testület úgy ítélte meg, hogy az indítványozó formailag a Kúria – előző végzésének fejrészét – kijavító végzése ellen nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, de abban továbbra is az eredeti, a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzésével szembeni korábbi kifogásait terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak a Kúria Kvk.II.37.480/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszát a 3144/2014. (V. 9.) AB végzéssel már visszautasította, ezért e kúriai határozat tekintetében újabb alkotmányjogi panasz eljárás nem kezdeményezhető.<sup>31</sup> Az ügyben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a

---

30 Indokolás [19].

31 Indokolás [14].

Kúria azon végzése, mely a kérelmező nevének és címének a korábbi végzés fejrészeiben történő kijavítására vonatkozik, nem tekinthető az indítványozó által sérelmezett ügy érdemében hozott döntésnek, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, így az ellen alkotmányjogi panaszt előterjeszteni nem lehet. A panasz visszautasítása így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* és *h)* pontja alapján történt.

8.3. A 3247/2014. (X. 3.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszt az indítványozó egyrészt az Abtv. 27. §-a, másrészt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő. Az alapügyben a helyi választási bizottság megtagadta az indítványozó független polgármesterjelöltként történő nyilvántartásba vételét, mert a jelöltséghez szükségesnél kevesebb volt az érvényes ajánlások száma.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett panaszelemek vizsgálata során a következőkre jutott az Alkotmánybíróság. A Ve. és a 2/2014. (VII. 24.) IM rendelet jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései az ajánlással kapcsolatos szabályokról szólnak, az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított része tartalmilag mulasztás megállapítására irányul, nevezetesen arra, hogy hiányzik az a jogi szabályozás, amely közvetlenül lehetővé tenné az érvénytelen ajánlások orvoslását. Az Abtv. 46. § (1)-(2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére senkinek nincs jogszabály adta lehetősége.<sup>32</sup> Az alkotmányjogi panasznak ezen része így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasításra került.

8.4. A helyi választási bizottság határozatával elutasította az indítványozó önkormányzati képviselőjelöltként való nyilvántartásba vételét, mert megállapította, hogy az indítványozó a szükségesnél kevesebb ajánlást gyűjtött össze. A területi választási bizottság és a Debreceni Ítéltábla ezt helybenhagyó döntése után alkotmányjogi panasz előterjesztésére került sor, melyet az Alkotmánybíróság 3253/2014. (X. 14.) AB végzése érdemi vizsgálat nélkül visszautasított.

Az ítéltábla indokolásában hangsúlyozta, hogy a Ve. rendelkezéseinek

---

32 Indokolás [16].

értelmében eljárási jogszabálysértésre hivatkozás esetén is érdemi felülbírálat a bírósági felülvizsgálat, érdemben vizsgálandó a támadott határozatba foglalt döntés jogszerűsége, megalapozottsága, továbbá a bíróság a megelőző eljárást is vizsgálja, melynek érdekében a választási iroda az ügy összes iratával együtt küldi meg a felülvizsgálati kérelmet az eljáró bíróságnak. Rámutatott az ítélet tábla, hogy az ajánlásokat a választási iroda ellenőrzi, melynek eredményéről tájékoztatja a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságot. Az ítélet tábla a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy az ajánlások ellenőrzése a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történt, a választási bizottságok határozatai a választási irodához leadott ajánlások tételes ellenőrzése utáni eredményközlésén alapulnak, és a határozatok elégséges indokot tartalmaznak az érvénytelen és az érvényes ajánlások számának, valamint az érvénytelenség okainak megjelölésével.

Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálata során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek nem felel meg. Ennek kapcsán rámutatott az eljáró öttagú tanács, hogy az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli – többek között – azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, mely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, és indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az indítványozó azonban nem jelölte meg az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit és nem fejtette ki, hogy az ítélet tábla végzése az Alaptörvényben biztosított jogait mennyiben és miért sérti [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*), *d*) és *e*) pontja], tehát indítványa nem tartalmazott az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelmet. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak, így az az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasításra került.

Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az indítványozó azon érvelése, mely szerint a bírói döntés indokolásában egyáltalán nem jelölte meg, hogy mely ajánlásban van adateltérés, adathiány, többszörös ajánlás vagy egyéb ok, nem helytálló: az ítélet tábla végzésében számszerűen megjelölte, és a fentiekben már kifejtettek szerint részletezte az érvénytelen ajánlásokat.<sup>33</sup> Utalt továbbá arra is, hogy

---

33 Indokolás [10].

az alapügyhöz tartozó három különféle részletességű indokolás közül a legrészletesebb az ítéletábra végzésének indokolása, mely az indítványozó által felhozott érveket meg tudja válaszolni.<sup>34</sup> Végül fontosnak tartotta a testület az arra való utalást is, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján nem volt lehetsége hiánypótlási eljárást lefolytatnia.

Ugyanezen a napon ehhez hasonló ügyekben<sup>35</sup> is megegyező indokolással hozott végzést az Alkotmánybíróság azzal a különbséggel, hogy ezekben az alkotmányjogi panaszokban az indítványozók megjelölték ugyan az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (4) bekezdését, mint megsérteni vélt rendelkezéseket, azonban nem fejtették ki, hogy az ítéletábra végzései az Alaptörvényben biztosított jogukat mennyiben és miért sértik [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontja], tehát ezek az indítványok sem tartalmaztak az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelmet.

Végül meg kell említeni ezen végzések kapcsán, hogy a befogadhatóság vizsgálata előtt rögzítette és megerősítette azon gyakorlatát az Alkotmánybíróság, hogy a Ve. kifejezetten meghatározza azokat az Abtv.-beli rendelkezéseket, melyek ebben a speciális jogorvoslati eljárásban nem alkalmazhatók, ezen túlmenően azonban az alkotmányjogi panasz indítványra, a befogadásról szóló döntésre és az ezt követő érdemi elbírálásra is az Abtv. – más jogszabály által nem kizárt – általános rendelkezései az irányadók.

8.5. A IV/1787/2014. számú ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy nyilvánvalóan okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján a 3278/2014. (XI. 11.) AB végzéssel az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntette.

Habár a végzés rendelkező részében megszüntetés és nem visszautasítás szerepel, ezen fejezettel érintett fontos megállapítást is tett a testület. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának végén a Ve. jogorvoslati fejezetének kidolgozatlan és átgondolatlan volta eredményezi az általa leírt visszásságokat, ezért kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Abtv. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel a Ve. Alaptörvénnyel összhangban álló voltát.

Az Alkotmánybíróság a megszüntető végzésében megállapította, hogy a beadványnak ez az eleme – az Abtv. 26. § (1) bekezdésének felhívása hiányában – önálló indítványi elemként nem kezelhető, így az alkotmányjogi panasz befogadása tárgyában nem döntött.

---

34 Indokolás [11].

35 Lásd: 3254/2014. (X. 14.) AB végzés; 3255/2014. (X. 14.) AB végzés; 3256/2014. (X. 14.) AB végzés; 3257/2014. (X. 14.) AB végzés; 3258/2014. (X. 14.) AB végzés.

Ebből az következik, hogy a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a által előterjesztett alkotmányjogi panaszok esetében, ha az indítványozó jogszabályi rendelkezések vizsgálatát is kezdeményezni kívánja, úgy nem az Abtv. 28. §-át, hanem az Abtv. 26. § (1) vagy (2) bekezdését kell *expressis verbis* megjelölnie.

8.6. Talán egyesek szerint túlzottan formalistának tűnhet az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok elbírálása során, azonban a 3281/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított indítvány alapvető formai hibákkal bírt. Az indítványozó nem jelölte meg azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítványa elbírálására, továbbá azt sem, amely az indítványozói jogosultságát megalapozza. A testület arra is rámutatott, hogy az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogi relevanciával bíró indokolást sem, továbbá arra is, hogy az indítványozó nem kérte a sérelmezett bírósági döntés megsemmisítését sem. Mindezek hiányában az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésben foglalt határozott kérelem kritériumainak, így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasításra került.

Hasonlóan érvelt az Alkotmánybíróság tanácsa az ugyanezen a napon meghozott 3282/2014. (XI. 11.) AB végzésben is.

8.7. A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés az indítvány egyik hiányosságaként jelölte meg az alkotmányjogilag értékelhető okfejtés hiányát, mely így nem felelt meg az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének.

8.8. A 3288/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását az is akadályozta, hogy nem jelölték meg azt az alaptörvényi, illetve Abtv.-beli rendelkezést, mely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét indítványuk elbírálására, továbbá azt sem, amely indítványozói jogosultságukat megalapozza.

8.9. A 3295/2014. (XI. 11.) AB végzésben rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó kérelme semmilyen alkotmányjogi relevanciával bíró indokolást nem tartalmaz, és így alkalmazandó az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja, mely szerint az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. A beadvány pedig akkor nem minősül indítványnak, ha nem teljesíti az Abtv. 52. §-ában meghatározott „határozott kérelem” feltételeit.

8.10. A 3297/2014. (XI. 11.) AB végzéssel elbírált alkotmányjogi panaszban az indítványozó – egyebek mellett – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének megsértését is állította. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, így hiányzik a felhívott alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági végzés közötti összefüggés, mely összefüggésnek a hiánya tartalmi akadályát képezi a befogadásnak.<sup>36</sup> Ez azt is jelenti, hogy a testület formalista megközelítést alkalmazott, és nem tartalma alapján ítélte meg az indítványt.

8.11. A Szegedi Ítéltábla végzésében a területi választási bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mert a kérelem nem minősített elektronikus aláírással ellátott e-mailben került benyújtásra. Ilyen előzmények után terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az indítványozó.

A 3316/2014. (XI. 21.) AB végzésében az eljáró tanács megállapította, hogy az indítvány részben nem felel meg a határozott kérelem követelményeinek. Ennek kapcsán ismételten hangsúlyozta a testület, hogy a Ve. 233. § (3) bekezdése alapján nincs lehetősége hiánypótlási eljárás lefolytatására, így e körben érdemi vizsgálat lefolytatására nem kerülhetett sor. A formai elbíráláson túlmenően további fontos megállapításokat is tett az Alkotmánybíróság.

Rámutatott az eljáró tanács, hogy jelen ügy kapcsán is csak az ítéltáblai végzés ellen volt lehetősége az indítványozónak alkotmányjogi panaszt előterjesznie, a HVB határozatának megsemmisítésére és a bírósági felülvizsgálati eljárást megelőző események, állítások értékelésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.<sup>37</sup>

Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére az Alkotmánybíróság megpróbált érdemi választ adni az indítvány által felvetett jogi problémára, ezért a Szegedi Ítéltábla végzésének lényegét jelentő, minősített elektronikus aláírás hiánya kapcsán a következőket jegyezte meg indokolásában. A Ve. 223. § (1) bekezdése szerint fellebbezést személyesen, levélben, telefaxon vagy elektronikus levélben lehet benyújtani. Ugyanez a bekezdés határozza meg a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtási módjának a szűkebb körű és szigorúbb feltételeit, melyek szerint a bírósági felülvizsgálati kérelmet személyesen vagy levélben, illetve olyan elektronikus dokumentumként lehet benyújtani, melyet a jogi képviselő, az ügyvéd, vagy a saját ügyében eljáró jogi szakvizsgálóval rendelkező személy minősített elektronikus aláírásával látott el. A Ve. 223. §

---

<sup>36</sup> Indokolás [10].

<sup>37</sup> Indokolás [14].

(1) bekezdés ezen kógens szabályaitól a Szegedi Ítéltábla nem tekinthetett el, és a határidők rövidsége miatt hiánypótlásra sem volt lehetősége. Nem volt tehát elzárva az indítványozó attól, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelmét személyesen nyújtsa be, és attól sem, hogy utóbb postán is megtegye ugyanezt. Mindez azt eredményezte, hogy az alkotmányjogi panasz az Ügyrend 30. § (2) bekezdés f) és h) pontja alapján visszautasításra került.

A végzés indokolása jól mutatja azt, hogy a gyakori formalista megközelítés és érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás ellenére, meg lehet – és kell is – válaszolni az indítványok által vitássá tett jogkérdéseket.

8.12. A 3317/2014. (XI. 21.) AB végzésben az alkotmányjogi panaszban másodlagosan és harmadlagosan megfogalmazott kérelmekkel összefüggésben mondta ki a testület, hogy az indítványozó által hivatkozott összeférhetetlenség megállapítása, a választási eredmény megsemmisítése és új választás kiírása az Alaptörvény 24. cikke és az Abtv. II. fejezete alapján nem tartozik a hatáskörébe.

Megjegyzendő, hogy nem csak a hatáskör hiánya miatt került visszautasításra az alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság az elkésettséget is megállapította, így lényegében „dupla” indokolással került visszautasításra az indítvány.

8.13. A 3323/2014. (XII. 10.) AB végzésben joggyakorlat alakító megállapításokat tett az Alkotmánybíróság. Az eljáró tanács megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 53. § (2) bekezdésével ellentétes módon nem az Ítéltáblánál, hanem az Alkotmánybíróságnál terjesztette elő, ennek oka azonban az Ítéltábla téves jogorvoslati tájékoztatása volt, mellyel kapcsolatosan a következő megállapításokat tette. Ha a választási eljárás során akár a választási szerv, akár az annak határozatát felülvizsgáló bíróság a határozatában téves tájékoztatást nyújt a határozata ellen igénybe vehető jogorvoslatról, annak benyújtásáról, az elbírálásra hatáskörrel bíró szervről, az abból fakadó eljárási cselekmény nem értékelhető a kérelmező hátrányára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy döntött, hogy az alkotmányjogi panasz nem utasítható vissza arra tekintettel, hogy azt az Alkotmánybíróságnál terjesztették elő.<sup>38</sup>

A fenti „indítványozóbarát” megközelítés ellenére az Alkotmánybíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyéb feltételeinek nem felel meg, mert nem jelölte meg az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító alaptörvényi, törvényi rendelkezést, nem tartalmaz alkotmányjogi

---

38 Indokolás [6].

relevanciával bíró indokolást és nem kérte a sérelmezett bírósági döntés megsemmisítését sem, így az nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek.

8.14. A IV/952/2016. számú ügyben az alkotmányjogi panasz szintén az Alkotmánybíróságnál és nem az ügyben első fokon eljáró bíróságnál került előterjesztésre, azonban ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem lehetett „indítványozóbarát”. A 3111/2016. (VI. 3.) AB végzésben mindenekelőtt azt rögzítette, hogy az Abtv. 53. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz indítványt az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani, melyet a (3) bekezdés értelmében az elsőfokú bíróság továbbít az Alkotmánybíróság részére, tekintettel arra, hogy a Ve. kifejezetten nem zárja ki ezen szabályok alkalmazását, így azok jelen eljárásban is alkalmazandóak. Az Ügyrend 25. § (7) bekezdése az egyéni jogvédelmet elősegítendő ügy rendelkezik, hogy ha az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 53. § (2) bekezdésében megköveteltekől eltérően, közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be, és az ügyben eljáró elsőfokú bíróság a beadvány tartalmából megállapítható, a beadványt az Alkotmánybíróság főtítkára megküldi az első fokon eljáró bíróságnak, mely után – egyéb feltételek teljesülése esetén – az alkotmányjogi panasz eredetileg is helyesen beadottnak minősül. Az Ügyrend 25. § (7) bekezdése azonban *expressis verbis* kizárja ezen megengedő szabály alkalmazását a Ve. és az Nsztv. szerinti eljárásokban, így jelen ügyben is.<sup>39</sup> Mindezt úgy összegezte az Alkotmánybíróság, hogy a Ve. 232. § (6) bekezdése, 233. § (1) bekezdése, illetve az Abtv. 53. § (2) bekezdése és az Ügyrend 25. § (7) bekezdése együttes, egymásra tekintettel történő értelmezéséből az következik, hogy a Ve. szerinti alkotmányjogi panaszt kizárólag az eljáró bíróságnál lehet benyújtani, az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező Alkotmánybírósághoz címezve. Ennek az indítványozó nem tett eleget, alkotmányjogi panaszát közvetlenül az Alkotmánybírósághoz és nem a Debreceni Ítéltáblához nyújtotta be, ezért beadványa nem teljesíti a törvényben meghatározott formai kritériumokat.

A fentiekén túlmenően kitért végzésében az Alkotmánybíróság arra is, hogy ezen szabályok rendeltetése éppen az, hogy az Alkotmánybíróságnak ahhoz, hogy az ezen eljárására vonatkozó rendkívül rövid és szigorú határidőket tartani tudja, rendelkeznie kell az alkotmányjogi panasz elbírálásához szükséges valamennyi irattal, mert hiánypótlási eljárás lefolytatására sem az Alkotmánybíróság főtítkárának, sem az előadó alkotmánybíróknak nincs

---

<sup>39</sup> Indokolás [7].

törvényi lehetősége, mivel azt a Ve. 233. § (3) bekezdése kifejezetten kizárja. Arra is utalt az eljáró tanács, hogy az indítványozó nem csatolta sem a támadott ítéltáblai végzést, sem a választási szervek határozatait, így a hiánypótlás lehetőségének kizártsága és az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak a rendelkezésre álló iratok alapján kellett döntenie.

Ez utóbbi megállapításból akár az is következhetne, hogy amennyiben az indítványozó az első fokon eljáró bíróság helyett az Alkotmánybíróságnál nyújtja be az alkotmányjogi panaszt, de a teljes vagy legalábbis elégséges dokumentációval, akkor ez önmagában még nem hiúsítaná meg az érdemi elbírálást, azonban érdekességgként kezelendő, hogy az Ügyrend 25. § (7) bekezdése alapján véve kifejezetten „indítványozóbarát”, azonban a Ve. és az Nsztv. ezen ügyekben szigorú megközelítést ír elő.

### **9. Abtv. 29. § – Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés**

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság gyakorlata rámutatott arra, hogy ez a két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.<sup>40</sup> Az Abtv. 56. §-a szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról és mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, valamint a 29. § szerinti feltételeket. Amennyiben a vizsgálat során az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy a választási ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel, úgy érdemi vizsgálat nélkül az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján – vagy adott esetben az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján – visszautasítja. Mivel az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel teljesítése kizárólag az Alkotmánybíróság mérlegelésén múlik, ezért különös figyelmet érdemes szentelni az ezzel kapcsolatos gyakorlatnak és esetjognak.

9.1. Már az első választási eljárással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok felvetették az ajánlóívek határidőn túli visszaadásával, elvesztésével kapcsolatos

---

<sup>40</sup> Lásd például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30].

bírságok mértékének és a bírságolási gyakorlatnak a megfelelőségét. A 3075/2014. (III. 26.) AB végzés érdemi vizsgálat nélkül visszautasította az ezzel a témakörrel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt.

Az Alkotmánybíróság ezen döntésében megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a tartalmi feltételeknek nem felelt meg. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság a bírói döntés mellett figyelemmel volt a Kúria által alkalmazott jogszabályra is, illetve arra is, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában részletesen ismerteti a választási szervek és a Kúria döntéseinek körülményeit, amelyeket az Alaptörvény számos rendelkezésébe ütközőnek tart, azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással álláspontját nem támasztja alá. Mindez azt eredményezte, hogy nem lehetett megállapítani azt, hogy a jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-a szerinti, bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, így az alkotmányjogi panasz visszautasításra került.<sup>41</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jelen esetben az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályai a Ve. 124. § (2) bekezdésében szabályozott bírság jogintézményével kapcsolatban olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vetettek fel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében valamely bírság meghatározásakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint pl. a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció visszatartó hatása a jogsértéstől, vagy a jogsértés által okozott közérdeksérelem. A jogalkotót széles körű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni.<sup>42</sup>

9.2. A 3081/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszt a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester terjesztette elő. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza, azonban három különböző eljárásjogi kérdésben is fontos megállapításokat tett.

---

41 A fentiekén túlmenően azonban az Alkotmánybíróságnak ezen döntése a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogokkal összefüggésben olyan fontos megállapításokat is tartalmaz, melyek már-már túlnőnek az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás keretein.

42 Indokolás [20]-[21]. Az Alkotmánybíróság itt visszautalt az 540/D/2002. AB határozatára (ABH 2004, 1614, 1616-1617.).

Az indítványozó kifogásolta, hogy az önkormányzatot ellenérdekű félként nem vonták be hivatalból az eljárásba, nem biztosítottak részére nyilatkozattételi lehetőséget, mely által saját álláspontját előterjeszthette volna. Az Alkotmánybíróság a 1162/D/2010. AB határozatban a választási jogorvoslati rendszer tekintetében már tett megállapításokat a nemperes eljárás keretében, tárgyalás tartása nélküli döntésekre vonatkozóan, melyek a kontradiktórus eljárásokhoz képest specifikus szabályokat hordoznak. A Ve. nemperes eljárás alkalmazását írja elő a választási jogorvoslati rendszer bírósági felülvizsgálati szakaszára, ahol nincs jogszabályi előírás ellenérdekű felek meghallgatására [ellenérdekű fél meghallgatása csupán a tényállás megállapítása kapcsán a 43. § (3) bekezdésében a választási bizottság eljárásában szerepel, oly módon, hogy ha a kérelmező kifejezett kérésére szóbeli nyilatkozattételi lehetőséget kap, akkor kell az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a nyilatkozattételt]. A nemperes eljárás specifikumairól, mint a meghallgatás, nyilvános tárgyalás stb. hivatalból történő tartásának elmaradására való hivatkozás kapcsán az Alkotmánybíróság 2014. március 24-én kelt, 3075/2014. (III. 26.) AB végzése is megerősítette, hogy ez a hiány a Ve. szerinti eljárással összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.<sup>43</sup>

A másik fontos megállapítás az volt, hogy a választási jogorvoslatokra megállapított rövid határidők – amelyekről az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatban<sup>44</sup> és az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatban<sup>45</sup> fejtette ki álláspontját – az NVB határozat bírósági felülvizsgálata során szükségessé teszik a bíróság mérlegelését az egyes eljárási cselekmények hivatalból történő alkalmazásának lehetőségéről.<sup>46</sup>

Az Abtv. 29. §-a kapcsán mondta ki a végzés továbbá azt is, hogy a Ve. 255. §-a értelmében a fellebbezésben és a felülvizsgálati eljárásban új tények és bizonyítékok hozhatók fel. Az indítványban hivatkozott azon érvelés, miszerint a plakátok fizikai közelségére vonatkozó szempontokat az eljárás mely szakaszaiban, azaz az OEVB, illetve NVB, vagy a Kúria eljárása során hozták fel az indítványozók, alkotmányjogi szempontból értékelhető kérdést nem vet fel.<sup>47</sup>

Az indítvány által felvetett számos kérdésre adott választ az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze, hogy az indítványozó beadványa alapján megállapítható,

---

43 Indokolás [13].

44 ABH 1999, 237, 243.

45 ABH 2003, 607.

46 Indokolás [13].

47 Indokolás [18].

hogy a panaszban megjelölt aggályok a Kúria döntése érdemét érintően nem tartalmaztak kifejezetten olyan érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozta volna.<sup>48</sup>

A végzés adós maradt azonban annak megválaszolásával, hogy a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselőjében eljáró polgármester előterjeszthet-e alkotmányjogi panaszt választási ügyben, azaz van-e indítványozói jogosultsága az önkormányzatnak.

9.3. A 3091/2014. (IV. 1.) AB végzés alapjául szolgáló ügyben a Kúria érdemi vizsgálat nélkül elutasította az indítványozó választási ügyben benyújtott felülvizsgálati kérelmét, mert az okiratok alapján nem látta igazoltnak a meghatalmazott ügyvéd jogi képviselői minőségét.<sup>49</sup>

Az ügy kapcsán az Alkotmánybíróság ismét rögzítette, hogy a bizonyítékok értékelését, mérlegelését, a tényállás megállapítását, a bíróság döntésének jogszerűségét az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül.<sup>50</sup> Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állította, mely azonban a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik és nem a bírósági eljárásokra, mely kapcsán a testület kimondta, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés és a kifogásolt bírósági végzés közötti összefüggés hiányzik.<sup>51</sup>

E két hiányosság miatt úgy ítélte meg az eljáró tanács, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott kritériumoknak.

Érdekesség, hogy a visszautasítás alapjaként az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja került megjelölésre, azaz a hatáskör hiánya és egyéb törvényi feltételnek meg nem felelés, és nem az *a)* pont, mely az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelést tartalmazza.

A fentivel megegyező előzménnyel bíró alkotmányjogi panaszok tárgyában ugyanezzel az indokolással hozott döntéseket a testület, azonban a 3094/2014. (IV. 7.) és a 3095/2014. (IV. 7.) AB végzésekben – immáron helyesen – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontját jelölte meg a visszautasítás alapjaként.

---

48 Indokolás [19].

49 Hasonlóan a 3083/2014. (IV. 1.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panaszhoz, melyet azonban a jogorvoslat kimerítésének hiánya miatt utasított vissza az Alkotmánybíróság.

50 Indokolás [27].

51 Indokolás [29].

9.4. A magánszemély indítványozók az alapügyben azt sérelmezték, hogy az egyik párt jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételére jogszabálysértő módon került sor, alapvetően azért, mert álláspontjuk szerint a jelölő szervezet nem minősül a civil szervezetek bírósági nyilvántartásába bejegyzett szervezetnek.

A végzésben található arra való utalás, hogy bizonyos esetekben elképzelhető a Kúria törvényértelmezésének vizsgálata, azonban az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.<sup>52</sup> A 3097/2014. (IV. 11.) AB végzés szerint a tárgyi ügyben a Kúria döntése érdemét érintően az indítvány nem tartalmazott kifejezetten olyan érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozott volna, így az alkotmányjogi panasz visszautasításra került.

9.5. A 3143/2014. (V. 9.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz előzménye az volt, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a helyi választási iroda vezetőjének határozatát, mely az önkormányzati képviselők választásán az egyéni választókerületek határait állapította meg.

Az indítványozó az eljárás valamennyi szakaszában azzal érvelt, hogy a határozat a választókerületek kialakítása során nem vette figyelembe Szeged településszerkezetét, földrajzi és egyéb helyi sajátosságait. A választókerületek kialakítása ellentétes az egyenlő képviselet elvével, alkalmas lehet a választások politikai eredményének befolyásolására, így az törvény- és alaptörvény-ellenes.

A törvényszék azonban – közvetlen érintettség hiányában – érdemi vizsgálat nélkül elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírósági végzés és az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (5) bekezdése által garantált passzív és aktív választójog gyakorolhatósága között nincs összefüggés, a panaszban megjelölt aggályok a Szegedi Törvényszék döntését érintően nem tartalmaztak kifejezetten olyan érvelést, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatát megalapozta volna.

9.6. Az indítványozó szerződést kötött egy reklámcéggel óriásplakátok elhelyezésére, azonban a reklámcég nem teljesítette a vállalt kötelezettségét. Az indítványozó a reklámcég magatartásával összefüggésben kifogást terjesztett

---

52 Indokolás [15].

elő, mert az véleménye szerint sértette a Ve. alapelveit. Azonban a választási bizottságok, illetve a bíróság álláspontja szerint az indítványozó kérelme nem tartozik a hatáskörükbe, az nem választási, hanem polgári jogi jogvita. Az alkotmányjogi panasz vizsgálata során megállapítást nyert, hogy az sem a befogadás formai, sem a tartalmi feltételeinek nem felelt meg.

Az indítvány formai hibája az volt, hogy az indítványozó megjelölte ugyan az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdéseit (törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalma), és a XXIII. cikk (1) bekezdését (választójog), azonban nem fejtette ki, hogy az ítéletábla végzése az Alaptörvényben biztosított jogait mennyiben és miért sérti [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjai], tehát indítványa nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés *d*) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha a beadvány nem minősül indítványnak. Az indokolásnak azonban van egy érdekesebb része is.

Az ítéletábla végzése elsődlegesen nem a határozatok alapjául szolgáló tényállást vizsgálta, hanem azok törvényességét. Az érdemi vizsgálat mellőzésével párhuzamosan, az Alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta, hogy a helyi választási bizottság, a területi választási bizottság és a Debreceni Ítéletábla álláspontját osztja a jelen ügyben.<sup>53</sup> Meglátása szerint az alkotmányjogi panaszban megjelölt, sérelmezettnek állított alaptörvényi rendelkezések ahhoz a magatartáshoz kapcsolódnak, amelyet az indítványozó szerint a vele szerződéses jogviszonyban álló gazdasági társaság tanúsított, azonban a szerződő felek jogvitájának eldöntése a polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Így mindezek alapján a HVB és a TVB hatáskörhiányt megállapító határozata, illetve az e döntéseket jóváhagyó ítéletáblai végzés nem vetett fel olyan, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség gyanúját (Abtv. 29. §), mely a panasz befogadását indokolta volna.

9.7. A 3277/2014. (XI. 4.) AB végzés visszautasította az alapvetően egy reklámcég magatartásával kapcsolatosan előterjesztett alkotmányjogi panasz befogadását. Túl azon, hogy a testület megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadás formai feltételeinek megfelel, egy szűkszavú, de újszerű megállapítást tett az Abtv. 29. §-a kapcsán. Megállapította, hogy a kifogással érintett ügyben *nem alanyi jog érvényesítése* a vita tárgya, a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem és az alkotmányjogi panasz közvetlenül nem erre irányul,

---

53 Indokolás [15].

ezért nem lehetett megállapítani, hogy a jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.<sup>54</sup>

9.8. A 3276/2014. (XI. 4.) AB végzés meghozatala során az Alkotmánybíróság alapvetően nem választójogi kötődésű alapügyek visszautasítása kapcsán tett megállapításokra hivatkozással utasította vissza a láncszavazás megtörténtét állító alkotmányjogi panaszt.

Mindenekelőtt ezen végzésében is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy az ítélőtáblának a választási bizottság határozata törvényességének felülvizsgálatára van hatásköre, mely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontján alapul, és nem az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésén.<sup>55</sup>

Az Abtv. 29. §-a kapcsán tett összefoglaló jellegű megállapítások figyelemre méltóak: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel. [...] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. [...] Mindezeknek megfelelően az Abtv. 27. §-a úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy, vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy [a] bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz így nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza.”<sup>56</sup>

Mindezen megállapítások után az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy az indítványozó panaszában megjelölt, általa alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróság által

---

54 Indokolás [27].

55 Indokolás [15].

56 Indokolás [17].

mindezekből levont következtetéseket vitatják, mely így az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja szerinti visszautasítást eredményezett.

Az Indokolás [17]-ben összegyűjtött megállapítások azonban nem a Ve. alapján, hanem a „hagyományos”, az Abtv. 27. §-a alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban születtek. Kérdéses, hogy így ezek mennyire vonatkoztathatóak a Ve. szerinti speciális alkotmányjogi panasz eljárásokra, különösképpen a „szakjogi” fordulat beemelése lehet vitatott a végzés indokolásában.

Aggályos lehet továbbá az is, hogy a visszautasítás indoka az volt a végzés szerint, hogy az alkotmányjogi panasz „csak” a bírói jogértelmezés helyességét és az ebből levont következtetéseket vitatja. Ezzel szemben, ahogy a fentiekben is utaltunk már rá, az Alkotmánybíróság ennél cizelláltabban is fogalmazott egy Ve. szerinti alkotmányjogi panasz kapcsán: az Alkotmánybíróságnak a Kúria olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.<sup>57</sup> Ehhez képest jelen végzés jóval szűkítőbb módon fogalmazott.

Hasonló indokolást alkalmazott az Alkotmánybíróság a 3318/2014. (XI. 28.) AB végzésében, mely kapcsán szintén ugyanúgy vitatható a választási ügyek „szakjogi”<sup>58</sup> kérdésként való azonosítása, vagy ennek sugallása.

9.9. A 3275/2014. (XI. 4.) AB végzéssel eldöntött alkotmányjogi panasszal érintett alapügyben az indítványozó a szavazatok újraszámlálását kérte.

A pertörténet kapcsán kiemelte az eljáró tanács, hogy jelen esetben sor került jogorvoslatra, és csak a bizonyítékok értékelésében tér el az indítványozó álláspontja a bíróságétól. Az alkotmányjogi panasz valójában azt a bírói gyakorlatot és jogértelmezést vitatja, amely megköveteli, hogy választási eljárásban már a jogorvoslati kérelemben bizonyítékkal alátámasztott kérelem szerepeljen, a bizonyítékok legalább a valószínűség szintjén támasszák alá a jogsértések bekövetkezését. Sem a Fővárosi Választási Bizottság, sem az eljáró bíróság nem ítélte a becsatolt bizonyítékokat eléggé konkrétan és kellően alátámasztottnak ahhoz, hogy arra érdemi, az indítványnak helyt adó döntést tudjon alapítani.<sup>59</sup> Az indítványozó beadványa alapján megállapítható, hogy a panaszában megjelölt, általa alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatják. Az indítvány vizsgálatára sor került, a bíróság döntésének indokolásában az indítványra reflektálva részletesen elemzi, hogy az FVB döntését miért találja

---

57 3097/2014. (IV.11.) AB végzés Indokolás [15].

58 Indokolás [14].

59 Indokolás [10].

helytállóknak, s a bizonyítékokat miért ítéli hiányosnak, illetve túl általánosnak. A panasz vitatja az ítéletábrlának azt az állásfoglalását is, amely a panaszos beadványában szereplő tényállítását és a hivatkozott bizonyítékot újnak tekinti.<sup>60</sup>

Mindezek után arra a megállapításra jutott a testület, hogy az Alkotmánybíróságnak a Ve. szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban nincs lehetősége felülvizsgálni a bíróság döntését és észlelését arról, hogy a konkrét esetben fennálló bizonyítottság mértéke, valószínűségi szintje az adott ügyben milyen döntést alapol meg.

Az indítványozó állítása szerint a törvény előtti egyenlőség elve sérelmét jelenti, hogy az ő ügyében hasonló körülmények között nem rendelték el az újraszámllást, míg más esetekben igen. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak megítélésére, hogy az adott ügyben, avagy más ügyben mennyi és milyen mértékű bizonyítékot tudott szolgáltatni az indítványozó, sem arra, hogy más jogorvoslati eljárásban a kérelmezők miért és hogyan tudtak időben eleget tenni az eljárási kötelezettségeiknek. Az eljárások indítványozói nem képeznek olyan homogén csoportot, melyek alkotmányjogilag összehasonlítható helyzetben lennének; a bizonyítékok elégséges, avagy hiányos volta nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a törvény előtti egyenlőség elvével.<sup>61</sup>

9.10. A 3279/2014. (XI. 11.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek kizárólag az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében felel meg. Az alkotmányjogi panasz az ítéletábrla végzésének indokolása körében nem vetett fel semmilyen olyan körülményt, amely a kifogásolt bírói döntéssel szemben a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében alaptörvény-ellenességi kételyt ébresztene.<sup>62</sup> Ennek alátámasztásául a testület a 3111/2012. (VII. 26.) AB végzésre hivatkozik, mely azért lehet érdekes, mert azon alkotmányjogi panasz nem a Ve. alapján került benyújtásra. A Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján indult ügyek közül ez az egyetlen végzés, mely az „alaptörvény-ellenességi kétely” hiányára hivatkozik az Abtv. 29. §-a alapján történő visszautasítás során.

9.11. A IV/1789/2014. számú ügyben az indítványozó a helyi önkormányzati választások eredményeként Nyírbátor polgármestere lett. Az indítványozó

---

60 Indokolás [12].

61 Indokolás [15].

62 Indokolás [9].

azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert állítása szerint azzal, hogy az NVI hatáskör hiányában és a területi választási bizottság határozatának a jogorvoslati lehetőségről szóló kioktatásával ellentétesen a jogorvoslati kérelmet átminősítette bírósági felülvizsgálati kérelemmé, illetve azzal, hogy ezt az ítéletábra hallgatólagosan helybenhagyta, az a jogi helyzet állt elő, hogy a jogorvoslati kérelemmel szemben utólagosan támasztották az eljáró szervek az érintettség megjelölésének a követelményét, ugyanis a fellebbezéshez ezt a Ve. 221. § (1) bekezdése nem követeli meg, csak a bírósági felülvizsgálat kezdeményezéséhez (lásd Ve. 222. §). A jelen ügyben ez viszont oda vezetett, hogy az indítványozót elmarasztaló területi választási bizottság döntésével szemben rajta kívül álló okból nem tudott érdemben jogorvoslattal élni. Lényegében az indítványozó azt kifogásolta, hogy az ítéletábra – annak ellenére, hogy észlelte az indítványozó jogorvoslati kérelmének átminősítését – nem tartotta szükségesnek az érintettség igazolására való előzetes felhívást.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – a 141/B/1993. AB határozatában tett megállapításaihoz hasonlóan – arra mutat rá, hogy a választási eljárásban kezdeményezett bírósági felülvizsgálat során kötelező ügyvédi képviselést ellátó személytől elvárható, hogy a Ve.-ben előírt feltételeknek megfeleljen a felülvizsgálati kérelem. Az indítványozó az ítéletábra előtti felülvizsgálati eljárásban gondoskodott jogi képviselőről, akitől ugyanúgy elvárható lett volna a fenti feltételek teljesítése.<sup>63</sup> Ennek következtében az eljáró tanács úgy ítélte meg, hogy nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány, így az visszautasításra került.

Megjegyzést érdemel azonban, hogy a végzés által hivatkozott 141/B/1993. AB határozatot a testület 1994-ben hozta, jóval az Alaptörvény és a Ve. hatálybalépése előtt. Az Alaptörvény negyedik módosítása beemelte az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjába azt, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Ennek megfelelően a jelen befogadási gyakorlatot elemző kutatásból is kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság meglehetősen ritkán idéz vagy éppen hivatkozik a befogadási eljárás során az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott döntésre.

Jelen végzés a 141/B/1993. AB határozatra hivatkozással a következőket állapította meg: a választási eljárásban kezdeményezett bírósági felülvizsgálat során kötelező ügyvédi képviselést ellátó személytől elvárható, hogy a Ve.-ben előírt feltételeknek megfeleljen a felülvizsgálati kérelem. Az indítványozó az ítéletábra előtti felülvizsgálati eljárásban gondoskodott jogi képviselőről, akitől ugyanúgy

---

63 Indokolás [12].

elvárható volt a fenti feltételek teljesítése.<sup>64</sup> Így az eljáró alkotmánybírószági tanács arra a következtetésre jutott, hogy jelen esetben és tényállás mellett az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.

9.12. A IV/1797/2014. számú ügyben az indítványozó – mint az érintett választókerületben képviselőjelölt – azt sérelmezte, hogy az eljáró ítélet tábla elrendelte ugyan egy szavazóköri szavazatok újraszámolását, azonban az titkosan történt. Álláspontja szerint ezért a szavazatok újraszámolásakor nem érvényesültek a választási eljárás alapelvei. Az indítványozó kifejti, hogy az ítélet tábla nem értesítette sem őt, sem jogi képviselőjét a szavazatok újraszámolásának helyéről, illetve idejéről, ezzel megsértette az Alaptörvény több rendelkezését is.

A 3286/2014. (XI. 11.) AB végzéssel visszautasított alkotmányjogi panasz részletesen megindokolta az Abtv. 29. §-a kapcsán lefolytatott mérlegelését. Rögzítette, hogy az ügyben az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi követelmények teljesülését a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a szavazatszámolás nyilvánossága, illetve annak hiánya kapcsán értékelte. Rögzítette továbbá azt is, hogy az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutatott, hogy az ügy tárgya nem valamelyik, az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében nevesített *választási alapelv* sérelme, hanem a Ve.-ben deklarált egyik *választási eljárási alapelvnek* a bírósági felülvizsgálati eljárásban való érvényesülése volt, éppen ezért releváns tényező a Ve. idevonatkozó azon szabályozása, hogy az ülések és a szavazatszámolás nyilvánosságát a választási szervekre korlátozza, míg a bírósági felülvizsgálatra a nemperes eljárás szabályainak alkalmazását írja elő. Ennek az alkotmányossági alapja az, hogy a választási szervek és a bíróságok funkciója az államhatalmi szervek rendszerében nyilvánvalóan eltérő. Míg a választási szervek (választási bizottságok és szavazatszámoló bizottságok) közvetlenül vesznek részt a választások szabályszerű lebonyolításában, addig a bíróságoknak törvényességi felülvizsgálati jogkörük van. Az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint a konkrét ügygel kapcsolatban ezért nem merülhet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként a nyilvánosság eltérő szabályozása. Ugyanebből a megfontolásból nem minősítette az Alkotmánybíróság a bírói döntést érdemben befolyásoló tényezőnek a nyilvánosság hiányát a konkrét ügyben a szavazatok újraszámolása során.<sup>65</sup>

---

64 Indokolás [12].

65 Indokolás [16].

9.13. A 3292/2014. (XI. 11.) AB végzés szerint a kizárólag az eljáró bíróságok jogértelmezését, eljárását sérelmező és annak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközését állító alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.

Ugyanezen a napon, ehhez hasonló érveléssel utasította vissza az alkotmányjogi panaszt a 3293/2014. (XI. 11.) AB végzés. Tekintettel arra, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon, így az ítéletábla olyan törvényértelmezésének felülvizsgálatára nincs lehetősége, amely alkotmányjogi kérdést egyúttal nem vet fel.<sup>66</sup>

9.14. Az eljáró bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott végzésben megállapította a választási eljárás alapelveinek megsértését, és a területi választási bizottság döntését megváltoztatta azzal, hogy Szekszárd egyes szavazókörökben a szavazást meg kell ismételni. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az ítéletábla nem tisztázta kellően a tényállást, döntése nem felelt meg a valóságnak.

A választási ügyekben előterjesztett alkotmányjogi panaszokat elbíráló alkotmánybírósági döntésekhez képest a 3297/2014. (XI. 11.) AB végzés újszerű megközelítést alkalmazott. A tanács mindenekelőtt megállapította, hogy az ügyben az indítványozó kizárólag az ítéletábla bizonyíték-értékelési tevékenységét kifogásolta.

A testület emlékeztetett állandó gyakorlatára, amely szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálata eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panason keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.<sup>67</sup> Ebből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének felülbírálatára sem

---

66 Indokolás [13].

67 Indokolás [13].

rendelkezik hatáskörrel, mert önmagában az a tény, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékokat a bíróságok az indítványozótól eltérő módon értékelték, azokból nem az indítványozó által helyesnek vélt következtetést vonták le, még nem teszi az eljárást tisztességtelenné.<sup>68</sup> Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 29. §-ában előírtaknak.

A fentiekben idézett „szuperbíróság” fordulat és a „bizonyítékértékeléssel” kapcsolatos fordulat meglehetősen gyakori az Alkotmánybíróság esetjogában, melyek az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok befogadási eljárása keretében szoktak időről-időre megjelenni a testület érvanyagában. Azonban ezen alkotmányjogi panasz nem kizárólag az Abtv. 27. §-a alapján került előterjesztésre, hanem a Ve. 233. §-a alapján is. Tekintettel arra, hogy a Ve. 233. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok számos egyedi jellemzővel bírnak a csak Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszokhoz képest, jelen ügyben meglehetősen nehezen értelmezhetőek a „szuperbíróság” és a „hagyományos jogorvoslati fórum”, továbbá a „bizonyítékértékelés” fordulatok. Ebből adódóan talán nem lehet véletlen, hogy ez az egyetlen olyan Ve. szerinti alkotmányjogi panasz, ahol ezen fordulatokat használta az Alkotmánybíróság.

## **10. Az eljárás megszüntetése**

A IV/1787/2014. számú ügyben az indítványozó állítása szerint azzal, hogy az NVI hatáskör hiányában és a területi választási bizottság határozatának a jogorvoslati lehetőségről szóló kioktatásával ellentétesen a jogorvoslati kérelmet átminősítette bírósági felülvizsgálati kérelemmé, és azt elbírálás céljából az ítéltáblának megküldte – anélkül, hogy őt értesítette volna –, és ezt követően az ítéltábla a jogi képviselő biztosítására lehetőséget nem engedve érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmét, sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való joga. Az indítványozó, miután tudomást szerzett arról, hogy beadványa elbírálás céljából az ítéltáblához került, jogi képviselővel eljárva ismét előterjesztette kérelmét. Az ítéltábla ezért – az alkotmányjogi panasz benyújtását követő napon – immáron érdemben bírálta el a felülvizsgálati kérelmet.

Ezen előzmények után az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy nyilvánvalóan okafoggyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv.

---

68 Indokolás [14].

59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján a 3278/2014. (XI. 11.) AB végzéssel az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntette.

Az eljárás megszüntetése nem csak a választójogi ügyekben, hanem általánosságban véve is meglehetősen ritka az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

### **Konklúziók – a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok számokban**

Az Alkotmánybíróság választási ügyekben előterjesztett speciális alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos befogadási gyakorlatának megvizsgálása alapján a következő megállapításokat tehetjük.

Az Abtv. 27. §-a és a Ve. 233. §-a alapján 2012 és 2017 között 62 speciális alkotmányjogi panasz eljárás indult az Alkotmánybíróság előtt, ám ezek közül mindösszesen 7 ügyben<sup>69</sup> született érdemi döntés, míg az ügyek 89 %-ában érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza az indítványokat az Alkotmánybíróság. Az AB-döntések rendelkező részének tartalma szerint a 62 döntésből 3 végződött megsemmisítéssel, 4 elutasítással, 54 visszautasítással és 1 az eljárás megszüntetésével.

A számadatok tükrében is szigorúnak tűnő befogadási gyakorlat önmagában is részletes és mély vizsgálatot vindikált magának, ezért a nagy arányú visszautasítások kapcsán áttekintettük és rendszereztük azokat a visszatérő neuralgikus pontokat a különböző választással kapcsolatos alkotmányjogi panaszok elbírálása során, amelyek ezidáig – a vizsgált 2012-2017 közötti időszakban – megghiúsították az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.

Az Abtv. 17. § (1) bekezdés *e*) pontja értelmében az Alkotmánybíróság elnöke jelöli ki az előadó alkotmánybírókat. Természetesen az elnök dönthet úgy is, hogy saját maga lesz az adott ügy előadó alkotmánybírója. Sem az Abtv., sem az Ügyrend nem tartalmaz közvetlen előírást arra, hogy az elnök a szignálás során milyen szempontokat kell, hogy figyelembe vegyen. [Az Ügyrend 16. § (4) bekezdés *g*) pontja utalhat az egyenletes ügyteher biztosítására.] A döntési fórumok számarányaiból azonban jól látszik, hogy

---

<sup>69</sup> 3065/2014. (III. 26.) AB határozat, 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, 31/2014. (X. 9.) AB határozat, 5/2015. (II. 25.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, 3100/2017. (V. 8.) AB határozat. Ezekben a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz eljárásokban domináltak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos aggályok. A választások és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti összefüggések tekintetében az Alkotmánybíróságnak mára jól kiforrott gyakorlata van. Ezekkel a döntésekkel azonban jelen tanulmány keretei között részletesen nem foglalkoztunk.

az Alkotmánybíróság elnökei közel egyenlő mértékben szignáltak ügyeket az 1., 2. és 3. sz. öttagú tanácsok tagjaira. A vizsgált 62 panaszból 5 került a teljes ülés elé, 16-ot az 1. sz. öttagú tanács, 19-et a 2. sz. öttagú tanács és 22-t a 3. sz. öttagú tanács bíralt el.

Az előadó alkotmánybírók személyéből az látszik, hogy a szignálás során felülreprezentáltak voltak Szívós Mária, Szalay Péter és Lévy Miklós alkotmánybírók, illetve sok ügyet „tartott magánál” Paczolay Péter elnök is.<sup>70</sup> Ők négyen jegyzik a Ve. 233. §-a és az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok 82%-át, illetve a hét érdemben elbírált ügyből hatot.

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítási indokok a következők:

- határidőkkel kapcsolatos problémák,
- érintettség, jogosultság hiánya,
- jogorvoslat kimerítésének elmulasztása,
- az indítvány nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik,
- egyéb törvényi feltételnek való meg nem felelés,
- az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelés.

A visszautasítási indokok számaránya is érdekes képet mutat. Ahogy elemzésünkben is a formai indoktól haladtunk a tartalmi indokok felé, úgy a számarányok is ennek megfelelően növekednek.

Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítások egyes indokai tehát a következők szerint alakultak:

- határidőkkel kapcsolatos problémák: 5 döntésben,
- érintettség, jogosultság hiánya: 8 döntésben,
- jogorvoslat kimerítésének elmulasztása: 8 döntésben,
- az indítvány nem Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik: 12 döntésben,
- egyéb törvényi feltételnek való meg nem felelés: 16 döntésben,
- az Abtv. 29. §-ának való meg nem felelés: 17 döntésben.

A visszautasítások 31%-a egy szubjektív feltételhez kötődik: az Alkotmánybíróság úgy mérlegelt, hogy a panasz sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel. A 8. alfejezetben részletezett feltételeknek való meg nem felelés

---

<sup>70</sup> A vizsgált 62 ügyből előadó bíróként jegyzett döntések száma: Szívós Mária esetében 20, Szalay Péter esetében 11, Lévy Miklós és Paczolay Péter esetében 10-10, Kovács Péter esetében 5, Juhász Imre esetében 3, Lenkovics Barnabás esetében 2, míg Dienes-Oehm Egon esetében 1 volt.

is részben egyfajta szubjektív elemet tartalmaz, így megállapítható, hogy csak a visszautasítások fele alapul objektív kritériumok hiányára.

# A LETÉTI SZERZŐDÉS

## GONDOLATOK A LETÉTI SZERZŐDÉS SAJÁTOSSÁGAIÉRŐL A RÓMAI JOGI HAGYOMÁNY, VALAMINT AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR JOGFEJLŐDÉS FÉNYÉBEN

SZALMA JÓZSEF

*professor emeritus (KRE ÁJK), az MTA doktora*

### 1. Colloquiális fogalom meghatározás és kérdésselvetések a letét jogi sajátosságairól, létrejveteléről, tartalmáról, válfajairól

#### 1.1. A letéti szerződés kiinduló definíciója és a letéti szerződés megkötésével kapcsolatos dilemmák

A letét legegyszerűbb, legrövidebb meghatározása szerint nem más, mint *idegen dolog felelős őrzése vagy felügyelete*.<sup>1</sup> E fogalom meghatározás azonban nem teljes, hiszen nem válaszol arra a kérdésre, *hogyan jön létre* a letét, vajon formális, vagy nemformális (konszenzuális, szóbeli, v. alakmentes) szerződésről volna-e szó. Ezen kívül felmerül a kérdés, hogy létrejvetelétől, egyes válfajainál fogva is, melyek egyfelől az őrző, azaz a letéteményes, másfelől a letétes kötelezettségei és jogai. Ha e szerződés ingyenes, értelemszerűen a

---

1 Ld. Az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv (ABGB) 957. paragrafusát: „Verwahrungsvertrag. Die Verwahrung ist die Übernahme einer fremden Sache in Obsorge.“ Ld. pl. in: *Kodex des österreichischen Rechts, Bürgerliches Recht, ABGB, 2012/2013*, Hrsg. DORALT, Werner, Lexis/Nexis, Wien, 2013, 107. Pontosabban az OÁPtk. definíciója szerint: „Ha valaki idegen dolgot felügyelet céljából átvett, letéti szerződés keletkezik. („Wenn jemand eine fremde Sache in seine Obsorge übernimmt, so entsteht ein Verwahrungsvertrag“). Látható, hogy a szerződés az átvételtől keletkezik, tehát az OÁPtk. a reálszerződés koncepciójának talaján áll. Ezt megerősíti a második mondat is: „Das angenommene Versprechen, eine fremde, noch nicht übergebene Sache in Obsorge zu Übernehmen, macht zwar den versprechenden Teil Verbindlich, es ist aber noch kein Verwahrungsvertrag.“ (Az elfogadott ígéret idegen dolog felügyelete céljából történő átvételről kötelezi az ígértetevőt, ez azonban még átvétel hiányában, nem őrzési szerződés). Az OÁPtk. következő, 958. paragrafusa szerint az őrzési szerződés az átvevő javára nem hoz létre tulajdont, hanem csupán birtokot, egyúttal használati jogot sem, ő csupán egyszerű birtokos (Inhaber) aki köteles a rábízott dolgot megóvni a károsodástól. (Er ist blosser Inhaber mit der Pflicht, die ihm anvertraute Sache vor Schaden zu sichern).

letéteményesnek csupán őrzési kötelezettsége van. Ekkor is kérdés, hogy az őrzőnek mely fokú gondosságot kell tanúsítania. Továbbá az is kérdés, hogy a letéteményes jogosult-e a letett dolog használatára vagy sem. S ha igen, vajon az ilyen letét, letét „marad-e”, vagy más nevesített szerződéssé alakult-e át, illetve a letétnek egy alfajáról, avagy a letéttel vegyes szerződésről volna-e szó.

Ha a letét visszterhes, felmerül a kérdés, hogy ez egymagában kihat-e az őrzés kívánt gondossági fokára (felelős őrzés, custodia). Az a kérdés is tárgyalható, hogy vajon a letét tárgya csak ingó, vagy netán ingatlan is lehet. Továbbá az is vitatott kérdés, hogy az őrzés tárgytól függően, vagyis attól, hogy egyedileg vagy fajlagosan meghatározott dologról van-e szó, az őrző ennek a dolognak ideiglenes tulajdonosává, vagy csak felelős, jogszerű birtokosává vált. Felmerül továbbá az a kérdés is, hogy ingyenes, akár visszterhes letét-változat esetében, ki viseli a letett dolog (karbantartási) költségeit, nemkülönbön tönkremenetelének kockázatait. Tehát az a kérdés is körül járható, ki viseli és mennyiben, a letett dolog tönkremenetelének, sérülésének, elvesztésének kockázatát, azaz a kártérítési kötelezettség mértéke és faja (szerződési vagy esetleg deliktualis). Számos egyéb vitás kérdés is felmerülhet. Természetesen, ezekre a kérdésekre nem lehet „univerzális” válaszokat nyújtani, csupán kísérlet szintjén adhatók meg a válaszok, figyelemmel a jogfejlődés állandó és változó tapasztalataira.

Kérdés, hogy amennyiben a letétes viseli a költségeket, márpedig ez általánosan elfogadott szabály, vajon ez egymagában kihat-e a letét, alapjellemzőjére, azaz „ingyenes” szerződéstípus voltára, vagy sem.

A létrejövetel tekintetében a jogösszehasonlításban több ismert módozat áll fenn. Az első szerint a letét a letétes és a letéteményes egyszerű, – letét tárgyára vonatkozó, letéteményes őrzési kötelezettségét előírányzó jogügyleti akaratmegegyezésével jön létre (tehát *konszenzuális* szerződés).

A második módozat szerint, e szerződés majd csak az akarategységet követően jön létre, nevezetesen akkor, amikor az őrzés céljából ígért dolog *tényleges átadására* sor került (ún. *reál szerződésről* szóló koncepció). E koncepció szerint a letétről szóló megállapodás egymagában nem tekinthető szerződésnek, s csupán *előszerződésként*<sup>2</sup> minősíthető. Ugyanis a szerződés létrejöveteléhez szükség van

---

2 A Ptk. az előszerződést 6:73 paragrafusának (1)-(3) bekezdése szabályozza. Az (1) bekezdés szerint, ha a felek abban állapodtak meg, hogy későbbi időpontban egymással szerződést kötnek, és megállapítják e szerződés lényeges feltételeit (helyett helyesebb lett volna: elemeit), a bíróság e feltételek szerint, a szerződést bármelyik fél kérelmére létre hozhatja. A magyar Ptk. az osztrák doktrínához képest, eltérő koncepciót fogadott el. Az osztrák doktrína szerint, az előszerződés megkülönböztetendő a pontozattól – punk-

még egy aktusra – a letét tárgyának tényleges átadására. Az átadás a reálkoncepció szerint konstitutív, jogkeletkeztető jelleggel bír, azaz egyben főszerződési aktusként is és ennek formájaként is tekinthető, hiszen ettől kezdve vált ki a letéti szerződés joghatást, amitől kezdve a letéteményes őrzési kötelezettsége létre jön. Ha így tekintünk rá, akkor ez egy egyoldalúan kötelező szerződés, vagyis e szerződés lényege a letéteményesnek a visszaszolgáltatási kötelezettségéből áll. Más szóval, ettől, az átadástól kezdve jön létre a letéteményes őrzési és felszólításra történő visszaszolgáltatási kötelezettsége.

Egyébként az átadás tényét a jogirodalom, gyakorta, a jogkeletkeztető jellemző mellett, amint a többi tradicionális reálszerződésnél, sajátos formának, alakszerűségként minősíti.<sup>3</sup>

A harmadik módozat szerint, a letét *formális szerződés*, azaz legalább egyes nemei, fajai tekinthetők ilyeneknek, s csupán írásbeli lényeges forma teljesítése útján történik megkötésük. Pl. professzionális, vállalkozói áruraktározás-őrzés esetén. Ez tartalmazza a fajlagos áru faját, mennyiségét és minőségét. Mivel ezen a raktáros tulajdonjogot szerez, forgalmazhatja is és ennek érdekében

---

tációtól. A tipikus előszerződés, csupán a jövőbeni főszerződés típusát jeleli ki, a fő elemek nélkül. Rendeltetése a felek közötti jogügylet-tervezés. A másik típus értelmében van olyan előszerződés, amely már a fő szerződés lényeges elemeit (pl. adásvételnél az ár és az átruházandó dolog) tartalmazza (ez nem más, mint a punktáció, v. pontozat). A letétnél az előszerződést (tehát a letétről szóló megállapodást) követően, a főszerződés megkötésére, a reál koncepció szerint, akkor kerül sor, amikor az őrzendő dolog átadása ténylegesen megtörtént. Gyakorlati következménye az első típusú, csupán a szerződés nemét, nevesítését meghatározó előszerződésnek az hogy, szemben a Ptk. megoldásával, bírói úton nem kényszeríthető ki. Ennél, az ígéret beváltásának hiánya – azaz a főszerződés „meg nem kötése“, csupán a szerződési érdekkár fizetésének következményével jár. Azért, mert e változat nem tartalmazza a szerződés fő elemeit (essentialia negotii). A pontozat azonban perelhető, mivel tartalmazza a szerződés fő elemeit. Ennélfogva van az, hogy amennyiben a felek a mellékes kikötésekről nem állapodtak meg (pl. teljesítés helye, időpontja), az erre vonatkozó hiányzó jogügyleti akarukat a bíróság határozatával pótolhatja, pl. megsabhatja a teljesítési határidőt. Hogy melyek a fő, vagy lényeges elemek, ezeket a nevesített szerződéseknél maga a törvény szabja meg. Mellékes elemek (incidentalia negotii) rendszerint a teljesítési határidő, a teljesítés helye, stb. A lényeges, fő elemek nélkül a fő szerződés nem jön létre. A letétnél a leteendő dolog az átadás és az őrzés a szerződés fő elemeit képezi, a reál koncepció szerint. Ld. pl., SZALMA József: *Előszerződés-főszerződés, pactum de contrahendo az európai és a magyar magánjogban*, In: A jogi személyek az új Polgári törvénykönyvben, szerk. PUSZTAHELYI Réka, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2013, 225-236.

3 V. ö., FLUME, Werner, *Allgemeiner Teil des bürgerliches Rechts*, 2. kiadás, Berlin, Heidelberg, New York, Springer Verlag, II. kötet, *Das Rechtsgeschäft*, 1965; ibid, *Rechtsgeschäft ud Privatautonomie*, Hundert Jahre deutsches Rechtsleben, Deutsche Juristentage, I. kötet, 1960.

értékpapírt bocsáthat ki. Ám a raktáros, az őrzés lejárta után a megőrző köteles az árut vagy értékét visszaszolgáltatni az őrzésre megbízó, azaz a letétes javára.

### 1.2. A letét tartalma és jellegzetességei

További kérdések merülnek fel a letét tartalmát, tehát a felek (esetleg kölcsönös) kötelezettségeit, valamint e szerződés ingyenes és visszterhes változatát illetően. Amennyiben és ahol e szerződés *konszenzuális*, tehát melynél a szerződés felek közötti egyszerű (szóbeli, nemformális) akaratmegegyezéssel jön létre, e szerződés *eleve visszterhes, vagy legalább viszonos*, és ily' módon nem ingyenes jelleget ölt. Úgy tűnik, ezt a koncepciót fogadta el az új magyar Ptk. és a svájci Kt. A legtöbb európai nemzeti polgári jogi kódex azonban a római jogi hagyományokat, de nemcsak a „hagyomány” tisztelete miatt, hanem jogi természetére való tekintettel fogadta el, vagyis azt, hogy a letét – „logikájánál”, helyesebben, jogi jellegénél, sajátosságainál fogva, reálszerződés.

A konszenzuális letétnek szerződési koncepciója szerint, a letét már az akaratmegegyezéstől kezdődően létre jön, az átadás nem konstitutív, csupán *teljesítési* jelleget ölt. Az átadás tehát ebben a koncepcióban nem a szerződés létrejövetelének konstitutív aktusa, hanem a megállapodás megvalósítása. E koncepcióban, a konszenzusnál fogva, a letétes arra kötelezi magát, hogy őrzésre átadja a letéteményesnek valamely dologát, a letéteményes pedig arra, hogy e dolgot őrzés után (határozott időre szóló esetben a határidő lejárta után, határozatlan időre szóló esetben, elvben bármikor a letétes felszólítására) eredeti állapotában visszaszolgáltassa. A konszenzuális koncepció értelmében tehát, a feleknek a megállapodástól kezdődően kölcsönös kötelezettsége van, leegyszerűsítve, ezek a letétes oldalán a dolog átadása, a letéteményes oldalán a dolog visszaszolgáltatása. Azonban az ilyen értelemben vett letét visszterhessége *nem egyidejű*, hanem *egymást követő* (*contractus bilateralis inaequalis*). Értelemszerűen (vagy: *ad absurdum*), a letétes nem követelheti vissza a letéteményestől azt a dolgot, amit még át sem adott. Ha a letét netán konszenzuális, akkor a letéti ígéret elfogadása esetén a letétes ígéretének megvalósítása kikényszeríthető (bíróilag érvényesíthető).

Kérdés, hogy az ilyen, konszenzuális és úgymond visszterhes letétre alkalmazhatók-e a *visszterhes szerződésekre általában jellemző viszonylagos értékegyenlőséget biztosító különleges jogszabályok*, mint pl. a szolgáltatások *feltűnő aránytalansága* (*laesio enormis et ultra dimidium pars*) esetében

előírányzott megtámadási lehetőség.<sup>4</sup> Szerintem nem, kivéve, ha a letét vegyes szerződés és az őrzésért vagy ezzel kapcsolatos munkavégzésért munkadíj jár, tehát lényegében térítéses. Ebben a változatban a *laesio enormis* alkalmazható, mégpedig abban az esetben, ha a térítés aránytalanul magas az őrzési szolgáltatáshoz képest. Ebben különbözik a konszenzuális letét az egyéb *tipikus visszterhes szerződésektől* melyeknél a szerződésben vállalt kölcsönös *kötelezettségek egyidejűek*, és teljesítésük egymást feltételezik (*exceptio non adimpleti contractus* – *nemteljesítési kifogás* benyújtása alapján háríthat a követelés megvalósítása). Ilyen egyidejű, egymást feltételező kötelezettség áll fenn a szerződő felek között pl. az adásvételnél, ahol a vevő árfizetési és az eladó tulajdonba való dologátadási kötelezettsége áll egymással korrelatív kapcsolatban (*contractus bilateralis aequalis*). Ezen „valóságos”, azaz egyidejűleg visszterhes szerződések, a szerződés megkötésének időpontjában előforduló, szolgáltatások közötti feltűnő aránytalanság miatt, a visszterhes szerződések alapváltozataiban, *laesio enormis*-szal megtámadhatóak.

A konszenzuális letéti koncepció értelmében, a letétígéret beváltása, tehát a letétbe helyezés követelése, azaz az átadás *ab initio*, kedettől fogva *perelhető* és erre az ígéretevő marasztalható. A reál-szerződési koncepció értelmében azonban nem. Annál fogva, hogy a (fő)szerződés a reál-koncepció szerint, a pusztá megállapodással, átadás hiányában, még nem jött létre. A megállapodás a reál koncepció szerint, mint fentebb jeleztük, csupán előszerződés-jellegű. Az előszerződés nemteljesítése (reál letét-típus esetében, az őrzésre való átadás hiánya) tehát csupán *prekontraktuális felelősséggel* jár, pl. *perelhető* a letéteményes szerződési érdekvesztesége (pl. előkészületi költség). Az letéti ígéretevő *a reálkoncepció* értelmében *nem marasztalható bírói úton a dolog őrzésre* céljából történő átadására.

Az eredeti *római jogi* koncepció szerint, azon túlmenően, hogy ott a letét (*depositum*) *reálszerződés* (hasonlóképpen, mint a *mutuum*, *commodatum*, *pignus*) főszabályként *ingyenes*.<sup>5</sup> Vagyis, amennyiben a felek szerződésükben

4 Ld. a Ptk. 6:98. paragrafusát (feltűnő értékaránytalanság). A klasszikus letét alapformájában *ingyenes*. A *laesio enormis* miatti, sérlemet szenvedő fél által történő megtámadás pedig csupán a *visszterhes szerződések* esetében ad megtámadási lehetőséget, abban az esetben – a Ptk. megfogalmazása szerint – ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között, a szerződés megkötésének időpontjában anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezérelné, feltűnően nagy az értékaránytalanság.

5 Ld. FÖLDI András, HAMZA Gábor, *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 492. A szerzők pontos és találó, ma is időszerű fogalom meghatározása szerint „a letét olyan reálszerződés, amely nem más, mint ingó dolog ingyenes őrizetbe adása, bármikori visszaadás kötelezettségével.” (Ibid, op. cit.1606.

másként nem állapodtak meg, az őrzésért a letétes nem tartozik térítéssel a letéteményesnek. Ennél fogva az ingyenes letét esetében, mely a letétes érdekeit szolgálja, a letéteményes az őrzött dologért, azaz annak tönkremeneteléért, vagy sérüléséért rendszerint „enyhébb” felelősséggel tartozik, pontosabban – gondatlanságért nem, hanem csupán a szándékosságért felelős. A *térítéses letét* esetében azonban az őrzési kötelezettség végzése során a letéteményes részéről fokozott gondosságot követel meg, azaz kártérítési felelőssége is „szigorúbb”. Az őrző már gondatlanság esetében is felelős az őrzött dologban beálló kárért.

### 1.3. A letét fajtái

Többségi, azaz általánosan elfogadott jogirodalmi álláspont szerint. a római jogi források a letétet, alapformájában, tipikus *ingyenes* szerződésként minősítik. Amennyiben ugyanis a „*letét*” *visszterhes*, igazán nem is letétről volt szó, hanem *valamely más nevesített szerződés forgott fenn*, mint pl. vállalkozási, vagy munkaszerződésről (*locatio conductio operarum*) volt szó, melynél az őrző, az őrzés kapcsán valamely munkatevékenységet (is) végez.<sup>6</sup> Ezért pedig díjazás járt. Az új Ptk. a római jogi koncepciótól eltérően, de nem egyedülállóan, az új magyar Ptk. a letéti szerződést főszabályként *visszterhes* szerződésnek,<sup>7</sup> kivételesen pedig ingyenesnek tartja.<sup>8</sup> A visszterhességből következik a Ptk.-nak,

---

széljegyzetszám). A szerzők megállapítják, hogy a letétből egyenlőtlenül kétoldalú kötelelem keletkezik. A főszolgáltatás a dolog megőrzése és bármikori felhívásra való visszaadása. A szerzők megállapítják, hogy a letéteményes nem használhatja a dolgot. A letéteményes, mint ingyenadós a dolog elvesztéséért csak a dolusért felel. Ha azonban felhívásra nem adja vissza a dolgot, mint késedelmes adós, felelős a vis maiorért (erőhatalom) is. Ha a letéteményes a dolgot mégis (*furtum*) használná, szintén vis maiorért is felelős a használat folytán és következményeként beálló károkért.

6 Példaként hozható fel az Osztrák Általános Ptk. 959. paragrafusa, amely arról szól, hogy amennyiben a letét térítéssel, vagy a megőrző használati jogával jár, akkor más szerződésről van szó, pl. kölcsönről, haszonkölcsönről. A paragrafus magyar fordításban a következőkről szól: Amennyiben a letéteményes az ő kérelmére, vagy a letétes engedélyével a letett dolog használatba vehető, a letéteményes részéről (...), ingyenes használat esetében, marad az őrzési szerződési minősítés, ha azonban használatra azaz gyümölcsöztetésre alkalmas dologról van szó, akkor a szerződés átalakul kölcsönné, vagy haszonkölcsönné és ennek folytán az ezekhez a szerződésekhez fűződő jogszabályok és kötelezettségek alkalmazására kerül sor. Ld. DORALT i. m. 107.

7 A Ptk. 6:360. paragrafusában (Letéti szerződés) előírja, hogy a „letéti szerződés alapján a letéteményes a szerződésben meghatározott ingó dolog megőrzésére és annak a szerződés megszűnésekor történő visszaadására, a letéti díj fizetésére köteles.” (Ld. pl. in: Ptk., Patrocinium, Budapest, 2017, 289).

8 Ld. a Ptk. 6:365. paragrafusának (1)-(3) bekezdéseit (*Ingyenes letét*): „(1) E fejezet ren-

azon megoldása, mely szerint a letétményesnek a letett dolgokon *zálogjoga* van a letéti díj, valamint a letéti költség biztosítása céljából.<sup>9</sup>

Van olyan álláspont is, mely a visszterhes letétet az ún. *vegyes szerződések* körébe sorolja (pl. Karl Larenz). Továbbá olyan álláspont is előfordul, mely szerint a visszterhes letét tulajdonképpen az „általános” letéthez képest *speciális*, különleges letéti alakzat. Van olyan nézet is, mely szerint már a római jog is ismerte, nemcsak az ingyenes, hanem a térítéses (visszterhes) letétet és ez már akkoriban letéti minősítéért nyert, s nem más szerződést takart.<sup>10</sup> A nemcsak doktrinális kérdés, probléma, nyilván arra vezethető vissza, hogy a térítéses letét marad-e letét, vagy átalakul más nevesített szerződéssé, és ennek eredményeképpen legfeljebb *letéttel vegyes, avagy speciális letéti szerződésről lehet szó*. A mai európai kontinentális nemzeti jogrendszerek doktrinája többségben „marad annál”, hogy a tipikus polgári jogi letét alapvonulatában és főszabályként ingyenes, de a letétnek mindenütt megvannak a térítéses, vagy különleges változatai is, főként a *vállalkozási* típusú letéteknél. Igaz, e térítéses változatnál a feleknek *kifejezetten ki kell kötni a térítést*, mint az őrzés, vagy az

---

delkezéseit megfelelően alkalmazni kell az olyan letéti szerződésre, amely alapján a *letevő ellenszolgáltatás nyújtására nem köteles*. (2) A szükséges *költségek* megtérítését a letéteményes akkor is követelheti, ha a letét egyébként ingyenes. (3) Ingyenes letét esetén a letéteményes a *szerződésen kívüli károkozásért való felelősség* szabályai szerint felel azért a kárért, amelyet a letevő a letett dolog elvesztése, elpusztulása, vagy megrongálódása folytán szenved.” Hozzáfűzhető, nota bene, hogy a Ptk. megoldásával ellentétesen, általában, más jogrendszerekben, a visszterhes és nem az ingyenes letétért szigorúbb a felelősség. A deliktuális felelősség általában „szigorúbbnak” tekinthető, mint a szerződési. Mivel az utóbbira nézve szélesebb körű a felelősség szerződési kimentésének lehetősége. Ha a letét visszterhes, logikusnak tűnik, hogy az őrző felelőssége „nagyobb”, mert az őrzésért térítés jár és megfordítva, az ingyenes letét esetében az őrző felelőssége „kisebb”, mivel az őrzésért nem jár térítés.

9 Ld. Ptk. 6:363 paragrafusát (Törvényes zálogjog). E rendelkezés szerint „a letéteményest díja és költségei biztosítására zálogjog illeti meg a letevőnek azokon a vagyontárgyain, amelyek a letét következtében kerültek birtokába.” (Ld. pl. in: Ptk, Patrocinium, Budapest, 2017, 289.)

10 Ld., PÓKECZ KOVÁCS Attila: *A letét ingyenes és visszterhes szerződések jogi következményei a letéteményes felelősségére a római jogban és az új Ptk. szabályozásában*. In: JUSZTINGER János, PÓKECZ KOVÁCS Attila (szerk.), *Tanulmányok az új Ptk. egyes szerződéseinek római jogi alapjai köréből*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2017, 94-110. Ld. Továbbá, PÓKECZ KOVÁCS Attila, *Ingyenes és visszterhes letét a római klasszikus jogban* (Észrevételek a D.47.8.2.23 értelmezéséhez), in: *Tanulmányok Molnár Imre tiszteletére*, Szeged, 2015, 293-306. Ld. továbbá, MOLNÁR Imre, JAKAB Éva, PÓKECZ KOVÁCS Attila, *Római jog*, Szeged, 2015, 314-315. PÓKECZ KOVÁCS Attila (szerk.), *Merces und praetium depositionis, Bemerkungen zur Auslegung von D. 47.8, 2,23*, in: *Festschrift für Knütel*, 873-886.

őrzéssel kapcsolatos munkavégzés „árát”, „díját”, s ha *ilyen kikötés nincs*, akkor *vélelmezhető az ingyenesség*. A térítés a vállalkozói típusú letétnél (amikor is az őrző professzionális őrzési tevékenységet folytat) vélelmezett, s ha van általános üzletkötési – letétre vonatkozó – feltétele a vállalkozónak, azaz a letéteményesnek, mint pl. a bankoknak, akkor a térítés mértékére nézve ezen feltételek a mérvadóak, vagy maga a letéti szerződés vonatkozó klauzulája.

A mai európai nemzeti polgári jogi kódexek szabályozása és kísérő jogirodalma, továbbá jogalkalmazása értelmében nem vitás, hogy a *polgári jogi letét* lehet, típusától, vagy a megfelelő szerződési klauzulától függően ingyenes és akár térítéses is. Ezzel szemben, a „polgári jogi” letétől megkülönböztethető a *kereskedelmi jogi (vállalkozói) letét*, mely *mindig térítéses*. Ugyanis a kereskedelmi szerződések célja a jövedelemszerzés, tehát a kereskedelmi jogi letét értelemszerűen nem lehet ingyenes. Ezen kívül a kereskedelmi jogi letét, pl. áruraktározás<sup>11</sup> professzionális, azaz fokozott gondossági elvárásokhoz, sztenderdekhez fűződik. Tehát az őrzésnél a letéteményesnek az őrzött áru jellegzetességeire, sajátosságaira kell tekintettel legyen. Pl. a romlandó áru, termény, termék, megfelelő technikai sztenderdeknek megfelelő úton történő hűtése. Magasabb szintű professzionális követelményeknek, elvárásoknak kell megfeleljen a *bankletét*,<sup>12</sup> melynek tárgya lehet pénz, értékpapír, értéktárgy. Az ilyen letét jogi sajátossága az, hogy a letét tárgya lehet fajlagos dolog (pl. pénz) de lehet egyedileg meghatározott is (pl. egyedi kidolgozású ékszer). Ezekhez a (bank) letétekhez fűződik a fokozott, professzionális *biztonsági* követelmények teljesítése a letéteményes bank részéről. A bankletét megkülönböztethető a folyószámla-szerződéstől, mert az előbbi célja értéktárgy, vagy értékpapír fokozott gondosságot igénylő őrzése, utóbbinak a célja a számlavezetés.

A letét lényegesen különbözik a *kölcsöntől*, habár az utóbbira nézve is fennforognak a Ptk.-tól de lege ferenda, klasszikus reálszerződésekre vonatkozó

---

11 A német jogban: Das Lagergeschäft, azaz olyan jogügylet, melynél a dolgok elraktározására kerül sor egy őrzésre specializált vállalkozás keretében, a raktárfenntartó által kezelt raktárban. A raktározó, v. raktártartó az árut, azaz javakat, a vállalkozóként veszi át és ellenérték fizetése mellett őrzi. E javakon a vállalkozónak a letét tárgyán törvényes zálogjoga van, mindaddig amíg birtokában maradnak. Ez biztosítja, az őrzési költségeket. Ld. LARENZ, Karl, *Lehrbuch des Schuldrechts, Besonderer Teil*, Band II., Verlag C.H. Beck, München, 1981, 365.

12 Ld. a német jogban: Verwahrung von Wertpapieren, – értékpapírok megőrzése bankoknál. Az 1927. (II.4.) évi *Depogesetz* (Letéttörvény) értelmében megkülönböztetést nyert a *különleges őrzés* (Sonderverwahrung), a *gyűjtőőrzés* (Sammelverwahrung) és a *csereőrzés* (Tauschverwahrung), melynél az őrzőnek jogában állt, hogy a letétt értékpapírok helyett azonos típusú értékpapírt adjon vissza. Ld. LARENZ i. m. 365.

sajátosságok. A letét alapváltozatában a letett dolog nem kerül a letéteményes tulajdonába, hanem csupán *birtokába*. A kölcsönzött kamatos, vagy ingyenesen juttatott pénzt, ezzel szemben, a kölcsönző a kölcsönvevőnek *tulajdonába* adja. Ugyanis a pénz generikus (fajlagos) dolog, s a kölcsönvevő ingyenes kölcsön esetében ugyanannyi értékű pénz, mint generikus v. fajlagos dolog visszaszolgáltatására kötelezett. Vagy, amennyiben a kölcsön térítéses, az alapösszeg mellett köteles a kölcsönvevőnek a kölcsönző javára szerződésben megállapított kamatot is fizetni. Ezzel szemben, mint fentebb utaltunk rá, a letét tárgyát a letétes, nem a letéteményes tulajdonába, hanem rendszerint (ideiglenes, jogszerű) *birtokába* (egyesek szerint birlalatába) adja. Tehát a letéteményes elvben, más szerződési rendelkezés hiányában ugyanazt a dolgot kell visszaadja a letétesnek, amelyet őrzésbe vett. Különösképpen, ha a letét tárgya egyedi, helyettesíthetetlen egyedileg meghatározott dolog (pl. sajátos kidolgozású ékszer, képzőművészeti alkotás, mint festmény, szobor, dombormű). Ha azonban a letét tárgya helyettesíthető, generikus dolog (*rei qui numero, pondere, mensuravi habent*), akkor a letétesnek is, bármely ugyanolyan minőségű és mennyiségű dolog jár vissza, mint amilyen volt az őrizetbe vett dolog. A letét és a kölcsön döntő különbsége abban mutatkozik meg, hogy a kölcsönző a dolgot használhatja, a letéteményes pedig főszabályként nem.

A letét tárgyát illetően, a letét alapformájában a letéteményesnek csupán őrzési kötelezettsége van, ő a dolog *használatára*, továbbá jogi vagy tényleges *gyümölcsöztetésére nem jogosult*. Ha a szerződés tartalma szerint a dolog őrzőjének használati jogosultsága lenne, akkor ez, letéti elnevezése ellenére, más szerződés minősítését takarhatja, pl. akár valamely dolog bérletét. Hogy valójában mely szerződésről van szó (letét vagy bérlet, avagy kölcsön, haszonkölcsön), a *falsa demonstratio non nocet* szabálya alapján, nem a szerződésnek a felek által történő nevesítése, *elnevezése* a mérvadó, hanem a szerződés *tartalma*. Ha pl. a szerződés szerint van gyümölcsöztetési, vagy használati jog, akkor inkább a bérlet, vagy haszonbérlet szabályai a mérvadóak, mintsem a letét szabályai. Elképzelhető az is, hogy a letét bérlettel *vegyes* szerződés, ha a megőrzési kötelezettséggel együtt használatba vehető a dolog, vagy amennyiben ennek megőrzése munkavégzéssel jár, munkaszerződéssel *vegyes* szerződés (*negotium mixtum*). Ha a letét több más szerződés elemeit is tartalmazna,<sup>13</sup> oly módon, hogy akár visszterhes, vagy ingyenes, formális és nem formális szerződési típusokat tartalmaz, azaz

13 Uo. 427.

atipikus, vagy innominált jellegzetességgel is rendelkezik, – felmerül a kérdés, közülük mely szerződés szabályait kell alkalmazni. Erre a kérdésre nézve az elmélet több válaszlehetőséget, változatot nyújt.

Először is abban a tekintetben szükséges a pontosítás, *mit értünk vegyes szerződések fogalma* alatt. Az első vegyes szerződések fogalmát meghatározó elmélet szerint, a vegyes szerződések összetett szerződések, melyek több nevesített szerződést, azaz több nevesített szerződés tipikus elemeit (Typenkombinationsverträge),<sup>14</sup> vagy sajátosságait tartalmazzák. (Pl. térítéses ajándékozás, amikor a térítés kisebb az ajándékozott dolog értékénél, áránál. Ha e térítés ennek megfelel, vagy ennél nagyobb akkor már nem vegyes szerződéről, hanem adásvételről van valójában szó). A másik, vegyes szerződéseknek fogalom meghatározását célzó elmélet szerint a vegyes szerződések nem mások, mint több főszerződés-típus „mechanikus” összekapcsolása, miközben mindegyik *megtartja önállóságát*, sajátosságát, rendeltetését. De vannak olyan vegyes szerződések is, amelyek egymással „kémiai”, „vegyület” kapcsolatban állnak, így az *egyes inkorporált szerződések*, a több közül, *elvesztik önállóságukat*, *beolvadnak* a másik szerződésbe.<sup>15</sup>

Az alkalmazás tekintetében vett első elmélet, az abszorpció, vagy *bekebelezési* elmélet szerint a vegyes szerződéseknél nem kell alkalmazni az összes szerződés szabályait, hanem ezek közül csupán azt, mely a bírói megítélés, mérlegelés és értelmezés szerint *domináns*, pl. a lakhatást és ellátást célzó ún. *panzió* szerződésnél, csupán a bérleti szerződés szabályait. A

---

14 Uo. 425. Larenz példája szerint, a tipuskombináció-elméletet híven tükrözi a „lakás bérlete reggelivel” (Vermietung eines Zimmers mit Frühstück) elnevezésű szerződés, amely tartalmazza a bérlet és a vétel elemeit. Az ilyen szerződéseknél az egyik fél összes szolgáltatása különböző szolgáltatásokból áll, amelyek közül mindegyik más-más szerződésre jellemző. Lényeges, hogy ennek ellenére, a több szolgáltatás mindegyike csatoltan hozzátartozik, szerves része a szerződési kötelezettségeknek. Eközben azonban egyik szolgáltatás sem túlnyomó jellegű, olymódon, hogy a többbit „alárendelne”. Vannak azonban olyan kombinált szerződések, mint pl. a házmesteri, (Hausmeistervertrag), melynél lakás ingyenes átengedése lakás- vagy épületkartbantartási kötelezettséggel is jár, s amelynél több szolgáltatás közül az egyik domináns, azaz egymástól eltérő súlyú. (LARENZ i. m. 427-428. ). A következő változata a vegyes szerződéseknek különböző elnevezésűek, ezek között használatos, a szűkebb értelemben vett vegyes szerződések elnevezése. Ilyen szerződés lehet a szolgálattal, vállalkozással és jogügylet felügyeletével vegyes szerződés, vagy akár meghagyással (modus) vegyes ajándékozás. Mely nem teljesen ingyenes, valamely az ajándékozott dolog értékéhez viszonyítottan kisebb értékű viszonyszolgáltatást is tartalmaz. (LARENZ i. m. 428-429.).

15 Ld. pl. a francia jogirodalomra hivatkozva, PEROVIC, Slobodan: *Obligaciono pravo*. (Kötelmi jog), Belgrád, 1980, 213.

második, ún. értelmezési elmélet szerint a bíróságnak figyelembe kell vennie az összes inkorporált szerződés *lényeges elemeit*. A harmadik ún. *kreációs* elmélet szerint, vitás esetben, a vegyes szerződéseknél a felek kötelezettségeinek megállapítását a *bírói mérlegelésre* kell bízni. Eközben a bíróság a szerződési klauzulák konkrét rendelkezéseit veszi figyelembe. Ugyanis, a szerződéskötési szabadság és a konszenzualizmus (szóbeliség) elve értelmében, a felekre kell bízni, mely kötelezettséget kívántak vállalni. Azaz ezeknek az elveknek értelmében a szerződő felek jogosultak, hogy *maguk kreálják*, alkossák meg, határozzák meg, kölcsönös jogait és kötelezettségeiket.<sup>16</sup> Más szerződéssel vegyes letétnél tehát ezen elméletek egyikét kell alkalmazni. Vagyis, a letét szabályait akkor, ha ez domináns. Vagy, figyelemmel a szerződés rendeltetésére, céljára, mindazokat a kötelezettségeket kell érvényre juttatni, melyek a szerződésnek bírói értelmezése során, megfelelt a szerződő felek eredeti *egyetértő szándékának*. Problémát okozhat, ha *az egyik szerződés formális, a másik konszenzuális*. Pl. a munkavégzéssel kombinált letétnél. Ugyanis pl. a hatályos magyar jogban a letét a Ptk. főszabálya szerint (úgy tűnik) konszenzuális,<sup>17</sup> de a munkaszerződés az Mt. szerint kifejezetten formális (kötelező írásbeli alakhoz kötött).<sup>18</sup> Kérdés, hogy a munkavégzéssel egybe kötött letétnél elegendő-e a letétnek létrejöveteléhez a szóbeli megállapodás, vagy pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy a letéthez fűződő munkavégzésről a felek külön formális munkaszerződést kötelesek megkötni, mely egyben tartalmazná a vele összefüggő letétre való utalást. Erre a kérdésre az ismertetett elméletek eltérő választ adhatnak, mert a domináns szerződés elmélete szerint, ha a letét a domináns, akkor ez abszorbeálja (bekebelezi) a munkaszerződést és ennek formális voltát „kizárja”, tehát utóbbiról nem kellene formális szerződést kötni. Ami a magyar jog esetében *contra legem* (Mt.) volna. Az értelmezési elmélet, továbbá a kreációs elmélet is arról szólna, hogy a letéttel vegyes egyéb szerződés, esetünkben a munkaszerződésnek formakellékeit is figyelembe kellene venni. Ha ezeket az elméleteket alkalmaznánk, a letéti munkavégzésre vonatkozó megállapodásrész, de lege lata, akár a rá vonatkozó kellő forma hiányában, érvénytelen lenne (részlegesen semmisség).

16 Ld. pl. SZALMA József, *Obligaciono pravo*. (kötelmi jog), 6. kiadás, Újvidék, Újvidéki Egyetem Jogi Kara, 2009, 339.

17 Ld. Ptk.6:360. paragrafusát, a Ptk. 6:63. paragrafusának (1) bekezdését, a Ptk. 6:70. paragrafusát, a Ptk. 6:94. paragrafusát. In: Ptk, Patrocínium, Budapest, 289., 232., 233., 328-239).

18 Ld. 2012. évi I. törvényt a munka törvénykönyvéről (In: Kommentár. Budapest, Patrocínium, 2017, 18.). Ld. ebben az Mt. 44. paragrafusát. Mely szerint: a munkaszerződést írásba kell foglalni. Ld. továbbá az Mt. alaki kötöttségre vonatkozó rendelkezéseit.

A letét lehetséges *tárgya* szerint egymástól némileg különböznek az európai nemzeti jogrendszerek. Egyes jogrendszerek szerint, mint az osztrák, a letét tárgya lehet akár ingó, akár *ingatlan*. Más jogrendszerek szerint és ez a többségi álláspont, a letét tárgya csupán *ingó* dolog lehet, mint pl. a svájci jogban. Az új magyar Ptk. rendelkezései szerint is, a letét tárgyát csak ingó dolog képezheti.<sup>19</sup> Többségben vannak tehát azok a jogrendszerek, amelyek a letét lehetséges tárgyát csupán ingóként jelölik. Ugyanis amennyiben a „letét” tárgya ingatlan is lehetne, vagy lenne, ha erre a szerződés tartalma is utal, pl. használati jogosultságról szóló klauzula útján, akkor inkább más szerződésről van, lehet szó, pl. mezőgazdasági földbérleti, lakásbérleti szerződésről lehet szó. Elképzelhető, hogy a letét tárgya ingatlan is lehessen feltéve, hogy az átadás célja csupán az őrzésre (itt talán felügyeletre) irányul és a használat, jogi és tényleges gyümölcsötetés kizárt.

Ha a letét tárgya *ingatlan*, óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy az ilyen letéti szerződés *formális*-e, vagy elegendő az egyszerű szóbeli megállapodás. Erre a kérdésre a *prima facie* válasz az lehetne, hogy az ilyen „letéti” jogérvényesen csakis formális, azaz írásbeli alakban köthető meg, mivel az ingatlannal kapcsolatos szerződések tipikusan lényeges (*forma ad solemnitatem*) írásbeli formához kötött.<sup>20</sup> Az új Ptk. vélelmezi a szóbeliséget, pontosabban a szerződés formájára utaló általános rendelkezéseinek értelmében, a szerződések formátlanok, egyszerű szóbeli jogügyleti akaratmegegyezéssel jönnek létre, amennyiben a törvény Ptk. vagy kódexen kívüli tv., pl. közjegyzői, mást nem ír elő. Hogy az ingatlan tárgyú letét formális-e vagy sem, egyébként vitatható, hiszen a kötelező írásbeli forma az ingatlan *forgalmazó szerződésekhez* fűződik (pl. ingatlan adásvétele, ajándékozása, sőt bérlete, haszonbérlete), amelynél a tulajdon vagy a jogszerű birtoklás átruházásáról van szó. Ezzel szemben, a letétbeadásnál *nincs „forgalom”* tehát a tulajdonnak, vagy részjogosítványának (*ius utendi, abutendi et fruendi*) átruházásáról szól, mivel az ilyen letétnél az ingatlan egyes vélemények szerint csupán az őrző birlalatába kerül és nem jogszerű birtokába, mint a bérletnél. A *forgalmazási szerződés* fogalma klasszikus német jogügyleti akaratí és nyilatkozati elméletben (*Verkehrstheorie*)

---

19 Ld. a Ptk. 6:360. paragrafusát. Pl., in: Ptk., Patrocinium, Budapest, 2017, 289.

20 Ld. a Ptk. 6:94. paragrafusa (2) bekezdésének második mondatába foglaltakat: Ha jogszabály közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást ír elő, vagy a szerződés *ingatlan* tulajdonjogának átruházására irányul, a szerződésnek a *kötelező alakosság mellőzése*vel történt módosítása, megszüntetése vagy felbontása abban az esetben is *semmis*, ha az annak megfelelő tényleges állapot a felek egyező akaratával létrejött.” Ld. pl. in: Ptk, Patrocinium, Budapest, 2017, 238.).

fogant.<sup>21</sup> Az elmélet szerint a szerződések aszerint is osztályozhatóak, hogy az illető szerződés alkalmas-e valamely tulajdonjogi, vagy tulajdonjogból derivált (eredő) részjogosítvány (rendelkezési jog, használati jog, gyümölcsötvetési jog) átruházására. Ha igen, akkor ún. forgalmazási típusú szerződésekről van szó, szemben az olyan szerződésekkel, amelyek ilyen jogátruházási hatásuk nincs, köztük a letét. A letétnél, azaz alapformájánál ugyanis mind a dolog tulajdoni, mind használati joga a letétes „oldalán” marad. Többek között, az említett elmélet értelmében, ha ingatlan forgalmazásáról van szó, akkor a szerződés jogkeletkeztető, azaz lényeges alaki kelléke az írásbeli forma. Nos, az „ingatlan letét”, hacsak nem gondolunk az ingatlan ingyenes kezelésére, megőrzésére, jogi gyümölcsötvetésére, vagy használatára való jog nélkül nem letéti, hanem egyéb szerződés. Ha pedig a dolog ingó és fajlagosan meghatározott, ott a tulajdonátruházásra (tehát forgalmazásra) ugyan sor kerül, de ehhez a hatályos magyar jog szerint úgy tűnik, nem szükséges az írásbeli forma (alaki kellék).

A letét, szemben a nevesítetlen szerződésekkel (melyek olyanok, amelyek nem nyertek törvényi szabályozást), a *nevesített* szerződések körébe tartozik, mert a kontinentális kódexek, beleértve a hatályos magyar Ptk-t,<sup>22</sup> rendszerint a többi szerződéstől elkülönülten, tipikus elemeinél fogva szabályozzák.

A jogirodalom a letét külön fajaként említi az ún. *teljesítési* letétet. Ugyanis, amennyiben a hitelező késedelembe esik egy korábban fennálló kötelelem teljesítésének fogadására, azaz nem teszi meg az illető szerződési, vagy egyéb kötelemfakasztó forrásból származó kötelezettség teljesítéséhez szükséges „lépéseket”, az adós a teljesítés tárgyát letétbe helyezheti, akár bírósági, vagy

21 KUHLENBECK, Von Pandecten zum BGB, 1903.

22 Ld. Ptk. XLVII. fejezetét (*A letéti szerződések*), 6:360-6:365 paragrafusát (a letéti szerződés általános szabályai, *ingyenes letét*); XLVIII. fejezetét (a *gyűjtő és rendhagyó* letéti szerződés), 6:366-6:368. paragrafusát (gyűjtő letéti szerződés), 6:367. paragrafusát (rendhagyó letéti szerződés), 6:368. paragrafusát (*számlavezetési kötelezettség* gyűjtő és rendhagyó letét esetén); XLIX. fejezetét (a *szállodai* letéti szerződés), 6:369. paragrafusát (szállodai letéti szerződés), 6:371. paragrafusát (a *nyilvánosság* számára nyitva álló intézmények felelőssége). Utóbbi szerint a *fürdők, kávéházak, éttermek, színházak* és a nyilvánosság számára nyitva álló hasonló, továbbá a *ruhatár* felelősségére a *szállodai felelősségének szabályait* kell alkalmazni, azzal a megszorítással, hogy ezeknek az intézményeknek a felelőssége az olyan *dolgokra* terjed ki, amelyeket a látogatók ezen intézményekben *rendszerint magukkal szoktak vinni*, továbbá ha *megfelelő hely* áll a látogatók rendelkezésére dolgaik *megőrzése* céljából, az intézmény az *itt elhelyezett dolgokban esett kárért* tartozik felelősséggel. Ld. Pl. in: Ptk, Patrocinium, Budapest, 2017, 289-291.

akár banki letét vagy más közhiteles, pl. közjegyzői formájában.<sup>23</sup> Jelezvé, hogy ez egy meghatározott kötelem teljesítésére szolgál. Ennek a letétnek a jogi jelentősége, jogkövetkezménye az, hogy az adós a letevással egy másik kötelmi kötelezettségének teljesítését valósította meg, vagyis egy másik kötelmet jogszerűen és késedelem nélkül teljesített annak ellenére, hogy az eredeti kötelem szolgáltatása ideiglenesen nem a hitelező birtokába került.

A letéti szerződés a felek szerződési akaratautonómiájának „műve”. Előfordul azonban olyan letét is, mely létrejöttétől kezdve nem szerződési akarat alapján jön létre, hanem ettől függetlenül, harmadik személy általi intézkedés útján (pl. bíróság) mely egy tartozott dolgot harmadik személy megőrzésére bíz, így ezeket *kényszerletétnek*, vagy *szükségletétnek* nevezhetjük, amilyen a szekvesztráció (sequestrum), továbbá a végrehajtást elősegítő végrehajtói letéti intézkedés.

A mai jogrendszerekben külön kialakult változatát képezi a letéti szerződésnek a *szállodai letét*, melynek értelmében a szállodában specifikusan, azaz elkülönített módon letett dolgokat (pl. poggyászt) a szálloda köteles megőrizni, elvesztésük vagy sérülésükért, a szálloda felelős, legtöbbször a szállodai általános üzleti feltételekben megszabott határértékig. Az új Ptk. ezt a letétet külön nevesíti és megállapítja, hogy a szálloda felelőssége azokban a dolgokban bekövetkezett károkért áll fenn, amelyeket a vendég a szállodában kijelölt, illetve általában erre rendelt helyen vagy szobájában helyezett el, vagy amelyeket a szálloda olyan alkalmazottjának adott át, akit dolog átvételére jogosultnak tarthatott. A Ptk. értelmében a szálloda felelőssége korlátozott. Ugyanis a szálloda felelőssége alapján a kártérítés mértéke legfeljebb a napi szobaár összegének ötvenszerese. A Ptk. értelmében a felelősség ezt meghaladó mértékű korlátozása vagy kizárása semmis. Ugyancsak a Ptk. értelmében az értékpapírokért, készpénzért és egyéb értéktárgyakért a szálloda felelőssége csupán akkor áll fenn, ha a szálloda a dolgot *megőrzésre átvette*, vagy a megőrzésre átvételt *megtagadta*. Az így elhelyezett dolgokért a szálloda felelőssége *korlátlan*.<sup>24</sup> A Ptk. értelmében, a szállodát, mint letéteményest megillető *zálogjogra* a bérbeadó zálogjogának szabályait kell megfelelően alkalmazni.<sup>25</sup>

---

23 Ld. pl. a BGB 372. paragrafusát (Titel 2, Hinterlegung), mely szerint pénz, értékpapír, vagy utóbbihoz hasonló okiratokat, valamint értéktárgyakat az adós teljesítés céljából, a hitelező javára letehet, az erre alkalmas nyilvános helyeken, amennyiben a hitelező késedelemben van a teljesítés fogadására tekintetében.

24 Ld. a Ptk. 6:369. paragrafusának (1), (2) bekezdését. Pl. in: *Ptk.*, Budapest, Patrocinium, 2017, 290.).

25 Ld. a Ptk. 6:370. paragrafusát. Pl. in: *Ptk.*, Budapest, Patrocinium, 2017, 290.).

Megkülönböztetést nyert az ún. *szabálytalan vagy rendhagyó* letéti őrzés (unregelmässige Bewahrung, depositum irregulare), amely a közönséges, szabályos letétől abban különbözik, hogy a letéteményes az őrzésre letett dologon, vagy pénzen ennek átadásával megszerzi *tulajdonját*.<sup>26</sup> Ez akkor lehetséges, amikor a megőrzendő dolog jellegénél fogva *helyettesíthető* és a mikor a letéteményes ugyanazon mennyiségű és minőségű más dolgot, pl. pénzt köteles visszaszolgáltatni a letétesnek. Itt az első pillantásra tűnik csak úgy, hogy az ilyen letét tulajdonképpen nem más, mint kölcsön. A német jogban ilyen esetben a kölcsön szabályait alkalmazzák. Azonban úgy tűnik, hogy a két szerződés között különbségek is mutatkoznak. A kölcsön a kölcsönvevő érdekében áll és ez lehetővé teszi a tőkehasználatot. Ezzel szemben dolog vagy pénz megőrzésre való átadása a letétes érdekében áll, aki a megőrzés kockázataitól szabadul az átadástól kezdődően.<sup>27</sup>

Amennyiben a letéti őrzés *költségekkel* jár, a költségeket főszabályként a letétes köteles viselni.<sup>28</sup> Ez egymagában nem érinti azt, hogy a letét alapváltozatában ingyenes.<sup>29</sup> A letétes költségviselési kötelezettsége ugyanis nem azonos az őrzés díjával, az utóbbit a letétes akkor köteles teljesíteni, amikor az őrzés vegyes típusú szerződés és ennél fogva munkavégzéssel is jár.

A letett dolgokat az őrző letéteményesnek *el kell különítenie*, kivéve az ún. *gyűjtő letétnél*, ahol a letett dolgokat a letéteményes elkülönítés nélkül, együtt őrizheti, feltéve, hogy e dolgok helyettesíthetőek, azonos fajtájúak és minőségűek. Ez esetben az új Ptk. értelmében, a letevőknek közös tulajdona keletkezik a letett helyettesíthető azonos fajtájú és minőségű dolgokon. Az ilyen letét lejártával a letéteményes a letevő tulajdoni hányadának megfelelő mennyiségű, a letett dologgal azonos fajtájú és minőségű dolog

26 Ld. az új Ptk. 6:367 paragrafusát (rendhagyó letéti szerződés), mely szerint: "Ha a letét tárgya helyettesíthető dolog és a szerződés alapján a letéteményest megilleti a letett dolog használatának és az azzal való rendelkezésnek a joga, a letéteményes tulajdonjogot szerez és a letét lejártakor ugyanolyan fajtájú és minőségű dolgot ugyanolyan mennyiségben köteles a letevőnek visszaadni." Ld. pl. in: *Ptk.*, Budapest, Patrocinium, 2017, 290.)

27 V. ö. LARENZ i. m. 365.

28 Ld. pl. az osztrák jogra vonatkozóan: WELSER Rudolf – ZÖCHLING – JUD, Brigitta: *Bürgerliches Recht*, Band II *Schuldrecht allgemeiner Teil, Schuldrecht Besonderer Teil, Erbrecht*, 14. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2015, *Verwahrungsvertrag*, 226-233. Ld. a német BGB 381. paragrafusát, mely kifejezetten előírnyozza, hogy a letétes köteles viselni az őrzési költségeket. Ld. pl. PRÜTTING – WEGEN – WEINREICH: *BGB Kommentar*, 2. Auflage, Luchterhand, 2007, 635.

29 V. ö.: MENYHÁRD Attila: *Letéti szerződés*, In: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, 2. kiadás, Budapest, 2014, 1937.

kiadására köteles.<sup>30</sup> A gyűjtő letétben lévő értékpapírt a letéteményes a letevő hozzájárulása nélkül is, *alletétbe* adhatja a letéti szolgáltatás nyújtására jogosult befektetési szolgáltatónak vagy elszámolóháznak.<sup>31</sup>

A letét lehet *tartós* és *határozott időre* szóló. Egyéb megállapodás hiányában, a letét tartós kötelmet hoz létre. Mindenesetre, e tartós kötelem akkor szűnik meg, ha és amikor a letétes a letett dolgot visszaigényli. Ha a letéti szerződésbe a felek feltüntették a letét tartamának határidejét, akkor a letét elvben a határidő lejártával szűnik meg.<sup>32</sup>

Amennyiben az őrzött tárgyat, különösen helyettesíthetőt, pl. pénzt, értékpapírt az őrzőnek egy különleges, erre a célra rendelt zárt helyen kell őriznie, ellenérték vagy ellenérték nélkül, közönséges őrzési szerződésnek (széfszerződésnek, vagy *depositum regulare*-nek) nevezzük.<sup>33</sup>

## 2. A letét koncepciója az egyes európai nemzeti kontinentális jogrendszerekben

Hogy választ keressünk arra a kérdésre nézve, hogy a letét ingyenes-e, továbbá arra, hogy konszenzuális-e, reál szerződés-e, vagy netán formális, szükséges egy rövid jogösszehasonlítási kitekintés. Amit a (a) francia, (b) német, (c) osztrák és a (d) svájci tételes jog, azaz az ezekben az országokban a letétre vonatkozó jogfejlődésre tekintettel kívánunk megvizsgálni. Nem azért,

---

30 Ld., Ptk. 6:366. paragrafusának (1) bekezdését. Pl. Ptk., Budapest, Patrocinium, 2017, 290.

31 Ld., Ptk. 6:366. paragrafusának (2) bekezdését. Pl. Ptk., Budapest, Patrocinium, 2017, 290.

32 V. ö.: a Ptk.6:364. paragrafusának (1)-(6) bekezdéseit. A Ptk. előírnyozza, hogy a (1) *letevő* jogosult a szerződést *bármikor felmondani*. (2) Ha a felek abban állapodnak meg, hogy a letéteményes a letett dolgot a szerződésben meghatározott *feltételek* bekövetkezése vagy a szerződés megszűnése esetén a szerződésben meghatározott *harmadik személy* részére köteles kiadni, a letevő a szerződést a szerződésben meghatározott személy hozzájárulásával mondhatja fel. (3) A *határozatlan idejű* letéti szerződést a letéteményes tizenöt napi felmondással felmondhatja. (4) A *határozott idejű* letéti szerződést a letéteményes akkor mondhatja fel, ha a *dolog biztonsága veszélyben van*, vagy *ha a dolog őrzését nem foglalkozása körében látja el*, és a szerződéskötéskor általa *nem ismert* olyan *körülmények* következnek be, amelyek a dolog további őrzését számára nagymértékben *megnehezítik*. (5) Ha a letét a szerződésből megállapítható idő eltelte előtt szűnik meg, a letevő a *díj arányos részét* köteles megfizetni. (6) A letéteményes a letett dolgot azon a helyen köteles visszaadni, ahol őriznie kellett. Ha a *letevő a dolog visszaadását megtagadja*, a *megbízás nélküli ügyvitel* szabályait kell alkalmazni. Ld. Ptk., Patrocinium, Budapest, 2017, 289.

33 Ld. (Österreichisches) Depotgesetz, 1969, módosításai: BGBl. I 2011/53.

mert ezáltal netán „univerzális” letétjogot „találjunk”, – távol ettől – hanem csupán azért, mert keressük a letétjog jogi természetéhez, „logikájához” illő sajátosságokat, azaz általánosan elfogadott közös jellemzőit. Ezeket csak úgy érhetjük el, hogy megvizsgáljuk az egyes jogrendszerek letétre vonatkozó rendelkezéseinek megegyező (konvergens) és egymástól eltérő (divergens) megoldásait. Az elemzést talán annak érdekében is érdemes elvégezni, hogy megkeressük, az egyes nemzeti jogrendszereken belül mely megoldás működött a bírói gyakorlatban, a jogalkalmazásban, a legeredményesebben. E közben mindenképpen figyelemmel kell lennünk a közös római jogi alapokra, a hosszú jogfejlődésre, ami a letét jogi kérdéseit, dilemmáit, változatait, e történeti jog már jórészt megtapasztalta.

### 2.1. A letét a francia jogban

A francia jogban első helyen Ambroise *Collin*- és Henri *Capitant*, a XX. század legnevesebb francia szerzői közé tartozó állásfoglalását mutatjuk be.<sup>34</sup> A szerzők a különböző szerződési típusokat elemezve és osztályozva, többek között létrejövetelük módja alapján, megkülönböztetik a konszenzuális (contrats consensuels), a reál- (contrats réels) és a formális szerződéseket (contrats solennels).<sup>35</sup> E klasszifikációnak, osztályozásnak alapja, kritériuma, mércéje, nem annyira a szerződések jogi természete, hanem *létrehozatalának módja*, azaz a *létrehozatalukhoz szükséges különböző feltételek*. A konszenzuális szerződéseknél létrehozásukhoz szükségtelen bárminemű alakszerűség. A szerződés létrehozásához csupán a felek pusztá (szóbeli) akaratmegegyezése szükséges. Ez az akaratmegegyezés hozza létre a szerződést. Tehát ezeknél a szerződéseknél a szóban kinyilatkozott, v. kifejezett, megegyező jogügyleti akarat tekinthető jogkeletkeztetőnek. Ezzel szemben, a *formális* szerződések olyanok, amelyeknek a keletkezéséhez a pusztá jogügyleti akarategység mellett szükséges valamely kötelező alaki kellék (megj. ami nem mindig írásbeli alakszerűség, s ez lehet pl. a letétnél az átadás), ennek hiánya a szerződés semmisségét vonja magával. Ezeknél a szerződéseknél a forma jogkeletkeztető tényező. A francia jog szerint a formális szerződések körébe tartozik a házassági szerződés, az örökbefogadási szerződés, stb., amelyeknél a szerződés létrejöveteléhez különböző kötelező formális elemek betartását követeli meg a törvény. Notariális, *közjegyzői* formát követel meg a törvény az

34 Ld. COLLIN, Ambroise, CAPITANT, Henri: *Traité de droit civil*, tome II, *Obligations*, Théorie générale, Droits réels principaux, Paris, Librairie Dalloz, 1959, 317-319.

35 Uo. 317.

ajándékozásnál (Code civil – Cc, 931. szakasz), a házasságkötési szerződésnél (Cc 1394. szakasz 1. bekezdés), a jelzálogi szerződésnél (Cc. 2127. szakasz), a szubrogációnál (Cc 1250., 2139. szakaszok, melyek módosítását az 1955. jan. 4-i törvény valósította meg). A *reálszerződések* is alapvetően a konszenzuális szerződések körébe tartoznak, de nem minden formalitástól (alakszerűségtől) mentesek. Ezek a formalitások abban nyilvánulnak meg, hogy létrehozatalukhoz szükséges egy dolognak, az egyik fél részéről, a másik fél javára történő átadása. Négy reálszerződés van: 1) a mutuum – kölcsön; 2) a commodatum – haszonkölcsön; 3) a *depositum* – letét és a 4) pignus – zálogszerződés. A kölcsönnél pénz, a letétnél egy dolog átadásának ígérete áll fenn. Közös e szerződéseknel az, hogy a szerződés megkötését megelőzi a felek között létrejött *előszerződés (avant-contrat)*, mely az ígértetevőt arra kötelezi, hogy az ígért dolgot *átadja* a címzettnek. Az ígért *dolog átadása után, létrejön a szerződés* azzal, hogy az előszerződéssel összhangban, pl. a letétnél, a letéteményes köteles a dolgot *visszaszolgáltatni*. Azzal, hogy a letéteményes rendszerint az átadott dologon csupán *birtokot* szerez, tulajdont nem. A Code civil 1915. szakasza értelmében a letét átadással jön létre és ettől kezdve, a letéteményes azon kötelezettségével jár, hogy a letett dolgot *természetben*, azaz változatlanul visszaadja a letétesnek.<sup>36</sup> Ez azt jelenti, hogy a francia XX.

---

36 Uo. 317-318., 577-588. pontok. Ld. továbbá: Code Civil, art. 1915: „Le dépôt, en general, est un act le quel on reçoit le chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer nature ». (A letét általában olyan (jogügyleti) aktus, amely a dolog másnak való átadásából, őrzéséből és természetbeni visszaszolgáltatásából áll.) Ld.in : CODE CIVIL, Dalloz, Paris, 2003, 1685. A bírói gyakorlat szerint a dolog átadása és természetbeni visszaszolgáltatása a letéti szerződés lényeges elemeit képezi. Nem tekinthető letétnek valamely dolog átadása, a tulajdon fenntartásával, szállítás céljából.(Com.17. févriére 1981, Bull.civ. IV, no. 86). A letéti szerződés a letéteményest terhelő őrzési és természetbeni visszaszolgáltatási kötelmet hoz létre. (Civ.1-re 19. Janv. 1982, D. 1982,457, note LAROUMET, JCP 1984, II.20215, note CHABAS). A felek megegyező akaratától függ, hogy a letét ingyenes, vagy munkvégzés esetében térítéses lesz-e. (Civ. 1-re 21. Juill.1980, Bull. Civ. I. no 228). Ha a letét térítéses, a letéteményesnek a térítés kifizetéséig jogában áll a dolgot visszatartania. (Com.13. déc. 1982, Bull.civ. IV., no. 405). A Code civil 1923. szakasza értelmében, melyet az 1980. július 12-ei törvény hatályon kívül helyezett, a kivételes « konszenzuális » azaz a felek átadás nélküli pusztá akaratmegegyezésén alapuló letét csak akkor érvényes, ha a felek megegyezésüket később írásba foglalták. A térítéses letét esetében a letéteményes nem felelős azért a kárért, amely neki nem róható fel, vagyis nem vétkességéből következett be. (Cic. 1-re, 2. oct. 1980. Bull.civ.I, no.240). Ld. in: CODE CIVIL, Dalloz, Paris, 2003, 1690. A szükségletére baleset esetén kerülhet sor, a veszélybe került dolgok megőrzése, mentése céljából. (Code civil, 1949. szakasz, Requ.17. juill.1923, DP, 1923.1.203). A szerződéses szekvesztrumnál több személy dolganak letevéséről van szó ennek igazgatása, kezelése céljából. (Code civil,

századi jogban a letéti szerződés alapvonulatában ingyenes és megkötésének módja tekintetében a reálszerződések körébe tartozik.<sup>37</sup> A viszonylag újabb, XX. századvégi és XXI. század eleji francia jogirodalom is támogatja a letét alapvető, rendszerinti változatában, az ingyenességet és a reálszerződési jelleget.<sup>38</sup>

A francia jogban a *különleges letéti alakzatok* a következők: a) *szállodai letét* – depot hotelier, Code civil, 1952. szakasz; b) *bírói letét* – depot judiciaire, C.c. 1961. szakasz; c) *szükségletét* – dépôt nécessaire, C.1949. szakasz; d) *vétel kapcsán őrzésre letett dolog* – dépôt-vente, C. 1684, J. 3, 1915 J.10); e) *jótállási letét* – dépôt de garantie, Cc. 1152, 1153. szakaszok. Az  *ingyenességről*, ld. a Cc. 1917. szakaszát, a letéteményes retenciós, azaz dologvisszatartási jogáról, a leletéti térítés kapcsán, ld. a Cc. 1848. szakaszát. f) *A szekvesztrumról*, ld. Code civil 1916,1955. szakaszait. g) *A kivételesen akaratmegegyezéssel létrejövő letétről* (konszenszuális letét), ld. a Cc. 1921. szakaszát, amikor szükséges a megállapodás mellett a megállapodás írásbeli alakba foglalása. Az őrzött dolog gyümölcsseiről, ld. a Cc. 1936. szakaszát. Az őrzési kötelezettségről, ld. a Cc.

---

1956. szakasz; Civ. 1-re, 27. févr. 1985, Bull. Civ. I, no.80). A bírói letét értelmében a bíró elrendelheti egy dolog szekvesztrációját, amikor egy dolog kapcsán több személy között áll fenn jogvita, vagy amikor a kötelezett ily módon kívánja teljesíteni (vitás) kötelmi szolgáltatását. (Code civil, 1861. szakasz, Soc. 15. mars 1956, Bull. Civ.IV, no 256).

37 Ezt megerősíti az immáron hagyományos, XX. századi francia jogirodalomban: COLIN, Ambrois - CAPITANT Henri, *Cours elementaire de droit civil Français, tome deuxième, quatrième édition*, Paris, Librairie Dalloz, 1924, dépôt et séquestre (szekvesztrum és letét), 650; comparaison avec le louage (bérlettel való összehasonlítás), 527.; irregulier (szabálytalan letét), 654., nécessaire (szükségletét) et hotellerie (szállodai letét), 655. A szerzők a 650. oldalon definíciós szándékkal kiemelik, hogy a letét olyan szerződés, amely idegen dolog megőrzése céljából kerül megkötésre, amelynek alapján a letevő jogosult a letett dolog természetbeni visszaszolgáltatására. A szerzők meghatározása szerint a letét: 1) reál kontraktus; 2) inperfekt, azaz szabálytalanul szinalagmatikus; 3) lényegében ingyenes (essentiellement gratuit). CARBONNIER, Jean (In: *Droit civil, tome second, les biens et les obligations*, Paris, Presses universitaires de France, Tome second, 1959, 413- 414.) szerint a formai kellékek tekintetbe vételével, a formális szerződések körébe tartoznak a reálszerződések is, melyeknél a forma teljesítése (átadás) a szerződés érvényességét feltételezi.

38 Ld. VAUX de Moisson, *Obligation accessoire de surveillance*, RRJ, 1991/1, 41; RAYNAUD de Lage, *L'entretien*, RRJ 2001, 1269; *ibid*, *Dépôt de garantie*, BRUNO, AJPI, 1981, 351. oldal. A francia Code civil 1915 szakaszának máig változatlan rendelkezése értelmében : « A letét általában olyan jogi aktus, amellyel valaki arra kötelezi magát, hogy más dolgát őrizze, majd azt természetben visszaadja. » Ld. CODE CIVIL, 102. édition, Dalloz, Paris, 2003, 1686.: Titre onzième; Du dépôt et du séquestre, Chapitre premier,- Du dépôt en général, et de ses diverse espèces.

1915, 1927. szakaszait. Az őrzött dolog tönkremeneteléért való felelősséget és felelősségkimentő okokat, különösképpen erőhatalom esetében, ld. a Code civil 1929. és 1934. szakaszainak fényében.<sup>39</sup>

## **2.2. A letét a német jogban**

A klasszikus, azaz modern német jogirodalomban a XX. század első évtizedében, elsőként *Kuhlenbeck* foglalkozott a letéti (őrzési) szerződéssel, különösképpen e szerződés általános jellegzetességeivel, továbbá a rendhagyó, különleges letét nemeivel.<sup>40</sup> A XX. század második felének közepén kialakult német doktrína (*Larenz*) szerint<sup>41</sup> az őrzési szerződés (*Verwahrungsvertrag*) egy *dolog más érdekében történő megőrzésében* nyilvánul meg. Szavai szerint, gyakorta fordul elő, hogy az őrzési kötelezettség egy másik fennálló kötelmi jogviszonyból ered: A megbízás „megőrzi” a megbízó értékpapírjait, azaz ezeknek őrzésére is kötelezi a megbízottat; az (építési, javítási) vállalkozó egyúttal köteles megőrizni a rábízott javítási, vagy építkezési célból, megrendelő által rábízott és átadott dolgokat, anyagot). Ezekben az esetekben előáll a tárgy nemétől függő, *gondos őrizet* (*sorgfältiger Verwahrung*) kötelezettsége, valamint a *visszaszolgáltatási kötelezettség*, az adott szerződési jogviszonyból következő módon. Ez a kötelezettség lehet szolgáltatás, vagy önálló mellékkötelezettség. Ennek a kötelezettségnek a megszegése, főszabály szerint, az ún. *pozitív szerződési érdek* megsértését és ennek térítését jelenti, kivéve, ha beállt a főkötelezettség ellehetetlenülése. Idegen *ingó dolog* megőrzésének kötelezettsége azonban tárgya lehet egy önálló szerződésnek is, az őrzési szerződésnek (*Verwahrungsvertrag*). Az ilyen szerződés kötelemfakasztó, melynek tartalmát a BGB 688. paragrafusa szabályozza. E rendelkezés szerint: e szerződés által „az őrző kötelezi magát a letétes által neki átadott ingó dolog megőrzésére”. E kötelezettségvállalásnak tartalmazni kell a szerződés *lényeges elemeit*. *Larenz* elismeri, hogy ama kérdést, mikor van szó egy önálló őrzési szerződésről, avagy egy más nemű, fajú szerződés melletti megőrzésről, nem mindig egykönnyű egyértelműen megítélni.<sup>42</sup>

A megőrző nem szerez az őrzendő dologon sem tulajdoni sem használati jogot, csupán közvetlen birtokot. *Larenz* kiemeli, hogy a korábbi német

---

39 Ld. Code civil, Dalloz, 102. édition, Paris, 2003, 1986-1702.

40 KUHLENBECK, *Der Verwahrungsvertrag*, Juristische Wochenschrift, 1909, 649. Uő: *Der unregelmässige Verwahrungsvertrag*, Juristische Wochenschrift, 1910, 641.

41 Ld. LARENZ i. m. 360-370.

42 Uo. 361.

uralkodó jogirodalom szerint ezért a letét a reál szerződésekhez tartozott. Larenz véleménye szerint azonban a letét már a megállapodástól kötelez és nem csupán az átadás időpontjától. Azt azonban Larenz nem tagadja, hogy az őrzési kötelezettség majd csak az átadás után jön létre.<sup>43</sup>

Larenz értelmezése szerint az őrzés *különleges* alakzatai szerint, lehet *ingyenes* és *visszterhes* (térítéses). Az ingyenes őrzés közel áll a kamat nélküli kölcsönhöz, azzal a különbséggel, hogy a letét kizárja a használati jogot. A letétes köteles fedezni a letéteményesnek az őrzés során felmerülő kiadásait, pl. az őrzött dolog javítási költségeit, vagy állatmegőrzés esetében az állat élelmezési költségeit.<sup>44</sup>

Az eredeti őrzéstől meg kell különböztetni a szabálytalan, v. *rendhagyó* őrzést (depositum irregulare). Ebben az esetben ugyanis az őrzés tárgya helyettesíthető dolog (genera) vagy pénz, amikor is az őrzésre letett dolog *tulajdonjoga átszáll* a letevőről az őrzőre és az utóbbi csupán arra köteles, hogy a letett dolog helyett *azonos minőségű és mennyiségű dolgot kell visszaszolgáltatnia* (BGB 700. paragrafusa).<sup>45</sup>

Egyértelmű, a német BGB 688. paragrafusa (Verwahrung) szerinti kifejezett rendelkezés, mely szerint a letét tárgya csak ingó dolog lehet.<sup>46</sup> A BGB kötelmi jogi reformja (2002/2006) utáni kommentár-irodalom szerint a (változatlan) 688. paragrafus szerinti letét, őrzési szerződés tartalmazza az erre a szerződéstípusra *jellemző*, azaz a letét tipikus szolgáltatását. A letétes (Hinterleger) ennél a szerződésnél, azaz tipikus formája szerint, *ingó* dolgot ad át az őrzőnek (Verwahrer). *Térítéses* esetben visszterhes, *viszonos* (Gegenseitigkeit) kötelmet hoz létre. Más, főként ingyenes esetben, e szerződés nem tökéletes, *rendhagyóan viszonos* szerződés. A bírói gyakorlat szerint e szerződés *konszenzuális*. Jogok és kötelezettségek őrzését a 688. paragrafusa nem tartalmazza. Telek őrzése szolgálati szerződés (Dienstvertrag, BGB 611 paragrafusa), vagy megbízás (Auftrag, BGB 662. paragrafusa) szerint valósul meg.<sup>47</sup> A kölcsönnel és a bérlettel szemben, a letéteményes a letett dolgot nem használhatja, legfeljebb felügyelheti. Míg a letétnél az őrizet, felügyelet főkötelezettség, addig bérletnél vagy a kölcsönnél, ez csupán

43 Uo. 362.

44 Uo. 364.

45 Uo. 365.

46 Ld. PRÜTTING, Hans - WEGEN, Gerhard - WEINREICH, Gerd: *BGB Kommentar*, 2. Auflage, Luchterhand, 2007, 1324.

47 Ld. BAMBERGER - ROTH, Heinz - GERLEIN, Herbert: *BGB Kommentar*, 1-2. Auflage 2003, Paragraf 688, Rn 2.

mellékkötelezettség.<sup>48</sup> A különleges letéti formákra a *speciális törvények* szabályai érvényesek. Így pl. a kereskedelmi raktárőrizetre (kaufmännische Lagergeschäft) nézve a Kereskedelmi törvénykönyv (Handelsgesetzbuch) 467. paragrafus a mérvadó. Az értékpapírok, a rendhagyó letét tárgyára, többek ingóinak megőrzésére, a gyűjtőletét tárgyának megőrzésére a Raktártörvény (Depogeseztz) alkalmazandó. A közjogi letét, azaz őrzés létrejöhet koncessziós, vagy egyéb közigazgatási szerződés alapján, a bírósági végehajtó foganatosító – azaz foglalási – és őrzési intézkedései alapján, továbbá bírósági határozat alapján.<sup>49</sup> A vendég jogosult, hogy a magával hozott dolgokat a *szállodába* bevigye, letegye, anélkül, hogy ő maga gondoskodjon az őrzésről.<sup>50</sup> Az őrzést a szálloda biztosítja, alkalmazottai által. A vendég bizalommal kell legyen az iránt, hogy a szálloda a bevitt dolgokat megőrzi, azaz biztonságukat szavatolja. Annak ellenére, hogy a dolog birtokosa marad a vendég. A szállodai őrzés vegyes szerződés, mely tartalmazza a bérlet, vétel, szolgálati és vállalkozási szerződés elemeit. A szálloda őrzési kötelezettsége nem más, mint oltalmi kötelezettség (Schutzpflicht), valójában törvényen alapuló helytállási kötelezettség (gesetzliche Einstandspflicht).<sup>51</sup>

### **2.3. A letét az osztrák jogban**

Az osztrák jogban az osztrák Általános Polgári Törvénykönyvnek, a XXI. század első évtizedében nemcsak novellaszerű, hanem teljeskörű reformjára irányuló jogirodalmi törekvések is voltak, s vannak. Ezek a módosítási javaslatok, többek között, kiterjedtek a 957. paragrafusra, azaz a letéti szerződésre is. Tekintettel a letét jogtörténeti előzményeire,<sup>52</sup> ezek ellenére voltak, s vannak, a letéti szerződés szabályozásának módosítására irányuló jogirodalmi javaslatok.

---

48 Ld. BGHZ 46,43. Ld. erről, vagyis a konszenszuális jellegről, továbbá, in: *Münchener Kommentar zum BGB*, Hrsg. von REBMANN, Kurt – SACKER, Frank-Jürgen, 4-5. Auflage, München, 2003-2006, Paragraf 688, Rn 4. Ld. továbbá: PRÜTTING et al. i. m. *BGB Kommentar*, 2. Auflage, Luchterhand, 2007, 1324-1325.

49 PRÜTTING et al. i. m. 1326., Rn 10.

50 Ld. KOCH: *Zur Neuregelung der Gastwirthaftung*, Versicherungsrecht, 1966,705.; Langen, *Die privatrechtliche Stellung der Wirte und der Gastaufnahmevertrag*,1902; NIESSEN: *Zur Reform der Haftung Beherbergungsbetriebe*, MDR, 1966, 718.; POLENSKE: *Gastschaftsverträge*, 1915; WEIMAR: *Die Neuregelung der Gastwirthschaftshaftung*, Neue Juristische Wochenschrift, 1966, 1155.

51 Ld. LARENZ i. m. 366.

52 Ld. PIELER: *Offene Verwahrung fremden Geldes und Zinsenzahlung*, in: Festschrift für Rudolf Welser, Wien, 2004, 797.

Ennek ellenére, nem történtek meg a hagyományos letéti rendelkezéseket érintő változtatások.<sup>53</sup>

Maradt tehát a letét alapalakzatára nézve az eredeti reál-kontraktus-konceptió tehát az, hogy a letét majd csak az átadás után jön létre, s nem elegendő a pusztán letéti ígéret és ennek elfogadása. Továbbá az alapvető letétformára nézve jellemző az ingyenesség; az, hogy a letéteményes a letett dolog őrzésére köteles. Az is jellemző a letét alapváltozatára, hogy az őrzendő dolog a letéteményesnek nem kerül tulajdonába, hanem csupán birtokába.<sup>54</sup> Sajátos megoldása az osztrák jognak, hogy a letét tárgya, ingó dolog mellett, lehet ingatlan is.<sup>55</sup> Az osztrák jog szerint a letéti szerződés a tartós szerződések körébe tartozik, amennyiben a dolog letéteményes általi felügyelete határozatlan időre szól. Letétnek tekinthető az osztrák legfelsőbb bírósági gyakorlat szerint, a gondozásra átadott állat.<sup>56</sup> Amennyiben utólag az őrzési szerződésre jellemző elemek módosítására került sor (novatio – újítás révén, ABGB 959. paragrafusa alapján), – ez esetben a letéti szerződés egy másik szerződési típusú alakul át, pl. kölcsönné, vagy haszonkölcsönné, melyeknek szabályai válnak mérvadóvá.<sup>57</sup> Az osztrák jog szerint az őrző jogai és kötelezettségei a következők: (1) Az őrző köteles a rá bízott dolgot oly módon gondosan megőrizni, hogy a dolog elvesztésére és károsodására az OÁPt. 961. paragrafusa értelmében, ne kerülhessen sor. (2) Amennyiben ennek érdekében különböző szükséges intézkedéseket kell megtennie, az őrzési szerződésbe a munkaszerződés elemei is bekerülnek. Épület pusztán átengedése nem hoz létre letétet, hanem bérletet.<sup>58</sup> (3) A letéteményes felügyeleti kötelezettségének vétkes megsértéséért felelősséggel tartozik,<sup>59</sup> ám nem felelős az eseményért (véletlenért – Zufall).<sup>60</sup> (4) Amennyiben a letétes elmulasztotta a dologgal kapcsolatos letéteményes iránti tájékoztatási

53 Ld. RIEDLER, *Modernisierungsbedarf des ABGB in den besonderen Bestimmungen über vertragliche Schuldverhältnisse*. In: FISCHER-CZERMAK – HOPF – KATHREIN – SCHAUER: *ABGB 2011 - Chancen und Möglichkeiten einer Zivilrechtsreform*. 2008, 73. IRO, *Drittverarung von Wertpapieren: Regelungskonflikt zwischen Par.29 WAG und DepG*, Österreichisches Bankarchiv, 2009, 253.

54 V. ö.: WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 226., Rn. 865-866; EDLBACHER: *Der Gastwirtschaft des Paragrafs 970. im ABGB, im Fremdverkehr heute*, Österreichische Juristen Zeitung, 1967, 1.; KASTNER-MAYER, *Zum neuen Depotgesetz*, Juristische Blätter, 1970, 22.

55 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 226., Rn. 866.

56 Ld. OGH, *Juristische Blätter*, 1974, 622.; NEUMAYER, G., *Der Pferdeinstallvertrag und die Haftung des Stallbetreibers*, *Zak – Zivilrecht Aktuell*, 2010/535, 307.

57 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 226., Rn. 868.

58 Ld. OGH, *RZ*, 2000/10.

59 Ld. OGH *EvBl* 1995/8, mely szerint ez esetben az őrző elveszti díjazásra való jogát is.

60 Ld. OGH *Juristische Blätter*, 2012, 592.

kötelezettségét, pl. a dolog különleges értékéről, a letétes társvétkessége miatt, a kártérítés arányosan csökkenthető.<sup>61</sup> (5) Ami a *letétes kötelezettségeit* illeti, az őrzőnek a letétes csak akkor köteles térítést (Entgelt) fizetni, amennyiben ennek külön kikötésére sor került. Emellett, a letétes köteles a letéteményesnek a szükséges kiadásait fedezni (ABGB 967, 969. paragrafusok), továbbá köteles megtérítenie az ő vétkességéből eredő kárt.<sup>62</sup> (6) Ami a szerződés *tartamát* illeti, ez vagy a szerződésben felek által egyetértően megszabott *határidő leteltével*, vagy az őrzés mindkét fél egybehangzó egyetértése által kerül felmondásra (az ABGB 963. paragrafusa alapján).<sup>63</sup> (7) A letét lejártát követően a letéteményes köteles a letett dolog *visszaszolgáltatására*, beleértve a dolog növekményét (Zuwachs).<sup>64</sup>

Az osztrák jog szerint, a *különleges* őrzési kötelezettségek a letéti szerződésnek törvényi és szerződési különrendelkezéseitől függenek, mint mellékes kikötések. Ezek a külön-klauszulák gyakran arra utalnak, hogy ezen mellékes kötelmeknek „köszönve”, a letétől eltérő, *más szerződéstípus* jött létre.<sup>65</sup> Az osztrák jog a különleges letétek körében a szabályszerűtől eltérő, a sommás, a gyűjtő és a szabályszerűtlen letétet emeli ki.<sup>66</sup> A *gyűjtőletét* esetében az őrző, azaz a letéteményes köteles (a Depogesetz 7. paragrafusa értelmében), a szabálytalan letét estében, az őrzött dolgok szeparációs (elkülönített) őrzésére. Egyébként e letét esetében, a letéteményes az őrzött dolgokra nézve tulajdonjogot szerez. A több letétes azonos fajú dolgára nézve, a letéteményes köteles e dolgokat megőrizni, ezért e letétet gyűjtő letétnek nevezzük (Sammelverwahrung). Eközben a letétes a letéteményessel az őrzésre letett dolgok tekintetében társtulajdonos marad.<sup>67</sup> A szabálytalan letét az értékpapír tulajdonjoga, a megszabott értékben átszáll az őrzőre azzal, hogy a letétesnek jogában áll kötelmi jogi alapon történő visszaszolgáltatásra.<sup>68</sup>

Az OÁPtk. 970. paragrafusa szabályozza a *szállodai* letétet. Ennek első bekezdése szerint a szálloda felelős a bevitt dolgokért, kivéve, ha bizonyítást nyert, hogy a kárt nem a szálloda alkalmazottai okozták tehát, hogy a kár nem az ő vétkességüknek tudható be, azaz nekik felróhatóan, hanem idegen, a szállodába ki-be járó személyeknek. E rendelkezés a jogirodalmi minősítés

---

61 Ld. OGH EvBl 1977/264.

62 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 227., Rn. 872.

63 WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 227., Rn. 874.

64 WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 227., Rn. 875.

65 Ld. OGH, SZ, 49/37, SZ,52/70, SY, 64&62, OLG Innsbruck ZVR 2013/103.

66 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 228., Rn. 878-879.

67 Uo.

68 Uo.

szerint, a szerződési felelősségnél szigorúbb, deliktuális felelősség szabályainak alkalmazását irányozza elő. Ez a szigorítás „a nyitott kapus házának veszélyével” (Gefahr des offenen Hauses) nyert indoklást. Vagyis azzal, hogy a szállóba nagyszámú ember állandóan nem kontrollálható módon be- és kimegy. Mivel a vendég nem láthatja át a szálló szervezeti szabályait, számára nehézséget okoz, hogy az okozót megtalálja. Ezért felelős a szállásadó. A szálló felelőssége a bevitt tárgyakra vonatkozik, és ehhez a felelősséghez nem szükséges külön szerződést kötni. Itt tehát a felelősség magán a törvényi jogszabály megszegésének tényén alapul (OÁPtk. 859. paragrafus), ami hasonlítható a szerződéskötési tárgyalásokért való felelősséghez, amely szintén deliktuális jellegű, hiszen a szerződés itt még nem jött létre és itt is a felelősségi jogalkapént a törvényi jóhiszeműségi követelmény szolgál. Igaz, mind a deliktuális, mind a szerződési felelősségnél az osztrák jog szerint szükséges a vétkekesség feltétele, a 970. paragrafus szerinti a szállodai, azaz a vendéglátói felelősség ezt a feltételt nem, vagy csupán korlátozottan irányozza elő.<sup>69</sup> Éttermek és kávéházak akkor felelősek a vendég dolgaiért, pl. ruházatáért, amennyiben ezeket őrzésre, letéti szerződés alapján, pl. a vendéglátó ruhatárába, vagy pl. autóját a vendéglátó garázsába átadta.<sup>70</sup> A törvény által használt „bevitt dolgok” kifejezés alatt a jogirodalom és a jogalkalmazás azt érti, hogy e dolgokat a letevő az erre előírányzott helyre tette le.<sup>71</sup> A felelősség kiterjed a bevitt tárgyakra, azokra is, amelyek nem a letevő tulajdonában vannak, de a letét tárgyát képezték.<sup>72</sup> A szálló, vagy vendéglátó csupán akkor szabadul a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a letett dologban okozott kárt nem a vendéglátó, azaz alkalmazottai okozták, azaz ezért nem ők a vétkekesség, vagyis, nem nekik róható fel a károkozás, hanem harmadik, azaz a házba ki-be járó személy(ek)nek.<sup>73</sup>

#### 2.4. A letét a svájci jogban

A svájci kötelmi jog első helyen a letét alapváltozatát, azaz az *egyszerű v. szabályszerű, rendszerinti letétet* (gewöhnliche Hinterlassungsvertrag) szabályozza. A letéti szerződés az Or. (Obligationsrecht-Kt., kötelmi törvénykönyv) 472. szakasza szerint kötelezi a megőrzőt (Aufbewarer-Depositär), hogy a

69 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 229., Rn. 880-884.

70 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 229-230., Rn. 885.

71 Ld. OGH SZ 68/79, 1995/105.

72 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 230-231., Rn. 888.

73 Ld. WELSER – ZÖCHLING-JUD i. m. 231., Rn. 891.

letétbe helyezőnek egy ingó dolgát átvegye és az ő érdekében, biztonságos helyen megőrizze.<sup>74</sup> A rendszerinti letétnél kétely esetén, e szerződés *ingyenes*. Eközben lényeges, hogy a letét kizárólagos, vagy legalább fő rendeltetése, célja a dolog letétes érdekében történő *megőrzése*. Ebben különbözik a letét alapformája a kölcsöntől és a bérlettől, melyek lehetnek térítések.<sup>75</sup> Ezen kívül a letét alapformájában *kizárja a letéteményes használati jogát*. E jog csupán akkor gyakorolható, ha a letétes ezt a szerződésben *kifejezetten lehetővé teszi*. A letéteményes köteleessége a dolognak biztonságos megőrzése (OR 472,1). Az őrző másik kötelezettsége a letett *dolog visszaszolgáltatása* a letevőnek. Ennek *időpontja* függ a szerződési megállapodástól, vagy ennek hiányában a megőrző a dologt bármely időpontban visszaadhatja (OR 476,1). A megőrző a visszaszolgáltatást, a letétes költség- és kockázatviselése alapján, azon a *helyen* köteles megvalósítani, amit a szerződés előírányzott (OR 477). Ha az őrző a dologt nem tudja visszaszolgáltatni, *kártérítésre* köteles.<sup>76</sup> A *letétes* a letett dologt *megőrzi tulajdonjogát*, a letéteményes pedig az átadást követően tényleges és kizárólagos *birtokába* veszi.<sup>77</sup> Habár a letét a Sv.Kt. értelmében *konszenzuális szerződés*, a *letét ígérője nem kötelezhető* az ígért dolog átadásra. Ennél fogva, gyakorlatilag, a letéti szerződés *joghatását majd csak az átadást követően* fejti ki.<sup>78</sup> Tehát a reál-szerződési jelleg, fragmentumában, mégis megmaradt.

A letétesnek jogában áll, hogy a letett dologt bármikor visszaigényelje, azaz a szerződést felmondja, kivéve ha erre nézve a szerződés határidőt szabott meg, mivel az őrzés a letétes érdekében történik.<sup>79</sup> A *bírósági* letétre nézve külön jogszabályok érvényesek (OR 92 és 96), azzal, hogy a hitelező késedelme esetén az adós bírósági letét alakjában szabadul kötelezettsége alól. A *garázsszerződés* különleges letéti alakzat, melynél az őrző vállalkozó térítés ellenében a gépjármű megőrzését végzi egy *gyűjtőgarázsban*.<sup>80</sup> Ha azonban a gépjármű egy *különálló garázsrészen* nyert elhelyezést, akkor valójában *garázsbérletről* van szó. Ha

---

74 Ld. pl. OBLIGATIONENRECHT, Herausgegeben von der Bundeskanzlei, Bern, 1984,148., Art. 472 (1) bek.: „Durch den Hinterlassungsvertrag verpflichtet sich der Aufbewahrer dem Hinterleger, eine bewegliche Sache, die dieser ihm anvertraut, zu übernehmen und sie an einem sicheren Orte aufzubewahren.“ Ld. továbbá: GUHL, Theo, *Das schweizerische Obligationenrecht*, 9. Auflage (Bearbeitung: KOLLER, A., SCHNYDER. K., DRUEY, J.N.), Zürich, Schulthess Verlag, 2000, 609.

75 Ld. GUHL i. m. 609.

76 BGE 97 II 360, 109 II 474,476.

77 BGE 120 II 252,156 E.2d – Pra 1995 Nr. 275.

78 Ld. GUHL i. m. 611., Rn 6.

79 Ld. GUHL i. m. 611., Rn 8, OR 475,1, ZR,1997 156.

80 BGE 76 154.

a gépjármű átadására *javítása* céljából került sor, ez esteben a *vállalkozási szerződés* szabályait kell alkalmazni.<sup>81</sup> A *banki őrzési jogügylet* fő esetét, fajtát, pénz vagy helyettesíthető értékpapírok térítéses őrzését célozza meg. A megőrző nem a konkrétan átadott darabokat, dolgokat köteles visszaadni, hanem azonos mennyiségű pénzüsszeget, vagy értékű és minőségű értékpapírt. Ennél a letétnél a letéteményes, a bank, a helyettesíthető dolgot tulajdonába veszi és ezt használhatja, saját kockázatára.<sup>82</sup> A banknál történő pénzletét esetében, mivel az őrzésért a bank javára térítés jár vitás, hogy térítéses *kölcsön*, vagy letét szerződésről van-e szó. Ha a banknál levő pénzletét a bankot *beruházási kezelési jogát* is előírányozza, ez esetben *vegyes szerződésről* van szó (letét és megbízás, értékpapírlétét – eladási és vételi szerződés kombinációról).<sup>83</sup> A *raktárszerződés* (Lagergeschäft) alapvetően a letéti szerződés egy fajtája, tehát rá nézve mérvadóak a letéti szerződés szabályai, mert ennek a válfajnak is a célja az őrzés. Ám e szerződés eltér a letéti szerződés alapváltozatától, először is a letét sajátos tárgyára tekintettel. Ugyanis e speciális letétnél a letét tárgya nem dolog, hanem forgalomban levő, azaz forgalmazható áru. Ennélfogva a pusztán megőrzésen kívül a megőrzőnek az árura vonatkozó felügyeleti kötelezettsége is van. Szemben az egyszerű letéttel, a raktározási szerződésnél a letéteményesnek nem áll fenn olyan kötelezettsége, hogy a szerződésben megszabott határidő letelte után visszaszolgáltassa az árut. A letétes jóváhagyása nélkül a megőrző árut *gyűjtő* letétet is létre hozhat, tehát az őrzött dolgok keverésére is jogosult. (Gyűjtő letét – Sammeldepot). Ez esetben a letétesek *ex lege* letétükkel arányos társtulajdonosokká válnak. E szerződés *térítéses*, a raktáros jogosult a raktárdíjra (Lagergeld). Külön sajátossága a raktárszerződésnek az áru-értékpapír (Warenpapiere) kiadása, amelyre az őrzésre átadott javak átadása kapcsán kerül sor. Ezek névre vagy felszólításra-rendeletre szóló értékpapírok, amelyek a jogforgalomban „képviselik”, elősegítik az áru forgalmazását és ily’ módon lehetővé teszik az áru tulajdonjogának átruházását.<sup>84</sup>

### 3. A letéti szerződés koncepciója a hatályos magyar jogban

Fentebb már utaltunk az új magyar Ptk. letétről szóló általános és különleges, azaz egyes válfajaira irányuló rendelkezéseire. Ezek szerint, a magyar szabályozás *konszenzuális szerződésnek* tartja a letéti szerződést, (mint a korábbi 1959.

81 Ld. GUHL i. m. 612., Rn 10.

82 Ld. GUHL i. m. 612., Rn 11-12.

83 Ld. GUHL i. m. 613., Rn 14-15.

84 Ld. GUHL i. m. 614-615., Rn 18-22.

évi Ptk.) melyet tehát a felek egyszerű akaratmegegyezése hozza létre. Ezzel szemben, az elemzett Ptk.-k többsége, mint fentebb láttuk, a letétet reálszerződésnek tekinti, vagyis, a megegyezés csupán előszerződés, a főszerződés majd csak az ígért ingó dolog megőrzése céljából történő átadásával jön létre. A Ptk. szerint, az általános letéti alakzat, tehát főszabály szerint visszterhes. Szemben a római jogi és a tételes nemzeti kódexekben elfogadott megoldástól, mely a letétet alapformájában ingyenes szerződésnek tekinti. Az új Ptk. ugyan nevesítve előíranyozza az ingyenes letétet, de nem a letét általános vonásaként, hanem kivételes jelleggel. A Ptk. vonatkozó kommentárjában ezt a megoldást a jogalkotó azért választotta, mert a „letét napjainkban főszabály szerint [szerzői mj.: nyilván a szerződéskötési gyakorlatról van szó] visszterhes”. A megoldás eltér az Mtj.-től is, amely szerint a díj csak külön megállapodás esetén járt a letéteményesnek.<sup>85</sup> Tehát az új Ptk. szerint a letéti konszenzusban *külön ki kell hangsúlyozni, hogy az ingyenes*, amennyiben a felek az ingyenes változatot választják. Ennek hiányában az új Ptk. szerint a letét visszterhes. Pontos megoldásnak tekinthető a Ptk. azon rendelkezése, mely szerint a letéti szerződés tárgya csak *ingó* dolog lehet, bár fentebb már utaltunk arra, hogy más jogrendszerekben ingatlan is lehet, feltéve, hogy az ingatlan átadásának csupán felügyeleti (őrzési) és nem használati célja van. Az új Ptk. egyéb tekintetben elfogadja a *különleges* letéti alakzatokra vonatkozó szokásos rendelkezéseket, amilyen a gyűjtő, rendhagyó, szállodai letét, valamint a ruhatári és egyéb nyilvánosság számára nyitva álló intézményi letéti formákat, melyek lehetővé teszik az ezekben bevitt szokásos dolgok őrzését (fürdői, kávéházi, éttermi, színházi letét).<sup>86</sup>

#### **4. Következtetések**

E tanulmányomban feltett kérdésekre, a római jogi és az európai tételes jogösszehasonlítás rövid elemzés alapján úgy tűnik, az a válasz adható,

---

85 Ld, VÉKÁS – GÁRDOS i. m. 821.

86 A Ptk. letéti szerződésre vonatkozó hatályos rendelkezésekről, ld. közelebbről pl. in: SÁNDOR István (szerk.): *Polgári jog II: A kötelmi jog, a Ptk.-ban foglalt egyes szerződések*. 2. átdolgozott kiadás, Budapest, Patrocinium, 2016, 320-326. A letéti szerződésre vonatkozó részt *Fábián* Ferenc írta. A szerző(k) akár a letét általános, azaz a letét különleges formáit illetően, a tételes jog szerint tárgyalják. Az általános szabályok (op. cit. 320-322.), a szerző(k) külön kitér(nek) a különleges letéti alakzatokra, mint a gyűjtő letét, a rendhagyó letét, a szállodai letét, a nyilvánosság számára nyitva álló intézményeknél szokásos letét, a bírói letét, az ügyvédi letét, a bankletét vagy betét, a közgyűjteményi letét és a raktározási letét (op. cit. 323- 327.).

hogyan letéti szerződés eredeti és alapvonulatában, alapformájában, azaz jogi természeténél fogva, de lege ferenda, reálszerződés és egyúttal ingyenes jelleggel bír. A reálszerződések konszenzualizálására, amit az új magyar Ptk. is elfogad, van példa az európai kontinentális jogrendszerekben, pl. a német BGB, valamint svájci Kt. A konszenzuális koncepciót elfogadó szabályozások viszonylag eltérnek az eredeti római jogi hagyományoktól. A konszenzualizáció „előidézi” a visszterhességet, vagy inkább a szukcesszív viszonyosságot. E koncepció szerint a visszterhesség elsődlegesen és egymagában nem abból adódik, hogy az őrzés térítéses, díjazás ellenében történik-e, hanem abból, hogy a letéti szerződés a letét-ajánlat (ígéret) elfogadásának időpontjában jön létre a kötelelem. Ez jogilag azt kellene jelentse, hogy a letétígéret, elfogadásától kezdve a letét perelhető, bírói úton igényelhető a letétes által ígért dolog átadása a letéteményes részéről. A svájci konszenzuális koncepció-változat értelmében azonban az átadás nélküli puszta letétígéret és annak elfogadása, nem kényszeríthető ki. Ezzel szemben, a letéteményestől a ténylegesen letett, átadott dolog visszaadása igényelhető, az őrzés lejártával. Tehát a konszenzualizált letét szukcesszíve visszterhes, a letétes átadásra köteles, a letéteményes pedig ez után, köteles a letétes felszólítására visszaszolgáltatnia az őrzésre átadott dolgot. Megvan ugyan a visszterhes szerződésekre jellemző „do ut des”, csak hát azzal a sajátossággal, hogy ez a kölcsönösség nem egyidejű, mint a tipikus visszterhes szerződéseknél, hanem szukcesszív, időben egymást követő. A letétnek, azaz az letét alapváltozatának konszenzuális szerződések körébe való „besorolása” ennek folytán (és mégis) megtartotta sajátosságát, azaz ennek ellenére nem „tökéletes” visszterhes szerződés. Rá nézve nem mindig alkalmazhatók az egyidejűen visszterhes szerződésekre (*contractus bilateralis aequalis*) jellemző különleges joghatások, mint pl. a nemteljesítési kifogás (*exceptio non adimpleti contractus*), vagy netán a *laesio enormis et ultra dimidium pars*. Konszenzualizálása esetén is, tehát a letét, igazán nem is visszterhes, hanem „csupán” kétoldalú jogügylet, mint minden más szerződési jogügylet, mert a szerződés létrejöveteléhez két egybehangzó jogügyleti akaratnyilatkozatra van szükség. (Szemben az egyoldalú jogügyletekkel, mint a végrendelet, amelyeknél egy címzett jogügyleti akaratnyilatkozat is elegendő a joghatás kiváltásához). Visszterhessé a letétet igazán azt teszi, hogy az őrzés fejében a letéteményes az őrzési költségek követelése mellett és ezen túlmenően, jogosult az őrzésért járó térítésre, díjazására.

Nehéz eldönteni, hogy a letét egyes (különleges) változatai, pl. visszterhes letét, fajlagos dolog letevése, gyűjtő letét, stb. a sajátosságok szerződésbe való inkorporálását követően, valójában megmarad-e letétnek, vagy a letét

immáron nem letét, hanem *valamely más nevesített szerződés* (kölcson, haszonkölcson, bérlet, haszonbérlet, munkaszerződés), vagy esetleg *vegyes* típusú letét. Utóbbiról úgy tűnik akkor van szó, ha a gondos, felelős őrzés, egyéb szerződésre jellemző kötelezettségek (pl. munkavégzés díjazása) mellett „domináns” az őrzési kötelezettség.

Úgy tűnik mégis, hogy letétnek, a tételes magyar jogtól eltérően, jogtörténeti és jogösszehasonlítási, vagy jogelméleti szempontból nézve, két alapvető „változata” van. (1) Az első az általános (de lege ferenda), a főszabály szerinti. Ez a változat ingyenes és reálszerződés. (Az új Ptk-ban azonban ez megfordítva van: az ingyenes letét kivétel, a visszterhes a főszabály. Ugyanakkor az új Ptk. szerint a letéti szerződés nem reálszerződés, hanem konszenzuális). (2) A második változat a *speciális* vagy különleges letéti fajtákat öleli fel, amelyeknél az őrzés a letéteményes domináns kötelezettsége mellett, egyéb kölcsönös kötelezettségek és jogosultságok is felmerülhetnek, a szerződő feleknek a mellékkötelezettségekre vonatkozó akarategységétől függően.

A letét tárgya és a letéteményes jogai és kötelezettségei tekintetében, tipikus az *egyedi* dolgok őrzése, ez esetben a letéteményes a dolgot csak *birtokába* veszi át, s azt változatlanul kell visszaadnia. (Ezt fogadja el az új Ptk. is) Atipikus az a letét, amelynél a megőrzendő dolog *fajlagos* vagy helyettesíthető jelleggel bír. Ez esetben a letéteményes a dolgot *tulajdonába* veszi és nem köteles ugyanazt a dolgot visszaadni, hanem helyette akár más, de azonos minőségű és mennyiségű, súlyú dolgot, mint amilyen volt az eredetileg letett dolog köteles a letéteményes visszaszolgáltatni.

A *tértétes őrzés* közé jelentős gazdasági rendeltetésű letétformák is kialakultak, mint a bankletét, a raktárügylet stb., melyeknél az őrzőnek speciális, szakmailag magasabb szintű gondosságot, vagy őrzési biztonságot kell tanúsítania az őrzés tartama során. Ugyanakkor az őrzés minőségére nézve az őrzőnek speciális szakmai, professzionális ismerettel, tudással kell rendelkeznie. A letéteményes kártérítési felelőssége a szubjektív felróhatósági feltétel szempontjából szigorúbb, mint a nem gazdasági jellegű letéti szerződésnél. A professzionális őrző gyakran végez a pusztai őrzés mellett, az áru állagának megőrzése céljából, munkatevékenységet. A kereskedelmi letétformák ezért visszterhesek. Ezek közül egyeseknek sajátos a tárgya, nem dolog, hanem áru. Az áru a raktározó tulajdonába kerül és forgalmazhatja akár a róla szóló értékpapír útján. A visszaszolgáltatás, a kereskedelmi letétnél azonos mennyiségű és fajta dolog (áru) révén történik.

Habár a *szállodai őrzés* is professzionális, fokozott gondosságot igényel, nem feltétlenül kereskedelmi jogi jellegű, tehát a szálloda főtevékenysége

(vendéglátás) mellett mellékes, a főtevékenységet elősegítő, vagy vele járó, akár ingyenes szerződés is lehet.

A *bírói letét* szolgálhatja egy másik kötelelem teljesítését, amennyiben a hitelező a teljesítés fogadása tekintetében késedelembe esett.

A *magánjogi* letét megkülönböztethető a *közjogi* letétől vagy őrzéstől, mert az előbbi a felek egyenrangúságán alapuló magánjogi, utóbbi pedig szubordinációs elemeket tartalmazó közjogi v. adminisztratív szerződés (pl. koncesszió) megkötése útján jön létre. A közjogi őrzési és gyakran kezelési szerződés célja a közjó (természet vagy ember alkotta javak – pl. utak, terek folyók, tavak, stb.) állagának megőrzése. Vagy átadás utáni, kedvezményezett által történő őrzésen túlmenően, kezelése, vagy karbantartása, továbbá jogi gyümölcsoztetése. Előbbi esetben, azaz az őrzésért, karbantartásért a közjó tulajdonosa fizet díjat az őrzőnek, utóbbi esetben, tehát a koncesszionált közjó gazdasági felhasználása esetén, a kedvezményezett köteles fizetni a tulajdonosnak (önkormányzatnak, államnak).

A *zártkörűen fajlagos dolog* megőrzés esetén, mint pl. a szállodai letétnél (poggyász, vagy nem egyedi értéktárgyak őrzése), az őrzés professzionális szabályokon alapul, de az őrzött tárgy elvesztése, sérülése esetén a *kártérítési felelősség* rendszerint törvénnyel vagy üzletkötési feltétellel limitált, *korlátozott*.

Az őrzött dolog *tönkremenetele, sérülése, elvesztése* nyilván az őrző *szerződésszegés* miatti felelősségével jár, amennyiben az adott letétnemnél az őrző eltért az elvárt gondossági mércétől. A tanúsítandó gondosság mértéke és módja függ az őrzött dolog nemétől és az adott esetben általános vagy különleges őrzésnek minősíthető letéti őrzés elvárásaitól. Ha az őrzött dolog egyedileg meghatározott, a más dologgal való helyettesítés kizárt. Ha azonban az őrzés tárgya fajlagosan meghatározott, akkor elvben a helyettesíthetőség lehetősége fennáll. Ha tehát az őrzött dolog fajlagos (pl. pénz stb.), helyettesíthető, az őrző a dolgot tulajdonába veszi, így a konkrét dolog tönkremenetele esetén nincs akadálya annak, hogy az őrző más azonos fajú és mennyiségű dolgot adjon vissza. Ha a letét tárgya egyedi dolog, az ő felelőssége nem a res pereunt dominis szabálya alapján történik, tehát a tulajdonos letétes nem viseli a kárt, mert a letét tartama alatt a kockázatot átruházta megőrzőre. A kár azonban pénzben téríthető. Ha azonban a letett dolog fajlagos, helyettesíthető és a letéteményes tulajdonába kerül, itt érvényesül a res pereunt dominis szabálya, tehát a letéteményes köteles más azonos minőségű és mennyiségű dolgot szolgáltatni a visszaszolgáltatási kötelezettség fejében.

Egyedi dolog őrzésénél a dolog tönkremenetele vagy károsodása esetében, amikor a tulajdonos marad a letévő, felmerül az őrző kárfelelősségének

mértéke is. Annak ellenére, hogy a letevő marad tulajdonos, ő azért nem viseli a felelősséget, mert a dolog átadásával az őrzési kötelezettség felülírja a tulajdonosi kötelezettséget és itt, a res pereunt debitoris szabálya érvényesül. Az adós, letéteményes felelősségének mértéke különböző lehet, függően a letét típusától. Vagyis, erre a kérdésre a vétkesség és a szükséges gondosság foka vagy követelménye adja meg a mérvadó választ. Amennyiben a tönkremenetel, vagy a dologsérülés a megőrző vétkességébe „írható”, azaz neki felróható, akkor ezért a kockázatot a pusztá res pereunt dominis elve alapján nem a letevő, a tulajdonos viseli, hanem a megőrző, mert az őrzési kötelezettség, mint fentebb jeleztük, „felülírja” a tulajdonosi jogot, pontosabban a tulajdonosi általános kockázatviselési kötelezettségét. Hiszen a letett dolog tulajdonosa az őrzésre való átadás után a dolog megőrzésével bízta meg a letéteményest, neki azt ideiglenesen átadta, átruházta a kockázatvállalást, különösképpen akkor, ha az őrzés térítéses, díjazásos, de akár ingyenes is. Ha azonban ingyenes, a megőrző legtöbb esetben csupán olyan vétkességért felelős, mint amilyen a diligens pater familias standardja, vagy az olyan mértékű gondosság, amely a saját dologban, ügyben szükséges.

Hogy a felelősség szerződési, vagy deliktuális jelleggel bír-e, erre a kérdésre egyértelműnek tűnik, mind a de lege lata, mind a de ferenda szerinti válasz, – mármint az, hogy szerződési felelősségről van szó. A szerződési felelősség itt akkor lép fel, ha a megőrző, a letéteményes nem tanúsított, adott letét nemére való tekintettel, kellő és elvárt gondosságot. Ekkor a letéteményes szerződésszegést követett el és az ebből eredő károkért felelősséggel tartozik. Az igaz, hogy az új Ptk. különös esetben (ingyenes letét) deliktuális felelősségről, azaz ezeknek a szabályoknak a megfelelő alkalmazásáról szól,<sup>87</sup> ez azonban, úgy tűnik, nem azt jelenti, hogy a letett dolog iránti megőrzői felelősség deliktuális, hanem csupán arról, hogy adott esetre nézve, a Ptk. nem a szerződési, hanem a deliktuális felelősség szabályait kívánja alkalmazni.

---

87 Az új Ptk 6:365. paragrafusának (3) bekezdése szerint: „Ingyenes letét esetén a letéteményes a szerződésen kívüli károkozásért való felelősség szabályai szerint felel azért a kárért, amelyet a letevő a letett dolog elvesztése, elpusztulása vagy megrongálódása folytán szenved.” E rendelkezés vitatható. Azért, mert a szerződésinél szigorúbb, deliktuális felelősség szabályainak értelemszerű alkalmazását írja elő, a letét ingyenes („enyhébb”) formájára ahelyett, hogy ezt a (deliktuális-szerű) felelősséget a visszterhes letétre irányozta volna elő. Láttuk, hogy a letét ingyenes formájánál a legtöbb jogrendszer, megfordítva, enyhébb, a visszterhes letétre vonatkozóan „szigorúbb” felelősséget ír elő. Érthető, hiszen az őrzés díjazása fokozottabb gondosságra kötelezi a letéteményest.

# A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EURÓPAI TÖRTÉNETÉNEK ÁTTEKINTÉSE<sup>1</sup>

ERIK ŠTENPIEN<sup>2</sup>

*habilitált docens, Kassai Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kara*

## 1. A közigazgatási eljárás kezdetei

### 1.1. Az eljárás és az eljárásjog klasszikus modellje

Az európai jogi kultúra hagyományain alapuló állam- és jogéletben, ill. az állam- és jogtudományokban az eljárás fogalma elsősorban az igazságszolgáltatással kapcsolódott össze. Alapvetően a római jog peres eljárása volt a minta, amelynek lényege az volt, hogy az állam jogszolgáltató szervei (az esetek többségében laikusokból összeálló bíróságok) semleges pozícióban döntöttek az előttük megjelenő felek vitájában. A per szóbeli volt, magánindítvánnyal kezdődött, a bizonyítás alapvetően szóbeli volt.

A legkorábbi időkben az eljárás szorosan összekapcsolódott szakrális rítusokkal.<sup>3</sup> Amikor a szakrális jelleg lekopott, kialakultak az azonos típusú ügyekre egyaránt vonatkozó formulák.<sup>4</sup> Egyes ügytípusoknál lassan kialakult a saját eljárási cselekmény rendje. Eredetileg az eljárás maga a jogot jelentette, hiszen joga csak annak volt, aki azt az adott eljárásban érvényesíthette. Az eljárási formulák meghatározták azt is, kinek milyen eseti tényállás mellett, milyen jogosultsága volt. A közbűncselekmények<sup>5</sup> esetében a magisztrátus folytatta le a nyomozást, győződött meg a cselekmény körülményeiről, majd az elkövető bűnösségéről, később ítéletet is hozott.<sup>6</sup> A tisztségviselő hatalmának tartalmát kitevő egyéb állami döntések<sup>7</sup> általában nem jogi, hanem politikai cselekményeknek számítottak,

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

2 Doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD., habilitált docens, Kassai Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kara, Jogtörténeti Tanszék, e-mail: erik.stenpien@upjs.sk

3 A legkorábbi eljárás típusát ún. legisactios pernek nevezzük. A szakrális jellegű magánindítványt a római jog legis actionak nevezték.

4 Így alakult ki a római eljárás történetileg második típusa, a formulás eljárás.

5 Hazaárulás, emberölés.

6 A súlyos bűncselekmények esetében csak a népgyűlés dönthetett.

7 A mai terminológiával közigazgatási cselekményeknek nevezhetők.

ezért a magisztrátusi igazgatás formális és nem jogi tevékenységnek minősült.

A császárkor későbbi szakaszában a jogszolgáltatási eljárás átalakult.<sup>8</sup> A felek szóbeli vitáját felváltották a rögzített tartalmú kérelmek, a válaszokat is iratokban terjesztették elő. A bíró már jogban jártas hivatalnok bíró volt, aki a császár, illetve a császár jogban jártas tanácsadójának az iránymutatásai szerint volt köteles döntenie. A bíró az adott bizonyítási eszközöket csak meghatározott módon vehette figyelembe, például az okirati bizonyítéknak nagyobb ereje volt a tanúvallomásnál, ebben az esetben egy tanú nem volt elegendő, a tanúk adott társadalmi állása is értéksorrendet eredményezett. A büntetőügyek átkerültek a hivatalból üldözendő eljárások területére.<sup>9</sup>

A hivatalnokok eljárásában közvetlenül összekapcsolódott a hatalom (igazgatás) működése a klasszikus igazságszolgáltatási funkciókkal. A keresztény egyház a császárkori eljárások mintájára alakította ki a maga jogszolgáltatását, ez vált alapjává a kánonjogi pernek, amely XIII. században alakult ki a klasszikus formájában. Az eljárás nyomozati jellegű volt, amely szerint az eljáró bírónak hivatalból kellett a „tárgyi igazságot” felderíteni.

Az igazságszolgáltatás rendszerének középkori európai fejlődése sok tekintetben hasonló módon alakult, mint a Római Birodalomban. A fejlődés kezdetén a közösség egésze előtt folyó eljárásból fokozatosan a hivatásos hivatalnok-bíró előtti nyomozati eljárás vált, amiben a kontinentális Európában rendkívül nagy szerepe volt a kánonjogi eljárásnak. Az eljárás szoros összefüggésben állt az uralkodói hatalom intézményeivel is. Az igazságszolgáltatás közigazgatássá,<sup>10</sup> illetve a közigazgatás igazságszolgáltatássá változott. A bíró a közigazgatási hatalom cselekvő közreműködője lett.

Angliában, ahol a jogrendszerben alapvető szerepet játszott a common law, a westminsteri bíróságok kevésbé válhattak a királyi hatalom működésének közvetlen eszközeivé. A hatalom igyekezett befolyásolni az igazságszolgáltatást külön bíróságok szervezésével. E bíróságok eljárása pedig még kevésbé felelt meg a klasszikus igazságszolgáltatás elveinek.<sup>11</sup> A különbíróságok eljárása a kontinentális országok esetében is gyakorta kényelmesebb megoldás volt,

---

8 Kialakult az ún. cognitio eljárás, a későbbi inkvizitórius eljárás elődje.

9 BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha, 1981, 33.; REBRO, K. – BLAHO, P.: *Římské právo*. Bratislava, 1991, 107-136., továbbá 369-373.

10 A kor fogalmai szerint a közrend biztosításáról volt szó.

11 HATTENHAUER, H.: *Europäische Rechtsgeschichte*. Heidelberg, 1992, 335.; HOLS-WORTH, W.: *History of English Law*. London, 1972, 42.; GLADDEN, E. N.: *History of Public Administration*. Vol. I. London, 1972, 215.

mint az egyébként a királyi igazságszolgáltatáshoz tartozó fokozatosan kialakult központi bíróságok átalakítása.

### 1.2. A közigazgatási eljárás kialakulása

A polgári átalakulás az államszervezet alapvető átalakításával együtt lényegesen átalakította az eljárásjogot is. Újból alapvető elvvé és az igazságszolgáltatás intézményévé vált a klasszikus modell, amellyel összefüggésben alkotmányos joggá lépett elő a bírói függetlenség intézményes biztosítása, az ítékezésnek a közigazgatástól való elválasztása.

Az eljárás azonban – különösen a törvényi pozitívizmust előtérbe helyező kontinentális polgári jogrendszerekben – elsősorban nem arra irányult, hogy a felek jogvitájában a feleknek legmegfelelőbb, jogilag elfogadható megoldást adó döntés születhessen, hanem arra, hogy a döntés a jog – törvényhozó – vélelmezett akaratának feleljen meg. Általánossá vált a jogvita helyzetek megoldásait absztrakt módon meghatározó törvények alkotása,<sup>12</sup> ha esetenként jelentős időbeli lemaradással is. Az eljárás a törvény legmegfelelőbb alkalmazására, végrehajtására irányult. Ennek nyomán alakult ki az anyagi jog fogalma. A jogtudomány ezt követően az igazságszolgáltatásban nem elsősorban a feleket megillető egyéni (alanyi) jogok, hanem az anyagi jog, mint tárgyi jog a védelmét, illetve a törvény végrehajtását látta.<sup>13</sup>

Az anyagi jog „önállósodásának” következtében az igazságszolgáltatásban az eljárásjogot az anyagi jogoktól függetlenül értelmezték. A közigazgatásban azonban az eljárás és az eljárásjog ilyen átalakulása nem történt meg. Míg az abszolutista állam korában a közigazgatás a maga egészében a hatalom szabad működésének területe maradt, a polgári átalakulás folyamán a közigazgatás cselekvési szabadsága nagymértékben szűkült. A közigazgatás végrehajtó hatalommá alakult, feladata éppúgy az alkotmányokban és a törvényekben meghatározott közérdek érvényesítése, végrehajtása lett, mint az igazságszolgáltatásé.

Ahhoz tehát, hogy mit tehet, mit tegyen a közigazgatás, hol milyen közérdek az, amit realizálni kell, illetve milyen szervezetre bízható e közfeladatok ellátása, törvényre, vagy legalábbis törvényben adott meghatalmazásra volt szükség. Azt azonban, hogy pontosan mi a közérdek tartalma, és hogyan érvényesíthető, továbbra is a közigazgatás cselekvési szabadságában állt eldönteni.<sup>14</sup>

---

12 Elsősorban a francia, illetve napóleoni kódexek mintájára.

13 ROBSON, W. A.: *Justice and administrative Law*. London, 1951, 120.

14 KISTELEKI, K. – LÖVÉTEI, I. – NAGYNÉ SZEGVÁRI, K. – POMOGYI, L. – RÁ CZ, L.: *Egyetemes állam- és jogtörténet – Polgári kor*. Budapest, HVG-ORAC, 2002, 348.

Ebben az értelemben tehát a közigazgatás eljárása nem jogi, hanem politikai, illetve később szervezési kérdés maradt, amelyben a politikai vagy szervezési racionalitás döntött. A közigazgatási eljárás olyan nem jogi eljárás, amelynek a lényege, hogy a cselekvő kormányzat meghatározza a közigazgatás által ellátandó feladatokat, a neki alárendelt közigazgatás pedig a jogon túli, elsősorban cselekvést meghatározó kormányzati akaratot hajtja végre. A közigazgatás legyen szakszerű, de ez a közigazgatás belső kérdése. Mindezt alátámasztotta az, hogy a polgárok életébe való közigazgatási beavatkozás ekkor még aránylag csekély volt, a polgárokat érintő tevékenysége alapvetően a közrendet biztosító aktivitásból állt.

Mindamellettt a közigazgatás adott határozatai is érintették a polgárok magánéletét, ennek kapcsán tehát adottak voltak a közigazgatással szembeni konfliktusok lehetőségei is. A közigazgatás cselekvési szabadsága elvének alapján azonban ilyenkor a polgár nem számolhatott különösebb jogvédelemmel. Azonban az sem lehetett a végső megoldás, hogy semmilyen jogvédelem ne legyen. A XIX. század harmadik harmadára gyakorlati programmá vált a jogállam megteremtése. A közigazgatási eljárás és eljárásjog modern kérdései ennek kapcsán elsősorban a jogvédelem intézményeivel kapcsolatosak.<sup>15</sup> Az első ország, mely kénytelen volt a polgárok közigazgatási határozatok elleni panaszait önálló döntési fórumra bízni, Franciaország volt. Itt alakult ki a közigazgatási bíráskodás első formája – a közigazgatási bíráskodás egyik mértékadó európai változata.

## **2. Franciaország – a kontinentális közigazgatási bíráskodás szülőháza**

Franciaországban a közigazgatási bíráskodás (justice administrative) kialakulása az államhatalmi ágak merev elkülönítésének logikus következménye volt. A nagy francia forradalom nyomán törhetetlen dogmává vált, hogy a bírói hatalom nem avatkozhat a közigazgatásba, tehát nem láthatja el annak törvényességi felügyeletét sem. Napóleon országában napjainkig mértékadó felfogás szerint a közigazgatási bíráskodás a közigazgatási tevékenység része, hiszen a közigazgatás feladata a törvények végrehajtása és a közjó előmozdítása, így – az ilyen ügyekben keletkezett – vitás kérdések feletti döntés is ezt a hatalmi tényezőt illeti meg.<sup>16</sup> A francia rendszerben ismeretlen volt a közigazgatási

---

15 RÁCZ, A.: *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 56.

16 HATTENHAUER, H: *Europäische Rechtsgeschichte*. 2. Aufl. Heidelberg, 1994, 616.; LE-TOURNEUR, M: *Die Staatsräte (Conseils d'état) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung*. In: KÜLZ, H. – NAUMAN, R.: *Staatsbürger und Staatsgewalt*. Verwaltungsrecht

keresetjog, és nem volt lehetőség a közigazgatási tisztviselők bíróság előtti felelősségre vonására sem. Keresetről csak akkor lehetett szó, ha valamely intézkedés nyilvános közigazgatási érdeket sértett.

Szervezeti értelemben az 1880-as évek elejére rögzült a francia közigazgatási bíráskodás kettős szintje. A közigazgatási jogvédelmet két testület, a départementekben létrehozott főnökségi tanács (Conseil de préfecture) és az államtanács (Conseil d'Etat) látta el.

A főnökségi tanácsot minden départementben szerveztek. Kettős jellegű testület, elsősorban közigazgatási bíróság, kisebb részben közigazgatási hatóság volt. A főnökségi tanácsot az 1800. február 18-án hozott törvény létesítette. Az 1862. december 30-i és az 1865. június 21-i törvények a testületet újraszervezték. A főnökségi tanács élén a megyefőnök (préfet) állt, aki a három-négy tanácsnok (conseiller de préfecture) és egy főnökségi főtitkár (secrétaire général de préfecture) munkáját irányította. A főtitkárnak kiemelkedő szerepe volt a testületben, mert ő képviselte a közérdeket, kormánybiztosként egyúttal ügyési szerepkört is ellátott. A testületi adminisztrációt a jegyző segítette. A főnökségi tanács érdemi irányítója a megyefőnök volt, akit az alelnök helyettesített. Az alelnököt (1871-től) a köztársasági elnök évente bízta meg a testület tagjai közül.

A főnökségi tanács hatáskörébe tartozó feladatok részét a törvényekben megfogalmazott közigazgatási ügyek képezték. Ezek négy csoportját különíthetjük el. A testület döntött az egyenes adók és az azok módjára beszedendő díjak törlése vagy csökkentése iránti, az adózók részéről beadott panaszok felett. A főnökségi tanács kiemelt, törvényekben részletesen szabályozott hatásköre volt azon vitás ügyek eldöntése, amelyek a közigazgatás és a közmunkák teljesítése iránt vele szerződött vállalkozók közötti szerződésekből keletkeztek. A bíróság hatáskörét vizsgálva viszonylag szűk körben avatkozott a magántulajdon területére. Külön törvény csak azt az esetet nevesítette, amikor a közigazgatás magántulajdonú ingatlant (vagy annak egy részét) közmunkák teljesítésére vettek igénybe, és ebből kártérítési vita keletkezett. Kiterjedtebb volt az előzőnél az állami tulajdon védelmét célzó, törvényben rögzített jogvédelmi hatáskör. A közutak (korabeli értelemben: országutak, folyók, csatornák, vasutak) egyes részeinek magánszemélyek általi jogtalan elfoglalása esetén azok visszavétele, köztulajdonba visszaadása és a jogtalan foglaló pénzbírsága ügyében a főnökségi tanács döntött.

---

und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In Geschichte und Gegenwart. Jubiläumschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes I. Karlsruhe, 1963, 337.

A francia közigazgatási jogvédelem legfelsőbb szerve – korszakunkban az államtanács (Conseil d'Etat) volt. A francia államszervezet ezen alapintézménye a konzulátusi alkotmány nyomán alakult ki; hatásköre és a közigazgatási bíraskodásban játszott szerepe az 1880-as években sem változott. A testület alapfunkciója a törvények előkészítése, a közigazgatási szervek közötti koordináció biztosítása, a közigazgatási szervek és a bíróságok közötti hatásköri összeütközések feloldása volt. 1872-ig az államfő tanácsadó szerve lett, ettől kezdve ügydöntő hatáskörrel rendelkezett. Az államtanács élén az igazságügy-miniszter állt. A testület továbbá alelnökből, 32 rendes és 18 rendkívüli tanácsosból, 30 ún. folyamodásmesterből (maitres des requêtes), 36 ügyészből (auditeurs), 1 főtitkárból (secrétaire général) és a vitás ügyek osztályának titkárából (secrétaire spécial attaché à la section du contentieux) állt. Minden tagot a köztársasági elnök nevezett ki és bocsáthatott el. A tanácsosok felmentéséhez minisztertanácsai állásfoglalás kellett. Rendes tanácsos lehetett minden 30. életévét betöltött francia állampolgár, a folyamodásmesterségre 27, az első osztályú ügyészségre 33 év minimális életkort írtak elő. A tanácsosság mellett egyéb közszolgálati állást nem lehetett vállalni. A felsőoktatás tanárai, a táborno­kok, út- és híd-, tengerészeti és bányafelügyelők és -mérnökök államtanácsosi kinevezésükkel megtarthatták előbbi hivatalos állásukat, de csak egy fizetést kaphattak. A rendes tanácsosok, a folyamodásmesterek és az első osztályú ügyészek háromévi szolgálat után három évnél nem hosszabb időre más közszolgálatba is léphettek anélkül, hogy az államtanácsból távozniuk kellett volna. A rendkívüli tanácsosok a magasabb közigazgatási tisztviselők és a bírák közül kerültek ki. Ők a vitás ügyek intézésében nem vettek részt, fizetést nem kaptak. A folyamodásmesterek (maitres des requêtes) az ügyek előadói lehettek. Csak olyan ügyekben bírnak szavazattal, amelyeket ők referáltak, egyébként az illető tanácsokban csupán tanácskozási joguk volt. Az ügyészek (auditeurs) az ügyeket készítették elő, adott esetben azok előadásával is megbízhatók voltak. Előadói minőségükben szavazati joggal is rendelkeztek.

Az államtanács legfontosabb feladata a közigazgatási jogvédelem volt. Határozatai ügydöntő jellegűek, tehát a megtámadott közigazgatási intézkedést nemcsak megsemmisítették, hanem meg is változtathatták. Az államtanács közigazgatási vitás ügyekben, mint egyetlen fokú, részben mint legfelső szintű fellebbviteli közigazgatási bíróság, részben mint semmítőszék járt el. A testület elsőfokon és végérvényesen döntött a közigazgatási határozatok ellen hatáskörtúllépés címén emelt panaszokról, a köztársaság elnökének rendelete elleni kifogásokról, a megyei tanácsosok (conseil généraux) választása ellen

beadott észrevételekről, a miniszterek intézkedéseivel szembeni panaszokról. Ezen túl számos, a községi önkormányzattal, a személyi joggal és a gazdasági igazgatással összefüggő ügyben volt ügydöntő elsőfokú hatásköre.

Az államtanács semmitőszékként (Cour de cassation) működött törvénysértés (violation de la loi), hatáskörtúllépés (excès de pouvoir) vagy a hatóságot megillető jog hibás alkalmazása (détournement du pouvoir) eseteiben, attól függetlenül, hogy a határozat milyen közigazgatási ügyre vagy vitás közigazgatási kérdésre vonatkozott. Ez a hatáskör a szabályrendeletekre is kiterjedt. A hatásköri túllépésre alapított kasszációs hatáskör ilyen széles alkalmazása csak lassan, a judikatúrába bevitt magyarázatok alapján fejlődött ki, az 1880-as évekre azonban általánosan elterjedt volt. A testület döntött a különböző közigazgatási bíróságok közötti hatásköri összeütközésekről is. A közigazgatási és bírói hatalom közötti hatásköri viták eldöntése azonban nem tartozott az államtanács hatáskörébe; azt külön szervre, a tribunal des conflits-ra bízta. Az államtanács sajátos jogértelmező szerepet is betöltött. Hatáskörébe tartozott az államfő vitatott tartalmú rendeleteinek hiteles értelmezése. A testület – ezen túl – a belügyminiszter megkeresésére azon megyei, járási, községi tanácstagokat, akik feladatuk teljesítését megtagadták, közigazgatási vitás eljárás keretében lemondottaknak nyilváníthatta.<sup>17</sup>

A francia közigazgatási jogvédelmi eljárás nem tartalmazott ugyan a civiljogi eljárásban szokásos garanciális elemeket, mégis számos előremutató sajátossággal rendelkezett. Az eljárás alapvetően írásbeli, a vonatkozó törvényekben megfogalmazott célja a tényállás felderítése mellett a hatékony és olcsó igazságszolgáltatás volt. Az eljárás tárgyalási szakasza azonban nyilvános volt. Választási és adófelszólamlási ügyekben, valamint a kihágások elbírálása esetén kivételes eljárási szabályok érvényesültek.

*Elsőfokú eljárás.* A panaszt közvetlenül a főnökségi tanácshoz, előírászerű bélyeges papíron, írásban kellett benyújtani. Választási ügyekben és 30 frankot meg nem haladó adófelszólamlási ügyekben az állam ingyen szolgáltatott igazságot. A szenátorválasztó elektorok megválasztása elleni felszólalást a megyefőnöknél, községi választások ellen a polgármesternél, a járási főnöknél (sous-préfet) vagy a megyefőnöknél írásban lehetett beadni, vagy jegyzőkönyvbe mondani. Az írásbeli panaszt és a bizonyító okiratokat az ellenérdekű felekkel ismertetni kellett. Az iratbetekintési jog teljes körű volt, ha az ellenérdekű fél közigazgatási szerv vagy állami tisztviselő volt, mert ebben az esetben az okiratokat át kellett adni. Abban az esetben, ha a

---

17 RIVERO, J.: *Droit administratif*. Paris, 1990, 411.

magánfelet ügyvéd képviselte, a testület elnöke engedélyt adhatott az iratok megtekintésére. Képviselő nélküli magánszemély csak szűk értelemben vett betekintési joggal rendelkezett. Az eljárás gyorsasága érdekében a tanács határozta meg, hogy meddig lehetett a védekező iratokat becsatolni.<sup>18</sup>

A főnökségi tanács előtti jogvédelmi eljárás követte a fejlett, dogmatikailag is megalapozott francia civiljogi eljárási rendszert. A bizonyítás kötetlen volt, eszközei a polgári eljárásban alkalmazottal azonosak voltak. Legfontosabb bizonyítási eszköz a tanúbizonyítás, amelyet a szemle és a helyszíni tárgyalás egészített ki. Az elsőfokú közigazgatási per legfontosabb szakasza a nyilvános végtárgyalás volt. A tárgyalás előkészítése során az ügy előadója írásos összefoglalást készített, amelyet előre közöltek a kormánybiztossal. A tárgyalásokat az elnök tűzte ki, gondoskodott a felek és a kormánybiztos értesítéséről, továbbá a tárgyalás időpontjának nyilvánosságra hozataláról. A tárgyalás szintén a modern pervezetés rendje szerint zajlott. Az előadó ügyismertetése után a felek vagy képviselőik nyilatkoztak, majd a perbe vont közigazgatási szerv képviselőjének véleményét hallgatták meg. A bírósági döntést kivétel nélkül páratlan számú testület titkos szavazással hozta. A határozat kihirdetése mindig nyilvánosan történt. A főnökségi tanács határozatait – két hónapon belül – az államtanácshoz, költségvetést érintő ügyben a fő számszékhez (Cour des comptes) lehetett fellebbezni. Az általános jogelvektől eltérően a beadott jogorvoslati kérelem nem akadályozta a végrehajtást. A védelem fontosságát emelte ki az a szabály, hogy ha a határozat a védelem hiányában született, egy hónapon belül igazolásnak volt helye. Az igazolás ebben az esetben halasztó hatályú volt.

*Másodfokú eljárás.* Az államtanács előtti eljárást az 1879. augusztus 2-i és az 1886. november 12-i rendeletek szabályozták. Ezen utóbbi jogi norma összefoglalta az 1880-as évek elejére kialakult processzuális gyakorlatot, tehát az összehasonlításunk időszakára is releváns rendelkezéseket tartalmazott. Az államtanácshoz címzett panaszt (requête) a sérelmes határozat kihirdetésétől, illetőleg kézbesítésétől számított három, a főnökségi tanács ítélete elleni fellebbezést két hónapon belül kellett benyújtani. Az államtanács előtti vitás ügyi eljárásban az ügyvédi képviselő rendszerint kötelező volt. Kivételt képeztek az egyenesadó felszólamlási, a választási kihágási és a nyugdíjazási ügyek, valamint a hatáskörtúllépés miatt emelt panaszok, amely esetekben az ügyvédi képviselő is lehetséges volt. Az államtanácshoz beadott panasz a megtámadott intézkedés végrehajtását rendszerint nem akadályozta, de az államtanács biztosíték ellenében vagy a fizetési képesség igazolása esetén felfüggeszthette a végrehajtást.

---

18 BURDEAU, F.: *Historie de l'administration française de 18e au 20e siècle*. Montchrestien, 1989, 263.

Az *előzetes vizsgálatot* a vitás ügyek osztálya, illetőleg a vitás ügyek ideiglenes osztálya végezte. A panasz beadásáról a megtámadott felet két hónapon belül kellett értesíteni. Az ellenfélnek 15 nap, illetőleg (a lakhely távolságához képest) egy vagy két hónap alatt kellett válaszolnia. A panaszos újra nyilatkozhatott (*réponse*), amelyre az ellenfél viszontválaszt (*réplique*) adhatott. A vitás ügyi osztály járt el azon ügyekben, melyekben a teljes ülés hozhatott ítéletet.

Az ítéletet minden ügyben elvileg a vitás ügyi teljes ülés hozta. A vitás ügyek osztálya, illetőleg a vitás ügyek ideiglenes osztálya járt el viszont végső fokon azon esetekben, amelyek ügyvédi képviselőt nélküliek voltak, kivéve, ha valamelyik tanácsos vagy a kormánybiztos az ügyet a vitás ügy teljes tanácsülés elé kívánta vitetni. A vitás ügyi teljes ülés nyilvános volt. A vitás ügyi osztály ülései ezzel szemben zártak voltak; a nyilvánosságnak csak akkor volt helye, ha egyenesadó-felszólamlási, választási ügyekben a fél ügyvéddel képviseltette magát. Ugyanez a szabály érvényesült a vitás ügyek ideiglenes osztályára is. A vitás ügyi teljes ülésben a vitásügy osztály nevében egy tanácsos, folyamodásmester vagy ügyész adta elő az ügyet. Ezt követően a felek ügyvédei tehetek észrevételeket. Végül a kormánybiztos (*commissaire du gouvernement*) hatáskörét gyakorló folyamodásmester nyilatkozott. A tanácskozás zárt ajtók mellett történt; az ítéletet nyilvánosan hirdették ki. Az ítélet a francia nép nevében (*au nom du peuple français*) szólt. A bepanaszolt közigazgatási hatóságot eljárási költségekben nem marasztalhatták, kivéve azon eseteket, amikor az a kincstár képviselőjében vagy közmunkák körül felmerült vitás kérdésekben járt el.<sup>19</sup>

### 3. Anglia – a szigetország közigazgatási bíráskodásának különös felfogása

Angliában eredetileg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás nem volt sem szervezeti alapon, sem eljárási szempontból elkülönítve. Mindkét hatáskört ugyanazon szervek gyakorolták, és mindkét tevékenység megszabott bírói normák szerint zajlott. A szigetországban uralkodó közjogi felfogás szerint nem a közhatalom korlátlan, hanem az egyéni szabadság, amelyet csak a parlament és az általa felhatalmazott önkormányzati hatóságok korlátozhatnak. Az angol közigazgatási judikatúrát nem a hatalommegosztás korrekciójára irányuló igény, hanem az angol polgár függetlenségének magánjogként való felfogása teremtette meg.

---

19 STIPTA I.: *A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra*. In: Jogtörténeti értekezések 36, Budapest, 2009, 263-281.

Az angol közigazgatási szervezeteknek nem voltak hatalmi kiváltságai, mert döntéseiket a rendes bíróságok vizsgálhatták felül. A szervezett kormányfelügyelet hiánya miatt az angol közigazgatás egysége megszűnt, a 19. század elejére a kortársak közigazgatási anarchiáról panaszkodtak. Az időközben bekövetkezett társadalmi változások, mindenekelőtt a középrétegek befolyásának növekedése a közigazgatás reformját tette szükségessé. A választójog fokozatos kiterjesztése folytán parlamenti képviselőkhöz jutott társadalmi csoportok alapvető államszervezeti reformokat kezdeményeztek. Az új egészségügyi, továbbá a szegény, a munkás és oktatásügyi törvények végrehajtását nem szívesen bízták a régi modorú nemesi békebírákra, ezért új végrehajtó szervek felállítását és a parlamenti felelősség érdekében hatékony központi felügyelet kiépítését követelték.

Az angol közigazgatás átalakítása a 19. században határozott lendületet veti. Edwin Chadwick radikális reformprogramja új központi közigazgatási szervezetet irányzott elő fizetett tisztviselőkkel, és kontinentális stílusú felügyeleti eszközökkel. Ennek keretében 1835-ben a szegényügy központi irányítására országos hatóságot (Central Department) állítottak fel. Ez a szerv a szegényügyi tanácsokkal (Board of Guardians) szemben jóváhagyási és utasítási jogot kapott, és az évnegyedes gyűlés (quarter session) tárgybeli intézkedéseit is megsemmisíthette. 1867-ben központi egészségügyi hatóságot állítottak fel az önkormányzati testületek mellett, egyelőre csupán véleményező hatáskörrel. 1871-ben a központi szegényügyi hivatal átalakult belügyminisztériummá. 1888-ban választott Grófsági Tanácsokat hoztak létre. 1894-ben járási tanácsokat szerveztek. A minisztérium, a grófság, a járás és község szoros alárendeltségi viszonyba kerül egymással; a központi kormány komoly kormányzati jogokkal ruházzák fel. A belügyminisztérium mellett kereskedelmi, földművelésügyi és közoktatásügyi minisztériumot is létesítettek.

Az angol közjogi rendszer és közigazgatási szervezet a 19. század második felében tehát jelentősen átalakult, és fokozatosan hagyta maga mögött középkori jellegzetességeit. Angliában a közigazgatási jogvédelem a rendes bírói jogszolgáltatás keretében alakult ki. Ezen a helyzeten nem változtatott a 19. századi társadalmi reformmozgalom, és a közigazgatás átalakítását eredményező törvényhozási folyamat sem. A közigazgatási bíráskodás a 19. században is független közigazgatási tisztviselőkre, a békebírákra hárult. Különleges volt Anglia helyzete abból a szempontból is, hogy alig volt olyan közigazgatási intézkedés, amellyel összefüggő jogkérdést végső fokon nem a legfelsőbb bíróságok döntöttek volna el. Angliában a közigazgatás is eredendően bírói formák között működött, és csak a 19. századi jogfejlődés utalta a közigazgatás

egy feladatát a békebírák hatásköréből a közigazgatás helyi testületeinek (boards) feladatkörébe. A boardok alapvetően választott tagokból álltak. Ezek intézkedéseinek célszerűségét a belügyi kormányzók vizsgálta felül, amely meg is változtathatta azokat. A döntések azonban jogi szempontból továbbra is a legfőbb bíróságok szigorú jogi kontrollja alá tartoztak. Az angol fejlődés maradandó értéke az a lehetőség volt, hogy a közigazgatással szemben az egyéni jogot meg lehetett védeni, tehát keresetjogot biztosítottak azért, hogy az egyén (testület, állam) közigazgatási jogsérelem esetén bíróságnál keresen jogorvoslatot.<sup>20</sup>

Az általunk vizsgált időszakban Angliában a közigazgatási panaszokat, és ezek között a nagyszámú vitás közigazgatási ügyeket alapvetően igazságszolgáltatási rendben, korabeli szóhasználat szerint bírói normák között intézték. Az elbírálás háromfokozatú volt, és ennek megfelelően épült ki a jogérvényesítést szolgáló szervezeti hierarchia is. A közreműködő szervek közül első fokon (original jurisdiction) a békebíró (judge of the peace) járt el, aki egyedül, vagy testületek (petty session, special session) közreműködésével döntött. Másodfokú hatóságként (appellate jurisdiction) a megye (county) területén levő békebírák negyedévenként üléselő testülete (quarter session) járt el. E hatóságok közigazgatási intézkedéseinek és bírói tevékenységének jogi felülvizsgálatára az országos főtörvényszékek kaptak lehetőséget bírói parancsaik (writs) révén.

Az angol békebíró jogszolgáltató szerv volt, de nevével ellentétben elsősorban közigazgatási, főleg rendészeti hatáskörben járt el. A békebírói státus a hagyományos igazságszolgáltatásra jellemzőbb, hosszú időszakra szóló függetlenséget biztosított, mert az uralkodó csak kivételes esetben vonta vissza az erre vonatkozó megbízást. A tisztséggel nem járt állami ellátás, de az állás nem függött központi hivataloktól. A békebírák – elnevezésüknek megfelelően – valóban klasszikus igazságszolgáltatási szerepet töltöttek be. Hiszen az angol jogban részletes szabályok írták a közigazgatás mindennapi teendőit. Ebben a tekintetben tehát alapvetően különböztek a magyar és a szigetországi viszonyok. A közigazgatási bíráskodás bevezetésének elemi feltétele az állami végrehajtó tevékenység jogi szabályozottsága.

A fellebbvitel másodfokú fórumai a békebírák negyedévi ülései (quarter sessions) voltak. A negyedévi üléseken a békebírák maguk választották meg elnöküket, csak kivételes esetben volt helye javadalmazott, jogvégzett elnök alkalmazásának. A közgyűléseket évente négyszer a törvény által meghatározott

---

20 WADE, K. D. – BRADLEY, A. W. – EWING, E. C. S.: *Constitutional and Administrative Law*. London and New York, 1977, 331.

napokon tartották. A testület jogalkotó, végrehajtó és jogorvoslati fórum volt. A negyedévi gyűlések hatásköréhez tartozott a fegyelmi és rendőri ügyekben történő elsőfokú bíraskodás. A testület az egyes békebírák tevékenységét is ellenőrizte. A negyedévi gyűlés a grófsági adó kivetése révén gondoskodott a grófság törvénykezési és közigazgatási költségeiről, mivel ezeket a költségeket törvények határozták meg, az adókat az adózók beleegyezése és megszavazása nélkül szedték be. Az önkormányzati elv sértetlen maradt, hiszen a békebírák, noha kinevezést kaptak, a grófság legtöbb adót fizetőlakosai voltak. A negyedévi gyűléseken az adókivetésére, a beszedett adók felhasználására és kezelésére vonatkozó viták nyilvánosan folytak.<sup>21</sup>

A békebírák a negyedévi gyűléseken gondoskodtak a törvénykezés és közigazgatás céljaira szolgáló helyiségekről, a szükséges építkezésekről, az utazóbírák elhelyezéséről. Kinevezték a grófság alsóbb beosztású hivatalnokait, így a kerület pénztárnokát, a hidak felügyelőit. A negyedévi ülésekben osztották fel kerületekre a grófságot, és módosíthatták a korábbi felosztást. A testület közigazgatási tartalmú szabályokat is alkothatott, ezek a normák azonban csak a fennálló törvények végrehajtására vonatkozhattak. A gyűlés törvényes felhatalmazás alapján közigazgatási bíróság is volt. Itt hozták meg a másodfokú döntést a közigazgatási ügyekben beadott fellebbezésekről.

Az angol békebíró közigazgatási ítélező tevékenységének eljárási rendjét is pontos szabályok határozták meg. Ebben a tekintetben is klasszikus bírói mintát követtek, a döntéshozatalban a civil bíróságok eljárási normái érvényesítették. Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárási rendet a gyakorlat alakította ki, de ez az angol jogrendszer sajátosságainak megfelelően érvényesülő norma volt. A jogi kööttség kiterjedt a békebírói döntések formájára is. A bíró alakilag két döntés-formát választhatott: rendőri parancsot (order) adhatott ki, vagy kihágási ítéletet (conviction) hozhatott. A döntés formájának megválasztásában a bírót törvényi előírások korlátozhatták. Egyre szaporodtak azok a törvények, amelyek rendkívüli részletességgel írták elő, hogy az adott ügyre milyen eljárási mód, kereseti forma és tényállásmegállapítási rend alkalmazandó.

A fellebbezési eljárás rendjét nem szabályozták külön törvények. Az angol jogszemléletből eredt, hogy a fellebbezési kérelmet általában nem kötötték határidőhöz, megfelelő volt, ha a kérelem a legközelebbi negyedévi ülésre megérkezett. A döntést hozó bíróság a saját döntésének megtámadhatósági határidejét – ha törvény erről kivételesen nem rendelkezett – méltányos időtartamban határozta meg. Az egyéb formai feltételekről, gyakran megengedő

---

21 ROBSON, W. A.: *Justice and administrative Law*. London, 1951, 254.

szellemben, eseti törvények rendelkeztek. Így például nem minden esetben várták el az írásbeli formát, és nem mindig volt érvényességi feltétel a kérelem indokolása. Előfordult viszont, hogy a fellebbezéssel egyidejűleg jelentős összegű biztosítékot kellett fizetni, amit csak eredményes jogorvoslat esetén lehetett visszakapni.<sup>22</sup>

A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása a korabeli angol polgári eljárásjogi rendet követte. A bíróság ebben az ügytípusban is széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkezett, a perceselexmények tartalmát és sorrendjét az ítélőttestület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus a klasszikus bírói határozathozatalra jellemző. Az ítélkezésben résztvevők egyenlő szavazati joggal rendelkeztek. A döntésben nem vehetett részt az, aki a megtámadott határozatot hozta, vagy valamilyen személyes érdeke fűződött az ügy kimeneteléhez. A közigazgatási jogvédelem általában a végrehajtási tárgyú döntések jogszerűségét ellenőrizte. Ezen belül azt vizsgálta, hogy a döntés a meglévő anyagi jogi szabályok szerint történt, továbbá, hogy a végrehajtási hatáskörben született határozat az elrendelt formák között született-e. A bizonyítási eszközök és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy bizonyítást rendelt el.<sup>23</sup>

#### 4. Németország – az önálló közigazgatási bírászkodás kísérlete

Németországban a közigazgatási jog és az eljárásjog problémája némileg másként merült fel. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy jóval később merült fel a közigazgatás, illetve a közigazgatási eljárás valódi joghoz való kötése, valamint a közigazgatási határozatokkal érintettek sajátos jogvédelmével összefüggő garanciák megteremtése. Németországban csupán az egységes német állam alapítását követően tűzhették napirendre a közigazgatási eljárás általános korszerűsítését, az eljárási garanciák megteremtését.<sup>24</sup>

Németországban az igazságszolgáltatás a közigazgatástól való elválasztását 1849-ben a frankfurti alkotmányban deklarálták. A közigazgatás ezentúl nem láthatott el ítélkező funkciót, de az abszolutisztikus kormányzás miatt itt is

---

22 HOLSORTH, W.: *History of English Law*. London, 1972, 42.; GLADDEN, E. N.: *History of Public Administration*. Vol. I. London, 1972, 402.

23 STIPTA, I.: *A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bírászkodás*. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Iuridica et Politica*. Tomus LXXIII. Fasciculus 1-64. Szeged, 2010, 793-815.

24 MAYER, O.: *Deutsche Verwaltungsrecht*. Bd. I. Leipzig, 1895.

csak később tűzhatték napirendre a jogállam programjának a megvalósítását, de az egyenetlen társadalompolitikai fejlődés következtében a különböző német államokban különböző időben és tartalommal.<sup>25</sup>

A dél-német alkotmányos fejlődés mintaadó állama Baden volt. A nagyhercegség területén éppen 1863-ban zajlott le egy átfogó közigazgatási reform, amelynek keretében a polgári igazgatás korszerűsítése mellett a közjogi vitás kérdések eldöntésére hatáskörrel rendelkező bíróságot is megalakították. Az 1863. október 5-i törvény a közjogi természetű vitás kérdések széles körének eldöntését utalta közigazgatási bíróság elé. Ezen ügyekben kétfokozatú elbírálást vezettek be. Első szinten a járási tanács testülete döntött. A járási tanács hatáskörébe tartozó ügyeket a törvény tételesen felsorolta. A badeni szabályozás tehát a taxációs rendszert követte, nem fogadta el a közigazgatási jogviták általános bírósági hatáskörének elvét, hanem csupán a törvényben rögzített esetekben adott bírói felülvizsgálati lehetőséget. Első fokon közigazgatási jogvédelem alá tartoztak az állampolgársággal kapcsolatos viták, az illetőségi jog iránti igények, a városi polgárjog vitatott ügyei, házasság polgárjogi feltételeinek meglétével kapcsolatos perek. Az elsőfokú közigazgatási bíróság – az 1863. évi szabályozás szerint – hatáskörrel rendelkezett a rendőri fogdák elhelyezési feltételeivel kapcsolatos panaszok elbírálásában is. A másodfokú hatáskört a közigazgatási törvényszék gyakorolta. A testület ügydöntő bíróságként jogerős ítéleteket hozott minden olyan ügyben, amelyben az első fokú döntést a járási tanács hozta meg. Ezen túl döntött a közszolgálatban állók nyugdíj és szolgálati viszonya terén felmerült vitákban, továbbá határozott a vitatott állami adókötelezettség összegéről.

A badeni közigazgatási bíróságok hatáskörét az 1884. június 14-i törvény változtatta meg. A közigazgatási jogvédelem ettől kezdve kiterjedt a községi tisztségek elvállalásának kötelezettségével összefüggő, a községi hivatalnokok javadalmazásával, a gazdasági társulások jogviszonyaival kapcsolatos kérdésekre is. A másodfokú, végérvényesen döntő bíróság hatáskörének terjedelmében viszont a törvény jelentős változást hozott: az első fokon hozott határozatok felülvizsgálatán túl harminc olyan ügycsoportot határozott meg, amelyben bíróság végérvényesen döntött. Ezután minden olyan közigazgatási intézkedés felülvizsgálható volt, amely a panaszos jogait érintette, vagy törvényt sértve valamilyen anyagi szolgáltatást állapított meg. A hatásköri szabályok változatlanok maradtak. A tárgyalás rendje az általános bírósági eljárás szerint alakult.

---

25 SPANNER, H.: *De la procédure administrative non contentieuse*. In: *Revue Internationale de Sciences Administratives*. 1959, 59.

Württembergi közigazgatási bíráskodás rendszere már 1819-ben kezdetét vette. Az 1876-ban született átfogó törvény már kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányiszékek, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Ide tartoztak a községi illetőséggel kapcsolatos jogviták, a helyi adók mértékének és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben a közigazgatási törvényszék döntött. A württembergi szabályozás csak a jogerős közigazgatási határozat ellen engedett bírósági felülvizsgálati lehetőséget: ennek is csak törvény által meghatározott esetekben volt helye. A közigazgatási döntés ellen azonban bírósághoz fordulni, ha a törvény a közigazgatási hatóság részére diszkrecionális jogot biztosított, továbbá ha a törvények vagy ezen alapuló normák valamely ügy eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ki volt zárva a bíróság előtti jogvédelem végül olyan ügyekben is, amelyek a szolgálati viszonyból eredtek, és külön rendelkezések ezek eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ezekon kívül a törvény számos közjogi eredetű ügyben (nyugdíj kérdésében, tisztviselők által okozott károk ügyében) a rendes bíróság ügydöntő hatáskörét állapította meg.

A württembergi bíróság eljárása sajátosan egyesítette a polgári és közigazgatási processzuális gyakorlatot. A rendtartási előírások szerint a bíróság a felek kérelméhez kötve volt, nem érvényesült az officialitás elve. Az ítélező fórum az igazság kiderítésében azonban teljes szabadságot kapott, a bizonyítás terén a felek indítványaihoz nem volt kötve. Ezen hatáskörében a bíróság a közérdek képviselőjének kirendelésére is jogosult volt. Az eljárás alapvetően nyilvános és szóbeli volt. A szóbeli tárgyalást a panaszos kérelmére még abban az esetben is el kellett rendelni, ha a bíróság a panaszt korábban jogi megalapozatlanság miatt elutasította.

A poroszországi német közigazgatási bíráskodás modelljét a Német Birodalom is követte. A központi közigazgatási bíróságot az 1875. július 3-i törvény állította fel. A Berlinben működő bíróság legfelsőbb fórumként a vitás közjogi kérdések egyöntetű elbírálásában, a jogegység biztosításában játszott meghatározó szerepet. A bíróság szervezetét az 1880. augusztus 2-án, és 1888. május 27-én kiadott törvények a Bismarck féle konzervatív szellemben módosították. A közigazgatási bíróság által követett eljárást az 1883. július 30-i közigazgatási törvény egységesítette. A bíróság hatásköréről is önálló törvény született.<sup>26</sup>

---

26 Közelebb a német közigazgatási bíráskodás modelljeiről lásd СТИПТА, I.: *A német közigazgatási bíráskodás kialakulása és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. In:

## **Összefoglalás helyett**

A tanulmány a három mértékadó európai ország, Franciaország, Anglia és Németország közigazgatási bírászkodásának szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásait tekintette át. A szerző álláspontja szerint a kontinentális modell szülőhazája Franciaország volt, annak ellenére, hogy Európában már a francia forradalom előtt léteztek közigazgatási határozatokat elbíráló fórumok (Angliában). Ezek azonban csekély hatást gyakoroltak a modern kontinentális jogfejlődésre.

A német rendszert a középeurópai közigazgatási bírászkodás elődjének tekintjük. Vita tárgya lehet, vajon a német vagy az osztrák közigazgatási bírászkodási rendszer volt nagyobb hatással az Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai közigazgatási bírászkodásának rendszereire.

# KÖZSZOLGÁLATI REFORMTRENDEK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ OECD TAGÁLLAMAIBAN<sup>1</sup>

A KÖZIGAZGATÁSSAL SZEMBENI ÚJ KIHÍVÁSOK  
– A KÖZSZOLGÁKTÓL ELVÁRT ÚJ KÉSZSÉGEK?

LINDER VIKTÓRIA

*egyetemi docens (NKE ÁKK), megbízott oktató (KRE ÁJK)*

*„Miközben némely lelkesek netán úgy vélik, hogy a PPP, a lean-, illetve a teljesítménymenedzsment jelentik a megoldást a közigazgatás problémáira csaknem bárhol a világon, azt valószínűleg mégsem feltételezi senki, hogy Svájcnak ugyanolyan módon kell szembenéznie az emelkedő tengerszinttel, mint Hollandiának, vagy, hogy Svédország demográfiai problémái azonosak a palesztinokéival.”<sup>2</sup>*

## 1. Reform – fogalom és konvergencia

A közigazgatás szünet nélkül változik. „Nincs a világon olyan állam, ahol valamilyen mérvű közigazgatási változtatásokkal ne próbálkoznának.”<sup>3</sup> A közigazgatásra számos vonatkozásban úgy tekinthetünk, mint a társadalmi értékek és preferenciák kifejezésére hivatott eszközre. Míg ezek közül az értékek közül némelyek állandóak, addig mások fejlődésben vannak. Időről időre az értékek meghatározott összessége nyer elsőbbséget, ezáltal fejlődésre készítette az állami szerepeket és ezzel szoros összefüggésben a közigazgatás gyakorlatát. Az utóbbi évtizedeket a mélyreható átalakulások jellemezték, amelyeknek közigazgatásaink egyfajta visszatükröződései.<sup>4</sup>

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye* együttműködésével készült.

2 POLLITT, Christopher: Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. Cocops (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future Project) Report Work Package 8. 2014. 7. [a továbbiakban: Pollitt (2014)]

3 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok. Mítosz és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/8, 3-10.

4 BOURGON, Jocelyne: Un gouvernement flexible, responsable et respecté Vers une

A közszolgálat a közigazgatás egyik meghatározó komponense. A világ országaiban az állam, a közszektor és azon belül a közigazgatás a fő foglalkoztató, és mint ilyen, döntő hatást gyakorol a magánszektor alkalmazási viszonyaira is. Egy jogi szempontból jól kialakított és jól is menedzselt közszolgálati rendszer a közigazgatás minden területén hozzájárul a professzionalizmus, a fenntarthatóság, a szolgáltatások megfelelő színvonala kialakításához; ez pedig a polgárok számára magasabb szinten biztosítandó közszolgáltatások záloga.<sup>5</sup> A közszektor reformjának igényét senki nem vitatja; hiszen mindenki a modernizációtól reméli, hogy az hatékonyabb, hatásosabb és átláthatóbb lesz; épp ezért minden reformprojektet annak érdekében alakítanak ki, hogy elérjék ezeket a célkitűzéseket.<sup>6</sup> Ziller szerint az európai közigazgatások valódi vagy hamis változásairól egyszerűbb „könnyed csevejt” folytatni, mint elemzéseiket elvégezni. Az „ál”változások gondolata valószínűleg a közigazgatási reformokról szóló viták divatossá vált módjára, valamint a régi és az új közigazgatás<sup>7</sup> elhamarkodott szembeállítására történő vehemens reagálás artikulációjaként született meg. A közigazgatások korszerűsítése pedig épp oly módon szükséges, mint a vállalatoké, vagy bármely más, rendületlenül változó környezetben működő szervezeté; teljes átalakításuk lehet szükséges, de az is lehetséges, hogy nem az.<sup>8</sup> Lőrincz Lajos 2007-ben írt arról, hogy napjainkban olyan kisebb léptékű változtatásokra is gyakran használatos a „reform” kifejezés, amikor a tartalom jellege, kiterjedése nem indokolja azt. Hivatkozva a nemzetközi szakirodalomban többé-kevésbé elfogadott tételre – köztük konkrétan Ziller<sup>9</sup> megállapításaira –, állítja, hogy a valódi reformok általában négy jelentős kritériumnak felelnek meg. Így a/ a reformok megvalósításához az alkotmány módosítása szükséges; b/ a reform globális változtatás a közigazgatás jellegén, annak minden szintjén és területén; c/ a valódi reformnak kidolgozott, végiggondolt, és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción

---

„nouvelle” théorie de l’administration publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/1 (Vol. 73) 1-23.; Lásd még: RIXER Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. 14-32. és JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress, 2011.

5 EUROPEAN UNION – OECD – SIGMA (2014): *The Principles of Public Administration*. 1-52 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> (2017. 12. 28.)

6 DEMMKE, Christoph: *European Civil Services between Tradition and Reform*. The Netherlands, European Institute of Public Administration, 1-15.

7 A régi közigazgatás, mint a hagyományos weberi, az új pedig, mint az új közmenedzsment törekvéseit megvalósító berendezkedés.

8 ZILLER, Jacques: Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue française d’administration publique*, 2003/1 (no.105-106), 67-79.

9 ZILLER i. m. 67-79.

kell nyugodnia; d/ és a valós reformnak realizálódnia is kell, ami „az életbe átültetett elméleti koncepció” megvalósulását jelenti.<sup>10</sup>

Amiként az egyes államok és (a legkülönbélebb szempontok alapján kategorizált) államcsoportok közigazgatásainak működése, szervezetrendszere és személyi állománya tekintetében differenciálunk, olyanként egyben a fellelhető közös megoldások keresését, egymásra gyakorolt hatásaikat, a közigazgatási konvergencia folyamatait is vizsgáljuk. E konvergencia hatások azok, amelyek egy-egy közigazgatási és közszolgálati modellen belül közös megoldások alkalmazásához vezet(het)nek a közigazgatás által betöltendő funkciók és ellátandó feladatok jellege, összetétele, kiterjedése, a megoldások mikéntje, és a mindezek véghezvitelére hivatott emberi erőforrások foglalkoztatásának vonatkozásait tekintve. A globalizáció, a különböző nemzetközi együttműködések, tömörülések, szervezetek jelenléte, a jobb megoldások keresése, a mintakövetés pedig ahhoz járul hozzá, hogy a korábban eltérő modellek – amelyek részben a konvergencia-hatásoknak köszönhetően formálódtak egykoron modellekké – szintén egymás megoldásaiból szemezgessenek, lessenek el olyan módszereket, eszközöket, megoldásokat, mintákat, amelyek valójában a modellalkotás hagyományos létjogosultságának határait feszegetik. A közigazgatások, a közszolgálatok és a modernizációs folyamatok konvergenciájának szerepét a közigazgatás átalakulásában a nemzetközi szakirodalom széles körben tárgyalja; megegyezés talán csak abban van, hogy nincs egységesen elfogadott álláspont sem létét, sem tartalmát, sem kiterjedését/hatókörét illetően. Ezt támasztja alá Christopher Pollitt véleménye, amely szerint az adminisztratív konvergencia fogalmának nincs egyértelmű, egységes jelentése; a kiindulási minimum az, hogy a konvergencia egy közös modellt illetően a közigazgatások közötti különbségek és eltérések csökkenését foglalja magába.<sup>11</sup> Olsen szerint a konvergencia folyamatában a különbözőféle közigazgatások ugyanazt az utat járják be, mégpedig oly módon, hogy ezáltal nagyobb mértékű homogenitást és koherenciát hoznak létre a korábbiakban eltérő adminisztrációk között.<sup>12</sup>

---

10 LŐRINCZ i. m. 3-10.

11 POLLITT, Christopher: Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 2001, 3 (4), 471-492. [a továbbiakban: POLLITT (2001a)]

POLLITT, Christopher: Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 2001, 79 (4), 933-947. [a továbbiakban: POLLITT (2001b)]

12 OLSEN, Johan P.: Europeanization – a fashionable term, but is it useful? The Many Faces of Europeanization. *Arena Working Papers*. WP 01/2 2002. [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02_2.htm)2007. 05.06. [a továbbiakban: OLSEN (2002)], OLSEN, Johan P.: European Administrative Convergence? Towards

Pollitt nézete szerint egyébként a közigazgatási reform konvergencia globális jelenség, míg Olsen szerint inkább európai uniós hatókörű.

A (többek között) Ziller és Lőrincz által tárgyalt reformfogalomhoz is kapcsolható Pollitt osztályozása, amellyel a reformok konvergenciája tekintetében „vág rendet”. Míg Ziller és Lőrincz a reform-kifejezés „elnyeréséhez” elengedhetetlen négy elemet nevesíti, amellyel a reformok köréből tulajdonképpen ki is zárhatók azok a – Lőrincz definíciója szerint – változtatások, amelyek nem átfogó, mélyreható és a valóságban is megvalósult lépéseket idéznek elő a kormányzati intézkedések következtében, addig Pollitt osztályozása ezzel szemben tulajdonképpen a reformok egymásra hatásának mélységét, illetve a minták másolása megvalósulásának szintjeit kategorizálja. A reformok konvergenciája tekintetében Pollitt – a realizációhoz vezető úton – négy lépcsőfokot különít el:<sup>13</sup> Az első a *diszkurzív konvergencia*, amely akkor – előfordulását tekintve a leggyakrabban – jelenik meg, amikor a kormányzatok a másutt jól bevált modernizációs minták követését, adaptálását hirdetik meg, kommunikálják, és ez a minta a közigazgatás-tudományban, a közigazgatási szakmában – gyakran igen széles körben, nem ritkán világszerte – (akár tudományos, akár szakmabeli) diskurzus tárgyát képezi. A második szint a *döntési konvergencia*, amikor is a döntési jogosultsággal rendelkező entitás – centralizált rendszerekben tipikusan a kormány, decentralizációs megoldások esetén a hatáskörrel rendelkező szerv, illetve vezetője – döntést hoz a modernizációs lépésekről. Ez a döntés – optimális esetben – úgy születik meg, hogy párhuzamosan folyik a diszkurzív konvergencia, amely jó esetben támogató hozzájárulója a döntés előkészítésnek. Más esetben azonban a döntés megszülethet a „diskurzus” elmaradása mellett is. A *gyakorlatban megjelenő konvergencia* a harmadik szint, amely azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek hasonló módon kezdenek működni, hasonló megoldásokat valósítanak meg. A negyedik szint pedig az *eredmények konvergenciája*, amikor a konvergáló reformfolyamatok elérik az általuk kitűzött, társadalmilag hasznos célt.<sup>14</sup> Az osztályozásból, annak tartalmából mindenképp arra következtethetünk, hogy a szintek megvalósulásának esélyei a bemutatott sorrendben valószínűsíthetőek. Továbbá arra, hogy a negyedik szint, az eredmények konvergenciája csak igen ritkán valósul meg a valóságban, kimutatható, társadalmilag hasznos eredményt (*outcome*) produkálva.

---

a European Administrative Space? *Arena Working Papers*. WP 02/26. 2002. [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02\\_26.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers/2002/papers/wp02_26.htm). Letöltés ideje: 2007. 05.13. [a továbbiakban: OLSEN (2007)]

13 POLLITT (2001a) i. m. 471-492.

14 Uo.

### 2. A változások eredői

A konvergencia-folyamatok azonban elsősorban nem csupán a változásokban jelentkeznek, hanem a változásokat kiváltó jelenségek és igények azok, amelyek az egymás felé közelítő, hasonlatos megoldásokra készítetik a közigazgatásokat és közszolgálatokat.

Két-három évtizeddel ezelőtt a közigazgatásban és a közszolgálatban a reformtrendek kiváltó okai a gazdasági recesszió következtében szükségessé vált gazdasági megszorítások okán a kormányzatokkal szembeni társadalmi bizalom megrendülése, az állami szektor tekintetében a hatékonyság fokozása követelményeinek megjelenése, az adófizetők pénzéből fizetett közszolgák teljesítményére irányuló nagyobb figyelem következményeként a bürokrácia kiváltságainak és a bürokratizmus visszaszorításának, a megváltozott gazdasági-társadalmi viszonyokhoz való rugalmasabb alkalmazkodás iránti igénye voltak elsősorban azok a tényezők, amelyek következtében a zárt közszolgálati rendszerek létjogosultsága megkérdőjeleződött. A problémákra a választ az új közmenedzsment megoldásaitól remélték, illetve – a világ egyes országaiban – találták meg. A fő eszközök a strukturális reformok keretében a privatizáció, a kiszervezés, az agencifikáció és a közszolgálat hagyományos zárt rendszereinek lazítása, esetenként lebontása voltak.<sup>15</sup>

A közszolgálatban és a közszolgálati reformokban a modernizáció és konvergenciája tulajdonképpen meghatározó részben a foglalkoztatási formák megújítására, a hagyományos struktúrák oldására, és ezzel párhuzamosan az eredményességre, hatékonyságra, nagyobb teljesítményre ösztönző humánerőforrás gazdálkodási módszerek és eszközök megfelelő adaptációinak kísérleteire helyezték a hangsúlyt. Napjainkra e kérdések – globálisan vagy meghatározott hatókörben – már csekélyebb mértékben jelentkeznek a közigazgatás- és közszolgálat-korszerűsítés napirendjén, mivel a hangsúlyok – az újabb jelenségek által indukált igények feltűnésével – áthelyeződtek.<sup>16</sup> Az

---

15 GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória: *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában*. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács, 2007, 1-61. [a továbbiakban: GAJDUSCHEK – LINDER (2007)]

16 HAMMERSCHMID, Gerhard – VAN DE WALLE, Steven – ANDREWS, Rhys – BEZES, Philippe – GÖRNITZ, Anne – OPRISOR, Anca – Štimac, Vid: *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS (Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future) Research Project. 2013, 60-67.; HAMMERSCHMID, Gerhard – OPRISOR, Anca – Štimac, Vid (2013): *COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe*. Research Report. 2013, 1-71.

elmúlt évtizedekben az állam és a bürokrácia szerepének a közszolgáltatások nyújtásában való viszonylagossá váló kizárólagossága mellett számos olyan egyéb tényező és folyamat volt jelent az európai közszolgáltatásokban, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a közszektor foglalkoztatói helyzetére és szerepére. Demmke a nagy jelentőséggel bíró és a társadalom válaszára váró események köréből európai hatókörben a következőket emeli ki: i) a születések arányának csökkenése, a várható élettartam növekedése, és ezzel párhuzamosan a társadalom öregedése; ii) az oktatás folyamatos javulása következtében a társadalom képzettségi szintjének növekedése; iii) a munkaerőpiacon a nők arányának számottevő megnövekedése; iv) elsősorban a korai nyugdíjazáshoz köthetően az idősebb korosztály munkaerőpiaci jelenlétének csökkenése; v) a bevándorlás felerősödése és a bevándorlók számának növekedése, valamint a nemzetek közötti munkaerőpiaci mobilitás jelensége.<sup>17</sup>

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági világválságot megelőző időszakban a közszolgáltatások, mint munkaadók a magánszektorral történő összehasonlításban viszonylagosan hátrányos helyzetben voltak; ez a mindennapokban akként jelent meg, hogy a jó minőségűvel rendelkező képzett és versenyképes munkaerő a közszektorral szemben a magánszektorban részesítette előnyben. Ez a jelenség számos tényezőnek volt betudható. Ezek köréből a legszámottevőbbek: az üzleti szektor magasabb béreket, presztízst és előrehaladási lehetőségeket kínált. Egy, az Európai Közigazgatási Hálózat<sup>18</sup> keretében folytatott kutatásunk során arra a meglepő következtetésre jutottunk, hogy ebben a tekintetben nem állt fenn jelentős különbség a karrier- és a pozíció rendszerű közszolgáltatások tekintetében. Ugyanakkor a közszektor előnyei körében elsősorban a magasabb szintű pályabiztonság és a humánusabb munkakörnyezet említhető pozitívumként. A világválság azonban természetesen jelentős hatást gyakorolt a közszolgáltatásra. Ez a hatás több irányból, több ponton és különböző módokon érintette a közszolgáltatási foglalkoztatást. A válság következtében előálló különböző előjelű hatások meghatározott esetekben ellentmondhattak egymásnak, máskor erősítették, de adott esetben ki is olthatták egymást. Továbbá, az államokat különbözőképpen érintettség is eltérő volt.<sup>19</sup> Ennek okai körében a közszolgáltatások eltérő jellege,

---

17 DEMMKE (2004) i. m. 25-50.

18 A European Public Administration Network (EUPAN) keretében az Európai Unió Tanácsa soros elnöksége megbízásából végzett kutatás.

19 GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória: *Report on the Survey on 'Mobility between the Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crisis'*. European Public Administration Network. Hungarian Presidency of the Council of the European Union. The 56th Meeting of the Directors-General Responsible for Public Administration. Gödöllő, Közigazgatási- és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 243-307. [a

az adott *állam gazdasági*, politikai stabilitása, kultúrája stb. játszhattak szerepet. A válság hatásai következtében a közszolgálat pozíciója – tulajdonképpen a közszolgálat értéke – nagymértékben felértékelődött. A pályabiztonság visszanyerte korábbi értékét; a megnövekedett munkanélküliség következtében egyre többen fordultak a – magánszférához képest még mindig biztosabb – közszolgálat felé. Ezzel párhuzamosan viszont a költségvetési megszorítások következtében sokhelyütt az állami alkalmazottak számának vagy juttatásaik arányának csökkentése vált szükségessé. Ez meghatározott országok esetében épp az említett vonzerő mérséklődéséhez vezető stratégiák megvalósítását jelentette; a karrierrendszerek lebontását, lazítását, a pályabiztonság csökkentését épp annak érdekében, hogy a közszolgálat könnyebben és gyorsabban reagálhasson a változó kihívásokra. A pozíció rendszerű országokat érintette legkevésbé a válság – részben épp az említett gyors reakcióképesség okán –, a legradikálisabb eszközökhöz azonban a közép-kelet-európai országok voltak kénytelenek folyamodni.<sup>20</sup> A közszeaktor vonzerejének „visszarendeződése” azonban – a válság utáni időszakban is maradandónak tűnik.

Az elmúlt években a közszeaktorral szembeni további kihívások jelentkeznek, úgymint a demográfiai helyzetből adódóak; a globalizáció és az európaizáció; az információs technológia térhódítása; a hagyományos állami szektor „kormányzása” és „legitimációja”.<sup>21</sup> Az európai közigazgatások és közszolgálatok legjelentősebb reformterületeiként a digitalizációt, az e-közigazgatást, a különböző közszeaktorbeli szereplők együttműködésének kérdéseit, az átláthatóságot, a nyitott kormányzást említik leggyakrabban. Mindezekhez egyértelműen a „*governance-típusú*” kormányzás vagy a hálózat-alapú reform paradigmája áll közelebb,<sup>22</sup> (semmint a hagyományos weberi típusú hierarchikus közigazgatás és bürokrácia). A felsorolt problémák és a kezelésükhöz kapcsolódó célkitűzések összessége valójában megjelenik az ENSZ 2015-ben elfogadott, 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer című dokumentumának elemei között is. A dokumentum, amelyet 193 ENSZ-tagállam vezetői fogadtak el, globális keretek között, a fejlett és fejlődő országokra vonatkozóan egységesen határozza meg azokat a célokat, amelyek megvalósításában, vagy legalábbis az elérésükre való törekvésben a tagállamok kormányzatainak és a közszeaktorban dolgozóknak

---

továbbiakban: GAJDUSCHEK – LINDER (2011)]

20 GAJDUSCHEK – LINDER (2011) i. m. 1-61.

21 DEMMKE (2004) i. m. 25-50.

22 HAMMERSCHMID et al. i. m. 1-67.

minden bizonnyal meghatározó szerepük van, illetve lesz.<sup>23</sup> A közszolgálati dolgozókkal szembeni új elvárások, igények kapcsolódnak a megfogalmazott célkitűzésekhez. Az előzőekben bemutatott kihívásokkal átfedést tartalmazó nézetek szerint a közigazgatás külső környezetében olyan „megatrendek” jelentkeznek, amelyek feltehetőleg a belátható jövőn belül globális dimenzióban fognak hatást gyakorolni a közigazgatásra. Ezek köréből i) a demográfiai változások, ii) a klímaváltozás, iii) a technológiai fejlődés, iv) a közbizalom szintje és v) a politikai környezetben történő elmozdulások kerülnek elsősorban említésre.<sup>24</sup> A pénzügyi megszorítások iránti igény továbbra is égető probléma, amelynek következtében a világ államaiban eltérő mértékben, de továbbra is napirenden szerepel a közszektor létszámának, azon belül is a bürokráciának a csökkentése, a közigazgatással és a közszolgálattal szemben támasztott követelmények és eredmények fokozott napirenden tartása. Számos országban központi kérdésként tekintenek a leépítések, az alkalmazás rugalmassá tétele és az eredményekre történő összpontosítás összefüggéseire.<sup>25</sup>

A következőkben néhány kihívást emelünk ki egy-egy gondolat erejéig a felsoroltak köréből; felvillanás-szerűen érdemes megemlíteni olyan jelenségeket, amelyek a közeli jövőben valószínűsíthetően számos kapcsolódási pontot fognak felmutatni a közszolgálati humánerőforrás- igényekkel.

Egyik ilyen jelenség az európai társadalmakban az idősek arányának a növekedése. A kutatóműhely keretében publikált korábbi tanulmányban<sup>26</sup> az intézményi emlékezet, a tudástranszfer jelentősége kapcsán foglalkoztunk a közigazgatások „korfájának” nemzetközi összehasonlításával. A jelenlegi összefüggés az európai társadalmak elöregedésének jelenségét a közigazgatás jövőbeli társadalmi feladatainak végrehajtásához szükséges humánerőforrás igények tekintetében más aspektusból érinti. Az idős kor előtt álló népességet, a fiatalok számát, illetve, a születések európai átlagát tekintve a közeljövőben az európai társadalmakban az idősek arányának növekedése tovább folytatódik. Ezek a tények és jelenségek minden valószínűség szerint növelni fogják az igényt olyan, az állam által biztosítandó humán közszolgáltatások megsokszorozódó mennyiségű és formájú biztosítására, mint az egészségügyi és szociális ellátások. Ezen szolgáltatások többségét jelenleg nagy részben vagy egészben az állam

---

23 A keretrendszerrel lásd: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (2018. 02. 15.)

24 POLLITT (2014) i. m. 1-46.

25 HAMMERSCHMID et al. (2013).

26 LINDER Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás – megjelenés alatt.*

szervei finanszírozzák és biztosítják széles körben.<sup>27</sup> A ma már a döntéshozó szakpolitikusok és a megvalósításért felelős szakemberek által széles körben tárgyalt kérdések és problémák tekintetében a szakpolitikák előrelátó kidolgozása és a kapcsolódó feladatok majdani ellátása a közigazgatás és a közigazgatás humánerőforrásainak feladataként jelentkezik és fog jelentkezni a közeljövőben is.<sup>28</sup> Abban az esetben azonban, ha nem európai dimenzióban vizsgálódunk, a trendek egészen más előjellel jelentkeznek; de éppúgy sürgető probléma vagy probléma-forrásként. Hiszen a fejlődő világban épp hogy nem az idősök arányának növekedése jelenti a kormányzatok és a közigazgatás humánerőforrásai számára a megoldandó problémát, hanem a túlnépesedés, amely éppúgy a humán jellegű közszolgáltatási rendszerek számára jelent kihívást, és szoros összefüggésben állhat egyéb olyan, égetően kezelést igénylő jelenségekkel, mint a klímaváltozás, az éhínség, a létező vagy a jövőben megjósolhatatlanul előfordulni képes járványok, a migráció, stb.<sup>29</sup> A globális éghajlatváltozás pontos alakulása előre megjósolhatatlan, de jeleit már érezzük és a tudomány előrevetíti. Európai érintettségünk tekintetében az Európai Bizottság „Klímaváltozáshoz való alkalmazkodásról” szóló stratégiája szerint az éghajlatváltozás hatásai a klímától, a földrajzi és társadalmi-gazdasági feltételektől függően Európai Unió-szerte váltakoznak.<sup>30</sup> Olyan külső körülmények, mint például az emelkedő tengerszint, az extrém időjárási jelenségek előfordulása jelentős feladatokat rónak az állami szervekre Európa különböző részein, de kevésbé lehetünk tisztában azzal, hogy mikor kell a kapcsolódó feladatokkal szembenézni. Az erre való felkészülés a tudomány mellett a kormányzatok és a közigazgatás feladata, illetve, a változás mérséklésére tett intézkedéseknek a meghozandó közigazgatási szakpolitikai döntéseken kell(ene) alapulniuk.<sup>31</sup>

---

27 POLLITT, (2014) i. m. 1-46.

28 POLLITT, Christopher/d: Wickedness will not wait: climate change and public management research. *Public Money & Management*, 2015, 35 (3), 181-186.

29 Nem említve olyan égető problémákat, mint például a háborús konfliktusok kezelésének szükségessége és a kapcsolódó belső társadalmi, egyéb esetekben nemzetközi konfliktusok megoldására tett kísérletek, amelyek túlmutatnak a nemzeti határok között elintézhető lépéseken; regionális és/vagy globális kezelést igényelnek.

30 EUROPEAN COMMISSION (2013) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 16-04-2013, COM. (2013) 216 final (<http://ec.europa>) (2018. 03. 01.)

31 POLLITT (2014) i. m. 1-47.

### **3. A közszolgálat kihívásokra adott válasza**

A közigazgatás és a közszolgálat korszerűsítése összefüggő, egymástól elválaszthatatlan egységet feltételező feladat. A mai köztisztviselők a minden korábbinál összetettebb és ezáltal diverzifikáltabb igényeket támaztató társadalmakban a problémák olyan komplexitásával kénytelenek szembenézni, mint soha azelőtt. A társadalmi folyamatokkal és jelenségekkel egy időben a kormányzás eszközei és rendszerei egyre növekvő mértékben válnak digitalizálttá, nyitottá és hálózatossá. A közszolgálati dolgozóknak megfelelő kompetenciákkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy lépést tudjanak tartani mindezekkel a folyamatokkal. A mai köztisztviselővel szembeni elvárás, hogy képes legyen tényeken alapuló szakpolitikai tanácsadásra, rendelkezék az állampolgárok elkötelezésére való képességgel a hatékonyabb szolgáltatási keretek kialakítása érdekében, tudja menedzselni a közigazgatáson kívüli harmadik fél általi közszolgáltatások nyújtását és a közigazgatás szervezeti és intézményi keretein túlmutató hálózatok révén történő igazgatást. Ez a négy kompetencia-terület hozzájárul a professzionális, stratégiai és innovatív közszolgálathoz.<sup>32</sup> A napjainkban jelentkező multidimenzionális problémák, mint a klímaváltozás, a fiatalok munkanélkülisége, az inkluzív növekedés és az, hogy elérjük az ENSZ által megjelölt 17 fenntartható fejlődési célt, új megközelítést igényelnek a korábbiakhoz képest.<sup>33</sup> A társadalmi és gazdasági problémákat sem megérteni, sem kezelni nem lehetséges elkülönülten. Az OECD szerint a rendszerelemzések azt mutatják, hogy az inkluzív növekedésre vonatkozó összetett kihívások olyan beavatkozásokat igényelnek, amelyek komplexek, nem pedig leegyszerűsítettek.<sup>34</sup> Mindez azt jelenti, hogy olyan köztisztviselőkre van szükség, akik rendelkeznek az egyre komplexebbé váló problémákkal való szembenézés képességével, kezelésére való alkalmasságával az egyre pluralisztikusabbá váló társadalmakban. Mégpedig azáltal, hogy olyan

---

32 OECD: Skills for a High Performing Civil Service. *OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing, 2017. 13-52. [a továbbiakban: OECD (2017a)]

33 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2015): *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) (2018. 03. 01.)

UN (2015): *Sustainable Development Goals. 17 Goals to Transform our World*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (2018. 03. 01.)

34 OECD: *Systems Approaches to Public Sector Challenges. Working with Change*. Paris, OECD Publishing, 2017. [a továbbiakban: OECD (2017b)]; OECD: *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 2017. [a továbbiakban: OECD (2017c)]

új eszközöket alkalmaznak, amelyek a kormányzatok rendelkezésére állnak.<sup>35</sup>

Kiemelkedő fontosságú komplex, össztársadalmi szinten jelentkező – mind a közszektor személyi állományán, mind témánkon túlmutató, de feltétlen említést igénylő – kérdés, hogy az országok miként tudják összhangba hozni oktatási szakpolitikáikat a munkaerőpiaci, foglalkoztatási szakpolitikákkal. Hiszen valójában minden itt dől el. Az oktatási rendszer meghatározó szerepet játszik abban a folyamatban, amelynek révén a munkaerőpiac és annak részeként a közszektor foglalkoztatottjai képessé válnak az új környezettel, az új társadalmi jelenségekkel lépést tartani. Az oktatás munkaerőpiaci igényeknek való megfelelésének függvénye ugyanis, hogy az oktatási rendszer olyan jövőbeli munkavállalókat bocsásson ki – vagy amennyiben a már a munkába álltak továbbképzését célzó rendszerben gondolkodunk –, képezzen tovább, akik rendelkeznek azokkal a megfelelő képességekkel, amelyek a gazdasági növekedést, a gazdasági befogadást és a társadalmi mobilitást elő tudják segíteni a nemzetgazdaság szolgálatában.<sup>36</sup> Az OECD 2012-es képességi stratégiája három egymással összefüggő szakpolitikai szintet határozott meg ennek kapcsán. Az első a (mennyiségében és minőségében is) megfelelő képességek kifejlesztését foglalja magába; míg a második a meglévő képességek aktiválását, amely a munkaerőpiacon alulreprezentált csoportok részvételét hivatott javítani; a harmadik pedig a képességek hatékony alkalmazását jelenti, mégpedig a kereslet és a kínálat, tehát a rendelkezésre álló és a szükséges képességek összeegyeztetésével.<sup>37</sup>

A modern társadalom komplexitásából, az elvek, perspektívák, igények, elvárások és a rendelkezésre álló erőforrások összetettségéből adódóan is nehéz konszenzusra jutni a megfelelő irányok, stratégiák, eszközök, módszerek tekintetében. A kormányzatok számára nem egyszerű feladatot jelent megtalálni a kívánatos egyensúlyt és a közmegegyezés mikéntjét az egyén és a közösségi érdek között, éppígy, a kapcsolódási pontot a problémákkal érintett rétegek és a szakpolitikai beavatkozások módja között. „Az ilyen helyzetekben nem létezik tökéletes bizonyosság a követendő út tekintetében. A további információk gyűjtése és a tudományos elemzés ritkán eredményezik a tökéletes megoldást.”<sup>38</sup> Ehelyett gyakran javasolják, hogy a beavatkozások alkalmazkodó, nyitott és hálózatos megközelítéseken alapuljanak, olyanokon, amelyek a különböző érintetteket összehozzák. Ez a köztisztviselők képességeinek olyan jellegű készletét feltételezi, amely a köz iránti elkötelezettségen, a

---

35 OECD (2017a) i. m. 13-52.

36 Uo.

37 Uo.

38 OECD (2017c) i. m.

közvetítésen, a facilitáción a társ-menedzselésen és a közösségi megoldásokon alapszik.<sup>39</sup> Ez a megközelítés elvezet minket azokhoz az elgondolásokhoz, amelyek a közigazgatási és közszolgálati modernizáció kapcsán tulajdonképpen évtizedek óta napirenden vannak. A hálózatokban és a kormányzásban (governance) való gondolkodás jó néhány éve, évtizede uralta és uralja a közmenedzsment-szakirodalmat és gondolkodást. Napjainkban viszont – az előzőekkel összecsengően – mind a működő, mind a kialakulóban lévő demokráciákban konszenzus látszik kirajzolódni abban a tekintetben, hogy a jövő közszolgálati akkor lesznek képesek az újonnan és komplexen jelentkező kihívásokkal szembenézni, és azokra megoldást találni, ha nagyobb mértékben építenek a kapcsolati megközelítésekre.<sup>40</sup> E jelenségre utal az az elgondolás, miszerint a kormány szerepe az „evezésen és a kormányzáson” túl a tárgyalásra, a polgárok és a közösségek közötti kölcsönös érdekek, közös értékek megteremtésére helyeződött át.<sup>41</sup> Ezek a változások kiemelkedő hangsúlyt helyeznek azokra a kapcsolatokra, amelyek a közszolgáltató hálózatok és a polgárok között épülnek ki.<sup>42</sup> Ez egyes országokban valójában bevált gyakorlat, másutt a kommunikáció szintjén jelentkezik, ismét másutt nem fordítanak még a látszatra sem különösebb gondot. A londoni Közpolitikai Kutató Intézet munkatársai kutatásuk alapján úgy fogalmazzák erről, „Ha

---

39 Uo.

40 NEEDHAM, Catherine – MANGAN, Catherine – DICKINSON, Helen: *The 21st Century Public Service Workforce: Eight Lessons from the Literature*. Birmingham, University of Birmingham, 2013.; DICKINSON, Helen – SULLIVAN, Helen: *Imagining the 21st Century Public Service Workforce*, Melbourne, Melbourne School of Government, 2014.

41 DENHARDT, Robert B – DENHARDT, Janet Vinzant: The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 2000, 60 (6), 549. Denhardt és társa Osborne és Gaebler híressé vált gondolatára utal, miszerint a kormány dolga, hogy kormányozzon, ne pedig evezzen; mert aki kormányozza a hajót, annak nagyobb mértékben van lehetősége meghatározni az útirányt, mint annak, aki evez. A gondolat arra is utal, hogy a kormányok kevésbé vannak felvértezve a közszolgáltatásokhoz szükséges eszközökkel; így nem nyújtaniuk kell a közszolgáltatásokat, hanem odafigyelni arra, hogy azokat biztosítsák; amely az új közmenedzsment ideológiájába illeszkedő gondolat. OSBORN, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government. The Five Strategies for Reinventing Government*. New York, Plume 1992, 32.

42 Lásd még: OECD: *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris, OECD Publishing. 2011. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society\\_9789264118843-en#page83](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en#page83) [a továbbiakban: OECD (2011a)]; OECD: *Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris, OECD Publishing, 2009. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens\\_9789264048874-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en) [a továbbiakban: OECD (2009)].

*felismerjük az emberi kapcsolatok jelentőségét, az forradalmasíthatja az állam szerepét.”<sup>43</sup>*

#### **4. A jövőbeli közzszolgálati alkalmazottal szembeni kompetencia-igényekről<sup>44</sup>**

Amióta – mintegy két-három évtizede – a magánszektorban régóta alkalmazott és bevált humánerőforrás gazdálkodási eszköz mintájára a kompetencia-menedzsment fokozatosan tereket hódított meg a közszeaktor szervezeteiben, és a kompetenciák fejlesztését célzó terület ma már kiemelkedő helyen szerepel a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásában, egyértelműen elfogadott tény az is, hogy az alkalmazottak kompetenciái, valamint a szervezetek HR-szaktolitikáinak összehangolása és integrálása a szervezeti üzleti stratégiával, meghatározó a fenntartható működés tekintetében.<sup>45</sup> A stratégiai gondolkodás, az innováció, a kreativitás és az üzleti szellem, mint a siker kiemelt követelményei, legyen szó bármilyen jellegű munkáról, azt igénylik, hogy dinamikus módon új kompetenciák kerüljenek meghatározásra és (ki)fejlesztésre. Ebben az összefüggésben értelmezhető az az igény, hogy a közszeolgák számára is – munkakörük által megkövetelt – kompetenciák kerüljenek időről-időre meghatározásra, amelyek a folyamatosan változó környezet által indukált igényekhez igazodnak.<sup>46</sup>

Az OECD 2011-es felmérésére alapulóan a közszeaktorban dolgozók számára nyolc olyan jövőbeli kulcskompetenciát azonosítottak, amelyekre a jövőbeli kihívások sikeres kezeléséhez van szükségük. Ezt a nyolc kulcskompetenciát négy meta-kompetencia keretében határozták meg. A jövőbeli közszeolgálati alkalmazottaktól eszerint elvárt a kreatív gondolkodás, amely kreativitást és innovációt feltételez; a rugalmasság, amely rugalmasságot és a változás

---

43 COOKE, Graeme – MUIR, Rick: *The Relational State. How recognising the importance of human relationships could revolutionise the role of the state.* London, Institute for Public Policy Research, 2012, 1-62.

44 A vonatkozó rész nem tekinti át sem általánosan, sem a közszeolgálat tekintetében a kompetencia-menedzsment irodalmat, nem is tér ki az egyes közszeolgálatokban alkalmazott kompetencia-modellekre; csupán a közigazgatás jövőbeli kihívásai kapcsán fogalmaz meg néhány gondolatot a köztisztviselőkkel szembeni új elvárások és a humánstratégiai összefüggéseiben.

45 HONDEGHEM, Annie – OP DE BEECK, Sophie: *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future.* Paris, OECD Publishing, 2010, 53-69.

46 VAKOLA, Maria – SÖDERQUIST, Klas Eric – PRASTACOS, Gregory P.: Competency management in support of organizational change. *International Journal of Manpower*, 2007, 28 (3-4), 260-275.

menedzselésének képességét feltételezi; az együttműködési készség, amely a határokon átnyúló együttműködésben való munkavégzést, és a kapcsolatépítést fedi le; valamint a stratégia gondolkodás, amely a jövőképet és a jövőorientáltságot feltételezi.<sup>47</sup> A közszektor innovációjának ösztönzéséről készült 2017-es OECD-felmérés három különböző, de egymást kiegészítő közszolgálati menedzsment megközelítés kontúrjait kezdte felvázolni a következők szerint.<sup>48</sup> A professzionális közszolgálatban alapvető jelentőséggel bír az átláthatóság és az igazságos és érdemeken alapuló menedzsment. Hiszen ezek biztosítják az integritás és a jó teljesítményre való képesség megvalósulását. A következő elem, a stratégiai szemlélet azt feltételezi, hogy a tervezés előrelátó legyen, az aktuális képességek megértéséhez álljanak rendelkezésre megfelelő adatok, valamint, hogy az emberi erőforrásokat igény szerint hatékonyan tudják átcsoportosítani a fontos, illetve az ad-hoc jelleggel szükségesnek ítélt területekre. A harmadik elem, az innovatív humánerőforrás gazdálkodás alatt azt értik, hogy kiaknázzák a közszektor alkalmazottainak tudáspotenciálját annak érdekében, hogy új ötletekkel járuljanak hozzá az innovatív működéshez. A felvázolt gondolatok a közszektor és annak humánerőforrásai tekintetében új megközelítéssel tekintenek a képességekre, kompetenciákra. A közszolgálati reformok e törekvéseknek való kialakítása érdekében egyfajta zsinórmértékként kívánnak szolgálni, amelyek – figyelemmel a kapacitásokra, képességekre –, a különböző adottságokkal rendelkező országok számára olyan megoldásokat kínálhatnak, amelyek potenciálisan segíthetik ellensúlyozni a rövid távon jelentkező kényszereket a jövőorientáltság és a fenntarthatóság érdekében. Az OECD a köztisztviselőkre, az őket menedzselő (az emberi erőforrásaikkal gazdálkodó) közszolgálati rendszerekre, valamint az őket vezető menedzserekre vonatkozó „étlapot” fogalmazott meg ajánlasként.<sup>49</sup>

---

47 OECD: *Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris, OECD Publishing, 2011. 1-99. [a továbbiakban: OECD (2011b)]

48 OECD (2017c) i. m. 1-254.

49 OECD (2017a) i. m. 53-109.



kapcsolódik. A tradicionális professzionális közszolgálatban a képességekre, kompetenciákra úgy tekintünk, mint azon szakmák alapvető építőköveire, amelyekből a közszolgálat építkezik. A legtöbb országban ezen képességek birtoklói hagyományosan a különböző szakmák, hivatások képviselői, szakemberei, akik lehetnek, például közgazdászok, jogászok, statisztikusok, politológusok, számtalan szakpolitika szakértői, kommunikációs szakemberek, és még sorolhatnánk.<sup>50</sup> Annak felismerése azonban, hogy a korábbiakhoz viszonyítottan nagyobb mértékű multi-diszciplinaritásra lesz szükség a társadalom és így a közigazgatással szemben támasztott jövőbeli kihívásokkal való lépéstartás érdekében, egyben arra is rávilágít, hogy a készségek, képességek, tudás terén új, a korábbiakhoz képest más összetételű kompetencia-készletekre lesz/lehet szükség. Az utóbbi időben számos OECD országban került napirendre az az elgondolás, miszerint egyre nagyobb igény mutatkozik a közszolgálat professzionális jellegének megerősítésére. Ez lényegében az arról való gondolkodást jelenti, hogyan lehetne a leghatékonyabban strukturálni a különböző specializációkat a közszolgálaton belül. A közelmúltban egyes közszolgálatok olyan szakmai képességekre helyeznek kiemelt figyelmet, mint az információ-kommunikációs technológiák, az adattudomány (*data science*), stem (*science, technology, engineering and mathematics*), HR-menedzsment, projektmenedzsment, közbeszerzés, stb. Az ezekre a területekre való felkészüléshez már részben létezik (esetleg régóta) vagy részben lesz megfelelő képzés, tapasztalatszerzési lehetőség és rendelkezésre álló tudásanyag. Ezeket a képességeket az egyetemeken lehet elsajátítani vagy előző munkakörökben lehet megszerezni.<sup>51</sup> Ez a gondolkodás valójában a közszolgálati generalista és specialista dilemmához vezet vissza abban az értelemben, hogy továbbra is alapvető, napirenden lévő kérdés – bár eltérő hangsúlyokkal – a generalista és a szélesebb értelemben vett specialista réteg közötti egészséges egyensúly megtalálása a közszolgálat hatékony működése érdekében. A professzionalizáció mellett a közös értékek, etika, kultúra azok a tényezők, amelyek a közszolgálati egység megőrzését, illetve erősítését hivatottak elősegíteni, de mindamelllett, hogy a XXI. század professzionális közszolgálatára növekvő mértékben tagolt, specializálódott mind a működés körülményei, mind a megkívánt és birtokolt képességek tekintetében.<sup>52</sup>

---

50 OECD (2017a) i. m. 31.

51 Uo. 53-119.

52 Uo.

## 5. Összegzés

Napjaink közigazgatásának köztisztviselői a minden korábbinál összetettebb és diverzifikáltabb igényeket támasztó társadalmakban a problémák olyan komplexitásával kénytelenek szembenézni, mint soha azelőtt. Az írás a közzolgálati reformok iránti szüntelen igényt a közigazgatással és a közzolgálattal szembeni nagy valószínűséggel várható, részben előre jelzett/jelezhető vagy új jelenségeként – esetleg – váratlanul feltűnő folyamatokra, eseményekre történő reagálási kényszer oldaláról közelíti meg néhány gondolat felvetésével. Az új jelenségekre történő reagálás, a folyamatok kezelésére való alkalmasság új kompetenciákat követel mind a szervezetektől, mind a szervezeteket működtető köztisztviselőktől. E kompetenciák birtoklásának kérdésköre messzire vezet. Egészen odáig, hogy az országok oktatási rendszerei, oktatási és munkaerőpiaci szakpolitikái kellően igazodnak-e, lépést tudnak-e tartani a változó igényekkel, képesek-e a modern világ multidimenzionális problémáinak kezelésére alkalmas fiatalok útra bocsátására. Az e területen mutatkozó igény a megfelelő, minőségében és mennyiségében „alkalmassá tévő” kompetenciák kifejlesztését, a meglévő (emberi erőforrásokban rejlő) kompetenciák aktiválását és ezek hatékony, a szükségleteknek megfelelő kiaknázását jelentik.<sup>53</sup> A problémakörhöz szorosan kapcsolódó kérdés, hogy a közigazgatások és azok személyi állománya miként alkalmazkodnak a változó környezethez. Az Európai Unió tagállamainak kormányzatai – úgy tűnik – a (tanulmányban is felvillantott) külső körülményekhez való alkalmazkodás céljából meghozták a döntéseket. Annak ellenére, hogy a legégetőbb kérdések – így például a klímaváltozás, a technológiai változás, demográfiai változás – tekintetében a tudomány helyzet-, illetve előrejelzései rendelkezésre állnak, az erőforrások allokációját tekintve a közmenedzsment reformok tekintetében nem tűnnek túl következetesnek a lépések, intézkedések. Dilemmaként jelentkezik, hogy a közzolgálati reformok palettája lefedi-e a jelentkező vagy jelentkező igényeket. Christopher Pollitt ennek kapcsán teszi fel a kérdést, „...are EU governments walking the walk as well as talking the talk?”; ...az EU-s országok kormányai azt az utat járják, amelyet kommunikálnak?<sup>54</sup> Ez a dilemma visszavezethet minket a korábban általa kidolgozott konvergencia-elmélet elemeiről való elgondolkodáshoz; a változó körülményekhez való alkalmazkodás érdekében megvalósított reformok konvergenciája – amely

---

53 Az OECD készség/kompetencia-stratégiái. OECD skills strategy (2012) <http://www.oecd.org/skills/> letöltés ideje: 2018. március 5.

54 POLLITT (2014) i. m. 29-36.

a globális és multidimenziós problémák kezelése érdekében feltehetőleg megkerülhetetlennek fog bizonyulni – ma még a diszkurzív és a döntési fázisban van? Vajon a közszolgálati reformok jogi, humánerőforrás menedzsment vonatkozású, politológiai, szociológiai megközelítései, amelyek – mint láttuk – önmagukban nem, csupán átfogó szemléletű modernizációs alkalmazkodási lépésekkel válhatnak életképesé (így például többek között az oktatási szakpolitikák és intézményrendszer megváltozott követelményekhez történő adaptálásával egyetemben), elegendőek lesznek a célzott változások eléréséhez?

# A HAZAI NEMZETISÉGEK PARLAMENTI RÉSZVÉTELE – TÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK

MÓRÉ SÁNDOR  
*egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)*

## Bevezetés<sup>1</sup>

Jelen kutatás során *egyrészt* – a jogtörténeti előzmények rövid ismertetése után – a nemzetiségi képviselők/szószlók jogállására vonatkozó lényeges kérdések körüljárására kerül sor, *másrészt* egy empirikus kutatás keretében kikértem a nemzetiségi szószlók és a nemzetiségi önkormányzati vezetők véleményét arra vonatkozóan, hogy melyek azok a tényleges működés során tapasztalt problémák, amelyek változatlanul megoldandóak, még hozzá sürgősen. További kérdésként merült fel, hogy milyen egyéb feladatok tűzhetőek ki, és milyen intézményesített megoldások lehetségesek ezen a téren.

## 1. Jogtörténeti előzmények

A korábbi, ebben a témában írt tanulmányokban részletesen bemutattam, hogy sem a nemzetközi dokumentumok, sem a hazai szakirodalom, valamint az egyes államok szabályozása sem képvisel egységes álláspontot abban a kérdésben, hogy van-e szükség a nemzetiségek garantált, preferenciális szabályok szerinti országgyűlési képviseletére.<sup>2</sup> A nemzetiségeknek számos országban van parlamenti képviselete,<sup>3</sup> azonban ennek hátterében az adott

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a *Nemzeti Köszolgálati Egyetem* és a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye* együttműködésével készült.

2 Az európai *soft law* normák alapvetően *good practice*-ként említik a nemzetiségi parlamenti képviseletet (például az *Európa Tanács 1623. számú ajánlása*, az *EBESZ Lund Deklaráció*-ként ismert ajánlásai, a Velencei Bizottság *Jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása*, *A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazatának kérdéséről szóló jelentése*). Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon, *Magyar Jog*, 2015/10. 584-592; MÓRÉ, Sándor: Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2016/4. 317-332.

3 A tanulmány elsősorban a hazai szabályozásra koncentrál, kitekintésként azonban a más – főleg szomszédos – országokban meghonosodott modellek megismerése segíthet job-

ország saját, önálló döntése, nem pedig egy nemzetközi egyezmény áll.<sup>4</sup>

Ebben a fejezetben a nemzetiségeket érintő, a rendszerváltozás előtti és utáni választójogi szabályok összefoglaló bemutatására kerül sor. Nem térünk ki a törvényjavaslatok, módosító indítványok formájában megjelent, ugyanakkor érvényes jogszabályi formát nem öltött rendelkezések elemzésére egyrészt területi okokból, másrészt azért, mert a ciklusról ciklusra kidolgozott, majd elvetett ötleteket részletesen bemutatja a szakirodalom.<sup>5</sup>

### 1.1. A rendszerváltozást megelőző szabályozás

A nemzetiségi jogok szabályozására vonatkozó igény a XVIII. század vége felé jelent meg a magyar közélet napirendjén, elsősorban nyelvhasználattal, nyelvi jogokkal összefüggő ügyként.<sup>6</sup> A rendi képvisellel szemben az 1848. évi V. törvénycikk teremtette meg a népképviselő elvén nyugvó parlamenti

---

ban elhelyezni a magyar rendszert Európában. E tekintetben lásd egy korábbi tanulmányunkat: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle*, 2016/2. 34-36. <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2017/09/parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-02cikk.pdf> (2018. 03. 19.). Lásd még: CSERVÁK Csaba – FARKAS Tamás György: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 2017/3. 29-32. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WEB-Acta-Humana2017-3-02-T-Cservak-Farkas.pdf> (2018. 04. 30.); HALÁSZ Iván: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2007/3. 563-585. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> (2018. 04. 30.)

- 4 KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. 15. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf) (2018. 04. 30.)
- 5 Lásd: PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 215-265; BORÓK György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1998/4. 68-84; GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 407-717; KILÉNYI Géza: *Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviselőtéről és a második Kamaráról*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 1990; KOLLÁTH György: Kisebbségi képviselő: kudarcok, kritikus közelítések, kiutak. *Társadalmi Szemle*, 1995/8-9. 94-102; PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéről. *Tudományos Dialóg*, 1998/2. 72-78; SOMOGYVÁRI István: A magyar parlamenti rendszer reformja. *Társadalmi Szemle*, 1998/8-9. 165-183; TÓTH Zoltán: Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselője. *Magyar Közigazgatás*, 1993/8. 458-465.
- 6 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*, Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 29-33.

választójogot. Ezen törvénycikk és az *1868-as Eötvös-féle* nemzetiségi törvény sem tartalmazott különösebb preferenciális megoldásokat a nemzetiségek parlamenti képvisellete tekintetében, ugyanakkor általában elmondható, hogy a tisztán magyarok lakta területeken több szavazatra volt szükség egy mandátum elnyeréséhez, mint a nemzetiségi körzetekben.<sup>7</sup> Bár az akkori hivatalos politika nem volt kifejezetten nemzetiségbarát, a nemzetiségek képviselői jelen voltak a parlamentben, a választójogi rendszer nem alkalmazott etnikai diszkriminációt, sőt e tekintetben enyhén kedvezett a nemzetiségeknek.

A magyar felsőházban, főrendi házban bizonyos egyházi méltóságok esetében egyszerre jelentette az adott vallás képviselétét, és ha a vallás jellemzően bizonyos nemzetiségekhez kötődött, akkor az adott közösség képviselétét is megvalósította, például az ortodox főpapok a szerb és a román nemzetiséget is képviselték. Történelmi háttérű megoldásként parlamenti helyet garantáltak bizonyos pozíciókat betöltő személyek számára.<sup>8</sup>

A dualizmus-kori Magyarország területén az iszlám vallás követői az *1895. évi XLIII. törvénycikk* szerint vallásukat szabadon követhették és azt „az ország törvényeinek, valamint a közérkölciség kívánalmainak korlátai között külsőkép is” kifejezhették és gyakorolhatták. Nem voltak azonban részesei a vallásszabadság nagyobb mértékének, amely csupán a bevett felekezetek tagjait illette meg.<sup>9</sup> A hazai iszlám vallás állami szabályozásának szükségességét Bosznia és Hercegovina 1908-as annexiója tette aktuálissá, a törökökkel a háború alatt létrejött szövetség pedig sürgette a kérdés napirendre tűzését.<sup>10</sup>

A trianoni határok kijelölésével szinte teljesen homogén állammá vált Magyarország. 1930-ban 7-8 százalék között volt a nem magyar anyanyelvűek

---

7 Lásd részletesen: GERŐ András: *The Hungarian Parliament (1867–1918). A Mirage of Power*, New York, Columbia University Press, 1997. 12-14.

8 Napjainkban, elvilágiasodott korunkban azonban az egyházi méltóság képviselétének tudomásul vétele az adott valláshoz valamilyen okból nem kötődő nemzetiségi személy számára nem magától értetődő, ráadásul vélhetően az egyházi stallumból fakadó kötelezettségek az adott püspök, metropolita stb. számára szükségképpen fontosabbak, mint a nemzetiségi háttér – ennek jelentősége egyházanként persze nem azonos. [KOVÁCS (2014) i. m. 24.]

9 Lásd részletesen a törvényesen elismert felekezetekhez képesti különbségeket: STIPTA István: *Az iszlám vallás hazai elismeréséről szóló 1916. évi XVII. tc.* létrejötte és jogdogmatikai elemzése. In: KÖBEL Szilvia – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *100 éves a magyar iszlámtörvény*, Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 24-25. [http://real.mtak.hu/63792/1/Iszlám\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/63792/1/Iszlám_u.pdf) (2018. 04. 30.)

10 Az iszlám-törvény megalkotásának előzményeit, folyamatát és elemzését lásd: STIPTA (2017) i. m. 23-37.

aránya,<sup>11</sup> ami jelentősen megugrott az 1939-40-ben visszatért országrészekkel. Ezzel párhuzamosan a zsidó közösség társadalmi szerepvállalásának korlátozására, illetve a későbbiekben ezen népcsoport szinte teljes fizikai megsemmisítésére került sor.

Az 1949-es népszámlálás adatai szerint 3 százalékra csökkent a magyarországi nemzetiségek aránya az újból elcsatolt országrészek és a lakossági csereprogramok következtében.<sup>12</sup>

A három lábon álló szocialista politikai intézményrendszer – az egypárt (MSZMP), az állam és a társadalmi szervezetek – az utóbbi keretében képzelte el a nemzetiségi kérdés megoldását.<sup>13</sup> A négy nagyobb nemzetiségi csoportnak (szlovák, román, német és délszláv – ez utóbbi magában foglalta a szerb, horvát és szlovén nemzetiséget) önálló nemzetiségi szövetsége volt.<sup>14</sup> Az 1970-es évektől kezdve a négy elismert nemzetiség közül két nemzetiség szövetségének vezetője informális jelleggel a Hazafias Népfront vezetésébe került, míg másik kettő országos listán az Országgyűlésbe juthatott.<sup>15</sup> Az 1983-as választójogi törvény már ténylegesen lehetőséget teremtett néhány nemzetiségi országgyűlési képviselő megválasztására. Ennek köszönhetően 1985-től 1990-ig a Hazafias Népfront jelöltjeiként négy nemzetiségi tagja is volt az Országgyűlésnek.<sup>16</sup> Ez a „nemzetiségi” mandátum azonban – a többi képviselői mandátumhoz hasonlóan – csupán szimbolikus jelentőséggel bírt. A korszak nemzetiség politikája csupán látszatpolitika volt, amely megfelelő „alibit” jelentett a külhoni magyarság érdekében. A nemzetiségi politika a szocializmusban a párt szövetségi politikájának a részeként működött, meglehetősen ideologikusan és kevésbé alapjogias szemlélettel.<sup>17</sup>

---

11 [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_03\\_00\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_00_2011.pdf) (2018. 04. 30.) 65.

12 SEBŐK László: *Az 1949. évi népszámlálás anyanyelvi és nemzetiségi adatai településként*. KSH könyvtár sor. Budapest, KSH, 2014. 10.

13 KUKORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőtük szabályozására. *Parlament Szemle*, 2018/1. 5-6.

14 Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége (1945); Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége (1948); Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége (1949); Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége (1955).

15 PAP András László: Kisebbségi képviselő a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003/nyár, 6.

16 Lásd: VÁRFALVI Attila: A nemzetiségek képviselője a magyar Országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 1995/7. 57; KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi szakvélemény a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéről*, Budapest, 1999. október 10. kézirat, 1.

17 KUKORELLI (2018) i. m. 5.

## **1.2. A rendszerváltozás és az azt követő szabályozás 2010-ig**

Az 1990. évi XVI. törvény<sup>18</sup> kibővítette az Alkotmány akkori 68. §-át egy (3) bekezdéssel: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőit az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőire – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.” Ezzel párhuzamosan az 1990. évi XVII. törvény a választás eljárásrendjét is megalkotta, mely értelmében az Országgyűlés a megalakulását követően *kooptálás*<sup>19</sup> útján választotta volna meg a nyolc kisebbség teljes jogú országgyűlési képviselőjét.<sup>20</sup> Az 1990. március 12-én, a választások előtt kihirdetett törvény valódi állatorvosi lóként jellemezhető. A törvény összeegyeztethetetlen volt a többpártrendszerre épülő parlamentarizmus belső logikájával és a vegyes választási rendszerrel, illetve nem jelentett megoldást a kisebbségek parlamenti képviselőire, sőt az általános szakmai vélemények szerint konfliktusok sorozatát szülte volna

---

18 1990. évi XVI. törvény 6. §.

19 Kooptálás alatt értendő, hogy az Országgyűlés egy jelölő bizottság közreműködésével maga választotta volna meg a kisebbségek parlamenti képviselőit.

20 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről:

„Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a (3) bekezdésének végrehajtására a következő törvényt alkotja:

1. § A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.

2. § (1) A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.

(2) A jelölő bizottság az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből áll. A jelölő bizottság a javaslattétel előtt köteles kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.

3. § Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőit titkos szavazással választja meg.

4. § Ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, a jelölő bizottság legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.

5. § (1) Az e törvény alapján megválasztott országgyűlési képviselő jogállása azonos a többi képviselőével.

(2) Ha az e törvény alapján megválasztott képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezése előtt szűnik meg, helyére új képviselőt kell választani.

6. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.”

meg.<sup>21</sup> Nem sokkal később mind az Alkotmány említett bekezdését, mind a törvényben szabályozott eljárási rendet hatályon kívül helyezték.<sup>22</sup>

Az 1990. évi XL. törvény módosításával az Alkotmány új 68. § (3) bekezdést kapott: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztositják”. Az új szöveg tehát már kevésbé volt konkrét a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan. Nagyon fontos következménye lett ennek a módosításnak: az országgyűlési, illetve az önkormányzati képviselet hallgatólagosan akár egymás alternatívájává is válhattak. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozat általánosságban a képviselet hiányát róta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselet a jogalkotótól egyfajta *konjunktív* – tehát parlamenti és önkormányzati képviseletre vonatkozó – vagy *diszjunktív* követelmény.<sup>23</sup> A nemzetiségek önkormányzatiságára kitérő szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben öltöttek testet, így a *diszjunktív* álláspont képviselői szerint a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül megoldódott a nemzetiségek képviselete. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennállt-e a mulasztásos alkotmányértés a nemzetiségek parlamenti képviseletének hiánya miatt vagy sem. Az ezzel kapcsolatos *diszjunktív* álláspontunkat kifejtettük egy korábbi tanulmányunkban.<sup>24</sup> Terjedelmes szakirodalma van a mulasztásos alkotmányértést valószínűsítő álláspontnak is.<sup>25</sup> Tehát az *Alkotmány* alapján valamiféle képviselet biztosítása mindenképpen kötelező volt, ennek mikéntjével kapcsolatban azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés.

---

21 KUKORELLI (2018) i. m. 14.

22 Lásd részletesen: KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: *A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről*. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 287. [http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag\\_i\\_nemzetisegek/altalanos/a\\_jovevenyektol\\_az\\_allamalkoto\\_tenyezokig/a\\_jovevenyektol\\_az\\_allamalkoto\\_tenyezokig.pdf](http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_nemzetisegek/altalanos/a_jovevenyektol_az_allamalkoto_tenyezokig/a_jovevenyektol_az_allamalkoto_tenyezokig.pdf) (2018. 03. 19.)

23 FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban. Jog és Állam*, 2015/20. 14.

24 MÓRÉ (2015) i. m. 587–588. Lásd még: PAP András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers*, 2011/27. 5. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2018. 03. 19.); JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* Politikatudományi Szemle 2011/1. 20. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011\\_1szam/jakab.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011_1szam/jakab.pdf) (2018. 03. 19.).

25 SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. Jogtudományi Közlöny*, 2014/2. 89. <http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/>

*Kukorelli István* szerint „a rendszerváltás éveiben a nemzetiségek országgyűlési képviselétől folytatott militáns küzdelem lehet az oka annak, hogy a róluk szóló komplex törvény elfogadása három évet késett. Pozitívuma ugyanakkor a rendszerváltó vitáknak, hogy az átkoshoz képest elkezdődött az intézményekben való alapjogias gondolkodás, az ügyért viselt állami felelősség tisztulása, az érdekképviselés és az alapjogvédelem fogalmainak különválása.”<sup>26</sup>

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányban biztosított jogait részleteiben az 1993. július 7-én szinte egyhangúan elfogadott *1993. évi LXXVII. törvény* (a továbbiakban: Nektv.) bontotta ki. A nagy jelentőségű törvény szabályozásának tárgya volt a kisebbségek jogainak deklarálásán és érvényesülésük biztosításán túl a kisebbségek és a többség egymáshoz való viszonyának, illetve a kisebbségek egymáshoz való viszonyának rendezése is. Bár a Nektv. 20. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre, a majdnem negyedszázadig tartó polémia a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről tovább folytatódott.

### 1.3. A 2010 utáni szabályozás

Fontosnak tarjuk hangsúlyozni, hogy Magyarországon az elmúlt ciklusok mindegyikében a parlamentnek voltak nemzetiségi tagjai, akik azonban politikai pártok jelöltjeiként szerezték meg mandátumaikat. Ez a fajta politikai reprezentáció nyilvánvalóan nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően, a kétharmados parlamenti többség megjelenésével megnyílt a lehetőség arra, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselethez való joga alkotmányi szinten is egyértelmű megfogalmazást kapjon. Az Országgyűlés első intézkedései között, már megalakulásának hónapjában, rendezni kívánta ezt a kérdést, ugyanis egy *elfogadott alkotmánymódosítás* keretében rögzítette: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő

---

uploads/SzigetiPeter\_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa\_131009.pdf (2018. 03. 19.); FARKAS (2015) i. m. 14; KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig. *Fundamentum*, 2012/4. 43–64. [https://www.academia.edu/17354829/Az\\_alkotm%C3%A1nyos\\_patriotizmust%C3%B3l\\_a\\_nemzeti\\_%C3%A9s\\_etnikai\\_kisebbs%C3%A9gek\\_parlamenti\\_k%C3%A9pviselet%C3%A9ig](https://www.academia.edu/17354829/Az_alkotm%C3%A1nyos_patriotizmust%C3%B3l_a_nemzeti_%C3%A9s_etnikai_kisebbs%C3%A9gek_parlamenti_k%C3%A9pviselet%C3%A9ig) (2018. 03. 19.).

26 KUKORELLI (2018) i. m. 17.

választható.” Az *Alkotmány* e módosítását bár elfogadta az Országgyűlés, nem lépett hatályba,<sup>27</sup> valamint nem került be az *Alaptörvény* szövegébe sem.

Az *Alaptörvény* az *Alkotmány* kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette: államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket (két helyen is említésre kerül),<sup>28</sup> biztosítja a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogát, továbbá biztosítja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat lehetőségeit, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot. Az *Alaptörvény* már nem tartalmazza azt, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségek kollektív részvételét a közéletben,<sup>29</sup> ugyanakkor az *Alkotmányhoz* képest új rendelkezések is megjelentek: az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog,<sup>30</sup> valamint az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás.

Az *Alaptörvény* 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „a nemzetiségek részvételét az országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” Az *Alaptörvény* záró és vegyes rendelkezéseket tárgyaló fejezetének 21. pontja szerint „a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való, az *Alaptörvény* 2. cikk (2) bekezdése szerinti részvételét először az országgyűlési képviselőknek az *Alaptörvény* hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.” Az Országgyűlés ennek a kötelezettségvállalásnak eleget is tett: az országgyűlési képviselők választásáról szóló *2011. évi CCIII. törvény* (a továbbiakban: Vjt.) bevezette a nemzetiségi kedvezményes mandátum, illetve a nemzetiségi szószóló jogintézményeket.<sup>31</sup> A nemzetiségek jogairól

---

27 Az alkotmánymódosítás hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett volna.

28 Nemzeti Hitvallás hetedik bekezdésének második mondata: „Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” A XXIX. cikk (1) bekezdésének első mondata: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

29 1949. évi XX. törvény 68. § (2) bek.

30 Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása. [FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 143.] <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1molo%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2018. 03. 19.)]

31 Lásd részletesen: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014. 49-52.

szóló *2011. évi CLXXIX. törvény* (a továbbiakban: Njtv.) 2017. december 21-től hatályos módosítása egy új fejezetben rögzíti ezen jogintézményeket, melyeken keresztül megvalósul a magyarországi nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában.<sup>32</sup>

## **2. A hatályos szabályozás alapvető kérdései**

Alapvetésként – véleményem szerint – a nemzetiségek parlamenti/politikai képviselétől elhatárolható a nemzetiségi érdekképviselő. Lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselő, egyfajta pártképviselő jön létre, ami látszólag „minden” érdek mentén szerveződik, és ettől mindenképpen elhatároljuk a nemzetiségi szószólói intézményt, mint nemzetiségi érdekképviselőt. A szószóló az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal, a házszabályok szerint pedig a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén szólalhat fel a plenáris ülésen, illetve a nemzetiségeket képviselő bizottság is a nemzetiségeket érintően gyakorolhatja kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő hatáskörét.<sup>33</sup>

### **2.1. A nemzetiségi parlamenti képviselő szabályozásával kapcsolatos alkotmányossági kérdések**

2.1.1. *A kedvezményes mandátumszerzés lehetősége.* Fontos kérdés lehet, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést. A választójog egyenlőségének elvével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a *809/B/1998. AB határozatában két követelményt támasztott a jogalkotó felé: egyrészt* a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúaknak kell lenniük egy-egy képviselő megválasztásánál, *másrészt* a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság az első követelményre vonatkozóan a *3/1991. (II. 7.) AB határozatában* kifejtette, hogy a politikai akaratnak képviselők révén történő érvényesülése szükségszerűen aránytalanságot okoz. A választójog egyenlősége „nem jelenti a választással kifejezett akaratok csorbíthatlanul egyenlő érvényesülését.”<sup>34</sup> Az

---

32 Lásd: Njtv. 21/A. § és 21/B. §.

33 *2012. évi XXXVI. törvény* 22. § (1) bek.

34 SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 104.

Alkotmánybíróság a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában is rögzítette, hogy „a szavazatok egyenlő súlya nem abszolutizálható.” Továbbá az Alkotmánybíróság a kisebbségi ombudsman indítványára válaszként meghozott 1040/B/1999. AB határozatában alapvetően megengedhetőnek találta a nemzeti és etnikai pártok számára az alacsonyabb parlamenti küszöb megállapítását.<sup>35</sup> Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak a témát érintő eddigi gyakorlata igen széles, és levonható belőle az a következtetés, hogy Magyarországon alkotmányos keretek között van lehetőség arra, hogy a nemzetiségi listák az általános választásokhoz képest kedvezményezett módon jussanak mandátumhoz.<sup>36</sup> A szakirodalomban található olyan álláspontot is, amely tagadja, hogy a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtét alkotmányossági szempontból indokolni lehet. Erdős Csaba például rámutat arra, hogy a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség szinte valamennyi részlete megkérdőjelezhető jogi – és néha politikai – szempontból is.<sup>37</sup>

2.1.2. *Indokolt-e a „nagyobb kedvezmény” alkalmazása a 2014-es választási adatok alapján?* A szabályozás alkotmányosságának a szempontjából az is kérdéses, hogy a kedvezmény megállapított mértéke összhangban tud-e lenni a választójog egyenlőségének elvével. Az a lista kap kedvezményes mandátumot, amely megszerzi az egyébként arányos, egy mandátumra jutó szavazatszámából kiszámolt kvóta egynegyedét.<sup>38</sup> Ebben az esetben az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával. A törvényjavaslat indokolása szerint azonban „ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.”<sup>39</sup> Schanda Balázs álláspontja is az, hogy a jelenleginél

---

35 A testület viszont a választójogi törvényt nem minősítette diszkriminatívnak a pozitív diszkrimináció hiánya miatt, mivel az ilyen célú intézkedések kikényszerítése nem lehetséges.

36 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Választások után – a nemzetiségi képviselőt kérdésai Magyarországon*. Előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

37 Lásd részletesen: ERDŐS Csaba: *Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőtével kapcsolatban*. Quot Capita Tot Sententiae, Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 249-273. <http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/kiadv%C3%A1nyok/tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet/2013/erd%C5%91s.pdf> (2018. 03. 19.) Lásd még: SZENTE Zoltán: *Egy vagy kétkamarás országgyűlést?* In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 87.

38 Lásd részletesen: Vjt. 13–17. §.

39 Az országgyűlési képviselőt választásáról szóló, 2010. május 17. napján benyújtott T/18. törvényjavaslat indoklása.

nagyobb mértékű kedvezmény már valószínűleg alkotmányellenes lenne.<sup>40</sup> *Kaltenbach Jenő* azonban korábban egy 1 000 szavazatot megkövetelő kedvezményt tartott volna ideálisnak. Véleménye szerint ugyanis egy ilyen mértékű kedvezmény jelentene reális esélyt minden nemzetiség számára.<sup>41</sup> A jelenlegi kedvezmény mérték alkotmányosságának vizsgálata már csak azért is komoly kihívást jelenthetne az Alkotmánybíróság számára, mivel a legnagyobb létszámú roma, illetve a legkisebb létszámú szlovén nemzetiség szemszögéből igencsak eltérő megítélés alá eshet a kedvezmény mértéke.<sup>42</sup> Torzíthatja a tényleges választói akaratot a jogalkotónak az a megoldása, miszerint ahány kedvezményes mandátum kerül kiosztásra a nemzetiségek között, annyival fogy a pártlistáról megszerezhető mandátumok száma.<sup>43</sup> A gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve azonban ennek a felvetésnek nincs érdemi jelentősége.<sup>44</sup>

A 2018-as parlamenti választásokon az egyes nemzetiségi listáknak 23 533 szavazat eredményezett kedvezményes mandátumot.<sup>45</sup> Ezt a szavazatszámot azonban csak a német nemzetiségnek sikerült elérni, a többi nemzetiség ezt még megközelíteni sem tudta. A választások eredményeit és a nemzetiségi közösségek lélekszámát figyelembe véve – kellő szervezethez és esetén is – csak a roma közösség listájának lehetett volna még reális esélye a kedvezményes képviselői mandátum megszerzésére. A német nemzetiségi névjegyzékébe 33 148 (a 2014-es országgyűlési választásokra kiterjedően: 15 209), a roma nemzetiségi névjegyzékébe pedig 18 430 (2014-es országgyűlési választásokra kiterjedően: 14 271) választópolgár regisztrált.<sup>46</sup> A legtöbb szavazatot – mintegy 26 477-öt (a 2014-es választásokon 11 415-öt) – a magyarországi németek listája szerzett, miközben a legnagyobb létszámú nemzetiség, a roma közösség 5 703 (a 2014-es választásokon 4 048) szavazatot gyűjtött be.<sup>47</sup> A tizenhárom regisztrált nemzetiségből kilenc nemzetiség listája pedig 1 000 szavazatot sem ért el, sőt ezen belül négy nemzetiségi közösség listája

---

40 SCHANDA Balázs: *Az államalkotó tényezők*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 103.

41 KUTASSY-NAGY – SZAJBÉLY (2010) i. m. 298.

42 LENGYEL Dániel: *„Idegenben jó az x”? Avagy a nemzetiségek parlamenti képviselete*, OTDK dolgozat, konzulens: KURUNCZI Gábor. Budapest, PPKE JÁK, 2016. 28.

43 Vjt. 16. § e).

44 LENGYEL (2016) i. m. 27.

45 Nemzeti Választási Iroda: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/start.html> (2018. 04. 30.)

46 Uo.

47 Uo.

200-nál is kevesebb szavazatot kapott. A nemzetiségek túlnyomó többsége akkor sem tudta volna elérni a kedvezményes kvóta szerinti szavazatszámot, ha minden választójogosultsággal rendelkező tag felvételét kérte volna a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazott volna.<sup>48</sup>

A nemzetiségek önkormányzati választáson tanúsított aktív részvételükhöz képest meglehetősen passzívak voltak a kedvezményes mandátum megszerzését illetően. Ugyanis amíg a 2014-es országos nemzetiségi önkormányzati választáson 240 988 fő szerepelt a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként, addig a 2014-es országgyűlési választásra kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként csak 35 289 fő jelentkezett a névjegyzékbe való felvételre. A 2018-as országgyűlési választásokon ez az adat már több mint a duplájára növekedett (79 907 fő).

*2.1.3. A kettős szavazati jog problematikája.* Lényeges kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely értelmében azon választópolgárok, akik részt vesznek a nemzetiségi választásokon, nem szavazhatnak pártlistára.<sup>49</sup> Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI.17) AB határozatában kifejtette, hogy „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben tehát az ’egy ember – egy szavazat elve’ érvényesül, vagyis az olyan jogalkotási megoldás, miszerint a választópolgár egyszerre több listára is szavazhat, a választójog egyenlőségének elvét sértené Magyarországon.<sup>50</sup> Ennek megfelelően a jogalkotó nem adott lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi

---

48 A tizenhárom nemzetiség közül csupán ötnek (roma, német, román, szlovák, horvát) a létszáma haladja meg a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszámot, és csak a roma és a német nemzetiség rendelkezik akkora létszámmal, amellyel a kedvezményes kvóta reálisan elérhető. [[http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_demografia](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia) (2018. 03. 17.)]

49 Az országos nemzetiségi önkormányzatok saját jelöltlistát állíthatnak, amelyre azok a magyar állampolgárok szavazhatnak, akik a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepelnek. Ha ezen polgárok úgy döntenek, hogy a nemzetiségi listára akarnak szavazni, már nem tudnak voksolni a pártok országos listáira. Az egyéni jelöltekre való szavazás tekintetében a nemzetiségi szavazókra is érvényesek az általános szabályok, vagyis ők is két szavazattal rendelkeznek. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok azonban csak a pártlistára szavazhatnak.

50 A szlovén Alkotmánybíróság nem találta összeegyeztethetetlennek a választójog egyenlőségének elvével a nemzetiségek kettős szavazati lehetőségét. A magyar és olasz nemzetiségek által megválasztott két képviselőnek ráadásul a nemzetiségeket közvetlenül érintő kérdésekben vétőjoga is van. [KUTASSY-NAGY – SZAJBÉLY (2010) i. m. 283-284.]

listára szavazó választópolgár párhuzamosan pártlistára is szavazhasson.<sup>51</sup>

A kérdés rendkívüli bonyolultságát jelzi Szalayné Sándor Erzsébet kérdése, melynek megfogalmazásából az álláspontja is szinte kiolvasható: „[m]egfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a hatályos szabályozás tehát a pártlistás szavazatért ‘cserébe’ a korlátozott szavazati joggal bíró szószóoló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok túlnyomó többsége számára. Így lényegében és hatásában az ‘egy ember – egy szavazat’ helyett a ‘nemzetiségi választópolgár – fele annyi értékű szavazat’ elvét érvényesíti”.<sup>52</sup> A kérdés megválaszolását nehezíti az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság ilyen szemponttól még nem értelmezte a választási eljárásról szóló törvény vonatkozó szabályait – véleményünk szerint talán a „nem”-hez közelebbi válasz feltételezhető.

2.1.4. Az Országgyűlés munkájában való részvétel mibenléte. Az Alaptörvény 2. cikkének (2) bekezdése szerint „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”. Az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalásból azonban nem feltétlenül következik az országgyűlési képviselet. Az Alaptörvény *expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviseletét, csak részvételről beszél. Ezzel szemben az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz az önkormányzati képviseletről, amikor kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”. A Vjt. a választási küszöb figyelmen kívül hagyásával azonban megteremtette a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviseletének a lehetőségét. Álláspontunk szerint azt a megoldást kellene választani, amit az Alaptörvény előrevetít, azaz nem a nemzetiségek politikai képviseletét, hanem a nemzetiségi érdekképviseletet, aminek egyik formája a szószóoló intézménye.<sup>53</sup> A nemzetiségi problémák kiszámíthatatlan, hosszú távon tervezhetetlen politikai mezőbe való kerülése azt eredményezheti, hogy a nemzetiségi közösségek számára fontos kérdések eldöntésében irreálisan nagy szerepet játszhatnak az egyes személyek pillanatnyi érdekei vagy személyes preferenciái.

---

51 HALMAI Gábor: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/12. 4. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_12\\_Halmi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmi.pdf) (2018. 03. 17.)

52 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. 13. [http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2014\\_1\\_007-014.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2014_1_007-014.pdf) (2017. 10. 21.).

53 Lásd: MÓRÉ (2015) i. m. 584-592.

## 2.2. A szószólói intézménnyel kapcsolatos kérdések

A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetiségeknek a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselőnek jutni. A Vjt. kimondja, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben”.<sup>54</sup> A 2018-as választásokat követően újból létrejött az Országgyűlés nemzetiségi bizottsága, melynek tagjai a nemzetiségi listákról mandátumot szerzett képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók – jelenleg tizenkét nemzetiségi szószóló és egy nemzetiségi (német)<sup>55</sup> képviselő tagja a bizottságnak.

A nemzetiségi szószóló jogi státuszát az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 29. és 29/A. §-ai külön alcímben tartalmazzák. Az Njt. 21/B. §-a a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait tartalmazza.

2.2.1. Az államalkotó tényezői minőség kiüresítésének kérdése. Kállai Ernő álláspontja szerint „a csak korlátozott tanácskozási joggal felruházott szószólói intézmény bevezetése nemcsak visszalépést jelent a szavazati joggal járó, teljes jogú képviselet korábbi ígéretéhez képest, hanem deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát is”.<sup>56</sup>

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel került be az Alkotmányba a 68. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Az Alaptörvény két helyen is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket.<sup>57</sup>

---

54 Vjt. 18. § (1) bek.

55 Ritter Imre lett a német nemzetiség országgyűlési képviselője, aki – nyilatkozata szerint – az összes magyarországi nemzetiséget támogatni kívánja. „Az eddig a parlamentben szószólói státusszal rendelkező politikus korábban a Fidesz budaörsi önkormányzati képviselője volt. Ennek ellenére elutasítja azt a felmerült vádat, hogy a Fidesz számára szerezne egy plusz mandátumot a német kisebbségi kvóta felhasználásával.” Lásd: *Német nemzetiségi képviselő: nem fideszes pártkatoná vagyok*, Magyar Nemzet, 2018. 04. 09. <https://mno.hu/belfold/nemet-nemzetisegi-kepviselo-nem-fideszes-partkatonavagyok-2458877> (2018. 06. 04.)

56 KÁLLAI Ernő és munkatársai (BINDORFFER Györgyi; JUHÁSZ Hajnalka; OSVÁT Anna; RÓZSÁS István; TÖRÖK Tamás): A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben. *Társadalmi Együttélés*, 2013/1. 46. [http://www.kallaierno.hu/data/files/utolso\\_uzenet\\_az\\_elsullyesztett\\_hajo\\_roncsairol\\_xfOmUi.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/utolso_uzenet_az_elsullyesztett_hajo_roncsairol_xfOmUi.pdf) (2018. 03. 19.)

57 Az Alaptörvény *Nemzeti Hitvallás* c. preambuluma is egyértelműen rögzíti, hogy „... a

Az *Alkotmányhoz* készített részletes kommentár abból indul ki, hogy az államalkotó tényezői minőség a honos népcsoportként elismert nemzetiségeknek az a közjogi jogállása, amely – a nemzetközi kötelezettségekkel együtt – kijelöli a hazai nemzetiségek védelmének kereteit.<sup>58</sup>

A 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az államalkotó tényező fogalmának értelmezésével kapcsolatban a következő magyarázatot adta: „[a]z Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőkként ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit külön is megnevezi. A képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”<sup>59</sup>

A nemzetiségek képviselőit biztosító intézmények rendszerébe elsődlegesen a *nemzetiségi önkormányzatok* tartoznak: az *Alaptörvény* kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”.<sup>60</sup> A nemzetiségek képviselői rendszerében természetesen az *országgyűlési képviselőt* is megemlíthető, de a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat és más AB határozat sem mondja ki, hogy az országgyűlési képviselői jogosultság kiépítése önmagában jelentené az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását. Ettől eltérően az említett AB határozat konkrétan utal a kisebbségek helyi és országos önkormányzati képviselőire.<sup>61</sup>

Az 1041/G/1999. AB végzésben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasította a kisebbségi ombudsmannak azt az indítványát, amely arra irányult, hogy a testület konkrétan értelmezze az alkotmány 68. §-ának a kisebbségek államalkotó tényező voltára vonatkozó utalását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárásokat fogalmaz meg, nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, ezért nem felel meg az absztrakt alkotmányértelmezéssel szemben támasztott követelményeknek.

**2.2.2. A nemzetiségi ügyek technikai meghatározása.** A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok munkájában, amennyiben a Házbizottság

---

velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. A preambulumon kívül a nemzetiségi jogok magvát garantáló XXIX. cikk (1) bekezdése is tartalmazza, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

58 MAJTÉNYI Balázs: *Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, Alkotmány 68. §.* In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 2398-2431.

59 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204., 205.

60 *Alaptörvény* XXIX. cikk (2) bek.

61 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204., 205.

döntése szerint az állandó bizottság munkája a nemzetiséget érinti, vagy ha a bizottság elnöke így dönt.<sup>62</sup> A házbizottság határozza meg a nemzetiségek érdekeit, jogait, a napirendi pontokat. Ebben kétségtelenül jelen van egy paternalista szemlélet, hisz a „többségi elnök” mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem.<sup>63</sup> Kétségtelen, hogy a szószólókra vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, ami egyébként azért szükséges, mert az ilyen kérdésekben valóban kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen belefuthatunk a paternalizmus csapdájába. A bizottsági tájékoztatók szerint ez a folyamat 2016-ban már gördülékenyen működött. Az Országgyűlési Hivatal Bizottsági Főosztályának munkatársai, a nemzetiségi bizottság titkársága és a bizottsági tagok együttesen figyelemmel kísérik a benyújtott indítványokat, majd a bizottság elnöke írásban jelzi a kezdeményezést a Házbizottság felé.<sup>64</sup>

2.2.3. *A második parlamenti kamara kérdése.* Az elmúlt két és fél évtizedben, különösen a kisebbségek/nemzetiségek képviseletével összefüggésben, többször is felmerült a kétkamarás törvényhozó szerv kialakításának indokoltsága. *Kukorelli István* álláspontja szerint a nemzetiségi képviselők „bevitela a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne. A második kamara másfajta képviseletet kínál.”<sup>65</sup> A nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja a helyi, területi és országos önkormányzatokat; a második kamara képviseletét létszamarányosan – más legitimációs elvek mellett – erre is lehetne építeni. Egyéb erős legitimációjú intézményként említhetjük meg például az Országgyűlés által elismert egyházakat; ezek jelentős társadalmi támogatottsággal és szerepvállalással bírnak.

„A kétkamarás parlamentek kialakulása organikus fejlődés eredménye, érdemi előzmények híján, egyetlen jogalkotói döntéssel történő bevezetése szinte fogalmilag kizárt.”<sup>66</sup> Magyarországon hagyományosan 1945-ig volt második kamara; a jelenleg felsejlő, immár hagyományként értékelt,

---

62 Ogytv. 29. § (3) bek.

63 PAP András László: *Választások után – a nemzetiségi képviselet kérdései Magyarországon.* Előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

64 Lásd: MÓRÉ (2016) i. m. 50-51.

65 KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény.* In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság. 2011. 72.

66 RIXER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban.* Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 36.

és – véleményünk szerint – a magyar társadalom jelenlegi elvárásaival összhangban levő új intézmény felé tett jelentős lépésként értelmezhető a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozatala. Ezen intézmény első két évének vizsgálatából látható, hogy a lépésről lépésre csiszolódó megoldások elvezettek a nemzetiségeket képviselő bizottság és a házbizottság közötti kapcsolatot szabályozó „üzenetváltások” működőképes szabályainak és gyakorlatának a kialakításához. Például a nemzetiségi napirendi pontként történő meghatározás folyamata már egyértelműen működött 2016 és 2017-ben.<sup>67</sup>

A szószólói intézmény továbbfejlesztéseként újból javasoljuk egy modern második kamara felállítását, ami a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megnyugtató megoldásán kívül, más érdekképviseleti problémát (helyi önkormányzatok, egyházak, szakszervezetek, tudomány képviselője) is megoldana.<sup>68</sup>

### 3. A nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek véleményei

#### 3.1. A kérdőív

Az alábbi felmérő levelet küldtem el az abban megjelölt személyeknek, külön-külön felkérve őket a szakmai válaszaik visszaküldésére. Ezúton is szeretném megköszönni a válaszleveleket, illetve a telefonos és személyes beszélgetéseket.

„Tisztelt Nemzetiségi Szószóló! Tisztelt Elnök Asszony/Úr!

Jelenleg *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek* c. nagyobb terjedelmű munkán dolgozom ‘A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés’ elnevezésű kiemelt projekt keretében. Szeretném kikérni a nemzetiségi szószólók, illetve az országos és megyei/fővárosi (egyes települési) nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek a véleményét egy részkérdésben, jelesül a nemzetiségek parlamenti részvételének aktualitásai kapcsán.

Az elmúlt évtizedekben folyamatosan fennálló problémaként jelenítették/jelenítik meg az egyes szerzők a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek

---

67 Lásd: MÓRÉ (2016) i. m. 30-51.

68 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: *Újból a kétkamarás parlamentről, mint intézményes megoldásról*. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017. 685-694.

a hiányát. Írásomban leginkább arra keresem a választ, hogy a szószólói intézmény létrehozása a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek ‘végleges’ alternatívája, vagy csak a parlamenti képviselő megoldásának első állomása. A téma aktualitását adja a 2014-es országgyűlési választásokkal kapcsolatos ismeretek, számok értékelése, illetve az ezek alapján megfogalmazott *de lege ferenda* javaslatok.

Tisztelettel arra kérem, hogy ossza meg velem álláspontját, véleményét az alábbi kérdésekben:

1) Mennyiben tudta – figyelembe véve a működési tapasztalatokat – a feljebb hivatkozott problémát oldani a nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése?

2) Milyen további feladatok tűzhetőek ki, és milyen – intézményesített – megoldások lehetségesek? Elképzelhetőnek tartja a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megnyugtató megoldását egy második parlamenti kamara létrehozásával? Érdekelne a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány.

3) Melyek azok a nemzetiségi szószólói intézmény működésére vonatkozó problémák, amelyek megoldandóak, még hozzá sürgősen? Lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljon (jogszabályváltozások, mentalitásbeli váltások, pénzügyi vagy szervezési kérdések).

Egyéni véleményét anonim módon vagy – kifejezett óhajának megfelelően – név szerint, hivatkozással jeleníthetem majd meg a tanulmányban. Minden – akár néhány mondatos – válaszáért hálás vagyok, de természetesen köszönettel veszem a bővebb kifejtéseket is. A választ tisztelettel várom 2018. február 28-ig.

Budapest, 2018. január 8.

Támogatását megköszönve, üdvözlettel:  
Móré Sándor (more.sandor@kre.hu)”

### **3.2. A kérdőívre kapott válaszok**

A felmérő levélre az elismert 13 nemzetiségből szinte minden nemzetiség küldött legalább egy válaszlevelet. Az összesen 16 válaszlevél rövidített és kérdésenként szerkesztett formáját nagyrészt anonim módon mutatunk be, és csak akkor derült fény a válaszadó nemzetiségére, amikor ez elkerülhetetlennek bizonyult. A válaszadók több esetben csak azokra a kérdésekre válaszoltak, amelyeket tapasztalataik alapján fontosnak tartottak, illetve a válaszok

nagy részéből az is kiderült, hogy a válaszadók szószólók, vagy nemzetiségi önkormányzati vezetők voltak. A nagyon hasonló tartalmú válaszok közül csak egyet jelenítünk meg (4-5 db.).

### **3.2.1. Válaszok a kérdőív első kérdésére**

1) „A korábbi, szószóló nélküli időszakhoz képest ez a megoldás is sokat hozott a német nemzetiség számára. A 2014-es választás/regisztráció során népcsoportunk a kitűzött célt nem tudta elérni. Ennek oka a rendszer, a rövid felkészülési időszak, a pártok részéről (kormánypárt, ellenzék egyaránt) kifejtett ellenpropaganda, illetve a tapasztalatok hiánya. A 2014-es „kísérletből” egyértelműen kiderül, hogy a 13 regisztrált hazai nemzetiség közül egyedül a németnek van elméletileg (hogy gyakorlatilag is, az majd a 2018-as második nekifutásból fog végleg kiderülni) esélye ezen rendszer mellett a teljes értékű, „párt-független” parlamenti képviseletre. A nálunk nagyobb létszámú roma népcsoport problémája rövid, középtávon marad pártügy. Ennek részletezése nem tárgya a mostani levélnek.

A jelenlegi parlamenti időszakban a szószóló működése több pozitívumot eredményezett. Emelkedtek a pályázati keretek, a népcsoport autonómia-konceptiójából származó nyelvi, kulturális, oktatási területek támogatása jelentősen emelkedett. A szószóló és az országos német önkormányzat közötti, jól kidolgozott együttműködésnek köszönhetően még néhány számunkra fontos jogszabály is módosításra került, kedvező irányba.”

2) „A nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése a most záruló parlamenti ciklusban tényekkel igazolhatóan lehetővé tette a nemzetiségek érdemi képviseletét az Országgyűlésben, elsődlegesen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága eredményekben gazdag tevékenysége, másodlagosan pedig a kapcsolati rendszerüket ezáltal jelentősen javító egyes szószólók, esetenként csoportjaik sikeres lobbizása révén.

A testületi nemzetiségi képviselet az Országgyűlésben meghatározó szerepet játszott a nemzetiségek kollektív jogainak bővítését, érvényesítését, állami támogatásuk jelentős növelését, szélesítését biztosító jogalkotási munkában, az elért eredményekben, minden tekintetben magasabb szintre lépve a korábbi, kizárólag önkormányzati képviselethez képest.”

3) „A szószólói képviseletet sikerként éltük meg. Jelentősen hozzájárultunk a [...] magyar kapcsolatok erősödéséhez, illetve sok mindent tudtunk tenni a magyarországi [...] nemzetiségért.”

4) „Két nemzetiségnek lett volna reális esélye 2014-ben a képviselői mandátum megszerzésére, ugyanis ők vannak számbelileg annyian, hogy ezt jó szervezéssel meg tudták volna oldani. A szokásos széthúzás, irigység, kavarás miatt ez nem sikerült, így lett belőle felemás, de egységes megoldás: 13 szószóló tanácskozási joggal. Ez is előrelépés a korábbi szabályozáshoz képest.”

5) „A parlamenti képviselő kérdését nem oldotta meg és nem is oldhatja meg ez a lehetőség. A korábban ígért teljes jogú országgyűlési képviselő nem érdeke a mai magyar politikának, viszont a nemzetiségek megjelenése az Országgyűlésben mindenképpen előrelépést jelent. A nemzetiségi szószólók által létrehozott Magyarországi nemzetiségek bizottsága jelenlétével, kezdeményezéseivel is bizonyította, hogy a nemzetiségi szószólói intézmény is hozhat eredményeket.”

6) „Véleményem szerint a nemzetiségi szószólói intézmény egyetlen nemzetiségi problémát sem oldott meg. Ez egy olyan intézmény, amivel be lett fogva a nemzetiségek szája, hogy lám-lám, még egy ilyen magas rangú parlamenti intézmény is segíti a nemzetiségek életét. A legnagyobb gond vele az, hogy felszínes megoldásokat keres a nemzetiségi kérdések tisztázására, és nem nyúl le a problémák gyökeréhez, amelyek mind időben, mind a jelenlegi helyzetet tekintve sokkal mélyebben gyökereznek.

Ahhoz, hogy egy hatékony intézményi rendszer jöjjön létre a nemzetiségek megmentésére, először is azt a kérdést kellene tisztázni, hogy mi a szándék? Kirakatba tenni bizonyos 'vívmányokat' és büszkén mutogatni azokat a világnak, vagy tényleges megoldást keresni a rohamléptekkel asszimiláló nemzetiségek problémájának megoldására, amelyek – sajnos – már a 24. órában vannak, pedig nem csak kulturális területen jelentenek óriási kincset az országnak, hanem gazdasági területen is igen nagy segítségére lehetnének.”

7) „A helyi önkormányzatok jegyzői [...] idestova 15 éve számos esetben félretájékoztatják a nemzetiségi önkormányzatokat a közmeghallgatás időpontjáról, holott annak időben való meghirdetése és megtartása a feladatalapú támogatás feltétele. Ennek eredményeként több önkormányzatunk elesett a támogatástól. A nemzetiségi önkormányzati választások idején komoly hiányosságok mutatkoztak a jelölt civil szervezetek nyilvántartásba vételével, valamint a jelöltállítás kérdésével kapcsolatban. Erről a problémáról több esetben szóltam, és kértem azt, hogy szervezzenek továbbképzéseket a jegyzők felkészítésének érdekében.”

8) „Természetesen a szószólói intézménynek nagy jelentősége lenne, ha a társadalom világosan látná a szószólók feladatait. Az elmúlt négy évben a [...] közösség a fővárosban nem tapasztalta a nemzetiségi szószólója tevékenységét, eredményes munkáját.”

### **3.2.2. Válaszok a kérdőív második kérdésére**

1) „A nemzetiségi jogi konferenciákon szerzett ismeretek alapján megállapítható, hogy a hazai nemzetiségi érdekképviselő intézményrendszere minimálisan elfogadható. A parlamenti képviselő biztosítása, képviselői státuszban túlhalad az intézményi kereteken, ez jobban kezelhető lenne egy modern 'Felsőház' létrehozásával.”

2) „A szószólói intézményt a kitűzött célok, de még inkább a magyar nemzetiségeket is magukban foglaló országokkal való összevetés, a viszonyossági vonatkozású példamutatás szempontjából inkább a teljes értékű képviselői jogállás felé történt első lépésnek tartom.

A jogalkotás feladataként javasolható megoldások közül az Ön által említett második parlamenti kamara létrehozására (ami aligha kizárólag a nemzetiségi képviselő érdekében történne) belátható időn belül nem érzékelem az egyértelmű politikai szándékot, ezért inkább a kedvezményes nemzetiségi képviselői mandátumszerzést tartom reálisabb iránynak.”

3) „A második parlamenti kamara régi 'gumicsont'. Ezzel kapcsolatosan a korai '90-es évek óta vannak viszonylag közeli tapasztalataim. A második kamara ötletét adó pártok mindig ellenzéki pozícióból (MDF, MSZP) vetették fel, kormányzati pozícióból soha. A második kamara lehetőségét korábban konzekvensen a liberális pártok (SZDSZ, FIDESZ) ellenezték, az elvek módosulása ellenére a helyzet most is változatlan akkor is, ha az SZDSZ már megszűnt, illetve a FIDESZ már nem jellemezhető liberális pártként.

A jelenlegi nemzetiségi lehetőségeket és kereteket a mostani nemzetiségi és választási törvény jelentik. Ennek gyökeres változásával nem lehet számolni. A [...] nemzetiség számára marad hát a jelenlegi szabályozás keretén belüli újabb nekifutás, és a 2014-ben megállapított 'léc-magasság' sikeres teljesítése.”

4) „A végleges cél nyilvánvalóan a teljes jogú parlamenti képviselő biztosítása a nemzetiségek részére. A cél eléréséhez talán az első fontos lépés az lehet, ha a magyarországi [...] nemzetiségeknek a 2018. évi országgyűlési választásokon sikerül saját jogon képviselőt juttatniuk a parlamentbe.”

5) „A [...] nemzetiségnek nincs reális esélye a nemzetiségi képviselő megválasztására. Nem kell erőltetni ezt a dolgot, vannak más – véleményem szerint sokkal fontosabb – megoldandó problémák. Az alábbiakra kellene sokkal nagyobb hangsúlyt fektetni.

A nemzetiségi lét alapja a nyelv. A sok évtizeddel ezelőtt elkezdett erőszakos asszimilációs törekvések eredményeképpen és a vegyes házasságok számának növekedésével, a gyerekek egyre kisebb százaléka hozza magával otthonról

a nemzetiségi anyanyelvet. Ezt sajnos tudomásul kell vennünk, és ha ezt a folyamatot meg akarjuk állítani, vagy legalább le akarjuk lassítani, sokkal több és sokkal jobban képzett nemzetiségi nyelvtanárra van szükségünk. Olyan nyelvtanároktól, akik maguk sem beszélik a nyelvet, nehéz megfelelő eredményt elvárni.

Akár erős pozitív diszkrimináció útján el kellene kezdeni a nemzetiségi nyelvtanárok, népművelők – teljesítményhez kötött – intenzív képzését, vagy kidolgozni az anyaországból jövő vendégtanárok és népművelők rendszerének továbbfejlesztését.

Ki kellene dolgozni a nemzetiségi nyelvtanárok – teljesítmény alapú – motivációját. Attól, hogy megemelkedik a nemzetiségi pótlék, még egyik tanár és egyik diák sem fogja jobban beszélni a nemzetiségi nyelvet. Igazán akkor lehetne eredményt elérni, ha kidolgoznánk egy eredménycentrikus, hatékony motivációs rendszert.

Ha a diákok kilépnek lakóhelyük általános iskolájából, nagyon kevés lehetőségük van arra, hogy a középiskolai oktatásban folytassák a nemzetiségi nyelvük tanulását. Lehetővé kellene tenni közép- és főiskolai szinten, hogy a probléma megoldódjon. Az nem elfogadható, hogy az egész országban csak egy-két nemzetiségi gimnáziumban lehetséges folytatni a középiskolai tanulmányokat, szakközép- és szakmunkás képző vonalon, pedig abszolút nincs lehetőség erre.

Elfogadhatatlan az, hogy a nemzetiségi tanítási nyelvű gimnáziumokban az érettségi rendszer lehetővé tegye, az egyébként nemzetiségi nyelven oktatott tantárgyakból való érettségi vizsgát magyar nyelven. Ezzel törvényi segítséget nyújtunk a nemzetiségi nyelv kihálásához.

Nemzetiségi vonalon további problémákat vet fel a nemzetiségi nyelvet beszélő papok kérdése. Enyhén szólva kifogásolni való, hogy az egyébként is kis létszámú, nemzetiségi nyelvet beszélő papok közül a nemzetiségi nyelvet beszélő pap magyar faluba kerüljön, míg nemzetiségi faluban magyar pap tevékenykedjen.

A problémák egy sarkalatos kérdése a nemzetiségi nyelvű média, az anyaországi TV csatornákhöz való hozzáférés kérdése, ami jelenleg szintén nem megoldott, pedig igen nagy igény lenne rá.”

6) „Javasoljuk, hogy egyik nemzetiségi önkormányzati szinten se lehessen képviselő vagy elnök olyan személy, akinek nincs bejelentett munkahelye vagy stabil jövedelme.”

### **3.2.3. Válaszok a kérdőív harmadik kérdésére**

1) „A nemzetiségi szószólók megválasztása a jelenlegi szabályok alapján nem nevezhető demokratikusnak, ez tulajdonképpen nem is választás, hanem *delegálás*, pedig a nemzetiségi szószóló az adott nemzetiségnek és nem az önkormányzatának a szószólója. A szószólót tehát a nemzetiségi személyeknek közvetlenül, de legalább is civil szervezeteik útján kellene megválasztani, és nem az országos önkormányzat közgyűlése által *delegálni*. Ez a választási visszásság sok esetben problémát okoz a nemzetiségi szószólók és az adott nemzetiség országos önkormányzatai közötti kapcsolatban.”

2) „A jelenlegi gyakorlat szerint a [...] nemzetiség legfőbb képviselői, az adott települések nemzetiségi önkormányzatai nem kaptak hivatalosan levelet arra vonatkozólag, hogy jelöljenek szószólót; ugyanez a gyakorlat vonatkozik a nemzetiségi civil szervezetekre is. Összesen három szervezettől jött be szóbeli „jelölés”, melynek irányítottsága teljesen világos volt. A jelölés napján a közgyűlésen kisebb fajta polémia alakult ki; a jelöltállítás egész menetét kifogásoltam és kértem, hogy tűzzenek ki új időpontot, a közgyűlés ezt azonban nem szavazta meg. Szomorú tény, hogy olyan nevek kerültek fel a listára, akik nem demokratikus merítés után kapnak majd bizalmat, és etikailag sem állnak magas színvonalon.”

3) „Az országos önkormányzat közgyűlését nem kötelezi semmi arra, hogy saját nemzetiségéből széleskörűen mérje fel az igényeket a jelölt állítással kapcsolatban. Sőt a törvény a szavazásnál minősített többséget sem ír elő a jelölti lista megállapításához.

Mi, a [...] szószólói kabinettel és a választási iroda szakembereivel együtt kidolgoztunk egy módosító javaslatot, amely a nemzetiségi és a választási eljárásról szóló törvényt módosította volna olyan irányba, hogy a szószólói jelölést előzze meg egy ajánlási eljárás, amely kötelezte volna az országos önkormányzatot, hogy ezen ajánlási sorrendben alakítsa ki a szószólói jelölti listát. Az önkormányzat és az a személy is gyűjthetett volna ajánlást, aki indulni szeretett volna, vagy maradni szeretett volna, mint szószóló.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt nem módosíthattuk, mert attól elzárkózott mindenki, de a nemzetiségi és a választási eljárási törvény módosításával ez megoldható lett volna. A Bizottság ezt elutasította, mondván nincs politikai akarat. Ennek eredményeként találkozhatunk a jelenlegi anomáliákkal.

A mi nemzetiségünknel például jutalomnak tekintik a szószólói megbízatást, és a jelenlegi országos elnök mindenáron szószóló szeretne lenni függetlenül

attól, hogy tiltakozik ellene a [...] nemzetiség többsége és a magyar fél is. Az is nyilvánvaló, hogy a jelenlegi országos elnök nem alkalmas erre a pozícióra, illetve sem személyes kvalitása, sem kapcsolatrendszere nem teszi lehetővé, hogy olyan minőségű munkát végezzen, mint elődje.”

4) „A nemzetiségi szószólói hírportál továbbfejlesztése, a híryanagok rendszeres közzététele; a munkával kapcsolatos elemzések, hozzászólások, észrevételek közzététele. Az országos nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos szint továbbfejlesztése, illetve a területi konzultációs lehetőségek bővítése.”

5) „Nagyon fontos a szószóló személye, személyisége, akinek képesnek kell lennie a nemzetiségi érdekek legfelsőbb szinten való megjelenítésére, tudnia kell lobbizni ezekért. Fontos tehát a kiválasztás kérdése. Az eddigi gyakorlat alapján az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a legesélyesebb arra, hogy a nemzetiségi listán első helyre kerüljön, azaz ő legyen a szószóló. Nem tudom, hogy lehetne ebbe vidékről beleszólni, mert tájékoztatás nincs.”

6) „A 13 szószóló közül 5-6-nak a ciklus végére megromlott a kapcsolata az országos önkormányzatával. Az okok különbözőek, de ez tény. Ennek az a következménye, hogy hiába tett meg mindent a szószóló, és hiába tevékenykedett jól, és ismerte el mind a magyar, mind a [...] nemzetiség anyaországa munkáját, a választási törvény miatt az országos önkormányzat nem jelölte újra.”

7) „A nemzetiségi szószóló az elmúlt években nem alakított ki mélyreható kapcsolatokat a területi önkormányzatokkal. Legtöbbször reprezentatív szerepet töltött be, a facebook felületén, illetve a nemzetiségi hírportálon lehetett vele találkozni. Több esetben is beleavatkozott az adott nemzetiségi önkormányzat belügyeibe.”

8) „Sajnálatos módon a mi szószólónk nem kommunikál a vidéki nemzetiségi önkormányzatokkal, most kaptam tőle először meghívót a három és fél évi tevékenységéről szóló beszámolóra.”

9) „Az Ön korábbi *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi keretei és működésének első két éve* c. tanulmányában foglaltakat megerősítve tény, hogy a jelenlegi szabályozás keretei között az országgyűlési választásokra is kiterjesztett nemzetiségi regisztrációval rendelkező választók csak a pártlistára történő szavazásra való jogukról lemondva szavazhatnak a nemzetiségi képviselői listára, ami láthatóan nem teszi lehetővé a képviselői mandátumhoz szükséges minimális szavazatszám elérését még az egyébként erre elvileg reális eséllyel rendelkező létszámú nemzetiségek esetében sem. Ezért olyan jogalkotási megoldás lenne célszerű, amely megadja a nemzetiségi választópolgároknak a pártlistára való egyidejű szavazás jogát is, ugyanis szerintem túlzott aggály az, hogy ezzel a nemzetiségi egy szavazati joggal

többhöz jutnának a többi választópolgárral való összevetésben. Az Ön idézett tanulmányában felsorolt Németország, Szerbia, Lengyelország, másfelől pedig Szlovénia, Románia, Horvátország és Montenegró kedvezményes nemzetiségi mandátumszerzési példáiból kiindulva a lehető legkisebb szavazat-kvótát kodifikálja, illetve azt, hogy annak a hivatalosan elismert nemzetiségnek az esetében, amelynek a listája ezt sem éri el, egy mandátumot mindenképp biztosít számára azzal az eltéréssel a jelenleg hatályos magyar szabályozástól, hogy az teljes jogú képviselői jogállású legyen.”

10) „A szószólói intézmény mellett/helyett egy olyan intézményt kellene létrehozni, amely a pozitív diszkrimináció elvén, sokkal több jogosultságot és lehetőséget ad az érintettek kezébe, így érdemlegesen tud tenni a nemzetiségek továbbélése érdekében. Azt gondolom, hogy a több évtizeddel ezelőtt elkezdődött asszimilációs folyamatot csak úgy fog sikerülni kordában tartani, ha ésszerűen kialakított, motivációs hatású és valódi, effektív nemzetiségi tevékenységet segítő, megfelelő törvényi és pénzügyi lehetőséget biztosítunk a nemzetiségek számára.”

11) „Néhány fővárosi kerületben azt tapasztaljuk, hogy ott nem folyik érdemi nemzetiségi tevékenység, a költségvetési támogatást saját megélhetésük fedezésére használják, és ezt az illetékes önkormányzati ‘segítők’ fedezik.”

12) „Egy országos szervezetnek a feladata lenne, hogy ismertesse a szószólói posztra való jelölés/jelentkezés szabályait a nemzetiségi tagokkal. Tisztázni szeretném, hogy a jelöltek ellen semmi kifogásom nincs, ők nekem szimpatikus emberek [...]. De mi lesz a választás után? Kitől kapják az információt a munkájukhoz a szószólók, hogyan fogják figyelni a nemzetiségi önkormányzatok és azok kulturális csoportjainak a tevékenységét? Lesz-e valamilyen eredménye a munkájuknak, vagy csak a szószólói fizetés a lényeg? Nem akartam ilyen durván fogalmazni, de lehet, hogy ennek kapcsán sikerül majd elérni, hogy az elvégzett munkájukról tájékoztassák a választóikat. Sajnos a szlovák nyelv nem világnyelv, mint a német! Ezért tartom bántónak a folyamatos összehasonlítást a németekkel, ők rendszeresen németül beszélnek, mi pedig szeretnénk, ha két nyelven tájékoztatnának minket.”

13) „A 2011. évi CCIII. törvény szerint a nemzetiségi listát a 2018. évi választásokon az Országos Nemzetiségi Önkormányzat állítja, de nem világos, hogyan történik a jelölés a nemzetiségi listára, hogyan jelöltetheti magát a nemzetiségi választópolgár, illetve mit köteles tudósítani ennek kapcsán az Országos Önkormányzat a többi nemzetiségi önkormányzat és civil szervezet felé. Az Országos [...] Nemzetiségi Önkormányzat a listát a közgyűlési tagokból állította össze. Nem tájékoztatta a civil szervezetek vezetőit, illetve a Fővárosi

[...] Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a lista állításról, kihagyva ezzel a nemzetiségi képviselők országos többségének véleményét. A Fővárosi [...] Nemzetiségi Önkormányzat tagjainak az a véleménye, hogy módosítani kellene a *2011. évi CCIII. törvény* 9. § (1) bekezdését azzal, hogy az Országos Nemzetiségi Önkormányzat vezetője ismerteti a listaállítás szabályait, menetét az adott nemzetiség összes önkormányzatával, civil szervezeteivel, illetve biztosítja ezek részvételét a listaállításban.”

### **3.3. A kérdőívre kapott válaszokból levonható fontosabb következtetések**

Az alábbiakban kérdéscsoportonként rövid következtetéseket vonunk le a nemzetiségi szószólóktól és önkormányzati vezetőktől kapott válaszok tartalma alapján. Később egy pótlólagos kutatás keretében, szeretnénk újból felhasználni ezen válaszlevelek eredeti változatait, s újabb következtetéseket levonni ezekből.

3.3.1. A válaszadók egy kivétellel pozitívan értékelték a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozását. A korábbi szabályozáshoz képest ez az új megoldás több területen is jelentős előrelépést hozott a nemzetiségek számára; különösen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának tevékenysége figyelemre méltó, melynek során fontos jogszabályok is módosításra kerültek a nemzetiségi érdekek mentén.

3.3.2. A szószólói intézmény bevezetését többen a képviselői jogállás felé tett első lépésnek tartják. A válaszadók nagy része egyetért azzal, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása túlhalad a jelenlegi intézményi kereteken – ez kezelhetőbb lenne egy modern második parlamenti kamara létrehozásával. Ugyanakkor ezen intézmény létrehozását belátható időn belül nem tartják valószínűnek, mert nem érzékelnek egyértelmű politikai szándékot ez irányban, ezért inkább a kedvezményes nemzetiségi képviselői mandátumszerzést tartják reális lehetőségnek. Az egyik vélemény szerint nem kell erőltetni a parlamenti képviseletet, sokkal fontosabb és sürgős megoldást igénylő probléma a nemzetiségek asszimilációs folyamatának a megállítása vagy legalább is a lassítása, ehhez pedig nem feltétlenül a parlamenti képviselet a legmegfelelőbb eszköz.

3.3.3. A kapott válaszok alapján a nemzetiségi szószólói intézmény működésének legnagyobb problémája az, hogy a 13 szószóló közül a ciklus végére 5-6-

nak megromlott a kapcsolata az országos önkormányzatával. Ez leginkább a nemzetiségi lista állítására vezethető vissza; a nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.<sup>69</sup> Több esetben a jelenlegi szószóló és az adott országos nemzetiségi önkormányzat elnöke is szeretne első helyen szerepelni a 2018-as választási listán. A Vjt. szerint az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.<sup>70</sup>

A nemzetiségi szószólók és a helyi önkormányzati vezetők egy része nem tartja demokratikusnak a szószólók megválasztását, mert ez tulajdonképpen nem is választás, hanem delegálás. Az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában kimondta: „[a]z Alkotmány 71. § (1) bekezdése ugyanis – egyebek mellett – kimondja, hogy az országgyűlési képviselőket a választópolgárok egyenlő választójog alapján közvetlenül választják. Az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”. Véleményünk szerint – bár a fenti határozat tiltja a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek delegálását – az országos önkormányzat közgyűlése által „delegált” személy szószólói jogosultságot kaphat; *egyrészt* azért, mert a nemzetiségi szószóló nem tényleges országgyűlési képviselő, *másrészt* a nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja az országos önkormányzatokat. A Vjt. bár nem használja a delegálás kifejezést, a nemzetiségi lista állításával az országos önkormányzatok gyakorlatilag delegálják a nemzetiségi szószólókat. A szószólók a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyerik el megbízatásukat,<sup>71</sup> a listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns.

A vonatkozó hatályos szabályozás tehát megfelel az alkotmányos követelményeknek, ami nem jelenti azt, hogy a nemzetiségi lista állításánál ne lehetne beleszólást adni – tekintettel például a korábban kialakult „etnobiznisz” és egyéb diszfunkcionális jelenségekre<sup>72</sup> – a helyi nemzetiségi önkormányzatoknak, illetve a nemzetiségi civil szervezeteknek. Egy újabb tanulmány keretében részletesen szeretnék foglalkozni ezzel, a kérdőíves válaszokban leggyakrabban előforduló problémakörrel.

---

69 Vjt. 18. § (2) bek.

70 Vjt. 9. § (1) – (2) bek.

71 Vjt. 18. § (1) – (2) bek.

72 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és

Egyes nemzetiségi önkormányzati vezetők az együttműködés és a kommunikáció hiányáról írtak a nemzetiségi szószólók vonatkozásában. Az Njtv. 2017. december 21-től hatályos módosítása már megpróbálja szabályozni a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait.<sup>73</sup>

### Következtetések

Bár a nemzetközi jog nem írja elő a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítását, a jogalkotói önkötelezés és a régóta beváltatlan ígéretnek szükségessé tették e kérdés rendezését. Azonban a módosított szabályozás nyomán sem várható, hogy a képviselet szükségességével, módjával kapcsolatos szakirodalmi viták nyugvópontra kerülnek. Ezt az álláspontot támasztja alá az empirikus kutatás során kapott válaszlevelek többsége is.

A nemzetiségi képviseleti struktúrák problémáinak megismerése és feltérképezése rávilágított arra is, hogy új párbeszédcsatornák létrehozatalára van szükség nemcsak a nemzetiségek és az állami, önkormányzati szervek szintjén, hanem egy adott nemzetiségi közösségen belüli érdekképviseleti „szereplők” viszonylatában is. A jobb kommunikáció, együttműködés megoldást nyújthat a legégetőbb problémákra, de továbbra is megoldásra várnak az olyan intézményes megoldások, mint például a második parlamenti kamara létrehozása.

A tanulmányt *Kukorelli István* gondolataival zárjuk: „[a] pártpluralizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz.

---

lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3-4. 182-230.

73 Njtv. „21/B. § (1) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.

(2) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenysége során együttműködik nemzetisége önkormányzataival, intézményeivel és szervezeteivel.

(3) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységével összefüggésben jogosult tájékoztatást kérni az országos nemzetiségi önkormányzat elnökétől, közgyűlésétől és intézményeitől.

(4) Az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésén az adott nemzetiséghez tartozó nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló állandó meghívottként, tanácskozási joggal vehet részt.

(5) Az országos nemzetiségi önkormányzat évente legalább egy alkalommal lehetőséget biztosít a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló részére, hogy tájékoztatást nyújthasson az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésének saját, és az Országgyűlés nemzetiségekkel kapcsolatos tevékenységéről, illetve döntéseiről.”

A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) 'nagy ígéretéért'. Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviselőit.”<sup>74</sup>

---

74 KUKORELLI (2018) i. m. 25.

# AZ EGYES EMBERI JOGOK MEGJELENÉSÉNEK PROBLEMATIKÁJA A GÉNTECHNOLÓGIAI ELJÁRÁSOK SORÁN<sup>1</sup>

SZÚTOR VIVIEN

*doktorandusz hallgató (KRE ÁJK)*

A jogrendszerek egyik legfontosabb feladata, hogy biztosítsák az embereket megillető alapvető jogokat. Ezeket az alapvető emberi jogokat azonban nemcsak az élet már megszokott területein szükséges biztosítani a jogrendszereknek, hanem az olyan új technológiai vívmányok esetében is, mint amilyen a géntechnológia. Már csak azért is szükséges, hogy a jog minden eszközzel védelme alá vonja az emberi jogok katalógusát a géntechnológia területén, mert a géntechnológiai eljárások az emberi szervezet alapegységére, a genetikai állományra, pontosabban, az egyes génekre irányulnak.

A géntechnológia nemcsak az emberről szerzett eddigi tudásunkat kérdőjelezi meg és írja felül, hanem az emberi jogok eddig kialakult rendszerét is változásra bírhatja, annak érdekében, hogy az emberek és jogaik olyan védelemben részesülhessenek, amelyet emberi mivoltuknak köszönhetően megérdemelnek.

A tanulmány azt a kérdéskört járja körül, hogy az egyes géntechnológiai eljárásokban (így a humángenetikai vizsgálatok során, a génebesztet esetén és a humángenetikai kutatásokban) melyek azok az egyes emberi jogok, amelyek megvalósíthatóságának biztosítása kulcsfontosságú, vagyis a tanulmány, nem tér ki az összes emberi jogra, csupán taxatívén azokra, amelyek megvalósulása az egyes géntechnológiai eljárások során elengedhetetlen. Ezzel is arra a további kérdésre keresve a választ, hogy az emberi jogok biztosítása vajon elég korlátja lehet-e a géntechnológia fékevesztett szárnyalásának és elég biztosíték-e arra, hogy a géntechnológia vívmányait az emberek érdekében alkalmazzák és ne ellenük.

Ezen kérdések megválaszolása érdekében a tanulmány bemutatja az emberi jogok és a bioetikai jogok kialakulásának folyamatát, valamint a géntechnológia fejlődését is. Ezt követően, az egyes géntechnológiai eljárások

---

1 Ez a tanulmány egy korábban megjelent tanulmány átdolgozott és kibővített változata. Lásd: SZÚTOR Vivien: *Az emberi jogok a géntechnológia árnyékában*. KRE-Dit, 2018/1., <http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/szutor-vivien-az-emberi-jogok-a-gentechnologia-arnyekaban/>

tárgyalására kerül sor, minden egyes eljárástípusnál a releváns emberi jog elemzésével a nemzetközi dokumentumok, a nemzeti szabályok, valamint a szakirodalom segítségével.

### 1. Az emberi jogok és a bioetikai jogok rendszerének kialakulása

Habár az emberi jogok rendszere a bioetikai jogok rendszerénél jóval hamarabb kialakult, azonban azért lehetséges az együtt tárgyalásuk, mert vannak olyan szerzők, akik a bioetikai jogokat egyértelműen a harmadik generációs emberi jogok közé sorolják, melyek egyfajta szolidaritási jogoknak tekinthetők, így köztük a bioetikai jogok mellett a betegjogok is megtalálhatóak.<sup>2</sup>

Az emberi jogok rendszerének kialakulására hatott mind a természetjogi gondolkodás, mind pedig a szerződéses elméletek. Míg előbbi kimondja, hogy az embernek az emberi létből fakadó elidegeníthetetlen jogai vannak, addig utóbbi úgy véli, hogy az emberek a társadalmi szerződések megkötésével nem mondanak le emberi jogaikról, így afelett nem adják át a rendelkezés jogát másnak. Az emberi jogok rendszerének tételes joggá válása az 1791. évi francia alkotmányhoz köthető, amely már maga is tartalmazza az emberi jogok katalógusát. Az alkotmányokban eleinte csak az elsőgenerációs emberi jogok, a polgári és politikai jogok jelentek meg, mely az I. világháború hatására kiegészült a második generációs, szociális jogokat is tartalmazó katalógussal.

A II. világháború borzalmainak hatására alkották meg a nemzetközi szervezetek azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyek legfontosabb rendelkezései között már az emberi jogok katalógusa is helyet kapott. Ezekre a dokumentumokra nagy hatást gyakorolt a természetjognak az a felfogása, miszerint az emberek olyan elidegeníthetetlen jogokkal rendelkeznek, amelyeket egyetemes, nemzetek felett álló védelem illet meg. „Ha egy állam ma nem akarja kirekeszteni magát a nemzetközi közösségből, nem engedheti meg magának, hogy függetlenítsen magát mindattól, ami az alapjogokkal kapcsolatban a világban végbemegy.”<sup>3</sup> A nemzetközi dokumentumok hatására regionális dokumentumokat hoztak létre az országok, melyek azt a célt szolgálják, hogy az egyetemesen elfogadott alapjogok és elvek a regionális hagyománynak megfelelően, azzal összhangban kapjanak még nagyobb hangsúlyt az adott országban.

Az 1970-es évekre tehető az emberi jogok harmadik generációjának a kialakulása, melyek között már megtalálhatók a betegjogok és a bioetikai

---

2 SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris Kiadó, 2008, 15-27.

3 SÁRI – SOMODY i. m. 26.

jogok is.<sup>4</sup> A bioetikát kezdetben az orvosetikával, tekintettel arra, hogy fő forrásául éppen az orvosetikai kódexek szolgáltak. Azonban míg kezdetben ezek a kódexek az orvosok kötelezettségének oldaláról közelítették meg ezt a speciális élethelyzetet, addig az 1970-es évektől íródott kódexek már a betegek jogait hangsúlyozták,<sup>5</sup> a folyamat azzal párhuzamosan zajlott, hogy kialakult az emberi jogok harmadik generációja. A bioetika szót is 1970-ben alkották meg, az elnevezés Van Rensselaer Potter biokémikus, rákkutató nevéhez köthető.<sup>6</sup> Ő azonban a bioetika kifejezésen még egy olyan tudományágot értett, amely „hidat épít a humán és reáltudományok közé és segít az emberiségnek túlélni, fennmaradni és jobbá tenni a civilizált világot.”<sup>7</sup>

Míg egyes szerzők, ahogyan fentebb említettem, a bioetikai jogokat egyértelműen a harmadik generációs emberi jogok közé sorolják, addig vannak olyan szerzők is, akik külön tárgyalják e két területet. Utóbbi szerzők bár külön két területként értelmezik az emberi jogokat és a bioetikát, azonban éppen hogy előnyösnek tartják, ha „a bioetika olykor él az emberi jogok eszköztárával,”<sup>8</sup> továbbá kérdésként fel is vetik, hogy vajon „a bioetika az emberi jogok új generációja?”<sup>9</sup> Bármelyik álláspontot is fogadjuk el helyesnek, abban az állításban egyetértés mutatkozhatna a két szemlélet részéről, miszerint „a bioetikai jogok az általános emberi jogi alapelvek „leképezését” jelentik az egészségügy területére.”<sup>10</sup> Azért is, mert a bioetikai jogok esetében az emberi jogok egy speciális területen, egy speciális élethelyzetben egy speciális csoport jogait jelenítik meg. A speciális terület az egészségügyi ellátások területe, a speciális csoport pedig az egészségügyi ellátást igénybe vevő személyek csoportja (nemcsak a betegek), a speciális élethelyzet pedig az a kiszolgáltatott helyzet, amiben az egészségügyi ellátást igénybe vevő személy találja magát az ellátás igénybevétele során. A bioetikai jogok éppen ebben a helyzetben nyújtanak egyfajta többletvédelmet az emberek számára, annak érdekében, hogy emberi jogukat a lehető legnagyobb védelem illethesse meg. Ugyanakkor

---

4 Uo. 15-27.

5 Dr. Kovács József: *A modern orvosi etika alapjai – Bevezetés a bioetikába*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Zrt., 2006. 30.

6 1971-ben megjelent könyvének címe: *Bioetika: híd a jövőbe* (Bioethics: bridge to the future. Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall)

7 Dr. Lőw Péter: *Bevezetés a bioetikába*. Budapest, ELTE, 2014. [http://ttomc.elte.hu/sites/default/files/kiadvany/low\\_peter\\_2014\\_0.pdf](http://ttomc.elte.hu/sites/default/files/kiadvany/low_peter_2014_0.pdf) (2018. 02. 01.)

8 SÁNDOR Judit: *Az én molekulám – Bioetika és az emberi jogok a XXI. század elején*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016, 18.

9 Uo. 17.

10 SÁRI – SOMODY i. m. 323.

a szakirodalomban nemcsak abban a kérdésben mutatkozik nézeteltérés, hogy a bioetikai jogok mennyiben tekinthetők emberi jogoknak, hanem abban is, hogy mit is jelent pontosan a bioetika fogalma.

Az ENSZ keretén belül az UNESCO volt az a nemzetközi szervezet, amely elsőként fogalmazott meg bioetikai elveket a nemzetközi dokumentumokban, így *Az emberi génállomány és az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* (1997), a *Nemzetközi nyilatkozat a humángenetikai adatokról című dokumentumában* (2003) és *A bioetika és az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* (2005). Bár az első két dokumentum nem bírt kötelező erővel, a legutolsó dokumentumnak már nem titkolt célja az volt, hogy a nemzetközi szervezet egyfajta jogalkotási keretet adjon a tagállamok kezébe annak érdekében, hogy minél előbb és talán minél egységesebb módon szabályozzák a bioetika területét. Így *A bioetika és az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* az a dokumentum, amely az emberi jogok szintjére emelte a bioetika rendelkezéseit.

Az Európa Tanács az UNESCO első bioetikai témájú nemzetközi dokumentumával párhuzamosan, 1997-ben megalkotta a saját bioetikai témájú dokumentumát, az *Ovideói Egyezményt*, amellyel a bioetika rendelkezései nemzetközi szintű kötelező normákká váltak és amelyet Magyarország a 2002. évi VI. törvénnyel<sup>11</sup> hirdetett ki.

## 2. A géntechnológia XX. századi fejlődése

1905-ben az angol biológus William Bateson alkotta meg a genetika kifejezést az örökléstanról foglalkozó tudományra, melynek veszélyeire már akkor felhívta a figyelmet: „Mi történik, amikor [...] megvilágosodnak az elmék, és az örökléstan tényei általánosan ismertté válnak? Egy dolog bizonyos: az emberiség be akar majd avatkozni. [...] A beavatkozás esetleges távolabbi [káros] következményei sohasem tudták késleltetni az efféle kísérleteket.”<sup>12</sup> Az örökléstan egységeket pedig 1909-ben Wilhelm Johannsen botanikus nevezte el géneknek, melyeket az örökletes információk hordozójaként definiált.

---

11 2002. évi VI. törvény az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről [a továbbiakban: Oviedói Egyezmény].

12 MUKHERJEE, Siddhartha: *A gén – személyes történet*. Budapest, Park Könyvkiadó, 2017, 78.

Charles Darwin unokatestvére, Francis Galton megalkotta saját genetikára vonatkozó elméletét, az eugenikát, mellyel milliók élete felett mondott halálos ítéletet. Az eugenika célja az volt, hogy felgyorsítva az evolúció folyamatát jobbítsa az emberi fajt. Ezt úgy szerették volna elérni, hogy a genetikailag kívánatos tulajdonságokkal rendelkező személyeket szelektálták és a nemkívánatos tulajdonságokkal rendelkező személyeket sterilizáltatták, annak érdekében, hogy csak a 'nemesebb' egyedek örökíthessék tovább a legjobbnak tartott tulajdonságaikat.

Az eugenika kezdetben Amerikában élte virágkorát. Az egyik leghíresebb jogeset az 1927-es Buck kontra Bell-ügy, amelyet azért vittek Virginia Állam Legfelsőbb Bírósága elé, hogy megakadályozzák Carrie Buck kényszersterilizációját. Carrie anyját, Emmett Adalaine Buckot 'enyhe fokú mentális visszamaradottság' miatt az Epilepsziások és Szellemi Fogyatékosok Virginiai Állami Kolóniájába zárták, lányát Carriet pedig nevelőszülőkhöz adták. Miután a lány áldozatul esett a nevelőszülők unokaöccsének, akitől teherbe esett, a nevelőszülők az elé a bíró elé vitték, aki az anyját a kolóniába záratta. Carriet, miután megszülte gyermekét, édesanyja mellé zárták a kolóniába, ahol bár a vizsgálatok azt mutatták, hogy mind fizikailag, mind pszichikailag normális, 'közepesen visszamaradottnak' nyilvánították és megindították a sterilizációs eljárást, amit a Legfelsőbb Bíróság ítéletének megfelelően végre is hajtottak rajta. Oliver Wendell Holmes bíró így indokolta ítéletét: „A társadalom elejét veheti annak, hogy a kétségbevonhatatlanul alkalmatlanok tovább vigyék a fajtájukat. A kötelező védőoltást elrendelő princípium megfelelő jogalapot nyújt [Carrie Buck] petevezetékének elkötéséhez.”<sup>13</sup> Majd az indokolást ezzel a sorral zárta: „háromgenerációnyi gyengeelméjű épp elég.”<sup>14</sup>

Az eugenika volt a genetika első olyan bukása, ami felhívhatta a társadalom figyelmét arra, hogy mi történik abban az esetben, ha az emberi fajról megszerzett új tudást az emberiség ellen használják. Habár Galtonnak az emberi faj jobbítása volt a célja a genetika eszköztárának igénybevételével, ám ennek megvalósításához sem ő, sem pedig követői nem riadtak vissza egyetlen kegyetlen megoldástól sem. Az eugenikai mozgalmak Amerika- és Európa-szerte tömegesen szedték áldozataikat.

Az eugenika borzalmain túl a genetika fejlődésének irányvonalai továbbra is érdekelték a kutatókat, akik fokozatosan jutottak egyre közelebb a gének felépítéséhez. 1944-ben Avery, McLeod és McCarthy felfedezték, hogy a tulajdonságok átörökítéséért egyetlen anyag, a dezoxiribonukleinsav a

---

13 MUKHERJEE i. m. 102.

14 Uo. 103.

felelős.<sup>15</sup> Kilenc évvel később már James Watson és Francis Crick publikálták a *Nature* folyóiratban a DNS 'double helix' térszerkezetét. A kutatások odáig jutottak, hogy az 1970-es évek elején felmerült annak a veszélye is, hogy lehetséges a gének szándékos manipulálása, hiszen számos génebézészeti módszert fejlesztettek ki ekkorra.

1973-ban Paul Berg megszervezte az első Asilomar konferenciát annak érdekében, hogy a felmerülő tudományos, illetve etikai kérdéseket megvitassák. A két évvel később megrendezett második, asilomari konferencián egy önkéntes moratórium lehetőségét fontolgatták a rekombináns DNS-technikával kapcsolatban. A kutatói és jogászai érvek hatására bár moratóriumot nem hirdettek, de ajánlásokat fogadtak el annak érdekében, hogy valamennyire korlátok közé tudják szorítani a rekombinációs eljárásokat, valamint hogy folyamatosan felülvizsgálhassák a saját módszereiket és azok biztonságosságát is.<sup>16</sup>

1989-ben indították el a Humán Genom Projektet, mely az emberi génállomány feltérképezését tűzte ki célul, és amely nemcsak ezzel, de sok új technikai megoldással is együtt járt, aminek köszönhetően kialakultak a humángenetikai vizsgálatok, a génebézészeti eljárások és a humángenetikai kutatások módszerei.

### **3. A humángenetikai vizsgálatok és az egyes emberi jogok kapcsolata**

A humángenetikai vizsgálat fogalmát a Humángenetikai törvény a következőkben határozza meg: „humángenetikai vizsgálat: az egészséget károsan befolyásoló hatásokkal társuló vagy azokat előre jelző, csírasejt eredetű (örökölt) vagy a magzati élet korai szakaszában kialakult, a genom (gének, kromoszómák) veleszületett – genetikai betegséget okozó vagy arra hajlamosító – variánsainak kimutatására irányuló, genetikai mintán végzett laboratóriumi analízis, amely a vizsgálat célja szerint lehet klinikai genetikai vizsgálat, genetikai szűrővizsgálat és kutatási célú genetikai vizsgálat.”<sup>17</sup> Vagyis, a humángenetikai vizsgálatnak köszönhetően egy emberről vagy egy még meg sem született emberről már kideríthető, hogy rendelkezik-e valamilyen genetikai eredetű betegséggel vagy rendelkezik-e ilyen betegségre utaló hajlammal. Éppen ezért, „a genetikai tesztvizsgálatoknak az ad kiemelt jelentőséget, hogy az adatok az egyénre megkülönböztető jellegűek, egész életre szólóan

---

15 VENETIANER Pál: *Az emberi genom*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013, 8.

16 MUKHERJEE i. m. 261-266.

17 2008. évi XXI. törvény a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól [a továbbiakban: Humángenetikai törvény] 3. § (1) bek. 11.

jellemzőek, később bekövetkező betegségek előrejelzésére alkalmasak, ráadásul az egyént identifikáló adatok több más személyre – az utódokra és a családtagokra is – vonatkoznak.”<sup>18</sup> Így kiemelt jelentőségű, hogy az emberi jogok a humángenetikai vizsgálatok esetében is biztosítva legyenek. „Az orvosi genetikai vizsgálatok alkalmazásakor érvényesülniük kell az általános etikai elveknek, így az emberi autonómia tiszteletének, a nem ártani elvének és az igazságosságnak a javak elosztásában. A humángenetika sajátos etikai alapelvei a genetikai adatok speciális státuszából vezethetők le abból, hogy a genetikai adatokat az egyén különleges személyi adataiként kell kezelni.”<sup>19</sup> Utóbbi etikai alapelv emberi jogi kritériumként jelenik meg egy humángenetikai vizsgálat során, például az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelme és az önrendelkezéshez való jog kapcsán.

Az első genetikai vizsgálaton alapuló terhességmegszakításra 1968-ban került sor, miután J. G. szűrésre jelentkezett annak érdekében, hogy kiderítse születendő gyermeke nem szenved-e a családjában sorozatosan öröklődő Down-szindrómában. Miután magzatáról megállapították az orvosok, hogy a gyermek Down-kóros lesz, az anya megszakította a terhességét (korábban már életet adott egy Down-kóros kisfiúnak, aki olyan szívelégtelenségben szenvedett, mely miatt az öthónapnyi élete során műtétek sorozatát hajtották végre rajta). 1973-ban mondta ki az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Roe* kontra *Wade*-ügyben, hogy az anyának az önrendelkezéshez való joga kiterjed arra is, hogy dönthessen az abortuszról, melyet az állam már nem tilthat.<sup>20</sup> „A bírói ítélet nemcsak saját reprodukciójuk felügyeletét bízta a nők önrendelkezésére, hanem a magzati genom felügyeletét is az orvosokra. Mivel az első és második trimeszterben legfelsőbb bírói döntéssel engedélyezték a terhesség megszakítását, és ezt a legismertebb jogászok is megerősítették, a genetikai vizsgálati módszerek nagyon gyorsan elterjedtek.”<sup>21</sup>

### 3.1. Emberi méltósághoz való jog

A bioetika és az emberi jogok egyetemes nyilatkozata az elvek között első helyen említi az emberi méltóság tiszteletét. Ugyanitt említi azt a nagyon fontos tételt

---

18 KOSZTOLÁNYI György: *Genetikai betegségek diagnosztikájának és kezelésének etikai aspektusai*. In: OLÁH Éva (szerk.): *Klinikai genetica*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Zrt., 2015, 585.

19 Uo. 587.

20 MUKHERJEE i. m. 306.

21 Uo. 306-307.

is, hogy az egyén érdeke és jóléte mindig megelőzi a tudomány és társadalom kizárólagos érdekeit.<sup>22</sup> A Nyilatkozat kitér arra is, hogy szükséges figyelembe venni az ember sebezhetőségét a tudományos és orvosi gyakorlatban, továbbá, hogy ezt és a személyek integritását védelemben kell részesíteni.<sup>23</sup> Valamint, azt is kiemeli, hogy minden ember egyenlő a méltósága és a jogai tekintetében, éppen ezért méltányos és igazságos bánásmódot kell az emberek irányába tanúsítani.<sup>24</sup>

Az Oviedói Egyezmény előírja az Egyezményt elfogadó felek számára, hogy részesítsék védelemben az emberi lények méltóságát, önazonosságát, valamint sérthetetlenségét is.<sup>25</sup> Az Alaptörvény II. cikke rendelkezik az emberi méltóság sérthetetlenségéről, valamint arról, hogy ahhoz és az élethez is minden embernek joga van. Az emberi méltósághoz való jog csak és kizárólag az élethez való joggal együtt korlátozhatatlan, éppen ezért lehetséges a magzat életét, s így méltóságát is korlátozni (ha egyáltalán beszélhetünk emberi méltóságról egy magzat esetén) az anya önrendelkezéshez való jogára hivatkozással, és ez az a jog, ami garantálja az anyának a terhesség megszakításához való jogát. Éppen ezért az emberi méltósághoz való jogot nem biztos, hogy fel lehet hívni abban az esetben, amikor egy embrión vagy magzaton végeznek el humángenetikai vizsgálatot és a nemkívánatos tulajdonságok megléte dönti el, hogy adott embrió vagy magzat megszülethessen-e vagy sem. Azonban, ebben az esetben bevezethető lehetne az emberi méltóság fokozatossága, ha egyáltalán maga az emberi méltóság fogalma lehetővé teszi ennek bevezetését.<sup>26</sup>

Miután a humángenetikai vizsgálatok arra irányulnak, hogy az egyén megtudja, hogy milyen örökletes genetikai rendellenességgel rendelkezik, vajon megvalósul-e az emberi méltósághoz való jog? Nemcsak abban a vonatkozásban, hogy az egészségügyi szolgáltatóknak dolgozó személyek (orvosok, nővérek, asszisztensek) tiszteletben tartják-e a személyek emberi méltósághoz való jogát a humángenetikai vizsgálatok elvégzése során, hanem abban az értelemben is, hogy vajon nem sérül-e az emberi méltósághoz való jog abban az esetben, ha a személy megtudja, hogy egy olyan súlyos, örökletes

---

22 UNESCO: *A bioetika és az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* [a továbbiakban: Nyilatkozat], 2005, 3. cikk.

23 Uo. 8. cikk.

24 Uo. 10. cikk.

25 Oviedói Egyezmény 1. cikk.

26 QUANTE, Michael: *Emberi méltóság és személyes autonómia – Demokratikus értékek az élettudományok összefüggésében*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 18.

betegségben szenved, amelyre nincs ismert gyógymód. Ebben az esetben nemcsak a betegség maga fogja veszélyeztetni az egyén emberi méltóságát, hanem az a tudás is, ami úgy kerül a birtokába, hogy adott esetben nincs lehetősége a gyógykezelésre.

Vajon nem sérül-e a személy testi integritáshoz való joga, s emberi méltósághoz való joga is, abban az esetben, ha ő egy 'életmentő testvér'? A preimplantációs genetikai vizsgálatok lehetővé teszik, hogy az embriók között aszerint válogathassanak a szülők, hogy kiből lenne a legmegfelelőbb donor a már megszületett, ám betegségben szenvedő testvérük számára. Még 1999-ben megszületett az első amerikai életmentő testvér, akit 2001-ben az első európai életmentő testvér követett.<sup>27</sup> A közvélemény azonban máig nem tudja eldönteni, hogy vajon megengedhetők legyenek-e az életmentő testvérek vagy sem, vagyis hogy annak érdekében, szülessenek meg emberek, hogy már pár napos korukban életüket megmentse. Nem pusztán azért szülessenek, mert a szüleik szerettek volna egy közös gyermeket. Ezáltal egyébként nemcsak az emberi méltósághoz való joga sérülhet az életmentő testvérnek, hanem az önrendelkezéshez való joga is, hiszen születésétől kezdve olyan beavatkozásokat hajtanak végre rajta, amelyek egyáltalán nem az ő érdekét szolgálják, már pedig mindig az érintett érdeke és jóléte az első a társadalom érdekével szemben. Természetesen, ez egy átfogóbb kérdés hiszen itt nem egy társadalomról, hanem a társadalom egyik aleggységéről, a legkisebb közösségről, a családról van szó.

### 3.2. *Magzati élet védelme*

A magyar jogrendszerben az állam eleget tesz objektív intézményvédelmi kötelezettségének, az Alaptörvény II. cikkében kimondja, hogy a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg, de hogy ez a védelem mit takar valójában, arról nem rendelkezik bővebben az alkotmány. Annyi bizonyos, hogy az anya önrendelkezéshez való joga és a magzati élet védelme egymással összefügg, méghozzá úgy, hogy a végső döntést az anya önrendelkezési joga keretén belül hozza meg, és ő dönti el, hogy magzatának életet ad-e vagy sem.

A magzatok védelmével kapcsolatosan problematikus lehet a preimplantációs és a prenatalis diagnosztika megítélése. A preimplantációs vizsgálat az embriókra irányulóan azt vizsgálja, hogy az anya testébe történő beültetés előtt melyik embrió az, amelyik valamilyen genetikai rendellenességgel

---

27 SÁNDOR i. m. 194-195.

rendelkezik, ezzel kímélve az édesanyákat attól, hogy olyan embrió kerüljön testükbe beültetésre, aminek következtében vetélésre, magzat elhalásra vagy terhesség megszakításra kerülne sor. Azonban ez a vizsgálat magában hordozza annak lehetőségét, hogy olyan genetikai rendellenességekre is kiszűrhetők legyenek az embriók, amik egyébként nem feltétlenül okoznak egészség- vagy életminőségromlást a megszületett gyermek életében, egész egyszerűen csak nem olyanak születnének meg, mint amilyenek az 'átlagos' emberek. Továbbá magában hordozza annak az eugenikai vagy új-eugenikai veszélyét is, hogy a szülők egészséges embriók között válogatva a számukra leginkább tetsző tulajdonságokkal bíró embriót válasszák ki, ezzel ítélve kidobásra a többi egészséges embriójukat. A prenatális diagnosztika már az anya testében élő magzatot vizsgálja meg annak érdekében, hogy ez esetben is kiderüljön, hogy a magzat rendelkezik-e bármiféle genetikai eredetű rendellenességgel. Pozitív eredmény esetén a Magzatvédelmi törvény értelmében a terhesség megszakítása kérelmezhető a magzat fogyatékosága vagy egyéb károsodása következtében, továbbá akkor, ha a magzat genetikai ártalmának a valószínűsége az ötven százalékot eléri valamint, ha a magzat a születése után olyan rendellenességben fog szenvedni, amely az élettel összeegyeztethetetlen.<sup>28</sup> Éppen ezért kérdésként merülhet fel, hogy mi szolgálja jobban a magzati élet védelmét, ha elvégzik a humángenetikai vizsgálatot és az anya úgy dönt, hogy csak az egészséges magzat születhet meg vagy ha a magzat úgy születhet meg, amilyennek megteremtették, minden hibájával egyetemben. Ugyanakkor a magzati élet védelmét biztosítja az, ha egy olyan rendellenességre hívja fel a figyelmet az elvégzett prenatális vizsgálat, ami idejében kiszűrve szinten tartható vagy kezelhető és meg is gyógyítható.

Az Oviedói Egyezmény tilalmazza a gyermek nemének szülők általi megválaszthatóságát, kivéve azt az esetet, amikor egy nemhez kötötten öröklődő betegség megelőzéséről van szó,<sup>29</sup> ezzel az Egyezmény elejét próbálja venni a nemi alapon nyugvó diszkriminációnak. Ezen mondatot az Egészségügyi törvény is tartalmazza.<sup>30</sup> Ennek kimondása azért is fontos, mert ez az, ami megakadályozza az egyébként USA szerte engedélyezett *family balancing* jelenségét azt, hogy a szülők eldönthessék, hogy milyen nemű magzatot kívánnak világra hozni. Hogy megengedhető-e egy társadalomban az, hogy a szülők egy-két azonos nemű gyermek születését követően, kérhessék

---

28 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről 6. § (1) bek. b), (3) bek., (4) bek. b)

29 Oviedói Egyezmény 14. cikk.

30 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről [a továbbiakban: Egészségügyi törvény] 182. § (1) bek.

orvosukat, hogy segítse őket abban, hogy ellenkező nemű utódot is világra hozhassanak, annak érdekében, hogy a család nemi egyensúlya ne boruljon fel végérvényesen az egyik oldal javára, etikai és jogi aggályokat is felvet. Főleg egy olyan világban, ahol léteznek olyan országok, melyek egyik nemű utód világra jövetelét többre tartják, mint a másik nemét, ezzel egyébként egyenlőtlenséget teremtve társadalmukban (példának okáért Kína, ahol jóval több fiúutód születhetett meg, mint leánygyermek (akiknek nagyrészt abortáltak a szülők), ezzel teremtve nagyfokú egyenlőtlenséget a kínai társadalomban).

### 3.3. Önrendelkezéshez való jog

Az önrendelkezéshez való jog az emberi méltósághoz való jog egyik részjogosítványának tekinthető. Ennek keretében rendelkezhet arról a személy, hogy milyen vizsgálatot szeretne elvégeztetni, továbbá rendelkezhet arról is, hogy egy korábban megengedett vizsgálat elvégzését a vizsgálat megkezdése előtt megtilthassa számára hátrányos következmények bekövetkezése nélkül. Ezen jog keretén belül a személy arról is rendelkezhet, hogy ki legyen jogosult arra, hogy személyes adatait megismerhesse.

Ahhoz, hogy egy személyből genetikai mintát lehessen venni, ahhoz annak a személynek a tájékozott, írásos beleegyezése szükséges.<sup>31</sup> Erről a személy nemcsak életében, hanem halála esetére is rendelkezhet.<sup>32</sup> Sőt, ezen nyilatkozatait a személy bármikor visszavonhatja, így bármikor kérelmezheti azt is, hogy tárolt genetikai mintáit és a belőle származó genetikai adatait semmisítsék meg.<sup>33</sup>

Abban az esetben, ha a fentebb már említett preimplantációs vagy prenatális humángenetikai vizsgálat kedvezőtlen eredményt mutatna az embrióra vagy magzatra vonatkozóan, az anya élhet önrendelkezéshez való jogával és kérelmezheti a terhesség megszakítását vagy olyan embrió beültetését, amelyik esetében a preimplantációs vizsgálat negatív eredménnyel zárult. Az önrendelkezéshez való jog aspektusát tovább árnyalja az az eset, amikor a fogyatékkal született gyermek és az ennek a gyermek megszületéséig tudatában nem lévő szülők kívánták orvosukat, illetve az egészségügyi szolgáltatót annak érdekében perelni, hogy ezen orvosi mulasztásért ők kártérítésben részesülhessenek. Miután több ilyen eset is bíróság elé került és a magyar

---

31 Humángenetikai törvény 8. § (1) bek.

32 Uo. 9. § (1)-(2) bek.

33 Uo. 10. § (1) bek.

elsőfokon eljáró bíróságok különböző ítéleteket hoztak, a Kúria jobbnak látta, ha jogegységi határozatban rendezzi a kérdést. Ezért az 1/2008. számú PJE határozatában kimondta, hogy „a genetikai, teratológiai ártalom következtében fogyatékossgal született gyermek a saját jogán nem igényelhet kártérítést a polgári jog szabályai szerint az egészségügyi szolgáltatótól amiatt, hogy a terhességvizsgálás során elmaradt vagy hibás orvosi tájékoztatás következtében anyja nem élhet a terhesség-megszakítás jogszabály által biztosított jogával.” Már csak azért sem igényelhet a fogyatékkal született gyermek kártérítést ezen az alapon a saját jogán mert, ha élhetne ezen jogával, azzal egy paradox állapotot idézne elő, hiszen közvetetten a gyermek azért perelne, mert neki véleménye szerint meg sem kellett volna születnie, ő csak egy orvosi hiba folytán születhetett meg. Ha pedig ezen joga biztosítva lenne a gyermeknek, úgy egyrészt végeláthatatlanul perelnék az egészségügyi szolgáltatókat, másrészt úgy a bíróság kimondaná, hogy a fogyatékos gyermek nem kívánatos személy, és megszületésért az orvos a felelős, hiszen ő hibázott akkor, amikor engedte a fogyatékossgal rendelkező gyermeket megszületni. Márpedig ilyen sem a bíróságok nem mondhatnak ki, sem pedig a jogrendszerek nem engedhetnék meg maguknak, hogy különbséget tegyenek ember és ember között egészségi állapotuk szerint.

Cselekvőképtelen személyen a Humángenetikai törvény értelmében nem végezhető humángenetikai vizsgálat kivéve akkor, ha a vizsgálat eredményének fényében olyan intézkedéseket lehetne foganatosítani, amelyekkel megakadályozható lenne a jelzett betegség kialakulása vagy a kezelés legalább a betegség kezdetének késleltetésére irányulhatna, továbbá az intézkedés korlátozná a betegség súlyosságát vagy megelőzné a személy fogyatékossgát, továbbá az egészséges állapot helyreállítását segítené elő, valamint akkor, ha a már megkezdett vizsgálatok irányának meghatározása végett van szükség a cselekvőképtelen személy vizsgálatára.<sup>34</sup> Ezzel az intézkedéssel kívánja a jogrendszer védelmezni a cselekvőképtelen személy önrendelkezéshez való jogát és azt, hogy rajtuk akaratukon kívül állapotuk okán bármilyen humángenetikai vizsgálatot elvégezhesse.

### **3.4. Tájékoztatáshoz való jog**

A tájékoztatáshoz való jog bár nem minősül emberi jognak, azonban elengedhetetlen a rá vonatkozó rendelkezések vizsgálata, hiszen az önrendeke-

---

<sup>34</sup> Humángenetikai törvény 13. § (3) bek.

zéshez való jog, mint az emberi méltósághoz való jog egyik megvalósulási formája csak és kizárólag a tájékoztatáshoz való jog megvalósulása esetén biztosítható teljesen mértékben az egyének számára. Így a tájékoztatáshoz való jog a humángenetikai vizsgálatok esetében is kulcsfontosságú, hiszen ez az a jogosítvány, amely biztosítja, hogy a személy felelős döntést hozhasson a saját vagy közeli hozzátartozója állapotáról. Amennyiben a személy nem lenne tájékoztatva mindenről, ami az egészségi állapotát jelenleg érinti és ami a jövőben a vizsgálat elvégzését követően érintheti, úgy nem tudná gyakorolni az önrendelkezéshez való jogát, s ezáltal az emberi méltósághoz való joga is sérülne.

A Humángenetikai törvény meghatározza, hogyha egy személyen humángenetikai vizsgálatot végeztek el, úgy az annak során létrejött genetikai adatok megismerésére a személy jogosult.<sup>35</sup> Azonban a személy nemcsak a keletkezett adatai megismerésére jogosult, hanem arra is, hogy a vizsgálat előtt genetikai tanácsadásban részesüljön,<sup>36</sup> mely tanácsadásra a vizsgálat végeztével is sor kerülhet, akkor már a keletkezett adatokról tájékoztatva a személyt.<sup>37</sup> A genetikai tanácsadásnak az a célja, hogy a személy egyéniesített formában, szakembertől kapjon felvilágosítást arról, hogy mi a célja a vizsgálatnak valamint, hogy a vizsgálat vagy annak elmaradása milyen előnyökkel és hátrányokkal járhat a számára, továbbá, hogy a lehetséges eredmények milyen kihatással lehetnek rá és a közeli hozzátartozóira valamint, hogy a genetikai minták és az adatok tárolása hogyan oldható meg.<sup>38</sup> A genetikai tanácsadás végeztével a konzultáció lényegi tartalma írásban összefoglalandó a tanácsadásban részesülő személy számára,<sup>39</sup> ezzel is elősegítve azt, hogy a tájékoztatást követően még átgondolhassa, hogy kívánja-e a humángenetikai vizsgálat elvégzését vagy sem. A genetikai tanácsadás a garancia arra nézve, hogy a humángenetikai vizsgálat előtt álló személy minden számára a vizsgálathoz elengedhetetlen információt egyéniesített formában, számára érthető módon szakembertől kapjon meg, továbbá, hogy az esetlegesen felmerülő kérdéseire választ kaphasson. Ugyanakkor éppen a személyes kontaktus miatt a genetikai tanácsadás csapdát is rejthet magában, ugyanis bár a tájékoztatónak kötelessége lenne a részrehajlás elkerülése, s így a genetikai tanácsadás non-direktív jellege, azonban ha szilárd meggyőződése van a vizsgálat elvégzéséről vagy annak feleslegességéről, az elfogulatlanság

---

35 Humángenetikai törvény 6. § (1) bek.

36 Uo. 6. § (2) bek.

37 Uo. 6. § (4) bek.

38 Uo. 6. § (2) bek.

39 KOSZTOLÁNYI i. m. 589.

nem feltétlenül valósítható meg a tanácsadó által, s ezáltal könnyen bírhatja rá az érintettet a döntésre vagy a döntésének megváltoztatására. Hiszen ebben a kiszolgáltatott helyzetben, kiben bízna a legjobban az érintett, ha nem abban a személyben, aki a legtöbb információval rendelkezik az elvégzendő vagy elkerülendő vizsgálatról.

Miután a humángenetikai vizsgálat nem mindig hoz olyan eredményt, amelyről az érintettek szeretnék tudni, a jog biztosítja számukra a 'nem tudás jogát' is. A 'nem tudás joga' már az Oviedói Egyezményben is megjelenik és azt jelenti, hogy az érintett személy dönthet úgy, hogy nem szeretné megismerni a humángenetikai vizsgálat eredményét.<sup>40</sup> Ezen jog abban az esetben lehet nagyon fontos, ha egy olyan betegséget állapít meg a vizsgálat, amelynek egyelőre nem ismert a gyógymódja, s így az eredmény veszélyeztetné a személy addigi életvitelét, önképét, családjához való viszonyát vagy épp társadalmi helyzetét.

A tájékoztatás nemcsak az érintettre terjedhet ki, hanem tájékoztatáshoz való joga lehet az érintett közeli hozzátartozóinak is leginkább azoknak, akiknek az életére vagy egészségi állapotára a vizsgálat eredménye kihatással van. Így genetikai tanácsadásban részesíthetők azok a közeli hozzátartozók, akik betegségének megelőzése, betegsége természetének megismerése, gyógykezelése, illetve az utódaira vonatkozó betegségkockázat megítélése érdekében erre szükség van.<sup>41</sup> Azonban ez esetben felmerülhet az a kérdés, hogy az érintett szeretné-e, ha vizsgálatának eredményét a közeli hozzátartozói tudomására hozná-e (önrendelkezési joga keretében erről ellenkezőleg dönt-e), továbbá, hogy a családtagok, akikre vonatkozna a vizsgálat eredménye, szeretnék-e tudni ezen információkat (az ő nem tudásukhoz való jog nem kerül-e veszélybe általa).<sup>42</sup> Sem a magyar szabályozás, sem a nemzetközi dokumentumok nem rendezik azt a kérdést, hogy mit kell tennie a szakembereknek abban az esetben, ha az érintett nem szeretné, ha közeli családtagjait tájékoztatnák a vizsgálat eredményéről, azonban az eredmény az ő életüket is befolyásolná és esetleges rendellenességükre hívná fel a figyelmüket. Ebben az esetben „az információhoz jutó szakembernek törekednie kell a veszély elhárítására. Ilyen helyzetben mindent el kell követni, hogy a rokonok tájékoztatására megnyerjük azt a családtagot, akiben a mutáció felismerésre került.”<sup>43</sup>

A humángenetikai vizsgálatok nemcsak egészségügyi szolgáltatói környezetben valósíthatók meg, hanem bizonyos fajtájuk esetében maga

---

40 Oviedói Egyezmény 10. cikk 2.

41 Humángenetikai törvény 7. § (3) bek.

42 KOSZTOLÁNYI i. m. 591.

43 Uo. 591.

a mintavételi eljárás már a személyek otthonában is végbe mehet (direct-to-consumer tesztek). Ezen vizsgálatoknak azonban az a legnagyobb hátránya, hogy egyáltalán nem tud megvalósulni az érintettek tájékoztatáshoz való joga. Habár kaphatnak írásos tájékoztatást a mintavétel elvégzésének módjáról az érintettek, valamint a vizsgálat eredményéről, a genetikai tanácsadást teljességgel nélkülözik ezen tesztek szolgáltatói. Így nemhogy arról nem kaphatnak tájékoztatást a személyek, hogy a közeli hozzátartozójuk egészségi állapotát érinti-e a vizsgálat eredménye, de még az esetlegesen kimutatott betegség természetéről vagy a kezelési módjairól sem tudnak tájékoztatást kapni. Jelen esetben az egyéniesített formában kapott tájékoztatással és a szakembertől kérdezés lehetőségével sem tudnak élni az ilyen közvetlenül a fogyasztóhoz eljuttatott tesztek kipróbálók.

Mind a tájékoztatáshoz való jog, mind pedig a nem tudás joga garantálja az emberi méltósághoz való jog érvényesülését, vagyis azt, hogy az érintett birtokában lehessen minden olyan tudásnak, amelynek meglétét fontosnak tartja és eszerint szervezhesse életét, s ezzel megőrizhesse emberi mivoltának egyik legféltettebb kincsét, a méltóságát.

### 3.5. Személyes adatok védelme

Elengedhetetlen, hogy a humángenetikai vizsgálatokból nyert adatok, a genetikai adatok csak és kizárólag az arra jogosult előtt válhassanak megismerhetővé, hiszen „adott esetben az egyén genetikai térképének mások általi ismerete alapján rábíráható lehet olyan magatartások tanúsítására, amelyekre ezen egészségügyi információk hiányában nem lehetne rábírní, az egyén genetikai adatainak birtoklása valószínűsíthetően kiszolgáltatottá tehetné őt.”<sup>44</sup>

Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez.<sup>45</sup> A genetikai adatok pedig olyan személyes adatok, amelyek különös adatoknak minősülnek, hiszen a genetikai adat az érintettel kapcsolatba hozható olyan adat, amely az érintett egészségi állapotára vonatkozik.<sup>46</sup> A genetikai adat definícióját a Humángenetikai törvény a

---

44 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Az új technológiák megjelenése az egészségügyben, különösen a géntechnológia és az elektronikus egészségügy*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXII. Budapest, KRE ÁJK, 2018, 76.

45 Alaptörvény VI. cikk (2) bek.

46 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 3. § 2.; 3. b)

következőképpen határozza meg „genetikai adat: meghatározott érintett személy örökletes tulajdonságaira vonatkozó olyan információ, amely genetikai minta feldolgozásából, illetve az egészségügyi dokumentációból származik, és amely az egyén genetikai eredetű betegségekkel kapcsolatos kockázatára, örökölt hajlamára, testi vagy viselkedésbeli jellemzőire utal, és alkalmas lehet arra, hogy az egyén azonosítható legyen.”<sup>47</sup> Az adatok védelme végső soron az adatok mögötti személyiség védelmét jelenti. Éppen ezért adatokat csak és kizárólag célhoz kötötten lehet kezelni, így humángenetikai vizsgálat céljából is lehetőség van a különleges adatok kezelésére.<sup>48</sup>

A genetikai adatok speciális státuszt képviselnek, hiszen mindent elárulnak arról az érintetről, akire vonatkozóan a genetikai mintát vizsgálat alá vonták. Nemcsak az egyén életvitele, korábbi vagy várható betegségei, gyengeségei, erősségei értelmezhetők általa, hanem az egyén közeli hozzátartozóiról is tartalmaz adatokat. Az érintett genetikai adataira nemcsak maga az az érintett lehet kíváncsi, akin a humángenetikai vizsgálatot elvégezték, hanem az érintett családtagjai, az érintett munkáltatója, biztosító társasága és végső soron az állam is. Az érintett családtagjai, ahogyan a tájékoztatáshoz való jognál kifejtésre került, azért lehetnek érdekeltek az érintett genetikai adatainak megismerésében, mert az ő állapotukra nézve is tartalmazhat információt a genetikai adat. Az érintett munkáltatója is igényt tarthatna munkavállalói genetikai információjára, azonban „sokan attól tartanak, hogy hosszú távon ez elvezetne a genetikailag kockázatosnak ítélt egyéneknek a munkaerőpiacról történő kiszorulásához és társadalmi ellehetetlenüléséhez.”<sup>49</sup> Az érintett biztosító társasága pedig azért lehet érdekelt a genetikai adatok megismerésében, mert a biztosító így előre kiszámíthatóan eldöntheti, hogy az érintett jövőbeni várható terápiás költségei mennyibe fognak a magánbiztosító társaságnak kerülni (már ha nem a társadalombiztosító rendezi ezen összegeket, hanem magánbiztosítás útján finanszírozná az érintett), így a számára előnyös és valószínűleg az érintett számára kevésbé előny biztosítási díjat tudná kiszabni a társaság. Bár a biztosító társaságok egyelőre nem kötelezhetik rá a személyeket arra, hogy a biztosítás megkötése előtt végeztessenek el magukon humángenetikai vizsgálatot, továbbá elméletben ahhoz se lenne joguk, hogy ha az érintett korábban ilyen jellegű vizsgálatot végeztetett el

---

47 Humángenetikai törvény 3. § (1) bek. 3.

48 Uo. 4. § (1) bek.

49 KAKUK Péter: *A genomikai kutatások népegészségügyi hasznosításának etikai aspektusai*. In: Ádány Róza – SÁNDOR Judit – BRAND, Angela (szerk.): *Népegészségügyi genomika*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Zrt., 2013, 223.

magán, annak eredményét kötelezően közölje velük az érintett. Azonban például Németországban, ha humángenetikai vizsgálatra kerül sor és ezt követően kívánna az érintett biztosítási szerződést kötni egy magánbiztosító társasággal, akkor a vizsgálat eredményét köteles közölni a személy a biztosítójával.<sup>50</sup> Az azonban kérdésként merülhet fel, hogy abban az esetben, ha az érintett él a nem tudáshoz való jogával és nem szeretné megtudni vizsgálatának az eredményét, a biztosító társaság hogyan kötelezheti arra, hogy azokat az adatokat szolgáltatassa ki nekik az érintett, amelyekről egyébként még ő maga sem tud. Az adatok kiszolgáltatását követően egyébként az érintett indirekt módon megtudná a vizsgálat eredményét, attól függően, hogy melyik biztosítási kategóriába kerülne és a havi biztosítási díja mennyibe kerülne.

Már maga az UNESCO Nyilatkozata is kimondja a személyi adatok titkosságát, valamint azt is, hogy ezek az adatok nem használhatók más célra mint amire gyűjtötték, vagy amire a személy a beleegyezését adta, továbbá nem hozhatók nyilvánosságra sem, ha nem az volt az adatgyűjtés célja vagy arra nem adta engedélyét a személy.<sup>51</sup> „A szigorú szabályozás oka, hogy az ember genetikai térképének ismerete olyan bizalmas információkat tartalmazhat, amely az egész életére kihatással lehet, így ezeknek az információknak a birtokában azt feltételezhetjük, hogy könnyen befolyásolni lehetne az egész életét, életmódját, szokásait,”<sup>52</sup> mely nagymértékben veszélyeztetné mind az emberi méltóságot, mind pedig annak részjogosítványát, az önrendelkezéshez való jog szabadságát is.

### 3.6. Testi-lelki egészséghez való jog

Az Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a testi és lelki egészségre.<sup>53</sup> Megvalósítható-e a testi és lelki egészség a humángenetikai vizsgálatok által? Segítik-e ennek megvalósulását vagy az a tény, hogy sok esetben a humángenetikai vizsgálatok olyan információt nyújthatnak a személyek számára, amik gyógyíthatatlan betegségeket jeleznek előre, nem rengetik-e meg a lelki egészséghez való jogukat. Nem sérül-e a lelki egészséghez való jog azáltal, hogy kiderül az egyén számára, hogy bár joga van a testi egészségre, de lehetősége nincs rá gyógymód hiányában. Éppen ezen probléma okán

---

50 SORGNER, Stefan Lorenz: *Educating the Genes*. Elhangzott a *The 2<sup>nd</sup> International Conference on Bioethics in the New Age of Science* keretén belül Szegeden 2018. május 11-én.

51 Nyilatkozat 9. cikk.

52 HOMICSKÓ i. m. 76.

53 Alaptörvény XX. cikk (1) bek.

vélekedik úgy a genetikus szakma, hogy „ismereteink jelenlegi szintjén helyesebb, ha a diagnosztikus vizsgálatok továbbra is célzottan, a klinikai gyanú alapján behatárolt génekre irányulva történnek.”<sup>54</sup> Ez azért nagyon fontos, mert a humángenetikai vizsgálatok lehetővé teszik azt is, hogy míg egy célgént vizsgálnak a szakemberek, addig képet kapnak az egész genomról, s így egyfajta véletlenül feltárt genetikai eltérés felismerésére is sor kerülhet. A véletlenül feltárt genetikai eltérés esetén mindenképpen mérlegelnie szükséges a szakembereknek az alábbi kérdéseket: „milyen valószínűséggel jelez majdani betegséget a feltárt eltérés? Milyen természetű az illető betegsége? Van-e prevenció konzekvencia?”<sup>55</sup> Hiszen, ha egy olyan betegség véletlen feltárására kerül sor, amire nem létezik terápiás megoldás, az könnyen az érintett lelki egészséghez való jogának sérelméhez vezethet. Ugyanakkor ez esetben kérdésként merülhet fel, hogy mi fontosabb az egyénnek a lelki egészsége és annak boldog tudata, hogy nincs nagy gond, vagy az önrendelkezéshez való jog és a tájékoztatáshoz való joga és az, hogy tisztában legyen egészségi állapota jelenlegi és várható jövőbeni helyzetével és eszerint élhesse le életét.

### **3.7. Gyermeki jogok védelme**

A szülő dönti el azt, hogy gyermekén elvégezzenek humángenetikai vizsgálatot vagy sem. Ennek a kérdésnek az eldöntésében a szülőt segítheti a legjobb vagy legfőbb érdek koncepció,<sup>56</sup> ami által lehetővé válik, hogy a még döntésre nem képes kiskorú gyermek helyett a szülő döntse el, hogy gyermekének a legfőbb érdekében áll-e a vizsgálat elvégzése vagy sem, így a döntésért a szülő viseli a felelősséget. Az UNESCO dokumentumának értelmében azonban a kiskorúra irányuló döntéseket illetően figyelembe kell venni a kiskorú véleményét is, életkorának és érettségének megfelelően.<sup>57</sup> Éppen ezért, a gyermek legfőbb érdeke koncepciót megingathatja a kiskorú szülőktől eltérő véleménye, hiszen nincs egységes álláspont sem a szakirodalomban, sem a gyakorlatban arra nézve, hogy a kiskorú esetében hány éves korától kezdődően alakul ki az az ítélőképessége, amitől kezdődően már elsődleges döntéshozójává válhat a saját életének, így ennek a kérdésnek a megválaszolása esetről esetre változhat.

A gyermeki jogokat nemcsak a humángenetikai vizsgálat elvégzése, hanem a humángenetikai vizsgálat eredménye is veszélyeztetheti, hiszen a

---

54 KOSZTOLÁNYI i. m. 591.

55 Uo. 591.

56 Uo. 588.

57 Nyilatkozat 8. cikk.

szülő felelőssége, hogy a vizsgálat eredményéből mennyi információt közöl a gyermekével, továbbá, hogy ezt milyen formában teszi.<sup>58</sup> Eldönthető-e, hogy mi szolgálja jobban a gyermek érdekét, és mennyi információ által válik biztosíthatóvá a gyermeki jogok védelme, az, ha a gyermek megtudja, hogy esetlegesen milyen genetikai betegségben szenved vagy az, ha a rendellenességét vagy annak súlyosságát titkolják előle szülei, orvosai és esetleg játékos formában bírják rá a gyógykezelési eljárásra (már, ha lehetséges állapotára gyógykezelés). „Minden nemzetközi állásfoglalásban az a fő iránymutató, hogy gyermekekben a felnőttkori betegségekre irányuló preszimptomás teszt elvégzése abban az esetben elfogadható, ha az eredménynek terápiás, profilaktikus vagy bármely olyan konzekvenciája van, ami a gyermek érdekét szolgálja.”<sup>59</sup> Vagyis csak és kizárólag azt a felnőttkorban kialakuló betegségekre irányuló humángenetikai vizsgálatot tartják elfogadhatónak, amelynek pozitív, betegségekre utaló eredmény esetében is lehetőség van a gyógykezelésére, ezzel is védve a gyermekeket attól a traumától, amit egy olyan betegségtudat alakítana ki bennük, amiben tudatában lennének annak, hogy felnőttkorukban szörnyű, gyógyíthatatlan betegség vár rájuk. Hiszen lehet-e előnye annak, hogy a tüneteket egyelőre nem mutató gyermek megtudja, hogy felnőttként olyan betegségben fog szenvedni, ami gyógyíthatatlan?

A gyermeki jogok az újszülöttkori tömegszűrések által is sérülhetnek. Bár az újszülöttkori tömegszűrésekhez is szükséges volna a szülő beleegyező nyilatkozatára, ezt általában csak formálisan szokták elkérni, hiszen az újszülöttkori tömegszűréseket kötelező jellegűként tüntetik fel, tehetik ezt már csak azért is, hiszen mind a gyermek, mind pedig a szülő legfőbb érdeke, ha a szűrés megtörténik. „Mivel a célbetegségek – legalábbis részben – genetikai betegségek, a szűréshez szükséges vérvétel előtt tájékoztatáson alapuló szabad beleegyezésre lenne szükség még akkor is, ha a szűrési módszer elsődlegesen nem a genom direkt vizsgálatán alapul, mert a vizsgálat végül is egy genetikai betegség megállapítására vagy kizárására irányul.”<sup>60</sup> Az effajta tömegszűréseknek nemcsak a látszólag kötelező jellege és a formális beleegyező nyilatkozat megszerzési módja a hátránya, hanem az is, hogy egyre több és több genetikai betegségekre alkalmazhatóak ezek a fajta szűrési vizsgálatok. Olyan betegségek kivizsgálására is alkalmazandók, amelyekre már nem vonatkozhatnak az olyan egyébként szűrésekkel szemben megkövetelt kritériumok, minthogy a kiszűrt betegségnél fontos legyen az,

---

58 KOSZTOLÁNYI i. m. 588.

59 KOSZTOLÁNYI i. m. 588.

60 KOSZTOLÁNYI i. m. 590.

hogy mielőbb kiderüljön a rendellenesség és mielőbb megkezdődhessen a gyermek kezelése. Ezzel ugyanúgy egy olyan helyzetet teremtve, hogy bár tisztában lesznek a szülők gyermekük esetlegesen tünetmentes betegségének, azonban a gyógyításához nem tudnak hozzájárulni, hiszen egyelőre még nincs rá megfelelő kezelési mód.

#### **4. A génebézészet és az egyes emberi jogok kapcsolata**

A génebézészetnek vagy génterápiának kétfajtája alakult ki. Az első típusában a reprodukciós sejtek genomja módosítható, mely esetben bár a gének működése megváltozik, azonban hatása nem lesz érzékelhető az utódokban. A másik típusa esetében azonban a reprodukciós sejtek génjeinek a módosítása mehet végbe, mely nemcsak a közvetlen utódok, de a leszármazó nemzedékek génjeibe is átkerül, amely által a genom szerves része válik a beültetett gén.<sup>61</sup>

Az Oviedói Egyezmény értelmében csak megelőzési, kórismézési vagy gyógyítás céljából hajtható végre olyan beavatkozás, amelynek tárgya az emberi génállomány megváltoztatása és az is csak abban az esetben, ha egyidejűleg nem célja a leszármazottak genetikai állományának a megváltoztatása.<sup>62</sup> Elmondható, hogy az Oviedói Egyezmény értelmében a nem reprodukciós irányultságú génterápia engedélyezett, míg a reprodukciós sejteket módosító génebézészet nem. „Ez a nagyon szigorú feltételrendszer gátat kíván szabni annak, hogy esetleg olyan „szuper” emberek jöjjenek létre, akik – genetikai beavatkozások elvégzése eredményeként – olyan képességekre tennének szert, amely előnyösebb helyzetbe hozná őket a társadalom többi tagjával szemben.”<sup>63</sup>

Az első emberen végrehajtott génterápiára 1990. szeptember 14-én került sor. Azonban, hogy maga ez a génterápia sikeres volt-e vagy sem, az nem állapítható meg, hiszen biztonsági okokból az érintett betegen a korábban megkezdett kezeléseket is folytatták a biztos siker érdekében az orvosok, amelyet végül szerencsésen el is értek. Azonban kilenc évvel a sikeres beavatkozás után egy újabb génterápiás megoldás alkalmazására került sor egy egygénes mutáció okozta anyagcserezavarban szenvedő fiún, Jesse Gelsingeren. Bár a terápiás eljárás még csak kutatási fázisban járt, azt azonban sem a fiú, sem pedig

---

61 MUKHERJEE i. m. 512.

62 Oviedói Egyezmény 13. cikk.

63 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Az új technológiák kihívásainak szabályozása az egészségügy területén*. In: TÓTH András (szerk.): *Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XV. Budapest, KRE ÁJK, 2016, 230.

édesapja nem sejtette, hogy a módszer nemcsak fényes sikert eredményezhet, hanem már a korábbi kutatási alanyoknál is felmerültek olyan következmények, melyekkel a kutatók nem törődtek. A sikertelen génterápia a fiú szervezetének fokozatos és gyors leállításához vezetett. Fia tragikus halála után az apja így fogalmazott: „Felkészületlenek voltak. Túl gyorsan akarták. Úgy kezdték el, hogy még nem értettek hozzá. Elkapkodták. [...] A nyomtatványban semmi sem utalt egyértelműen arra, hogy a kezelés milyen veszélyes következményekkel járhat. Tökéletes szerencsejátékként festették le a beavatkozást, amelyben csak nyerni lehet, veszíteni nem.”<sup>64</sup> Miután az esetet kivizsgálták megállapították, hogy a fiú esetét megelőzően a korábbi kutatási alanyoknál olyan mellékhatások következtek be, amelyek miatt a protokollt újra kellett volna gondolnia a kutatóknak, továbbá az is kiderült, hogy az egyik kutatóorvosnak üzleti érdeke is fűződött a kutatás sikeréhez. Ez az eset a 'géntechnológia halálaként' vált ismertté, jelezve, hogy ezen esetet követően a génterápiás megoldások és az ezekre vonatkozó kutatások egy ideig megtorpantak.

A géntechnológiában rejlő veszélyek okán 2015 tavaszán kutatók egy csoportja moratórium felállítását szorgalmazta annak érdekében, hogy tiltsák be a génszerkesztő és génmódosító technikák klinikai alkalmazását.<sup>65</sup> Ugyanakkor míg a világ nyugati fele a moratórium mellett áll ki, addig Kína nemhogy nem vállalja a moratóriumot, de azon dolgozik, hogy emberi embriók mutációját idézze elő. Éppen ezért vallják egyesek azt, hogyha nem akarunk lemaradni Ázsia mögött és ezzel elveszíteni a humán embriók módosításának versenyét, akkor jobb ha felhagyunk a moratóriummal és engedélyezzük a genomikai sebészetet.<sup>66</sup> „A jövő kérdése, hogy ki lesz képes és jogosult azt megítélni, hogy milyen esetekben egyezik meg az emberi lény érdeke és a társadalom, valamint tudomány érdeke a genetikai beavatkozás szélesebb körű alkalmazásának lehetősége tekintetében.”<sup>67</sup>

### 4.1. *Emberi méltósághoz való jog*

Mi veszélyeztethetné jobban az emberi méltósághoz való jogot, mint az, hogy a géntechnológiára úgy tekintünk, mint egy versenyre, amit muszáj megnyernünk, nem törődve az esetleges kockázatokkal, a felhasználandó eszközökkel és a kihatásait és veszélyeztetett emberekkel.

---

64 MUKHERJEE i. m. 480-481.

65 Uo. 524.

66 Uo. 527.

67 HOMICSKÓ (2016) i. m. 229.

A géntechnológia vívmányai nem rengetik-e meg alapjaiban mindazt, amit az emberi méltóság fogalmába eddig beleértettünk? Miután a génebézés az emberi szervezet legalapvetőbb felépítési egységére, a génekre vonatkozik, azok módosítására, szerkesztésére vagy kicserélésére irányul nem alakul-e át az emberi méltóság fogalma? Amennyiben átalakul, az átalakulása az emberi méltósághoz való jog csorbulását vagy esetleg új megjelenési formáit idézi-e majd elő?

Miután a génebézési megoldások a géne szerkesztésére irányulnak, tekinthetünk-e ezekre az eljárásokra pusztán olyan beavatkozásokként, mint például egy szívritmus-szabályozó készülék beültetésére. Egy pacemakerrel ellentétben egy gén kicserélése nemcsak egy folyamatra hathat, hanem egy egész folyamat-láncolatra is, mely akár az utódba is átörökíthető.

A géntechnológia által nemcsak betegségek gyógyítására nyílnak lehetőségek, hanem az ember javítására, illetve tökéletesítésére is. Nem sérül-e az emberi méltósághoz való jog, ha indirekt módon kimondásra kerül, hogy az ember nem jó ügy, ahogy van, de a géntechnológia hatására jobbá vagy alkalmazkodóbbá tehető. Beleszólhatunk-e a természet rendjébe és felgyorsíthatjuk-e az evolúciós folyamatot, abban a reményben, hogy az emberi méltóság beteljesülését elősegítjük az emberek tökéletesítése által. A géntechnológiától bár elkülönülő technológia a klónozás, azonban érdemes megemlíteni, hiszen a klónozással lehetővé válik egy a személlyel teljes egészében megegyező egyed létrehozása, ami által csorbát szenvedhet az emberi méltósághoz való jog. Amennyiben, ha létre lehetne hozni emberi klónt, vajon a klón is ugyanolyan jogokkal bírna, mint az az ember, akiről másolták? Ő is rendelkezne emberi méltósághoz való joggal? Vajon nem csorbulna-e azáltal az emberi méltósághoz való joga, hogy ő csak egy másolat, aki ugyanazzal a külső és belső tulajdonságokkal rendelkezik és azokkal köteles élni, mint amivel a másolandó személy is rendelkezik. „Az emberi egyedmásolás a természet kialakult rendjébe való beavatkozást eredményezné, amely a természetes szelekció és egyben a sokszínűség és a változatosság megszűnésével járna együtt.”<sup>68</sup> A magyar Alaptörvény értelmében tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat és az emberi egyedmásolás. Bár a fajnemesítés kifejezést nem mindenki tartja a legmegfelelőbb kifejezésnek,<sup>69</sup> azonban, ha a szó nyelvtani értelmét vesszük alapul, akkor kiténik belőle, hogy az állam tilalmazni igyekszik az emberi faj jobbítására irányuló kutatásokat és módszereket is. Vagyis alaptörvényi szinten tiltja, hogy az emberek között szelektáljanak a szakemberek és csak a kívánatos, jobb tulajdonságok legyenek átörökíthetőek az utódokba. Továbbá közvetetten tilalmazhatja azt is, hogy

---

68 HOMICSKÓ (2018) i. m. 76.

69 „Az emberi fajnemesítés önmagában is problematikus kifejezés, s e szóhasználat ellen

olyan eljárásokat vezessenek be a gyakorlatba, amelyekkel bizonyos emberi tulajdonságok feljavíthatók lennének. Az emberi egyedmásolás tilalma pedig nem más, mint a reprodukciós célú klónozás tilalma, így alaptörvényi szinten nem tiltott a klónozás másik fajtája, a terápiás célú klónozás.

### 4.2. Magzati élet védelme

A magzati élet védelme veszélybe kerülhet a génszűréses megoldások által, hiszen lehetősége nyílik a szülőknek arra, hogy embriójukon vagy magzatukon beavatkozásokat hajthassanak végre. Ugyanakkor nemcsak a magzati vagy az embrionális élet kerülne veszélybe, hanem „az emberi embrió elvégezhető genetikai beavatkozások olyan eredményekre vezethetnének, amelyek az emberiség jövője szempontjából beláthatatlan következményekhez is vezethetnének.”<sup>70</sup> Az ilyen jellegű beavatkozásoknak azonban korlátjaként szolgál az Egészségügyi törvény azon rendelkezése, miszerint az embrió sejtjeit csak a születendő gyermek valószínűsíthető megbetegedésének, illetve az embrió károsodásának megállapítása érdekében lehet szétválasztani.<sup>71</sup> Hogy milyen megbetegedésről, illetve milyen mértékű valószínűségről van szó, arra a törvény nem ad iránymutatást. Így kérdésként merülhet fel, hogy bármilyen betegség esetén végrehajtható-e a beavatkozás vagy csak és kizárólag a súlyos mellékhatásokkal járó betegségek esetében-e. Hiszen a génszűréses eljárások leginkább azért minősülhetnek veszélyforrásnak, mert a szakembereknek még nincs kellő információ a birtokában arról, hogy milyen folyamatot indítanak el egy esetleges embrió vagy magzaton végrehajtott genetikai beavatkozással. Még nem tudják előre, hogy mi lesz a beavatkozás következménye, továbbá azt sem, hogy azt a későbbiekben a már felnőtt embrió vagy magzat nem fogja-e tovább örökíteni a saját utódjába. Továbbá ezen törvényi rendelkezés igyekszik elejét venni a szülők azon döntési szabadságának, hogy olyan beavatkozásoknak is kitegyék embriójukat, magzatukat, ami egyébként nem lenne számára nélkülözhetetlen.

---

mindazok fellépnek, akik az embert kiemelnék a genetikai beavatkozások nemesítésre irányuló köréből. Nem véletlen, hogy a nemesítés szót ma már inkább csak növényre vonatkoztatva használjuk.” (SÁNDOR i. m. 50.)

70 HOMICSKÓ (2018) i. m. 80.

71 Egészségügyi törvény 182. § (3) bek.

### **4.3. Önrendelkezéshez való jog**

Génebészeti eljárás keretén belül az érintett önrendelkezéshez való joga kiterjed arra, hogy szabadon eldönthesse, hogy szeretné-e a beavatkozást és ha igen, melyik beavatkozás végrehajtását szeretné. Továbbá, döntést hozhat arról is, hogy a beavatkozásba adott önkéntes beleegyező nyilatkozatát a későbbiekben szabadon hátrányos következmények nélkül (ez esetben pénzbeli ellenérték megfizetése azonban felmerülhet) visszavonja.

A Nyilatkozat értelmében ahhoz, hogy egy személyen megelőző, diagnosztikus vagy terápiás beavatkozást hajthassanak végre, ahhoz kizárólag a beteg előzetes, szabad és tájékozott beleegyezése szükséges.<sup>72</sup>

Miután a génebészeti eljárások kimenetele nem tudható biztosan előre, sőt olyan is előfordulhat, hogy egy olyan gén kicserélésére kerül sor, ami míg egyik felén a rendellenességet okozza, addig másik felén épphogy egy még súlyosabb rendellenességtől nyújt védelmet, addig az érintett önrendelkezéshez való joga keretében úgy egyezik bele a beavatkozásba, hogy annak kimenetele előre még nem tudható biztosan (ahhoz túl kevés adat áll a szakemberek rendelkezésére). Dönthet-e felelősségteljesen az, aki a biztos tudás hiányában egyezik bele egy beavatkozásba? Nevezhető-e egy beavatkozás lehetséges következményeinek a listája biztos tudásnak akkor, amikor egyéenként változó, hogy az egyes eljárások hogyan hatnak az emberek szervezetére. Szükséges-e addig várnunk a génebészeti megoldások mindennapos alkalmazásával, amíg elegendő információ nem áll a rendelkezésünkre ahhoz, hogy tájékozottan élhessünk az önrendelkezéshez való jogunkkal vagy elégedjünk meg annyival, hogy a génebészeti megoldások az eddig gyógyíthatatlannak ítélt betegségekre is megoldást kínálhatnak.

Abban az esetben, ha egy szülő a gyógyulás reményében engedélyezi, hogy gyermekén génebészeti eljárást hajtsanak végre, csorbítja-e ezen cselekedetével gyermeke önrendelkezéshez való jogát? Vajon abban az esetben, ha a szülők saját magukon végeztetnek olyan génebészeti beavatkozást, amely hatással bír az utódaik genetikai állományára is, csorbulhat a gyermekek önrendelkezéshez való joga is? Jogában állhat-e egy szülőnek változtatni az utódaik genetikai állományán? És ha igen, mi alapján? Elegendő indok erre az, hogy a gyermeke egészségét szerette volna óvni (például, hogy ne fogyatékossgal jöjjön a világra vagy hogy ne örökölhessen olyan betegséget, melyre hajlamos és ami majd csak ötvenéves korában fog kialakulni), vagy szükséges-e ennél több

---

72 Nyilatkozat 6. cikk 1.

indok, hogy a gyermeke beleegyezése nélkül hozzon meg olyan döntést, mely nemcsak a gyermekére, de gyermeke utódaira is kihatással lehet.

#### 4.4. *Testi és lelki egészséghez való jog*

Az UNESCO Nyilatkozata értelmében a tudománynak és a technikának elő kell mozdítania többek között azt, hogy az emberek minőségi egészségügyi ellátáshoz juthassanak hozzá amiatt, mert az elérhető legmagasabb szintű egészséghez való jog minden ember egyik alapvető joga.<sup>73</sup> Az elérhető legmagasabb szintű egészség nem biztos, hogy a legáltalósabb kifejezés egy olyan korban, amelyben létrejöhetnek olyan eljárások is, amelyek nemcsak az egyének gyógyítását (és így a klasszikus értelemben vett egészségi állapot elérését vagy visszaállítását célozzák), hanem az egyének jobbítását is (amely az egészségi állapot egészségének tekinthető, hisz általa akár súlyos, korábban gyógyíthatatlan betegségek ellen válhatnak immunissá a személyek) célozzák, és ami magával vonhatja az egészség fogalmának átalakulását is. Amennyiben lehetőségünkben állna nemcsak a betegségek meggyógyítása, hanem a kiküszöbölése is (az emberi faj jobbítása által), úgy jogában állhatna-e az államnak korlátozni a legmagasabb egészséghez való jogot. Vajon nem az emberi méltósághoz való jog egyik megtestesülése az, ha az elérhető legmagasabb szintű egészséghez való jog megvalósul.

Vajon nem fog-e tovább fejlődni az egészséghez való jog? Nem lesz-e több annál? Nem fog-e kiterjedni a megelőzés jogára vagyis arra, hogy az embereknek jogukban álljon a géntechnológia módszereivel elkerülni a lehetséges betegségeiket. Természetesen a genetikai hajlam csak lehetőséget teremt a betegség kialakulására, melynek tényleges kialakulása a környezeten, az életvitelen és még nagyon sok minden más tényezőn is múlik, azonban jogot formálhatnak-e az emberek arra, hogy ezeket a hajlamosító tényezőket egész egyszerűen átalakíttathassák magukban? A géntechnológia kora vajon létrehozza-e a jogot a betegségek megelőzéséhez? Az embereknek joguk lehet-e a tökéleteshez úgy, mint a tökéletes egészséghez, illetve a tökéletes genetikai állományhoz? Bár utóbbi jogot már csak azért is elvetném, mert a tökéletes szó tartalma koronként és divatonként változik, így viszonylag sűrűn kellene a géntechnológia vívmányait felesleges beavatkozásokra pazarolni.

Lehetséges-e, hogy az emberiség két részre szakad, az egyik fele ragaszkodik a genetikai állományához, míg a másik fele egy újabb verzióját szeretné a

---

73 Nyilatkozat 14. cikk 2.

génjeinek (természetesen folyamatos frissítésekkel karöltve). Ha a genetikai állományunkat az emberiség közös örökségének tekintjük, nem áll-e máris jogunkban, hogy ragaszkodjunk a meglévő genetikai állományunkhoz? Bár úgy vélem, hogy ez egyelőre inkább kötelezettség, mint olyan jog, amivel szabadon élhetnének az emberek. Abban az esetben, ha valaki ragaszkodik a meglévő genetikai állományához, az tulajdonképpen már a természetes evolúcióhoz való jogával szeretne élni, mely jog nevesítése akkor lehet megoldás, ha a génebészeti beavatkozások odáig fejlődnek, hogy az embereket már nemcsak meggyógyítják orvosaik, hanem feljavítják, ezzel befolyásolva és siettetve az evolúció folyamatát.

### 4.5. Jövő generációjának védelme

Az Alaptörvény nem foglalkozik közvetlen módon a jövő generációinak védelmével, azonban elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.<sup>74</sup> Az egészséges környezethez való jog az, ami „az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egy része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleiséget nevesíti külön alkotmányos jogként.”<sup>75</sup> A környezethez való jog, vagyis a fenntartható, egészséges környezet az alapja a jövő generációi védelmének, ugyanis a környezeti alap megteremtése nélkül a jövő generációi a géntechnológia nélkül is veszélybe kerülnének. Így bár a jövő generációinak védelme nem külön nevesített emberi jog, de közvetetten levezethető egy emberi jogból, s az egyik legfontosabb bioetikai alapelv is egyben.

A Nyilatkozat csupán annyit említ a jövő generációinak védelmével kapcsolatban, hogy figyelemmel kell lenni az élettudományokra a jövő generációjára és genetikai felépítésére vonatkozóan.<sup>76</sup>

A jövő generációinak védelmére hivatkozva többen felvetették azt a kérdést, hogy vajon az engedélyük nélkül hozzáérhetünk-e az emberiség közös örökségéhez, a génekhez. Jogunkban áll-e úgy döntést hozni, hogy ahhoz ők nemhogy beleegyezésüket nem adhatják, de még csak tudomást sem szerezhetnek a választási lehetőségekről. Vajon jogunkban áll a sorsukról a megkérdezésük nélkül dönteni? Abban az esetben, ha a válasz igen, akkor mégis ki döntheti el? A nemzetek vagy a nemzetközi közösség? A jogalkotó szervek vagy a társadalom népszavazás útján? Amennyiben a genetikai állományba való beavatkozás mellett döntenek a döntéshozók, úgy arról

---

74 Alaptörvény XXI. cikk.

75 SÁRI – SOMODY i. m. 319.

76 Nyilatkozat 16. cikk.

kell-e tájékoztatniuk az embereket vagy elég, ha az evolúciós folyamatokra fogják majd az átalakulások kezdetét.

Megvalósulhat-e az a jelenség, hogy már nem csak lehetőség lesz a génebézés, hanem egyfajta kötelezettség is, még hozzá a jövő generációinak védelmében. S amennyiben a szülő nem kívánna saját magán elvégeztetni azt a kívánt beavatkozást, ami a genetikai állományára olyan hatással bírna, hogy az utódja genetikai állományát is megváltoztatná, elmarasztható lesz-e a szülő, ha nem segíti ezen beavatkozás vállalásával gyermekét, s így a jövő generációit?

A génebézés a jövő generációinak védelmét alapjaiban ingatja meg, hiszen úgy szükséges ma döntést hoznunk az ő holnapjukról, hogy nem vagyunk tisztában azzal, hogy a génebézési beavatkozások hosszabb távú hatásai mik lehetnek. Éppen ezért lenne szükséges nemzetközi konszenzus ezen kérdés eldöntésére, hiszen a gének megszerkesztéséért az egész emberiségnek kellene vállalnia a felelősséget, és nem szabadna hagyni, hogy önkényesen hozhassanak róla döntést az ezzel foglalkozó kutatók.

### 4.6. *Biológiai sokféleség védelme*

Amennyiben a génebézési beavatkozások alkalmazhatóvá válnának és a szülők már azt is eldönthetnék, hogy milyen genetikai állománnyal rendelkező utódot kívánnak világra hozni, mennyiben fog megvalósulni a biológiai sokféleség védelme? Nem lesz-e a sokféléből egyszer csak egyforma? Nem fog-e elveszni az evolúciót életető különbözőség, a variáció? Megengedhetjük-e jogilag, hogy a társadalom és a környezetünk a mi kedvünk szerint alakuljon vagy létezik olyan kérdéskör, amit átvitt értelemben jogilag is rábízhatunk a természetre? A Nyilatkozat hangsúlyozza, hogy „kellő figyelmet kell szentelni az emberi lények és más életformák közötti kölcsönhatásnak, a biológiai és genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésnek és azok alkalmazásának, a hagyományos tudás tiszteletének és az emberek szerepének a környezet, a bioszféra és a biológiai sokféleség védelmében.”<sup>77</sup> Megvalósítható-e ez a rendelkezés, vagy csak a gazdagabb országok kiváltsága lesz, hogy hozzáférjenek a géntechnológia vívmányaihoz, és így az eddig gyógyíthatatlannak hitt betegségek kezeléséhez vagy létrejöhet-e olyan egyenlőség, amely garantálja, hogy az élővilág egésze részesülhet a géntechnológia újításaiban, ha arra az élővilágnak szüksége van.

A biológiai sokféleség védelmének a garantálása már csak azért is fontos lenne a génebézési beavatkozások során, mert a biológiai sokféleség az,

---

77 Nyilatkozat 17. cikk.

ami tiszteletben tartja az emberi sokféleséget is és ami megakadályozza a genetikai alapon történő hátrányos megkülönböztetést is.

## **5. A humán genetikai kutatások és az egyes emberi jogok kapcsolata**

A Humán genetikai törvény a humán genetikai kutatás fogalmát a következőképpen határozza meg: „az egyének genetikai identitását meghatározó genom (gének, kromoszómák) szerkezeti felépítésével, ennek rendellenességeivel és variánsaival, továbbá génekben kódolt program testi, szellemi, viselkedésbéli jellemzőkben való megnyilvánulásával, illetve a génekben kódolt program szülőktől az utódokba való átjutásának törvényszerűségeivel, e folyamatok rendellenességeinek feltárásával foglalkozó kutatás, amely e törvény szerinti kutatási célú genetikai vizsgálatot alkalmaz céljai elérésére.”<sup>78</sup> A humán genetikai kutatás ezen definíciójával kapcsolatosan az a probléma merülhet fel, hogy a fogalom csak és kizárólag genetikai vizsgálatot alkalmaz, vagyis a génszabvány beavatkozásokkal végzett humán genetikai kutatásokat vagy a genetikailag módosított gyógyszerekkel történő kutatásokat a humán genetikai kutatás Humán genetikai törvénybeli fogalma nem vonja a hatálya alá. Ez azt a helyzetet eredményezheti, hogy bár a gyakorlatban megvalósulhat ilyen jellegű kutatások, ahogyan eddig is és ezután is megfog, azonban a törvény egyelőre semmilyen többletrendeletet nem tartalmaz ezen területre nézve.

### **5.1. Emberi méltósághoz való jog**

Az Egészségügyi törvény értelmében az emberi génállomány megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező kutatás kizárólag megelőzési, kórismézési vagy gyógykezelési indokból és csak abban az esetben végezhető, ha a kutatásnak nem a leszármazottak genetikai állományának megváltoztatása, illetve új egyed létrehozása a célja.<sup>79</sup> Ennek a szabálynak a kimondása elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megtartásához, azonban ha a kifejezetten a humán genetikai kutatásokról szóló törvény csak és kizárólag a humán genetikai vizsgálatokkal végzendő kutatásokat vonja hatálya alá, akkor ez a rendelkezés nem feltétlenül van kellően garantálva a jogrendszerben. Hiszen, a Humán genetikai törvény csak és kizárólag a humán genetikai vizsgálattal nyert genetikai mintákon történő kutatásokat szabályozza, s miután egy 'egyszerű' mintavételről van szó, az remélhetőleg nem fog együtt járni a kutatási alany génállományának

---

<sup>78</sup> Humán genetikai törvény 3. § (1) bek. 8.

<sup>79</sup> Egészségügyi törvény 162. §

megváltoztatásával. Azonban, a genetikai mintából akár már létrehozható lenne egy új emberi egyed is, így e tilalom kimondása biztosítja az emberi méltósághoz való jogot, azt, hogy csupán megelőzési vagy gyógykezelési célból menjen végbe a humángenetikai kutatás és az ne az emberi méltósággal ellentétes cselekedetekre irányuljon.

Az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatban érdekes rendelkezés az, hogy lehetőséget biztosít a Humángenetikai törvény arra, hogy elhunyt személyből történjen a genetikai mintavétel, és hogy ezen levett genetikai minta felhasználható legyen kutatási célból kivéve akkor, ha ez ellen a személy még életében tiltakozó nyilatkozatot tett.<sup>80</sup> Vagyis, ha egy személy nem gondol erre az esetkörülményekben, akkor lehetőség van tőle halálát követően kutatási célú mintavételre, ami sértheti kegyeleti jogait és akár sérthetné visszamenőlegesen emberi méltósághoz való jogát is.

Nemcsak az egyes egyéneken végzett humángenetikai kutatás vezethetne az egyén emberi méltóságának sérelméhez, hanem ahhoz vezethetne a populáción végzett humángenetikai kutatás is. A populáción végzett humángenetikai kutatás egy adott csoporthoz tartozó egyének, illetve különböző csoportokhoz tartozó egyének között létező genetikai variációk megoszlásának meghatározására, azok természetének és következményeinek feltárására végezhető el.<sup>81</sup> Így a humángenetikai kutatás könnyen az egyes népcsoportok sérelméhez vezethetne, és sérthetné az egyes egyének emberi méltósághoz való jogait, hiszen a népcsoportok közötti különbségek kiderítését célozzák meg ezek a kutatások. Éppen ezért kimondja azt is a Humángenetikai törvény, hogy az egyén viselkedésbeli jellemzőit vizsgáló kutatás a személyiség genetikán kívüli jellemzőit is tiszteletben tartó kutatási eljárás biztosításával végezhető el.<sup>82</sup>

### 5.2. Magzati élet védelme

Amíg a bioetikai témájú nemzetközi dokumentumok nem nevesítik a magzati élet védelmét, addig az Oviedói Egyezmény kimondja az embriók védelmével kapcsolatban azt, hogy emberi embriót kutatás céljából tilos létrehozni.<sup>83</sup> Viszont az embriókon való in vitro kutatás engedélyezett, az embrióknak

---

80 Humángenetikai törvény 9. § (1) bek.

81 Uo. 17. § (1) bek.

82 Uo. 17. § (4) bek.

83 Oviedói Egyezmény. 18. cikk 2.

biztosított megfelelő védelem mellett (azonban, hogy ezen védelem alatt mit ért a szabályozás, az nem kerül kifejtésre).<sup>84</sup>

Humángenetikai kutatás engedélyezett a szám feletti embriókon, vagyis azokon, akiket nem ültettek be az anya testébe és akikről az arra jogosultak úgy rendelkeztek, hogy kutatás céljára felhasználhatók vagy egyébként az embriók károsodása folytán használhatók fel ezen célból.<sup>85</sup> Kimondja azt is a szabályozás, hogy embrió kutatás céljából nem hozható létre.<sup>86</sup> Kimondja továbbá azt is, hogy nem lehet olyan kutatást végrehajtani, ami arra hivatott, hogy embrió kerüljön beültetésre állat szervezetébe, továbbá emberi és állati ivarsejtek egymással nem termékenyíthetők meg.<sup>87</sup> Valamint, amelyik embrión kutatást végeztek, az már nem ültethető be emberi szervezetbe sem, illetve a kutatási célból felhasznált embriók csak 14 napig tarthatók életképes állapotban, ezt követően kötelesek őket megsemmisíteni.<sup>88</sup>

James Thomson wisconsini embriológus 1996-ban kapott engedélyt arra, hogy összegyűjtsön a kutatásaihoz 36 megmaradt embriót. Az embriókat Petri-csészébe helyezte, majd hat nap elmúltával a külső sejtréteget lehámozta róluk és dajkasejtekből álló fészekbe helyezte őket annak érdekében, hogy növekedésnek induljanak, az elpusztulás veszélye nélkül. Ezekből aztán izolált néhány őssejtet, amit egerekbe ültetett. Kutatásának lényege az volt, hogy az őssejtek viselkedését, tulajdonságait tanulmányozza.<sup>89</sup> Ez az eset azért volt érdekes, mert ezután Amerikában nem engedélyeztek több új sejtvonal létrehozására irányuló kutatást és a támogatásokat is jelentősen megvonták a szektortól, ami miatt kutatók és betegek egyaránt be szeretnék volna perelni az államot. „Az elnök erre sajtótájékoztatók sorozatával reagált, amelyeken olyan gyermekek körében jelent meg, akiket béranya hozott a világra eredetileg megsemmisítésre ítélt, mesterségesen megtermékenyített petesejtek beültetése után.”<sup>90</sup> Jól példázza az eset, hogy ebben a kérdéskörben is mind a pro, mind a kontra érvek milyen súllyal rendelkeznek: a megsemmisítésre ítélt, ám világra hozott gyermekek élethez való joga és a betegeknek a gyógyuláshoz való joga ütközhet egymással a jogi szabályozás függvényében.

---

84 Uo. 18. cikk 1.

85 Egészségügyi törvény 180. § (3) bek.

86 Uo. 180. § (3) bek.

87 Uo. 180. § (4) bek.

88 Uo. 181. § (1) bek.

89 MUKHERJEE i. m. 516.

90 Uo. 517.

### 5.3. Önrendelkezéshez való jog

Az érintett az önrendelkezéshez való joga keretében azt is eldöntheti, hogy részt szeretne-e venni humángenetikai kutatásban, avagy sem. Éppen ezért az önrendelkezéshez való jog már csak azért is különös fontossággal bír, mert ha tájékoztatáson is alapulna, de abba az érintett személy nem egyezne bele, úgy tilos lenne rajta végrehajtani orvosi vagy tudományos kísérletet.<sup>91</sup>

A kutatások, s így a genetikai kutatások esetén is a Nyilatkozat megköveteli, hogy a tudományos kutatás csak és kizárólag a személy előzetes, szabad, kifejezett és tájékozott beleegyezésén alapulhat.<sup>92</sup> Valamint azt is meghatározza, hogy azok a személyek, akik beleegyezésre képtelennek minősülnek, azok speciális védelemben részesüljenek a nemzeti jogszabályok által.<sup>93</sup>

### 5.4. Tájékoztatáshoz való jog

A tájékoztatáshoz való jognak a humángenetikai kutatás megkezdése előtt is maradéktalanul meg kell valósulnia. Ebben az esetben is célszerű genetikai tanácsadásban részesíteni a kutatási alanyokat annak érdekében, hogy pontos képet kapjanak arról, hogy milyen kutatásban is fognak ők a genetikai mintáikkal részt venni. Éppen ezért, a Humángenetikai törvény előírja, hogy a kutatási alanyokat kötelesek tájékoztatni annak a kutatásnak a lényegéről, amiben részt fognak venni és arról is, hogy ennek a kutatásnak az eredményét megismerhetik.<sup>94</sup>

A humángenetikai kutatásról szóló tájékoztatásnak a kutatások általános szabályaira is ki kell terjednie, vagyis tájékoztatni kötelesek a kutatási alanyt a kutatásba való beleegyezésének önkéntességéről és arról, hogy beleegyező nyilatkozatát bármikor visszavonhatja, a tervezett vizsgálatról, ezek következményeiről, a várható előnyökről, arról, hogy milyen egyéb lehetőségei vannak a kutatási alanyok a kutatás helyett, továbbá az esetleges kártérítési vagy kártalanítási lehetőségekről és arról, hogy kik a kutatásért felelős személyek.<sup>95</sup> A humángenetikai kutatás speciális szabálya, hogy a tájékoztatásnak továbbá ki kell terjednie a genetikai minta és adat tárolási módjára, arra, hogy a tárolt genetikai minták, illetve adatok hogyan

---

91 Alaptörvény III. cikk (2) bek.

92 Nyilatkozat 6. cikk 2.

93 Uo. 7.

94 Humángenetikai törvény 6. § (2a) bek. c)

95 Egészségügyi törvény 159. § (3) bek.

azonosíthatók továbbá, hogy a genetikai minta archivált gyűjteménybe fog kerülni (amennyiben a kutatási alany egyéb nyilatkozatot nem tesz), ezt követően, arról is szükséges tájékoztatni az érintettet, ha a tárolt genetikai mintáinak a továbbítására sor kerül.<sup>96</sup>

Amennyiben a humángenetikai kutatást populáción végeznék, úgy kötelesek a kutatás megkezdése előtt széleskörűen tájékoztatni a bevont populáció egészségét arról, hogy mi a kutatás célja, kik a kutatásba bevont alanyok, ezeknek a számáról, a kutatás időtartamáról, a minták és adatok tárolásának módjáról is.<sup>97</sup> Azonban a bevont populáció egészségének adott tájékoztatás nem helyettesítheti a bevont populáció egyes egyéneinek adott tájékoztatást.

### 5.5. Személyes adatok védelme

A személyes adatok védelme a humángenetikai kutatások során azért különösen fontos, mert a kutatási alanyból származó mintákat nemcsak a kutatási alany orvosa ismerheti meg, hanem az egy annál szélesebb körben válik ismertté. Genetikai adatot humángenetikai kutatás céljából lehet kezelni.<sup>98</sup> Ezen adat kezelésére pedig a kutatást végző intézmény és a kutatás végzésében résztvevő egyéb személy jogosult.<sup>99</sup>

A személyes adatok védelmét szolgálja az, ha az érintett visszavonja beleegyező nyilatkozatát és kéri a genetikai mintáinak és adatainak a megsemmisítését, ezt a Humángenetikai törvény értelmében haladéktalanul, legkésőbb 8 napon belül köteles megtenni a mintát, illetve adatot tároló egészségügyi intézmény.<sup>100</sup>

A személyes adatok védelmét biztosítja az a rendelkezés is, miszerint genetikai minták és adatok tárolása esetén biztosítani kell a minta vagy adat védelmét a megsemmisítéstől, megsemmisüléstől, megváltoztatástól, károsodástól, nyilvánosságra kerüléstől, illetve attól, hogy illetéktelen személyek ne férhessenek hozzá ezekhez a mintákhoz vagy adatokhoz.<sup>101</sup> Ezt szolgálja az is, hogy a genetikai mintákat, illetve adatokat kódolt formában szükségesek tárolni<sup>102</sup> továbbá, hogy az ezekhez kapcsolódó személyazonosításra alkalmas

---

96 Humángenetikai törvény 6. § (3) bek.

97 Uo. 17. § (2) bek.

98 Uo. 4. § (1) b) bek.

99 Uo. 4. § (2) bek. ba)-bb)

100 Uo. 10. § (2) bek.

101 Uo. 23. § (1) bek.

102 Uo. 23. § (2) bek.

adatok együttesen csak a mintatulajdonosának engedélyével tárolhatók együtt.<sup>103</sup>

### 5.6. *Kutatás szabadsága*

Mind a Nyilatkozat, mind pedig az Oviedói Egyezmény hangsúlyozza, hogy az egyén jóléte és érdeke mindig elsőbbséget élvez a tudomány és a társadalom kizárólagos érdekével szemben.<sup>104</sup> Ehhez kapcsolódóan a Nyilatkozat azt is kimondja, hogy a betegeket, valamint a kutatásban résztvevő személyeket a lehető legnagyobb közvetlen és közvetett előnyökhöz kell juttatni, továbbá, hogy a lehető legkisebbre kell csökkenteni az őket érő hátrányokat a technológiák, az orvosi gyakorlat és a tudományos ismeretek alkalmazása során.<sup>105</sup>

Az Alaptörvény biztosítja a tudományos kutatás szabadságát is.<sup>106</sup> A kutatás szabadságát úgy biztosítják mind a nemzetközi dokumentumok, mind pedig a hazai szabályozás, hogy a kutatásnak mindenkor az emberiség, a társadalom érdekeit kell szolgálnia, szem előtt tartva az egyén jólétét. Mind a kutatás szabadságának a megvalósulása, mind pedig a humángenetikai kutatás jogi keretek közé szorítása azért elengedhetetlen, mert hiányában mind az újat, a meglévőnél jobbat ígérő kutatások, mind pedig a kutatásba bevonandó személyek jogai veszélybe kerülnének. Annak érdekében szükséges a kutatások szabadságának valamilyen szintű korlátozása, hogy a kutatókat sem a feltalálás iránti vágy, sem pedig a versenyszellem, de még csak az emberek életének jobbítása iránti igény se sarkallhassa az emberi jogok megsértéséhez és az emberek életének veszélyeztetéséhez.

## 6. **Konklúzió**

Az emberi jogok megvalósulása veszélybe kerülhet az egyes géntechnológiai eljárások során, azonban az emberi jogok egy olyan biztos alapot adhatnak a szabályozók kezébe, amelyre hivatkozással könnyen elejét vehetik olyan géntechnológiai eljárásoknak, melyek az emberiség közös örökségének, a genetikai állománynak a befolyásolására irányulnak.

Annak érdekében, hogy a jog nemzeti és nemzetközi szinten is képes legyen az emberi jogok védelmére még a géntechnológia területén is, szükséges, hogy a

---

103 Uo. 24. § (1) bek.

104 Nyilatkozat 3. cikk 2., Oviedói Egyezmény 2. cikk.

105 Nyilatkozat 4. cikk.

106 Alaptörvény X. cikk 1.

jogalkotás ne maradjon le a tudomány újításai mögött, hanem olyan jogszabályt hozzon létre, mely amellett, hogy szilárdan védelmezi az alapvető emberi jogokat, kellően rugalmas ahhoz is, hogy a jövő generálta új élethelyzeteket is megfelelően tudja hatálya alá vonni és szabályozni. Ennek megvalósulása érdekében nemcsak a nemzetközi együttműködés elengedhetetlen, hanem az is, hogy ha szükséges, a jelenlegi emberi jogok katalógusa új, a géntechnológia előidézte speciális élethelyzetekre megfelelőbben reagáló részjogosítványokkal egészülhessenek ki, annak érdekében, hogy a géntechnológia vívmányai az emberekért legyenek, ne pedig ellenük.



# DIE WICHTIGSTEN ORGANE DES UNGARISCHEN POLIZEIWESENS

ZOLTÁN BALLA

*Universitätsdozent, Nationale Universität für Öffentlichen Dienst*

Das ungarische Polizeiwesen ist einer der jüngsten Wissenschaftsbereiche. Der Anfang seiner Entwicklung erfolgte am Anfang des letzten Jahrzehntes von dem XX. Jahrhundert, als Lajos Szamel im Auftrag der Ungarischen Akademie der Wissenschaften angefangen hat, die theoretischen, dogmatischen und praktischen Fragen des Polizeiwesens zu forschen. Später haben zahlreiche Forscher das ungarische Polizeiwesen untersucht; diese kurze Veröffentlichung versucht ihre Ergebnisse zusammenzufassen.

## **1. Die kurze Geschichte der Entstehung des ungarischen Polizeiwesens**

### **1.1. Von den Anfängen bis zur bürgerlichen Revolution**

Die Entstehung des ungarischen Staates hat nach u. Z. 970 mit der Vereinigung der Völkerschaften, dann mit der Aufnahme des Christentums angefangen. Dieser Vorgang hat eine Armee unter der Hoheitsgewalt des Königs (Stephan I.) verlangt. Am Anfang der Entstehung unseres Staates (nach u. Z. 1000) gab es kein getrenntes Polizeiwesen, Polizei, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherheit (mit der inneren und öffentlichen Sicherheit) hat das Militär erfüllt.

a) Die ersten auf die polizeiliche Tätigkeit verweisenden Zeichen können an den Heiligen Stephan geknüpft werden. Unser König, der Gründer des Staates, hat die in dem 10. Jahrhundert entsehene Komitat-Regierungsform gestärkt, die gleichzeitig eine „Verwaltungs- und Gerichtsbarkeitseinheit war, und die der in der öffentlichen Darstellung des Königs verfahrenere Gespan vorwiegend vertreten und gesichert hat“.<sup>1</sup> Der Gespan hat – bis auf die kirchlichen und höflichen Besitze – Verwaltungs- und Gerichtsverwaltungsfunktion ausgeübt, in der auch die Versorgung der Aufgaben von der öffentlichen Sicherheit des unter seiner Hoheitsgewalt gehörigen Gebiets umfasst worden ist. Der Gespan war zugleich auch ein militärischer Leiter, er hat auch die Armee des

---

1 KRISTÓ, Gyula: *Die Entstehung der Komitate in Ungarn*. Budapest, Herausgeber Magvető, 2002, 161.

Komitats geführt, das heisst, er hat im heutigen Sinne die polizeilichen und militärischen Aufgaben des königlichen Komitats eigentlich in einer Person erfüllt. Im polizeilichen Sinne hat er die Ordnung der Märkte aufrecht erhalten, bei dieser Aufgabe war sein Vertreter der Scherge, der Recht hatte, statt der Kirche nur den Markt besuchenden Bürger zu bestrafen.

b) In dem 13. Jahrhundert haben die königlichen Komitate die frühere adlige Komitat-Regierungsfunktion abgelöst. Der König hat auch weiterhin den Gespan (später den Obergespan) ernannt, aber seinen neuen Vertreter, den Vizegespan und die –auch die polizeilichen Streite der Diener entscheidenden, neue Funktionen bedeutenden – Stuhlrichter hat ab 1232 schon der Adel ernannt. Bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts haben meistens vier Stuhlrichter judiziert, dann haben in den im 16-18. Jahrhundert entstandenen Landeskreisen der Ober- und einige Vizestuhlrichter judiziert.

Die Bezeichnung Vogt hat ab 15. Jahrhundert der Ausdruck *Burgkapitän* abgelöst. *Die adligen Komitate sind mit der 1870 durchgeführten verwaltungsbehördlichen Reform in dem modernen bürgerlichen ungarischen Verwaltungssystem aufgegangen.*

c) Es ist noch zu erwähnen, dass sich das System der freien königlichen Städte in den 14-15. Jahrhunderten verstärkt hat. Es wurde von den adligen Komitaten unabhängig, und der Stadtkapitän hat die Sicherheit der nur dem König untergeordneten Ortschaften beaufsichtigt. In den Städten der Tiefebene hat der Strassenkapitän funktioniert, aber er wurde auch als Leutnant ernannt, eventuell als Unteroffizier. „Andere Städte wurden auf Viertel aufgeteilt, deren Vorgesetzte die Viertelmeister waren.“<sup>2</sup> Die durch das 1848 während des Freiheitskampfes erlassene Gesetz (GA. 23 im Jahr 1848) abgelösten freien königliche Städte gaben Platz drei neuen Formationen (bei weniger als 12 tausend Einwohnern: Kleinstadt, im Fall von 12-30 tausend Personen: Mittelstadt, im Fall mehr als 30 tausend Städte: Grosstadt), die die freien königlichen Städte ersetzt haben, haben die objektive Voraussetzung der klassischsten Strafverfolgungsbehörde, der Geburt der Polizei geschaffen. Das städtliche Wesen nämlich, die auf dem relativ kleinen Ort konzentrierte Bevölkerung und das Vermögen haben die Kriminalität<sup>3</sup> „ausgehoben“, gegen die aber nur das darauf spezialisierte polizeiliche Organ kämpfen konnte.

d) Während der von der Mitte des 16. Jahrhunderts (die Besetzung von Buda 1541) angefangenen mehr als 150 Jahre anhaltenden Türkenherrschaft kann

---

2 Ibid.

3 FINSZTER, Géza: *Die Theorie und das Mittelsystem des Polizeiwesens*. Budapest, NKE, 2013, 18.

man natürlich nicht über ungarische polizeiähnliche Organisation sprechen. Die Türken haben die beherrschten Gebiete auf sieben Verwaltungseinheiten, sogenannte Vilajet (Präfektur) geteilt, an deren Spitze der Beglerbeg gestanden hat. Unter ihm hat sich der Kadi befunden, der unter anderem für die Strafverfolgung verantwortlich war. Daneben hat er auch die Gerichtsverwaltung versorgt, beziehungsweise hat er gegen die Ordnungsverletzer vorgegangen.<sup>4</sup>

e) Der den österreichisch-osmanischen Krieg abschliessende Friedensvertrag in Karlóca (26. Januar 1699) hat der türkischen Besatzung ein Ende gesetzt, so wurde es möglich, das Land politisch, regional und verwaltungsmäßig – von den Habsburgern – zu vereinheitlichen. Die Entwicklung des Absolutismus ist losgegangen, die auch auf das Polizeiwesen eine Wirkung gemacht hat. Die Zentralisation, die bis dahin von unten organisierende<sup>5</sup> und die das Privileg der örtlichen Mächtigkeiten bildende Überwachung der Sicherheit wurde langsam eine staatliche Aufgabe. Die institutionelle Form des Vorgangs kann man zu dem auf dem Landtag in 1722/1723 verkündeten Ungarischen Königlichen Interimsrat verbinden, dessen Rechtsnachfolger das in 1848 gegründete und auch heute funktionierende Innenministerium wurde, das als das oberste steuernde Organ der öffentlichen Sicherheit zu nennen ist.

Der auf der Spitze des Ungarischen Königlichen Interimsrates stehende *Palatin*, oder wenn der Stuhl von dem Palatin nicht erfüllt wurde, dann die von dem *königlichen Landvogt* geführte Beamtenschaft (im Jahre 1784 118 Personen, im Jahre 1818 268 Personen) haben vielfältige Aufgaben erfüllt. Unter diesen sind auch die polizeilichen Fälle vorgekommen, die von Anfang der Herrschaft Joseph II. an (1780-1790) eine getrennte Fachabteilung bekommen haben. Ihr Wirkungsbereich hat sich vorwiegend auf die Regelung der Fälle der öffentlichen Sicherheit beschränkt, aber sie haben keine verbindlichen Normen ausgegeben. Dennoch eine Empfehlung schon, so war die 1794 ausgegebene Urkunde, in der die mit den öfters vorkommenden Straftaten im Zusammenhang stehenden Maßnahmen zusammengefasst wurden.<sup>6</sup>

f) Die nächste Epoche der Entwicklung von der öffentlichen Ordnung und öffentlichen Sicherheit kann man ab 1782 zum König Franz binden. Das von

---

4 HEGYI, Klára – ZIMÁNYI Vera: *Das Osmanische Reich in Europa*. Budapest, Corvina, 1986, 103.

5 CHRISTIÁN, László: *Die Grundlinien des Polizeiwesens, Verwaltungspolizei*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit GmbH., 2011, 42.

6 NAGY, Endre – RÁCZ, Lajos – MÁTHÉ, Gábor: *Die Geschichte der ungarischen Verfassung und Verwaltung*. Budapest, Herausgeber HVG-Orac, 2007, 209.

seinem Vorgänger, Lipót II. organisierte, aber das von Franz in Wien in dem Ordenshaus von den Schwestern des Karmeliter-Ordens gegründete Polizei-Ministerium oder Direktion war das erste zentrale polizeiliche Organ mit solchem Namen. Es ist heraus zu heben, dass er während seiner Herrschaft ein ultra-konservatives System ausgebaut hat. Sein Absolutismus haben grundsätzlich die drohende Wirkung der französischen Revolution, der Tod von Marie Antoinette (seiner Tante) und von ihrer königlichen Familie, die ungarische jakobinische Bewegung beeinflusst. Ferenc hat alles gegen die Verbreitung der nationalen Entwicklung und der liberalen Ideale getan, er hat zum Erreichen seiner Ziele auch das Polizeiwesen benutzt. Die von ihm zweimal, 1801 und 1814 umgebildete zentrale Staatsverwaltung hat der polizeilichen Regierung gedient, er hat das geheime Kabinett gegründet. Dieses Institut war das erste solche Organ, es hat mit einer starken Vereinfachung der zentralen Behörde von der nationalen Sicherheit entsprochen. In seiner Unterordnung haben das geheime Spionagenetz, die Geheimpolizei funktioniert, die zum ersten Mal an den Grenzübergangsstellen, weiterhin in Buda, Pest, Pozsony, Debrecen, Nagyszombat, Temesvár und Zágráb gegründet wurden. Das geheime Kabinett hat das ganze öffentliche Leben unter politischen Kontrolle gehalten, die wichtigeren Merkmale davon sind: an den Grenzübergangsstellen wurden die Pressewesen sichergestellt, alle heimischen Zeitschriften, Bücher wurden zensiert, der Briefwechsel wurde kontrolliert, die öfters Reisenden wurden durchsucht, ein Denunziantennetzwerk wurde ausgebaut, diese wurden gut bezahlt oder ihnen wurde Karriere zugeteilt.

Die mehr als vier Jahrzehnten Herrschaft von Ferenc hat unleugbar *der Entwicklung des Polizeiwesens einen grossen Stoß gegeben*. Er hat gigantische Summen für die Inanghaltung der *wirksamen Geheimpolizei*, für den Ausbau des Regierungssystems geopfert. Er hat jenes zentrale Modell aufgebaut, das praktisch in seinen grossen Zügen auch heutzutage das staatsicherheitliche Segment unseres Polizeiwesens charakterisiert. Die in dem 19. Jahrhundert verwendeten *heimlichen Mittel und Methoden* (geheime Überwachung, die Anwerbung nach finanziellem Interesse, Briefkontrolle usw.) *zeigen* in mehrerlei Hinsicht eine grosse Ähnlichkeit zu den heute verwendbaren, gleichen Mitteln, Methoden. Den Untergang seiner gewaltigen absolutistischen Regierung hat der nach 13 Jahren zusammenberufene Landtag 1825 in Bewegung gesetzt. *Die Reformisierung* hat angefangen.

g) Parallel zut dem oben umgeschriebenen polizeilichen Zentralisieren – zwar mit immer mehr verengendem System – haben noch die Organe für öffentliche Sicherheit der adligen Komitate funktioniert. Die zwei erwähn-

baren Subjekte des örtlichen Polizeiwesens waren die Komissare und die ihnen untergeordneten Panduren.<sup>7</sup> Die Institution der Komissare hat die im Mai 1701 ausgegebene königliche Verordnung damit verstärkt, dass sie verbindlich ausgesagt hat: auf dem Tiefland und den Gebieten jenseits der Theiss – wo die Straftaten zugenommen haben – sollen die Grundherren für die Verbesserung der öffentlichen Sicheheit sorgen. In den nächsten 100 Jahren wurden die Komissare aus den Reihen der Soldaten beeidigt, die in jedem Komitat unter dem Vizegespan funktioniert haben, dort, wo die Position des Komissars nur ganz spät entstanden ist, haben der Weibel oder die Organisation von Feldwebeln diese gleiche Aufgabe erfüllt.

Das adlige Komitatensystem hat sich drei Jahre nach dem Ausgleich aufgelöst, damit zusammen *wurden auch die früheren städtischen polizeilichen Organe aufgelöst*. Es hat angefangen, die *Sicherheit zentralisiert zu organisieren*.

*Die erste Treppenstufe der Entwicklung des Polizeiwesens in der Reformzeit* bedeutet der IX. Gesetzartikel im Jahr 1840, der die *Feldpolizei* zustande gebracht hat. „Unter der Bestimmung dieses Gesetzes stehen ... die die ausser liegenden Sachen der Wirtschaft und Industrie drohenden Handlungen.“ Im Sinn von dem ersten Paragraph des Gesetzes konnte der Feldpolizist gegen den in den Gärten, Weinbaugebieten, Wäldern, Friedhöfen verursachten Schädiger auftreten. Der Rechtsatz hat ausgesagt, dass die Feldpolizei von den in den Komitaten funktionierenden Land- und Kreisstuhlrictenr, in den Städten aber von dem Stadtkapitän überwacht wird.

Das System von Feldhüter war also *dezentralisiert*, sein Rechtsnachfolger ist die auch örtlich organisierte Feldwache.

### 1.2. Die Entwicklung des Polizeiwesens von der Bürgerrevolution 1848

In der Zeit von dem Friedenskrieg in den Jahren 1848-1849 hat sich die Zentralisation des Polizeiwesens weiter fortgesetzt. Es hat drei herausragende Ereignisse:

- am 17. 03. 1848 wurde die Batthyány-Regierung gegründet, die in einem auch die Gründung des ersten Innenministeriums in Ungarn bedeutet hat, der erste Innenminister war Bertalan Szemere,
- am 20. 04. 1848 wurde der Ländliche Kriegsrat von Nationalgardisten gegründet, der lieber militärische Aufgaben erfüllt hat, aber er hat

---

7 CHRISTIÁN z. W. 43.

nebenher im engeren Sinne auch die Wirkungsbereiche in der Staatsverfolgung versorgt. Die Organisation ist ab 1849 stufenweise in der Landwehr aufgegangen,

- am 14. 04. 1849 hat der Landtag die dritte (nach 1620 und 1707) Entthronung (die vierte war 1921) des Habsburg-Hauses ausgesagt, das hat dem Innenminister Bertalan Szemere ermöglicht, das Land auf 24 polizeiliche Bezirke aufzuteilen. An ihre Spitze hat er Polizeikommissare ernannt. Das heisst, im Polizeiwesen hat zum ersten Mal die Zentralisation/Dekonzentration angefangen, so war es möglich, ein von dem bisherigen völlig unterschiedliches organisatorisches System zu betätigen, das in den Fragen des Polizeiwesens einheitliche Prinzipien und Praxis modelliert hat.

Den nächsten Kapitel der Entwicklung der Polizeiwesen-Geschichte hat *das Entstehen der Gendarmerie* geöffnet. Die Gendarmerie (früher mit dem aus dem Französischen stammenden Ausdruck: „zsandárság“) war in dem 19. Jahrhundert ein in dem ganzen Europa funktionierendes und nach den militärischen Prinzipien organisiertes Polizeiorgan, das hauptsächlich die Aufgaben der öffentlichen Sicherheit auf dem Lande erfüllt hat. Das Wort „der Gendarm“ (ung. csendőőr) ist 1834 in der Redensart des heimischen Polizeiwesens erschienen, aber es wurde offiziell ab 1873 benutzt.

Die *Ungarische Königliche Gendarmerie (UKG)* ist 1881 mit einem sich auf das ganze Land erstreckenden Wirkungsbereich entstanden. Früher, ab 1849 hat auch eine monarchische Gendarmerie mit dem Namen *Kaiserliche Gendarmerie* mit dem Standort in Wien funktioniert, die der Innenminister Alexander Bach geführt hat. In dieser sog. Bach Ära war das Ziel der Habsburger, dass sie Ungarn völlig in die Monarchie integrieren. Dementsprechend war die grundsätzliche Aufgabe der *als Armee für die öffentlichen Sicherheit* funktionierenden, also nach militärischem Muster organisierten Gendarmerie, die Hilfeleistung *in der Niederschlagung der 1848/49er Revolution*, dann aber nach dem Untergang der nationalen Rebellion, *die Auflösung der Szene von den Strauchdieben*. Dabei hat man die Anwerbung als geheimes Mittel des Polizeiwesens benutzt, Bach bzw. der zum Chef der obersten Polizeibehörde ernannte Graf Johann Kempen haben ein ausgedehntes Agentennetz ausgebaut. 1854 hatte die Gendarmerie acht Regimenter, also ihre militärische Struktur ist bis zu ihrer Ablösung mit dem Ausgleich im Jahre 1867 geblieben.

Danach haben die früher erwähnten Kommissare der adligen Komitate die polizeilichen Wirkungsbereiche der Gendarmerie mit der Ausnahme von Siebenbürgen, Kroatien und der Serbischen Woiwodina übernommen. Ihre Aufgabe

hat der Mangel der entsprechenden Finanzierung erschwert. *In den 1870er Jahren hat sich die öffentliche Sicherheit der Monarchie ernsthaft verschlechtert, dessen erster Grund die Abschaffung der Gendarmerie war, beziehungsweise das, dass der in die Stelle der abgeschafften Organisation tretende polizeiliche Auftritt des Komissars/Pandurs beruflich ziemlich gewichtlos war.*

*Es war nötig, die Gendarmerie wieder aufzurichten. Dieses Bedürfnis haben auf die Initiative von Kálmán Tisza die II. und III. Gesetze im Jahr 1881 erfüllt, am 01. Januar 1882 hat die Ungarische Königliche Gendarmerie ihre polizeiliche Tätigkeit angefangen. Die Zuständigkeit dieser Organisation – bis zu ihrem Zerfall am Anfang des ersten Weltkriegs – hat sich natürlich nur auf Ungarn erstreckt.*

Man kann über UKG äußern, dass sie *für die Jahrhundertwende zu einer auch auf europäischer Ebene herausragend wirksamer Organisation geworden ist, die eine über die besten Anzeiger des Kontinents verfügende polizeilichen Kraft war.* In dem Weltkrieg 1914 wurde die Gendarmerie mit etwa 12.000 Personen auf die Front dirigiert, auf ihren Stelle wurden zu militärischem Dienst unfähige, zu alte ehemalige Soldaten gestellt. Die öffentliche Sicherheit *hat sich rasant verschlechtert.* Das Personal der Gendarmerie hat ab Frühling 1919 für einige Monate die Rote Wache übernommen. Das polizeiliche Organ der Räterepublik hat die Peidl Regierung am Anfang 1919 aufgelöst.

Die Gendarmerie wurde also formell nicht eingestellt, aber ihre Potenz hat sich in dem I. Weltkrieg, dann in den nächsten Jahren bedeutsam *abgebaut.* Von 1920 an hat seine Überwachung schon ausschliesslich der Innenminister erfüllt, ab diesem Zeitpunkt hat die Gendarmerie schon die Aufgaben der *Exekutive* versorgt.

Seine militärische Art ist im Weiteren auch geblieben, hat sich in der Horthy Ära verstärkt, sie hat gleichzeitig in der Aufgabe, in dem Mittelsystem des Organs polizeiliche Eigenschaften gezeigt. „Die Gendarmerie war eine solche Mischung von der Armee und der Polizei, die für die Regierungsform den ungestümsten, brutalsten Terror gesichert hat...“<sup>8</sup> können wir im Buch von Ervin Hollós lesen.

Die Gendarmerie hat 1928 einen *ermittlungsbehördlichen Wirkungsbereich* bekommen, es hat gegenüber der über den gleichen Wirkungskreis verfügenden Polizei, den schon fühlbaren Wettstreit weiter gesteigert. Das Problem wurde durch den koordinierten Auftritt des in 1942 gegründeten *Staatschutzentrums* erleichtert.

---

8 HOLLÓS z. W. S. 86.

In dem II. Weltkrieg hat die Gendarmerie an militärischen Einsätzen, beziehungsweise an der Kontrolle der Gettoisierungen und der Deportierung teilgenommen. *Die UKG hat im März 1945 die Provisorische Nationale Regierung mit ihrer M.P. Anordnung Nummer 1690/1945 aufgelöst. Ihren ganzen Wirkungsbereich hat die Ungarische Staatspolizei übernommen.*

### 1.3. Das Entstehen der ungarischen Polizei

Die in dem Früheren erläuterten Initiativen von den Kaisern Lipot II., József II. und Franz aus der Habsburg Dynastie, beziehungsweise die Gründung der Feldpolizei gehören zu *der Vorgeschichte* des Entstehens der ungarischen selbstständigen polizeilichen Organisation. Die Entwicklung hat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angefangen.

Nach der Auflösung des Einflusses von der österreichischen Polizei in Ungarn wurde im April 1861 *Elek Thaisz* zu dem Polizeichef der Stadt Pest ernannt. Der schon in der 1850er Bach Ära als österreichischer Geheimpolizist arbeitender Agent wurde früher für seine Teilnahme in dem Freiheitskampf 1848/49 verurteilt. Trotzdem hat er eine ziemlich schnelle Karriere gemacht, ab 1873 – als durch die Vereinigung von Buda, Pest, der Marghareten Insel, und Altbuda Budapest zustande gekommen ist – wurde er *der erste Polizeichef* der Hauptstadt. Zu seinem Namen kann *das Organisieren der bürgerlichen Polizei* gebunden werden. Den rechtlichen Grund dazu bildet der XXI. Gesetzartikel im Jahr 1881, in dessen Rahmen der neue Name der Budapester Polizei „Polizei der Hauptsadt“ wurde. Das Entstehen der modernen Polizei der Hauptstadt kann von dem mit neun Jahren früher geborenen XXXVI. Gesetzartikel im Jahr 1872 *nicht getrennt werden*, der die *Gesetzbehörden* von der „Hauptstadt Buda-Pest“ herausgearbeitet hat, und damit auch *die Zuständigkeitsgebiete der Hauptstadt* bestimmt hat. Demnach hat sich der Wirkungskreis der Polizei der Hauptstadt *auf die ganzen Innen- und Aussengebiete der Hauptstadt* verbreitet, ab 1889 auf Újpest, Rákospalota, ab 1912 auf Kispest, Erzsébetfalva, Pestszentlőrinc, ab 1916 auf Csepel. Die 20. und 21. Paragraphen des XXXVI. Gesetzartikels im Jahr 1872 haben ausgesagt, dass die Polizei auf dem Gebiet der Hauptstadt als staatliches Organ funktioniert, und die Gerichtsbarkeit trennt sich von der staatlich behandelten Polizei der Hauptstadt.

Die polizeiliche *Organisation* in der Hauptstadt *hat aus zwei Teilen bestanden*: aus der zentralen Behörde und aus den polizeilichen Bezirken. Die Überwachung hat das Innenministerium erfüllt. Der König hat den Polizeichef auf die Vorlegung des Innenministers ernannt.

Thaisz ist am 11. 03. 1885 abgetreten, in seine Stelle ist János Török gekommen, der ein ausgezeichneter Verwaltungsjurist war. Zu seinem Namen kann man das Entstehen des Vorgängers des heutigen kriminalistischen Organs, der Detektivabteilung binden, aber er hat auch den Pressedienst gegründet. Mit der Regierung von Török ist die Polizei in der Hauptstadt bis zum ersten Weltkrieg zu einem modernen polizeilichen Organ geworden.

Die Verstaatlichung der Polizei in der Hauptstadt hat *der Verlauf der Zentralisierung von den polizeilichen Stellen auf dem Lande* in den 1890er Jahren befolgt. In dieser Entwicklung ist die M.P. Anordnung 5047/1919 maßgeblich, wir können ja ab dieser mit der einheitlichen staatlichen Polizei rechnen, die sieben Polizeipräsidien umgefasst hat: Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szombathely.

Ab 1940 hat die staatliche Polizei in dem ganzen Land die Aufklärung der Straftaten, die Vorgestellung der Straftäter vor das Gericht, beziehungsweise die Aufgaben der öffentlichen Sicherheit erfüllt.

Von der 1950-er Einführung der Räteregierung *ist die heutige polizeiliche Struktur bis 1957 entsanden*, unter das von dem Innenminister geführten landesweiten Polizeipräsidium gehören die 19 Polizeipräsidien von den Komitaten und (der Hauptstadt) Budapest und die (früher kreislichen, später ab 1948) städtischen Polizeipräsidien.

Man kann feststellen, dass das Entstehen der modernen ungarischen staatlichen Polizei ein langfristiger, fast 50 Jahre lang andauernder Vorgang war, der mit dem XXXVI. Gesetzartikel im Jahr 1872 angefangen hat und mit der M. P. Anordnung 5047/1919 beendet hat. Diese letzte Rechtsvorschrift hat:

- die bis dahin gegliederte unter der Regierung der Verwaltung stehende städtische Polizei verstaatlicht,
- die Erweiterung des Wirkungskreises des Innenministers auf die örtlichen polizeilichen Organe ermöglicht.

## 2. Die heutigen Merkmale des Polizeiwesens

### 2.1. Der Ansatz des Polizeiwesens

*Die Sicherheit.* Die wir im Weiteren auch sehen werden, deckt dieses Wort das Wesentliche des Polizeiwesens am kürzesten ab. Die Sicherheit hat im Laufe der Geschichte immer etwas anderes bedeutet. In der Urgesellschaft hat sie die tödlichen Gefahren (Frost, Feuer, Wasser usw.), den Kampf für das Nahrungsmittel oder gegen die feindliche Horde, in den Klassengesellschaften den immer

mehr globalisierenden Ausschluss der gegen die immer steigende Lebensqualität wirkenden Faktoren auf Mikro-, heutzutage aber Makroebene bedeutet. Die über Länder, Kontinente überschreitenden, überführenden Vorgänge der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen ordnen die Staaten immer mehr weltumfassend in ein System, das ändert sich aber ihre Beziehungen zueinander. Das generiert auf zahlreichen Bereichen Abhängigkeitsbeziehungen, ihr auffallendstes Beispiel ist die Energieabhängigkeit. Die innere Sicherheit eines gegebenen Staates beeinflusst grundsätzlich jene unerwünschte Lage, als er ohne eigenen Energieträger im Winter die Heizung, im Sommer aber die minimale Energiedienstleistungsstufe für seine Bürger nicht einmal sichern kann.

*Mit der wissenschaftlichen Untersuchung, Analyse der Sicherheit beschäftigt sich*

- die Militärwissenschaft,
- und das sich verändernde Polizeiwesen.<sup>9</sup>

„Von der Seite der Militärwissenschaft muss man die militärischen Elemente der Sicherheit finden“.<sup>10</sup> Im Allgemeinen kann man diese militärischen Elemente in der Kriegsführung und ihrer Strategie, Taktik, Logistik untersuchen, deren Determination der Schutz der Bevölkerung und des Staatsgebiets gibt. Die Militärwissenschaft untersucht nämlich die Sicherheit im Rahmen der militärischen Kriegsführung.

Dagegen beschäftigt sich das sich verändernde ungarische Polizeiwesen mit den innenstaatlichen Beziehungssystemen der Sicherheit (in erster Linie, aber nicht ausschließlich). Es analysiert die unterschiedlichsten sachlichen Bezüge der staatlichen und privaten Sphären mit der Untersuchung des normalen gefahrenfreien Lebens von den Personen der Gesellschaft, der Fragen von der täglichen Tätigkeit – auf wissenschaftlichem Grund. So ihre begriffsmäßigen, institutionellen, rechtlichen und Mittelsysteme, ihre Vergangenheit, Entwicklung, Gegenwart und ihre Perspektiven.

Mit einer eigenartigen Annäherung der Sicherheit können wir uns in den letzte Zeit erschienenen Publikationen in Ungarn treffen, wenn sie mit dem Thema der Migration und der Sicherheit verbunden wird. „Die Migration ist in Hinsicht auf sein Wesen ein dauerhafter Ortswechsel vorwiegend wegen der Befriedigung der Sicherheits-, beziehungsweise anderer Bedürfnisse, der

---

9 Für die disziplinäre Behandlung des Polizeiwesens. Siehe: BALLA, Zoltán: Die Fragen des Polizeiwesens. *Innere Inspektion*, 2014/10, 5-9.

10 DR. VIDA, Csaba: Die militärischen Elemente der Sicherheit und die Sicherheitspolitik. *Inspektion der nationalen Sicherheit*. 2014/1, 104.

die Befriedigung der Sicherheits- und anderer Bedürfnisse von den anderen betroffenen Menschengruppen verhindern, gefährden oder dem eben auch helfen kann.“<sup>11</sup>

### 2.2. Das ungarische Polizeiwesen

*Auf die Entwicklung des ungarischen Polizeiwesens haben vorwiegend die Schriften der deutschen Wissenschaftler aus dem 19. Jahrhundert gewirkt.* Hervorzuheben ist das im Jahre 1932 erschienene Werk von Robert Mohl mit dem Titel: Die Polizeywissenschaft, „das grundsätzlich als Quelle für die ungarischen Beteieber des Themas gedient hat, und in dem er die Ordnungswissenschaft und das Ordnungsinstitut im engeren Bereich abgeleitet hat...“<sup>12</sup> Bei der Untersuchung der deutschen Wirkung kann man *den Rechtswissenschaftler Lorenz von Stein nicht auslassen*, der „als Ökonomist oder Soziologe zählt, war er aber nach seinem Schulabschluss ein Jurist, und einer der Gründer von der Verwaltungswissenschaften.“<sup>13</sup> Der vierte Band von seinem sieben bändigen Grundwerk (Verwaltungsrecht) beschäftigt sich mit dem Polizeirecht, wo er darauf zeigt, dass „jede Form Polizeiwesen ist, durch die die Regierung in die Verwaltung eingreift, beziehungsweise ist das Polizeiwesen ein Teil der Verwaltung“.<sup>14</sup>

*In Ungarn gehört das Polizeirecht zu dem Staatsrecht.* „Die Wissenschaftler des Verwaltungsrechts hatten unvergängliche Verdienste in der Aufklärung der staatsrechtlichen Natur der Polizei“.<sup>15</sup> Die Polizei wird, wie das primäre Organ des Polizeiwesens (darum wird es später ausführlicher gehen) in ihrer rechtlichen Regulierung vorwiegend und *hauptsächlich durch das Verwaltungsrecht*, andererseits das strafliche Sach- und Verfahrensrecht, beziehungsweise durch das Recht für Ordnungswidrigkeit geregelt. Die tatsächlichen Organe des Polizeiwesens – außer der Parlamentswache – sind markante Teile der Verwaltung, einschliesslich hauptsächlich *das Institutionsystems der Staatsverwaltung*, die sämtlichen Äußerungen der polizeilichen Tätigkeit mit der

---

11 RITECZ, György – SALLAI, János: *Die Trends, Gründe und Möglichkeiten für die Behandlung der Migartion 2.0.* Budapest, Hans Seidel Stiftung, 2016.

12 SALLAI, János: Győző Concha, der vorzügliche Fahrgast des Polizeiwesens. *Ungarisches Polizeiwesen*, 2015/1, 39.

13 KOI Gyula: *Ausländische Wirkungen in der ungarischen Verwaltungswissenschaft.* Ph.D. Dissertation. Győr, SZIE ÁJK DI, 2013, 29.

14 SALLAI z. W. 39.

15 FINSZTER, Géza: *Das Recht der Polizei.* Budapest, Universität für Nationalen Öffentlichen Dienst, Fakultät für Polizeiwissenschaften, 2014, 15.

*Aufmerksamkeit auf die öffentlichen Angelegenheiten*<sup>16</sup> sind die Verwaltung grundsätzlich bezeichnende irgendeine öffentliche Aufgabe, öffentliche Dienstleistung. Die Staatsverwaltung, wie „... der größte Verwaltungskomplex der Gesellschaft...“<sup>17</sup> erfüllt mit den verschiedensten Funktionen ihre gesellschaftliche Bestimmung, die vorwiegend die Validation des öffentlichen Belangs bedeutet. Die Verwaltung führt nach dem Befehl des Grundgesetzes Ungarns und mit der Aufmerksamkeit auf andere Rechtssätze, das heisst im Rahmen des Staatsrechts, den Willen der gesetzgeberischen Macht mit der Erfüllung ihrer unterschiedlichsten sehr weitverzweigten Aufgaben durch. Ein und von den anderen Aufgaben eindeutig trennbarer Zweig ist die Erfüllung der *polizeilichen Aufgaben*. Ihren verfassungsmäßigen Grund gibt der 46. Artikel des Grundgesetzes Ungarns, dessen Absatz (1) aussagt: „Die grundsätzliche Aufgabe der Polizei sind die Verhinderung, Aufklärung der Straftaten, der Schutz der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Schutz der Ordnung von den Staatsgrenzen“, bis den andere Zweig, die polizeiliche Aufgabe für die nationale Sicherheit bestimmt der Absatz (3) des 46. Artikels: „Die grundsätzliche Aufgabe der nationalen Sicherheitsdienste ist der Schutz der Unabhängigkeit Ungarns und seiner gesetzmäßigen Ordnung, die Durchsetzung seiner Belange der Nationalsicherheit.“ Sowohl in dem Fall der Polizei, als auch der nationalen Sicherheit ernennt das Grundgesetz in den Absätzen (2) und (4) die Regierung zu einem *Leitungsorgan*, und gleichzeitig bestimmt es die Verwaltungs-, die direkten Organisations- und Regierungskoordinatenpunkte.

### 2.2.1. Die Grundprinzipien der Verwaltung in dem polizeilichen Verstand

Für die ungarische Verwaltung können wir *zwei* eindeutige und auch für die Ganzheit des Systems geltende *Bedingungen* nennen:

- die Rechtmäßigkeit, andererseits
- die Effektivität.<sup>18</sup>

Diese Grundprinzipien bestimmen teilweise die organisatorischen Ziele des Regierungssystems und sie sind eher „wissenschaftliche Konstruktionen mit

---

16 Über den Begriff der öffentlichen Angelegenheit. Siehe: PATYI, András – VARGA, Zs. András: *Allgemeines Verwaltungsrecht (im System des Grundgesetzes)*. Budapest, Dialóg Campus, 2012, 48.

17 FINSZTER z. W. 13.

18 Siehe darüber: FAZEKAS, Marianna Hrsg.: *Verwaltungsrecht. Allgemeines Teil 1*. Budapest, ELTE Eötvös Herausgeber, 2015, 22-25.

politischem Inhalt”,<sup>19</sup> sie sind inhaltlich Wesen mit den Grundprinzipien des Verwaltungs-, beziehungsweise polizeilichen Rechts nicht oder nur teilweise gleich. Wir können sie aber in dem Sinne als Gleiche nehmen, dass das auf der Stufe der Allgemeinheit bestimmte Verwaltungsprinzip muss in dem unterschiedlichsten verwaltungsmäßigen, sachlichen oder prozessualen Rechtssatz gelten muss. Den Unterschied zeigt das, dass die Grundprinzipien, auf einer höheren Stufe der Abstraktion, die Erwartungen der Gesellschaft formulieren, vermieden die Möglichkeit der Normativität.

In die Reihe der Verwaltungsprinzipien hat Lajos Lőrinc *den Demokratismus*<sup>20</sup> eingeordnet, bis das diesbezügliche Material<sup>21</sup> der VN zu den Zeichen „der guten Regierung“:

- die Teilnahme,
- die Rechstaatlichkeit,
- die Reaktivität,
- die Suche des Konsens,
- die Gerechtigkeit,
- die Wirksamkeit und die Effektivität und die
- Abrechenbarkeit einordnet.

In dem Grundrechtlichen Charta der Europäischen Union<sup>22</sup> wird die Wirkung der „guten Regierung“ in dem „Europäischen Kodex der guten Verwaltung“<sup>23</sup> dargelegt.

Nach unserem Standpunkt üben auf das Polizeiwesen die oben als erste genannten zwei Bedingungen eine unmittelbare Wirkung.

a, Die Rechtmäßigkeit des Polizeiwesens, anders: Seine Legalität:

Wie wir schon früher darauf hingewiesen haben, das *Monopol der Gewalt* unterscheidet das Polizeiwesen von den anderen Zweigen der Verwaltung, in dessen Rahmen – zwischen den Rahmen wirklich strenger rechtlicher Regeln – *es grundsätzliche menschliche Rechte beschränken kann*, es hat sogar die Möglichkeit *auch auf das rechtliche Auslöschen des Lebens*.

In dem Rechtsstaat ist es selbstverständlich, dass die Beschwer der Grundrechte mit Rücksichtnahme auf den öffentlichen Belang nur im verfassungsmäßigen Rahmen, mit der strengen Einhaltung der diesbezüg-

---

19 LŐRINCZ, Lajos: *Die Grundinstitutionen der Verwaltung*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 72.

20 LŐRINCZ z. W. 72.

21 [www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/gg/governance.pdf](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/gg/governance.pdf).

22 <http://eur-lex.europa.eu>.

23 [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

lichen sachlichen und prozessualen Rechtsätze verwirklicht werden kann

Die Gesetzmäßigkeit des Polizeiwesens muss man vorwiegend mit Rücksicht auf das Grundgesetz untersuchen. *Die Rechtmäßigkeit*, wie eine verfassungsmäßige Bedingung kann

- im Absatz (1) des Artikels B., festgelegte Rechtsstaatlichkeit,
- im Absatz (1) des Artikels C., festgelegte Gewaltverteilung,
- im Absatz (4) des 15. Artikels,
- im Absatz (3) des 18. Artikels,
- im Absatz (3) des 32. Artikels,
- die aus den im Absatz (5) des 41. Artikels festgelegten Prinzipien der Rechtsquellenhierarchie, im Weiteren
- das aus dem im Absatz (7) des XXVIII. Artikels geregelten Prinzip zum Rechtsbefehl  
des *Grundgesetztes* abgeführt werden.

Die Legalität des Polizeiwesens muss in den Rahmen der oben angegebenen grundgesetzlichen Regeln die gemeinsame Einhaltung der folgenden fünf Aspekte bedeuten:

- Jeder behördliche Auftritt des Polizeiwesens kann nur ans Recht gebunden passieren, das heisst, nach jedem Aktus von ihm muss ein Gesetz oder eine Anordnung entsprechend dem Grundgesetz stehen,<sup>24</sup>
- die sämtlichen Organe des Polizeiwesens können streng nur innerhalb ihres Wirkungskreis, ihrer Zuständigkeit auftreten,
- gegen die Entscheidungen des Polizeiwesens muss der Rechtsschutz gesichert werden, nämlich besteht die Pflicht, gegen jeden behördlichen Auftritt die rechtlich geregelte Reparationsmöglichkeit des gegebenen polizeilichen Organs zu garantieren,
- Das Polizeiwesen ist verpflichtet, in dem Rahmen des öffentlichen Belangs mit der Einhaltung und Durchsetzung des Rechts, die dafür rechtlich bestimmte öffentliche Aufgabe zu schützen,
- Das Polizeiwesen muss über die Dualität der Legalität-Legitimität verfügen, das heisst, das Polizeiwesen muss ausser der ausführlichen rechtlichen Regelung auch jener subjektiven Dimension entsprechen, die die Anerkennung und Akzeptierung der Mehrheit von der Gesellschaft auslösen kann.

---

24 Siehe darüber: PATYI – VARGA z. W. 240-242.

b, Die Wirksamkeit des Polizeiwesens, anders: Seine Effektivität

Die äußerst schwer, beziehungsweise mit ganzer Genauigkeit nie messbare Wirksamkeit hat *mehrere Aspekte*. Das kann innerhalb des Termins die Beurteilung zum Beispiel einer Waffengenehmigung, einer Versammlungseingabe, oder die Beendigung der Ermittlung innerhalb je kürzer Zeit, aber das kann auch die Organisation eines öffentlichen Sicherheitseinsatzes, dessen kostenwirksamste Abwicklung bedeuten. Die Frage ist, worauf bezogen usw. wir die Wirksamkeit untersuchen?

Die in dem Punkt a, beschriebene Legalität und Wirksamkeit können einander widersprechen, beziehungsweise können sie einander auf negative Art beeinflussen. Es ist zu beweisen, dass die Rechtsmäßigkeit im allgemeinen Mehrkosten hat, denken wir nur zum Beispiel an die Gründungs- und Betriebskosten der Unabhängigen Polizeilichen Beschwerdestelle. Die Korporation, wie eine der Institutionen der Legalität, ist berufen der Rechtsmäßigkeit zu helfen, es hat aber jährlich Hundertmillionen Ausgabe (sachliche und personale Kosten).

Die Tätigkeit des Polizeiwesens ist nur *dann wirksam*, beziehungsweise effektiv, wenn man aufgrund des Vergleichs der Arbeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit – auf gesellschaftlicher Ebene entsprechend – und des erreichten Ergebnisses, nach der Kollation beweisen kann, dass *das ausgesetzte Ziel mit der kleinsten Bemühung, mit der Zuwendung der finanziellen und anderen Kräfte erfüllbar ist*. Diesen erwünschten Zustand können zahlreiche Faktoren erschweren, so sind zum Beispiel im Fall die Erfüllung einzelner polizeilichen Aufgaben die enge Unterordnung der Politik von dem realisierenden polizeilichen Organ (z.B.: von nationaler Sicherheit) oder die auf berufliches Prestige zurückführenden Defizite der zu dem Erreichen des gegebenen polizeilichen Ziels notwendigen Koordination oder die Knappheit der finanziellen Möglichkeiten, vielleicht die beruflich geringe Ausildung.

Im Allgemeinen kann man sagen, dass das Polizeiwesen *aus politischer Hinsicht* dann wirksam ist, wenn die verschiedenen Foren und die Mehrheit der Bevölkerung mit seiner Tätigkeit zufrieden sind. „Die Verwaltung hat noch bis heute an sich die Spuren seiner nicht richtig überlegten Modifikation bei dem Regierungswechsel und vor dem Regierungswechsel. Die Modifikationen haben vermischt, beziehungsweise haben die seit 1848 andauernde nicht richtig getrennte Beziehung zwischen den staatlichen führenden, hoheitlichen – behördlichen und öffentlichen politischen Tätigkeiten der Verwal-

tung aufbehalten,<sup>25</sup> die fallsweise auf die Wirksamkeit bezogene funktionale Störungen in dem Polizeiwesen verursacht haben, so zum Beispiel bei der Behandlung der Geschehnisse 2006.

Die Tätigkeit der polizeilichen Organe den Grundprinzipien entsprechend überwacht ein eigenartiges Kontrollsystem. Im Weiteren werden wir dieses System vorführen, aber bei weitem nicht nach der Vollständigkeit gestrebt.

### 2.2.2. Kontrolle über das ungarische Polizeiwesen

Die Organe der Kontrolle über das Polizeiwesen können auf verschiedene Weise gruppiert werden. So gibt es jene mit öffentlicher Gewalt (Gericht, Staatsanwaltschaft) und ohne (Verfassungsgericht, Ombudsmann), Zivilkontrolle (Unabhängige Polizeibehörde) und Staatsorgane (alle anderen).

Unsererseits wird die Gruppierung je nachdem durchgeführt, ob die Kontrollstelle als *externes* oder *internes* Organ in Bezug auf das Polizeiwesen eingestuft werden kann.

#### 1. Externe Kontrollorgane

- Verfassungsgericht, Gerichte, Parlamentarische Ausschüsse, Kommissar für Grundrechte, Staatsanwaltschaft, Unabhängiges Polizeigremium.

#### 2. Interne Kontrollorgane

- Kontrollstellen innerhalb der Organisation des Polizeiwesens.

### *Hauptmerkmale der äußeren Kontrollorgane*

#### a) Verfassungsgericht:

Die gerichtliche Tätigkeit des Verfassungsgerichts über das Polizeiwesen beruht auf Artikel 24 des Grundgesetzes und der CLI 2011 über das Verfassungsgericht. (Abtv.), die natürlich die *verfassungsmäßige Kontrolle* der Tätigkeit der Polizeibehörden abdeckt. Dies ist besonders und vor allem die Normkontrolle der zentralen Polizeibehörden, aber beeinflusst indirekt die Rechtsdurchsetzung der Polizeibehörde. Die Normkontrolle – die sich immer *ex post* erstreckt – umfasst die Vorschriften der Strafverfolgungsbehörden und die Instrumente der öffentlich-rechtlichen Regulierung (normative Entscheidungen oder normative Anordnungen).<sup>26</sup> In solchen Fällen prüft das

---

25 DR. BAJOR, Tibor – KISS, Dorottya: *Logistische Vorgänge in der Verwaltung*. Ungarisches Logistisches Jahrbuch 2013. Ungarischer Logisztischer Verein 13. Dezember 2012.

26 Unter den Durchsetzungsnormen der Strafverfolgung sind oft die Instrumente der öffentlichen Verwaltung. Einzelheiten hierzu finden Sie z. B. SZILVÁSY, Péter György:

Verfassungsgericht die Einhaltung des anwendbaren Grundgesetzes und des möglichen Konflikts mit ihm im internationalen Vertrag und erlöscht die Norm im Falle einer Haftung oder eines Zusammenstoßes.

Im Falle einer Verfassungsbeschwerde kann das Verfassungsgericht nach Artikel 24 Absatz 2 Punkt d.) des Grundgesetzes die Übereinstimmung des einzelnen richterlichen Urteils mit dem Grundgesetz überprüfen.

Dementsprechend, in einer gerichtlichen Entscheidung über das Polizeiwesen (z. B. eine gerichtliche Entscheidung in der Ausübung des Vollzugsrechts),<sup>27</sup> wenn es gegen das Grundgesetz verstößt, kann es das Recht auf Einzahlung validieren.

### b) Gerichte

Das *Rechtsmittel* gegen die Entscheidungen des Polizeiwesens unterliegt Artikel XXVIII des Grundgesetzes. Aus Artikel 7 ergibt sich: „Jeder hat das Recht, gegen gerichtliche, amtliche und sonstige Verwaltungsentscheidungen Beschwerde einzulegen, die gegen sein Recht oder sein berechtigtes Interesse verstoßen.“ Artikel 25 (2) über die Aufgabe des Gerichts legt sein Entscheidungsrecht, über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungs-, wie etwa die Beschlüsse des Polizeiwesens fest. Innerhalb dieses Bereichs kann das Gericht eine Nichtigerklärung erheben und eine Polizeibehörde zu einem neuen Verfahren anweisen.

### c) Ausschüsse des Parlaments

Über die polizeiliche Tätigkeit führen *zwei parlamentarische Ausschüsse* Sonderprüfungen durch. Es sind:

- der Ausschuss für Landesverteidigung und Strafverfolgung und
- das Nationale Sicherheitsausschuss.

Die *Ausschüsse ohne Autorität* sind praktisch die Gremien der politischen Kontrolle. Die wichtigsten Strafverfolgungsaspekte ihrer Macht sind:

- in persönlicher Hinsicht: sie können dem Vorstandsvorsitzenden und Chef eines bestimmten Strafverfolgungsgremiums (Minister, nationaler Führer) zuhören, eine Meinung über die Eignung bilden,
- im materiellen Sinne: sie können Anfragen zu Strafverfolgung durchführen,

---

Über die Merkmale der internen Normen der öffentlichen Verwaltung. Im: NAGY, Marianna (Hrsg.): Juristische Studien 2010. Feier anlässlich des 375. Jahrestages der Gründung von ELTE - April 2010 23. Budapest, ELTE ÁJK, 2011, 240-245.

<sup>27</sup> Siehe darüber: MERKL, Zoltán: Die Wirkung des Versammlungsrechts auf polizeiliche Maßnahmen, die Gründe für die Änderungen. *Belügyi Szemle*, 2015/5, 61.

Menschen zuhören, eine Stellung einnehmen, einen Bericht anfordern, eine Entscheidung treffen,

- in anderer Hinsicht: sie geben ihre Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsplans ab.

### d) Kommissar für Grundrechte

Die grundlegende Pflicht des Kommissars für Grundrechte ist es, Verletzungen der *Menschenrechte* zu untersuchen. Innerhalb dieses Systems können Sie weitreichende Untersuchungen sowohl der Aktivität als auch der Fehlanpassung der Unterlassung durchführen.

Er hat keine Autorität, er kann keine vollstreckbare Entscheidung treffen. Es ist darauf hinzuweisen, dass man sich an den Kommissar für Grundrechte nur dann wenden kann, wenn ein grundsätzlicher Rechtsinhaber in dem betreffenden Fall sein ordentliches Berufungsrecht (in der Regel die Berufung) im Einzelfall gegen eine rechtmäßige Einzelentscheidung schon ausgeübt hat. Aber es ist auch ein Hindernis für das Verfahren des Bürgerbeauftragten, wenn ein Gerichtsverfahren in dem betreffenden Fall eingeleitet worden ist oder wenn eine Gerichtsentscheidung früher getroffen wurde oder ein Jahr seit der endgültigen Strafverfolgungsentscheidung verstrichen ist.

Der Kommissar bereitet einen Bericht über die untersuchte Frage vor und sendet ihn an die zuständige Strafverfolgungsbehörde. Im Geiste der europäischen Rechtskultur ist es angebracht, zu reagieren, angemessene Maßnahmen zu ergreifen und den Kommissar darüber zu informieren.

### e) Die Staatsanwaltschaft

Unsere Staatsanwaltschaft, die spezifisch einem Prokuratormodell folgt, *ist ein prominentes Rechtsschutzorgan*, (auch) im Hinblick auf die Bedienung der Strafverfolgung. Sein Status kann auch aus dem Grundgesetz abgeleitet werden, das in Artikel 29 Absatz 1 Satz 2 verankert ist: „Die Strafverfolgung verfolgt die Straftaten, handelt gegen andere beanstandeten Handlungen und Unterlassungen und fördert die Verhinderung rechtswidriger Handlungen.“ Gestützt auf Artikel 29 Absatz (2) Punkt d.) des Grundgesetzes, handelt die Staatsanwaltschaft „als Verteidiger des öffentlichen Interesses im Sinne des Grundgesetzes oder eines anderen Gesetzes.“

Das heißt, die Staatsanwaltschaft kann auf der Grundlage dieses grundlegenden Verfassungsmandats gegen die *rechtswidrigen Handlungen der Polizei vorgehen*, daher die Ausübung zweier Grundsätze:

- einerseits Kontrolle,
- andererseits Einleitung eines Verfahrens.

Dementsprechend sorgt „die Staatsanwaltschaft im Schutz des allgemeinen Interesse dafür, dass jeder die Gesetze einhält“ (Artikel 1 Absatz (2) des Gesetzes CLIII von 2011 über die Staatsanwaltschaft). Sie kann Untersuchungen und Inspektionen eines Organs der Strafverfolgung durchführen, wenn eine Straftat festgestellt wird, kann sie sie mit *Aufruf* stornieren. Ist dies jedoch nicht der Fall, so wird im Falle einer Rechtsverletzung – in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen und Weise – *im Interesse der Rechtmäßigkeit handeln* und nach eigenem Ermessen Klagegründe einleiten.

Im Falle von Straftaten, die von den Strafverfolgungsbehörden begangen werden, ist die Staatsanwaltschaft für die vorherige Zustimmung der gesetzlichen Zwangsmaßnahmen (z. B. Inhaftierung) und andererseits als Verletzungsbehebungsforum eine Beschwerde gegen eine Straftatentscheidung zu beurteilen zuständig.

### f) Das Unabhängige Polizeigremium (FRP)

Im Falle von polizeilichen Maßnahmen,<sup>28</sup> der Nichteinhaltung und der Verwendung von Zwangsmaßnahmen können diejenigen, die gegen die Grundrechte einer der fraglichen Handlungen verstoßen haben, verlangen, dass ihre Beschwerde nach der Untersuchung durch FRP dem Leiter der allgemeinen oder der besonderen Polizei zum Beurteilen unterworfen wird.

Die Errichtung von FRP 2008 – im Einklang mit dem politischen Willen – wurde aufgrund des XC Gesetzes 2007 entschieden. Die Organisation hat mehr Besonderheiten als andere Polizeibehörden. Die wichtigsten:

- ihre Schaffung kann mit einer spezifischen gesellschaftlichen Tragödie verbunden werden, nämlich die Reihe der Polizeimissbrauche bei den Ereignissen von 2006,
- es kann nur den Auftritt der Polizei überprüfen, nicht den Rest der Überwachungsorgane
- es ist eine klassische Zivilorganisation, alle fünf ihrer Mitglieder sind nur Personen, die über herausragende Erfahrungen im Bereich des Grundrechtsschutzes verfügen,

---

28 Für die Definition der polizeilichen Maßnahmen siehe BUZÁS, Gábor: Geschichte und mögliche Fortsetzung einer wissenschaftlichen Forschung (Neue Generation in der Verwaltung der öffentlichen Verwaltungen) Postdoktorandenkonferenz vom 6-7. Juni 2013. Budapest, ELTE ÁJK. [www.ajk.elte.hu/file/Uj-generacio](http://www.ajk.elte.hu/file/Uj-generacio)

- die fünf Mitglieder des FRP-Vorstandes werden von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für 6 Jahre gewählt,
- berichtet dem Parlament alle drei Jahre und unterrichtet das Parlament jährlich über seine Pflichten in polizeilichen und menschenrechtlichen Angelegenheiten.

Es scheint begründet zu sein zu fragen, warum das FRP benötigt wird im Vergleich zu den anderen Polizei-Aufsichtsbehörden, insbesondere den Bürgerbeauftragten und der Staatsanwaltschaft? Wenn wir uns das *europäische System* anschauen, sehen wir ein sehr gemischtes Bild im Lichte der Frage. Wir finden eine ähnliche oder gleiche Einrichtung im Vereinigten Königreich, in Belgien, Tschechien, Dänemark, Nordirland, Kroatien, während es in Österreich nur ein Ombudsman-System gibt, wie auch in Estland, Finnland und Frankreich. In Bulgarien ist das Ministerium für die Rechtsaufsicht zuständig, während in Griechenland, Polen, Lettland, Litauen eine sehr spezifische Polizeikontrolle tätig ist.<sup>29</sup>

Das System ist also sehr gemischt und die Antwort kann nicht gegeben werden. Aus unserer Sicht, auch nicht, wenn wir die *bescheidenen Kontrollkräfte* von FRP betrachten. Die Position derjenigen, die das Dasein von FRP in Frage stellen stärkt eher die Erscheinung als die Existenz der potenten Mächte. Das FRP (genau so wie auch der Staatsanwalt und der Ombudsmann), kann nämlich auch um Information von der Polizei fragen, Zugang zu Dokumenten haben, (wie auch Staatsanwalt und Ombudsmann), über Daten, Umstände, Tatsachen und Verfahren (wie auch Staatsanwaltschaft und Ombudsmann) erfahren, und dazu Stellung nehmen – was dem Polizeichef schriftlich zugesandt werden kann, wie es auch die Staatsanwaltschaft und der Ombudsmann tun. Auf Basis des Gesamtbildes *kann das FRP kein starkes Kontrollorgan genannt werden.*

### *Die wichtigsten Merkmale der internen Kontrolle*

*Die interne Kontrolle* in den Polizeiorganen, unter den Rechtsbeziehungen innerhalb des Verwaltungssystems, *gehört vor allem zur Managementbeziehung und in geringerem Maße zur Aufsicht.*

Governance-Beziehungen sind die Beziehungen unter den staatlichen Gremien - und die Polizei ist überwiegend in dieser Hierarchie zu finden.

---

29 RÓNAI, Orsolya: *Europäisches System des Beschwerdegesetzes gegen polizeiliche Maßnahmen*. FRP-Publikation, 2015, 20.

Nach Artikel 46 Absätze (2) und (4) des Grundgesetzes wird die Polizei und die Tätigkeit der nationalen Sicherheitsdienste<sup>30</sup> von der Regierung gesteuert; die anderen zentralen staatlichen Verwaltungsorgane der Überwachung (Strafvollzugsorganisation, professionelles Katastrophenmanagementsorgan), werden laut organisatorischem Recht von der Regierung bzw. dem designierten sektoralen (Innen-) Minister gesteuert. Es gibt ebenfalls ministerielle Kontrolle im Bereich des Ausländerrechts<sup>31</sup> und Finanzmanagements.

Aber es gibt eine strenge Management-Beziehung auch zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Unter den fünf *wichtigsten Rechtsinstrumente der Regierungsführung* (normatives Recht, Entscheidungsrecht, Anweisungsrecht, Sorgerecht, Kontrollrecht) ist hier das Anweisungsrecht in Form des *Befehls* am effektivsten.

*Die Polizei übt die Überwachung* über die einzelnen Behörden der Kommunalverwaltung (öffentliche Raumüberwachung, Wildhüter usw.) aus. Das gewinnt Bedeutung in der Kontrolle über den legitimen Betrieb.

Ein kohärenter Bestandteil der Führung und Überwachung ist das *Kontrollrecht*, das außerhalb des Beruflichen vor allem Finanz- und Strafverfolgungsgesetzlich bestimmt sein kann.

Abschließend wollen wir nur auf die spezifischen internationalen und EU-Institutionen der Kontrolle über die Polizei verweisen, die das Niveau der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in der Zukunft verändern werden.<sup>32</sup>

### 2.2.3. Die Erscheinung des ungarischen Polizeiwesenskonzeptes, der Primat der öffentlichen Sicherheit

Wie bereits erwähnt, *ist das gesetzliche Objekt des Polizeiwesens die Sicherheit*. Da es jedoch eine Vielzahl von Sicherheiten gibt (industrielle Sicherheit, Ernährungssicherheit, IT-Sicherheit, Verkehrssicherheit, internationale Sicherheit usw.),<sup>33</sup> ist es daher notwendig, die *Angemessenheit der Polizeibehörden*

---

30 Über die besonderen polizeilichen Aufgaben der nationalen Sicherheit siehe: HAUZINGER, Zoltan: Kriminalität der irregulären Migration, MRTT Migration Abschnitt. Herausgegeben von Zoltán Hautzinger, 2015, 99.

31 Über die inhaltlichen Fragen des Ausländerrechtes siehe: HAUZINGER, Zoltán: *Fremder im Strafrecht*. Budapest, AndAnn, 2016, 21-22.

32 Siehe mehr dazu: NAGY, Judit: *Gesetzgebungsmodelle, internationale Zusammenarbeit. Zeitschriften zum Polizeiwesen, herausgegeben von Laszlo Korinek*. Budapest, NKE RTK 2014, 131-137.

33 BALLA, Zoltán: *Die Beziehungen zwischen Polizei und Sicherheit*. Im: HACK, Péter – Ki-

zu finden, die, wie schon oben beschrieben: die öffentliche Sicherheit ist. Das heißt, die vereinfachte Aufgabe der Polizei ist, - von der Geburt einer modernen Polizei in dem 18. Jahrhundert an - die Sicherheit der Gemeinschaft zu garantieren. So hat der Staat in der Periode der Verbürgerlichung, mit der Trennung von Privatsphäre und öffentlichem Leben, den institutionellen Dienst der öffentlichen Sicherheit für rechtswidrige oder beleidigende Verhaltensweisen oder Ereignisse angenommen. Seine normative Basis wurde dann im 19. Jahrhundert gestärkt.

*Die ersten schriftlichen Beweise für die untrennbare Beziehung zwischen Polizeiwesen und der (öffentlichen) Sicherheit – wie wir gesehen haben – wurden im preußischen Generalcode, im Jahr 1794 ausgegeben. Paragraph § 10 des Titels 17 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen (ALR) entwirft an erster Stelle das Konzept des Polizeiwesens auf Grund ihrer gesellschaftlichen Funktion, die dann „wissenschaftliche Artikel und verschiedene Veröffentlichungen in dieser oder jener Version, aber im Wesentlichen unverändert erklärten.*

Von dem ersten Vertreter der ungarischen öffentlichen Verwaltungswissenschaft - Ignác Zsoldos, der mit seinem, über „unsere Feldpolizei in 1844 geschriebenem Buch das früheste<sup>34</sup> Werk eines Bereiches unserer Strafverfolgung“ veröffentlichte - über herausragende Wissenschaftler der 19.-20. Jahrhunderte (Kmetý Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Zoltan Récsi Emil, Magyary, Karvasy Ágoston, Ladik Gusztáv, Mártonffy Károly, Vallo József) alle, die sich in einem gewissen Maß mit der Überwachung (Polizei) befassten, gingen aus dem oben genannten Konzept aus, und benutzten es im Inhalt.

Gleichzeitig ist es eine Tatsache, dass von 1794 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts keine monographische oder zusammenfassende Studie veröffentlicht wurde. Das heißt, im damaligen ungarischen Recht „... das deutsche konzeptionelle System, das während der österreichisch-ungarischen Monarchie entstand, wurde in die Gegenwart durch die Horthy-Ära geführt ...“<sup>35</sup> schrieb Lajos Szamel 1990.

---

RÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András Hrsg.: Aus Galeeren Laboratorium, Studien zu Ehren von Professor Géza Finszter. Budapest, ELTE Eötvös Verlag, 2015, 39.

34 KOI, Gyula: Seit Jahrhunderten. Nationaler öffentlicher Dienst und Lehrbuchverlag. Budapest, NKE, 2013, 27.

35 SZAMEL, Lajos: *Theoretische Grundlagen der gesetzlichen Regelung der Strafverfolgung und Polizei*. Budapest, Forschungsprogramm der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, 1990, 27.

Im Jahre 1794 gab die ALR folglich den *Begriff der Strafverfolgungspflicht*, aber eine umfassende theoretische Analyse des Themas ließ noch auf sich warten. Natürlich hat die Entwicklung nicht aufgehört. Der erste Baustein wurde von Győző Concha im Jahre 1901 mit dem Titel „Die Natur und der Zustand der Polizei im freien Staat“ abgelegt, in dem er „wieder im Einklang mit der heute vorherrschenden Wahrnehmung, den Dienstcharakter der Polizei... und die diskretionäre Natur der Strafverfolgungsmaßnahmen betont hat.“<sup>36</sup> Die Position von Concha wird von Móric Tomcsányi, József Tóth und Vilmos Szontagh<sup>37</sup> in verschiedener Weise und Form angenommen.

Mit dem nächsten Qualitätszusatz diente Móricz Tomcsányi nach dem Ersten Weltkrieg, als er die gerichtliche Kontrolle über *diskretionäre Maßnahmen* analysierte. Der dritte Schritt kann an Zoltán Magyary gebunden werden, der die Polizei in das institutionelle System der *Verwaltung* gestellt hat.

Bis zum Regimewechsel in Ungarn konnte die *theoretische Entwicklung* der Strafverfolgung in Form von Monographien keine signifikanten Ergebnisse liefern. Dann begann sich 1990 die Polizeiwissenschaft sprunghaft zu entwickeln. Der Prozess kann zu Lajos Szamel gebunden sein, der im Auftrag des Programmbüros für Staatswissenschaftliche Studien von der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, die *allgemeine Charakterisierung* der Strafverfolgung zum ersten Mal gab. Zugleich ist sein Konzept inhaltlich identisch mit der Definition der ALR. „Die Polizeiarbeit ist eine staatliche Aktivität, die Störungen der öffentlichen Ordnung, das direkt störende Verhalten verhindert, bzw. die gestörte Ordnung wiederherstellen soll.“<sup>38</sup>

Das heißt, der hervorragende Wissenschaftler ließ den öffentlichen Frieden und die öffentliche Sicherheit im Konzept von ALR weg, aber behielt als *zentrales Element* die öffentliche Ordnung. Dies wurde durch die Tatsache erklärt, dass die Rechtsordnung auch die öffentliche Ordnung ist, die jedoch nicht die gleiche ist wie die gesamte Rechtsordnung. Alle rechtswidrigen Verhaltensweisen verstoßen gegen die Rechtsordnung, aber nicht alle von ihnen schädigen die öffentliche Ordnung, während alle Störungen der öffentlichen Ordnung auch eine Verletzung der Rechtsordnung darstellen. Es ist die Aufgabe der Gesetzgebung...zu klären, welche Verhaltensweisen als

---

36 KATONA, Géza: Die Entwicklung des Polizeiwesens in Ungarn 1945-2006. *Ungarische Strafverfolgung*, 2006/4, 8.

37 SZONTAGH, Vilmos: *Freies Ermessen der öffentlichen Verwaltung (diskretionäre Verwaltung)*. Miskolc, Magyar Jövő Rt. 1928.

38 SZAMEL z. W. 30.

eine Verletzung der öffentlichen Ordnung beurteilt werden.”<sup>39</sup>

Das 1990-er Szamel-sches öffentliche Recht und Ordnung-Ansatz wurde in den nächsten Jahren von einer *kleinen Polemik* gefolgt. Es gab Menschen, die auf der Grundlage von Szamel das Polizeiwesen mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung *identifizierten* (Katona, Kántás, Buzás), während andere sie mit der öffentlichen Sicherheit *als Synonyme betrachteten*, (Berényi, Finszter, Szikinger) während es diejenigen gab, die die öffentliche Sicherheit als zentrales Element der Polizei (Balla, Nyíri) betonten.

Es ist interessant zu erwähnen, dass „nach dem Wortlaut des preußischen Gesetzes 1931 über die öffentliche Ordnung, die öffentliche Ordnung – im Widerspruch zu der gesetzlich geregelten ... öffentlichen Sicherheit -... die Summe der ungeschriebenen Regeln ist, deren Beachtung“<sup>40</sup> von einem normalen Zusammenleben der Staatsbürgerschaft verlangt wird. Das heißt, in diesem Ansatz hat die öffentliche Ordnung nichts mit der Strafverfolgung zu tun, sogar bedeutet das einen Status außerhalb des Gesetzes, ein Verhältnissystem ohne normative Beziehungen. Zum Beispiel kann über eine gute öffentliche Ordnung gesprochen werden, wenn Mitglieder einer bestimmten Gemeinschaft ihre gemeinsamen

Regeln einhalten, wie etwa eine Kondominiumsgemeinschaft, aber zu einer guten öffentlichen Ordnung können auch freiwillige Umweltsanierung und selektive Mülltrennung zählen.

In Hinblick auf die Veränderung und die Entwicklung des Konzeptes des Polizeiwesens, auf die Änderung der Beziehung des Begriffpaares der öffentlichen Ordnung / der öffentlichen Sicherheit und die *Frage des Primats* kann man aufgrund der *Auflösung 13/2001(V.14.) AB* festgelegt oder *beantwortet* werden. in AB heißt es *grundsätzlich*, dass:

- Der Schutz der öffentlichen Sicherheit liegt in erster Linie an den Organen des Staates,
- Die öffentliche Sicherheit ist eine unverzichtbare Voraussetzung für das institutionelle System der Rechtsstaatlichkeit und das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft,
- Der verfassungsrechtliche Zweck und Wert auf der Grundlage der oben genannten ist (nicht die öffentliche Ordnung, sondern) die öffentliche Sicherheit,
- Die öffentliche Sicherheit ist Gegenstand wissenschaftlicher Debatten, das AB will keine Position dazu annehmen, aber ein Überblick über die

---

39 SZAMEL z. W. 31.

40 SZIKINGER, István: *Die Polizei in der demokratischen Rechtsstaatlichkeit*. Budapest, Sík Verlag, 1998, 84.

relevanten Elemente des Rechtssystems zeigt, dass es hinter der öffentlichen Sicherheit inhaltlich mehrere Werte versteckt sind,

- Die öffentliche Sicherheit hat zweifellos einen konstitutionellen Wert.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen kann festgestellt werden, dass die Debatte zwischen 1990 und 2000 aufgrund der Entscheidung der AB *zugunsten der öffentlichen Sicherheit damit getroffen wurde*, dass es aus unserem Standpunkt *nicht falsch ist, mit „öffentlicher Ordnung“ - als ähnlichem, undefinierbarem allgemeinem Begriff - zu ersetzen*. Das heißt, der gesetzliche Gegenstand, der durch die Strafverfolgung geschützt ist, ist die öffentliche Sicherheit, deren alternativer Ausdruck die öffentliche Ordnung ist.

Artikel 46 der Verfassung von Ungarn widerspricht dieser Entscheidung nicht, wenn sie der Polizei – der ersten Strafverfolgungsbehörde – als primäre Aufgabe den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (unter anderem) vorschreibt.

### 2.2.4. Konzeptionelle Merkmale der öffentlichen Verwaltung und des Polizeiwesens

Die Entwicklung des Konzepts der Strafverfolgung erreichte im Jahr 2014 ihren jetzigen Zustand, als *sie mit dem Inhalt der Verwaltung verglichen wurde*. Einer der wichtigsten Punkte des Ergebnisses ist, dass die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung „von den Bedürfnissen der Gemeinschaft abgeleitet sind, die die Einzelpersonen und Zivilgenossenschaften ohne die Unterstützung der öffentlichen Macht nicht erfüllen können.“<sup>41</sup> Einer der typischsten Fälle davon ist *die staatliche Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im öffentlichen Interesse*.

Wie wir gesehen haben, ist die Polizei ein unbestreitbarer Teil der öffentlichen Verwaltung, und damit kann der Begriff und der Inhalt der Strafverfolgung „aus dem Begriff der öffentlichen Verwaltung im ganzen oder teils abgeleitet werden“,<sup>42</sup> dh „bei der Strafverfolgung können die allgemeinen Merkmale der öffentlichen Verwaltung erkannt werden“.<sup>43</sup>

Es ist etwas kompliziert, die Polizei von der Verwaltung abzuleiten, da die Konsensusdefinition seitens der Vertreter Des Wissenschaftsgebietes noch nicht

---

41 FINSZTER z. W. 43.

42 BALLA, Zoltán: Inhaltlicher Vergleich der Strafverfolgung und der öffentlichen Verwaltung. *Ungarische Strafverfolgung*, 2014/4, 13.

43 FINSZTER z. W. 48.

festgestellt worden ist. Es gibt jedoch keine fundamentale Diskussion über den Inhalt der Definition, so dass wir auch von diesen Elementen ausgehen. Darauf aufbauend sind die *Inhaltsfeststellungen, die öffentliche Verwaltung und ihre polizeilichen Verbindungen definieren und deren polizeiliche Anknüpfungen*:

a) Die öffentliche Verwaltung wird oft von der Politik auf Makroebene beeinflusst. Es ist von der Seite des Subjekts bewiesen, dass die Leiter der höchsten und mittleren (manchmal der niedrigsten) Ebenen der öffentlichen Verwaltung (Ministerpräsident, Minister, Zentralstellen, Bezirksregierungen usw.) vom Stand der Siegerpartei gewählt werden.

Dies gilt auch für das Polizeiwesen, insbesondere auf zentraler Ebene. Die verschiedenen Polizeibehörden werden nach den Parlamentswahlen durch die Absicht der neuen politischen Regierung ersetzt.

Politische Motivation kann auch aus der objektiven Sicht gesehen werden: das erste Regierungsprogramm im Wesentlichen identisch mit dem Wahlprogramm der Siegerpartei ist, das immer einen Kapitel über Polizeibehörde hat.

b) Die öffentliche Verwaltung führt im öffentlichen Interesse immer eine öffentliche Aufgabe aus. Dabei verwaltet er die Wirtschaft, die Steuern, die Aufrechterhaltung des Unterrichtswesens und der Hochschulbildung und so weiter.

*Der öffentliche Dienst des Polizeiwesens besteht darin, die öffentliche Sicherheit im öffentlichen Interesse zu erhalten.* Wie alle anderen Sektoren hat das auch sein *spezielles Mittelsystem*, nämlich:

- Polizeimaßnahmen,<sup>44</sup> Zwangsmaßnahmen,
- das legitime Gewaltmonopol,
- und die Verwendung von geheimen Mitteln.

Es ist eine interessante Frage, ob das Verwaltungsverfahren für die Ausländer ohne Erlaubnis oder die den Rahmen der Erlaubnis überschreiten, direkt die öffentliche Sicherheit betrifft, dh die Polizei? Genauer formuliert, gehört das zur Ausländerbehörde? „Das Ausländermanagement ist eine Strafverfolgungsmaßnahme gegen einen nicht ungarischen Staatsbürger, der rechtswidrig oder unrechtmäßig in Ungarn eintritt oder sich illegal in Ungarn aufhält. Das Grundkonzept der Ausländerbehörde ist, dass ihre Tätigkeit nur gegen Personen von nicht ungarischer Herkunft eingeleitet werden kann, und nur dann, wenn die Einreise oder der Aufenthalt von Ausländern

---

44 SZIKINGER z. W. 89.

gegen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen verstößt.”<sup>45</sup> Nach dem Zitierten können *die gestellten Fragen mit ja beantwortet werden, aber die Tatsache, dass die Ausländerbehörden keine Zwangsmaßnahmen, legitime Gewalt, geheime Mittel anwenden können, macht die Situation komplizierter, ihre Organisation kann nicht in die Familie der Polizeiorganen aufgenommen werden, ihre öffentlichen Pflichten stehen nicht im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit. Angesichts dieser Tatsachen kann die Organisation nicht als polizeiliche Ausländerbehörde bezeichnet werden.*

c) Die Handlungen der öffentlichen Verwaltung sind in der amtlichen Handlung strikt rechtsverbindlich, dh. die Handlungen der Verwaltungsorgane unterliegen dem Grundgesetz und dem Ungarischen und EU-Recht. Die Entscheidung kann also vom Ermessen ganz ausgeschlossen sein (gesetzlich ganz gebunden), oder auf Erwägung beruhen. Das Ermessensrecht stellt auch eine gesetzliche Verpflichtung dar, da es auch diese Möglichkeit der Rechtsprechung genannt sein sollte.

*Die Maßnahmen der Polizeibehörden sind ebenfalls rechtsverbindlich.* Auf der anderen Seite ist die Tatsache, dass die Entscheidungsautonomie insbesondere bei der Polizeiverwaltung im Vergleich mit anderen Verwaltungen häufiger ist, andererseits kann hier die *Ermessensautorität* manchmal auch eine Perspektive erhalten.

Die Verwaltung führt durch, ordnet, und organisiert. Er erzwingt den Gesetzgebungswillen, so dass er selbst Regulierungen macht und sie führt organisatorische Arbeit in der gesamten Gesellschaft durch.

*Die Polizei führt durch, ordnet an, organisiert im Interesse des Gesetzbe-  
folgens in der gleichen Weise.* Das Grundgesetz und das Polizeigesetz bieten die soziale Funktion der Polizei, deren Grundaufgabe, um durchgesetzt zu werden, in dem Verhaltenskodex der Verordnung über innere Angelegenheiten detailliert ausgedrückt wird. Darüber hinaus führt es auch eine breite Palette von organisatorischen Aufgaben, wie die Organisation von Veranstaltungen (Politik, Sport, etc.).

- In vielen Fällen ist die öffentliche Verwaltung im Besitz der öffentlichen Macht. Auf dieser Grundlage legt sie das Recht und die Verpflichtungen fest, die sie im Falle der Nichteinhaltung durch Zwang durchsetzen kann. *Die typische Implikation des Polizeiwesens ist die öffentliche Autorität, man kann sagen, dass es keine Polizei ohne öffentliche Autorität gibt. Verwaltungsrecht, öffentliche Verwaltungsmacht haben alle staatlichen*

---

45 HAUTZINGER z. W. 33.

und kommunalen Polizeiorgane, Strafrecht (Strafverfolgung), aber hat diese Letzte nicht. Zur gleichen Zeit und in der Regel, in der öffentlichen Verwaltung - aber nicht ausschließlich – hat die Polizei dieses Recht.

- Die Verwaltung hat ein bestimmtes institutionelles System. Seine beiden Grundeinheiten sind die hierarchische Verwaltung und die lokale Regierungsverwaltung, die weder unter- oder obergeordnet ist, während die atypischen
- öffentlichen Verwaltungen, auch als para-Verwaltung gekannt (öffentliche Versorgungseinrichtungen, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Institutionen usw.)<sup>46</sup> ein spezielles Subsystem bilden.

Eines der typischsten Merkmale des Polizeiwesens ist sein institutionelles System. Diese Struktur kann weiter durch

- die Stärke und die Qualität der Anhänglichkeit an die öffentliche Sicherheit
- und die ihm übertragenen Befugnisse und die legitime Verwendung von Gewalt und geheimen Mitteln  
*in fünf Teilsysteme unterteilt werden.*

So können wir voneinander folgende unterscheiden:

- primäre Strafverfolgungsbehörde von den
- sekundären Strafverfolgungsbehörden, diese
- von den gemischten Organen, die bestimmte Polizeiaufgaben durchführen, Diese
- von der Polizeibehörde der gesetzgebenden Autorität,
- während es noch andere Organe der öffentlichen Autorität ohne Behörde gibt.<sup>47</sup>

Die primäre Polizeibehörde ist *die allgemeine Polizei* ohne den Nationalen Verteidigungsdienst und das Antiterrorist-Zentrum, *da sie die meisten Polizeimassnahmen und Zwangsdurchsetzungsmaßnahmen neben den geheimen Mitteln verwenden können.*

Die sekundären Polizeibehörden können zu viel bescheidenere Handlungs- und Zwangsmaßnahmen ergreifen, nämlich:

- zivile nationale Sicherheit, Justizvollzug, Nationale Steuer- und Zollverwaltung, Nationaler Verteidigungsdienst und Antiterror -Zentrum, der Katastrophenschutz.

---

46 LÓRINCZ z. W. 249.

47 Bisher wurde das organisatorische System in vier Teilsystemen gezeigt. siehe zB. BALLA, Zoltán: *Strafverfolgung*. Bildungshilfmaterial. Budapest, NKE Leading und Postgraduierteninstitut, 2013.

*Die gemischten Organe, die manche Polizeiaufgaben durchführen, können in zwei Teilsysteme unterteilt werden, wie etwa die Gruppe von städtischen Polizeibehörden:*

- öffentliche Bereichsüberwachung, Fischerwache, Forstpersonal, kommunaler Naturschutzwache, Feldwächter, und andererseits, *die anderen Polizeibehörden:*
- bewaffneter Wachmann, Naturschutz-Wache, Personal des Waldschutzdienstes, Bergjäger, professioneller Jäger.

Wie oben dargelegt, unterscheidet sich das Polizeiwesen von anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung, abgesehen von seinen grundlegenden Aufgaben, durch ein gesetzsgesichertes System von Mitteln für deren Umsetzung. In der Katastrophenschutz-Organisation ist genau *ein Mangel an Unterschiede-Spezifität*, in dessen Abwesenheit es falsch ist, dass es als Strafverfolgungsbehörde eingestuft wird. Genau wie der Rettungsdienst, der auch die Aufgabe hat, Leben in Bezug auf Katastrophenhilfe zu retten, aber auch die Rettungskräfte können keine obligatorischen oder geheime Mittel benutzen, also haben sie auch keine polizeiliche Natur.

Zur gleichen Zeit, nennt das Gesetz der zentralen Staatsverwaltung die *Nationale Steuer und Zollverwaltung* keine Rechtdurchsetzungsbehörde, obwohl die Kriminaldirektion der Organisation *im klassischsten Sinne ein Polizeiorgan* ist. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit hat er die Befugnis, geheime Mittel und eine Reihe von Zwangsmaßnahmen zu nutzen.

*Ab 2013 ist die Parlamentarische Garde* das Gremium der gesetzgebenden Autorität, deren Kommandeur vom Haussprecher ernannt wird. Dies ist eine einzigartige und seltsame Organisationsform, der Grund deren Schöpfung eher eine politische Motivation, als die berufliche Nachfrage ist.

*Die Strafverfolgungsorgane ohne staatliche Behörde finden sich in der Zivilsphäre.* Sie haben keine Autorität, sie haben keine legitime körperliche Gewalt, aber ihre Tätigkeit ist grundsätzlich an die öffentliche Sicherheit gebunden. *Hier geht es um die Zivilgarde, die Personen- und Eigentumwächter und die privaten Ermittler.*

Das letzte konzeptuelle Merkmal der öffentlichen Verwaltung ist ihr besonderes Personal. Es ist ein professionelles öffentliches Dienstleistungssystem, das professionelle Personal Tausenden von Regierungsbeamten und Beamten bildet.

Dieses besondere Personal ist eines der typischen Merkmale der Strafverfolgungsbehörden, indem sie weitgehend in einer beruflichen Beziehung

die öffentliche Sicherheit schützen (Details später).

Auf Grund der oben genannten, glauben wir, dass *die Überlegung und die Annäherung aus einem anderen Aspekt des in ALR vom Jahre 1794 lesbaren Strafverfolgungskonzeptes gerechtfertigt ist*. In diesem Sinne können die Inhaltselemente des neuen Rechtsbegriffs folgende Thesen umfassen:

a) *Das Polizeiwesen, als Teil der öffentlichen Verwaltung, ist auf makro-Ebene Politik-motiviert,*

b) *Die öffentliche Aufgabe des Polizeiwesens ist das Garantieren der (öffentlichen) gesellschaftlichen Sicherheit. Im Besitz des Monopols der legitimen Gewalt, wird die Überwachung durch eine besondere Vollstreckung / Organisationstätigkeit ausgeführt.*

c) *Im Besitz der öffentlichen Behörde, führt das Polizeiwesen eine spezifische, aber rechtlich durchsetzbare Anwendung aus.*

d) *Das Polizeiwesen hat ein spezielles institutionelles System und Personal.*

# PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI JOGVISZONY ALAKULÁSA A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN<sup>1</sup>

LOVAS DÓRA

*tudományos segédmunkatárs (MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport)*

HORVÁTH BETTINA

*joghallgató (DE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Jelen tanulmányban a pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszonnal foglalkozunk, amely a hagyományos értelemben vett fogyasztóvédelemmel szemben speciális jellemzőkkel bír, többek között az információs aszimmetria valamint a szolgáltatások bonyolult és összetett jellege miatt. Általánosan elfogadott nézet, hogy a pénzügyi szolgáltatók ügyfelei esetében is szükség van legalább olyan szintű védelemre, mint amelyben a nem biztonságos termékeket előállító társaságok vásárlói részesülnek a fogyasztóvédelmi törvény alapján.<sup>2</sup>

Témaválasztásunk indoka, hogy a 2008-as gazdasági világválság hatására olyan, a pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő, problémák kerültek felszínre, amelyek már azelőtt is léteztek, de a válság mutatott rá igazán az ezzel összefüggő szabályozás hiányára. Továbbá mivel a pénzügyi fogyasztóvédelem területen kiemelt jelentősége van a bizalomnak, és a válság hatására a pénzügyi piacot a fogyasztók bizalmatlansága jellemzi, azért megállapítható, hogy a világválság bizalmi, erkölcsi válság is volt egyben.

Tanulmányunkban először deduktív módszerrel bemutatásra kerül a pénzügyi fogyasztóvédelem kialakulása, majd a rendszerváltás után bekövetkező gazdasági-társadalmi változások hatása az e területtel összefüggő fogyasztóvédelemre. Ezt követően komparatív módszerrel górcső alá vesszük a válság előtt született uniós irányelveket és az azokat implementáló magyar

---

1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. Dr. Lovas Dóra, tudományos segédmunkatárs, MTA DE Közzolgálatási Kutatócsoport; Horváth Bettina DE ÁJK joghallgató.

2 VERES Zoltán: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: Gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 1-13. <http://jesz.ajk.elte.hu/veres56.pdf>; (2018. 05. 20.)

jogszabályokat, kiemelt figyelmet szentelve a fogyasztó és a pénzügyi szervezet fogalmának. A tanulmány második részében vizsgálódásunk tárgyát, a pénzügyi fogyasztóvédelem területén a válság hatására bekövetkező változások adják, szintén nagy hangsúlyt fektetve arra, hogy kik lehetnek a jogviszony alanyai, illetve összehasonlító jelleggel bemutatjuk a válságot követően elfogadott magyar és uniós szabályokat is.

Kutatásunk során empirikus vizsgálatokat nem végeztünk, hanem jogszabályok, Európai Unió-s dokumentumok és a témához kapcsolódó hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésével törekedtünk a pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszonnal összefüggő megállapítások megtételére, következtetések levonására.

Hipotézisünk egyrészt, hogy a rendszerváltás, majd a gazdasági világválság felszínre hozták a pénzügyi szektort érintő szabályozás hiányosságait, amely felszámolása az állam tevékeny jelenlétét igényelte és igényli ma is. Másrészt előfeltevésünk szerint a legjelentősebb reformok napjainkig is, uniós és hazai viszonylatban egyaránt a pénzügyi felügyelet és fogyasztóvédelem területét érintik.

Tanulmányunk megírásával tehát az a célunk, hogy e két kérdésünkre választ kapjunk, és értékeljük mind a pozitív, mind pedig a negatív hozadékát a bevezetett vagy bevezetni kívánt reformoknak.

## 2. Pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozásának kialakulása Magyarországon

A pénzügyi fogyasztóvédelem és szabályozás kialakulásában nagy szerepe van a pénzügyi szektorban jelen lévő piaci kudarcok kormányzat által való kezelésével összefüggő igény megjelenésének. Több modellt különböztethetünk meg aszerint, hogy a piaci folyamatokba az állami beavatkozás mértéke hogyan alakul.

A 19. században bekövetkezett előrehaladás a Laissez-faire elvének meghatározóvá válását hozta. Azonban a 20. században a piac önszabályozó szerepe meghaladottá vált, és igény jelentkezett az állami szerepvállalás iránt. A modern piacgazdasági modellben (amely a valóságban is megvalósult) a piacokon, a fogyasztók és a vállalkozók mellett megjelenik egy harmadik szereplő, az állam. A tevékeny jelenléte a piacon a spontán folyamatoknak bizonyos szabályozottságot kölcsönöz. E felfogás megjelenésével a pénzügyi szektorban a pénzügyi felügyelet és a fogyasztók védelmének szükségessége már nem volt kérdés, tekintve a bankok gazdasági szerepét és „veszélyes üzem” jellegét, valamint az információs aszimmetriát.<sup>3</sup>

---

3 JURAJ, NEMEC, GLEN WRIGHT: *Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Budapest, Aula Kiadó, 2000, 29-32.

Megállapítjuk, hogy az állami beavatkozás iránti igény a piaci kudarcok léte miatt következett be, mivel szükség volt a gazdaságban betöltött szerepei közül, az allokációs, disztributív, szabályozó és stabilizációs szerepei megjelenésére. A piac teljesen szabad, állami kontroll nélküli működése ugyanis elősegítheti a kínálati oldal gyors fejlődését, azonban nem eredményezi a teljes fogyasztói elégedettséget. Ezenfelül a kontroll nélküli pénzügyi piac torzulhatna az esetlegesen megjelenő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és tisztességtelen piaci magatartások által.<sup>4</sup>

A pénzügyi szektor állami felügyeletének nem csak fogyasztóvédelmi teendői vannak. A bankrendszer stabilitásának megóvása az egész gazdaságot védi.

A mai értelemben vett pénzügyi fogyasztóvédelem gyökerei csupán néhány évtizedesek.<sup>5</sup> Hazánkban a rendszerváltás előtt a pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő problémák nagy része nem volt jelen, mivel a bankbetéteket az állam 100%-ban garantálta, illetve e terület nem volt olyan bonyolult és kiterjedt, mint ma.<sup>6</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelem kialakulásának alapjait, mi a pénzügyi felügyelet intézményrendszerének megjelenésében látjuk. Magyarországon a mai pénzügyi felügyelet alapjait lefektető lényeges állomás, a Kossuth Lajos vezetésével 1848. május 1. napján felállításra kerülő Pénzügyminisztérium volt, mivel ezen intézménynek az V. Országos Főszámvevőség Osztálya a magyar pénzügyintézetek felett már felügyeletet gyakorolt. Kossuth Lajos az első bankfelügyeleti döntésével 1848. június 17-én négy felügyeleti biztost nevezett ki.<sup>7</sup> Majd az 1850-60-as években már egyértelmű volt, hogy a bankfiók alapításának lehetőségét korlátozni kellene, azonban az erre irányuló hatékony lépések elmaradtak. Az 1916. évi XIV. törvénycikkkel felállított Pénzügyintézeti Központot tekintik a PSZÁF elődjének. Azonban az erre vonatkozó törvényjavaslat válságos időkben való előterjesztése nem kedvezett a jogszabály által előirányzott egyéb reformoknak. Ez az intézmény volt az első, független és felelős állami pénzügyi felügyelet, melynek célja ekkor még csak a közgazdasági érdekek védelme volt.<sup>8 9</sup>

---

4 HAJNAL Zsolt: A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályok aktuális változásai az Európai Unió jogalkotási folyamatainak tükrében. *Debreceni Jogi Műhely*, 2009/1, 11-23. [Elérhető: [http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1\\_2009/a\\_penzugyi\\_fogyasztovedelmi\\_szabalyok\\_aktualis\\_valtozasai\\_az\\_europai\\_unio\\_jogalkotasi\\_folyamatainak\\_tukreben/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/a_penzugyi_fogyasztovedelmi_szabalyok_aktualis_valtozasai_az_europai_unio_jogalkotasi_folyamatainak_tukreben/) (2017. 12. 12.)]

5 MISKOLCZI BODNÁR Péter – SÁNDOR István: A fogyasztóvédelem európai gyökerű magyar szabályozása I. Második, átdolgozott kiadás Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013.

6 VERES i. m. 7.

7 1848. évi III. törvénycikk a független felelős magyar minisztérium alakításáról.

8 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzügyintézeti Központról 5. §.

9 ASZTALOS László György: Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet.

Az előterjesztő Telszky János pénzügyminiszter szerint a gazdasági válságok a felszínre hozzák a pénzügyi szektort érintő szabályozás hiányosságait, és éppen ezért van szükség e jogszabályjavaslat elfogadására. A javaslat végül elfogadásra került, azonban a Pénzügyi Központ nem minden pénzügyi intézet, csak a tőle kölcsönt vagy hitelt felvevő szervek vonatkozásában végezhetett felügyeleti tevékenységet.<sup>10</sup>

### 1.1. Rendszerváltás előtti szabályozási viszonyok

Megállapításaink szerint a pénzügyi fogyasztóvédelem szükségessége a kétszintű bankrendszer megjelenésével, 1987-től kezdett megjelenni: egyrészt a kereskedelmi bankok egyre összetettebb termékeket kínáltak az ügyfeleknek, másrészt a bankbetétek állami garanciáját 1993-ban felváltotta a piacgazdasági alapokra épülő betétbiztosítás rendszere, melyet már az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) működtet (nem 100%-os betétvédelem).<sup>11</sup>

Megállapítható az is, hogy az 1990-es évek végéig a nagyvállalati hitelezés volt a döntő jelentőségű, kevesebb figyelem hárult a lakossági piacon való hitelezésre. A befektetési lehetőségek is korlátozottak voltak Magyarországon, először speciális lehetőségként került sor kötvénykibocsátásra (1983), azonban 1987-re már ezek a fix kamatozású kötvények az állami garanciavállalás mellett sem jelenthettek megfelelő befektetési formát.<sup>12</sup>

Véleményünk szerint jelentős vitát váltott (és vált ma is) ki a rendszerváltást követően, hogy a kormányzatnak, illetve ezen keresztül a jogalkotásnak (tekintettel a rendszerváltás előtti időszak viszontagságaira) milyen mértékben kell beavatkoznia a piacgazdaság viszonyrendszerébe, és így a fogyasztók védelmébe.

### 1.2. Pénzügyi fogyasztóvédelem a rendszerváltást követően

Fontosnak tartjuk bemutatni a rendszerváltást követő társadalmi, gazdasági, politikai változás eredményeképpen bekövetkező pénzügyi szektorral összefüggő

---

*Pénzügyi Szemle*, 2005/1, 71-90.

10 TELSZKY János: *A magyar állam pénzügyei a háború alatt*. Budapest, MTA Kiadása (1927) 355-356. Idézi ASZTALOS i. m. 81.

11 BETHLENDI András, BODNÁR Katalin: A hazai hitelpiac strukturális változása. A hitelezési felmérés tapasztalatai. *Hitelintézet*, 2005/3, 8-10.

12 HAJNAL (2009): i. m. és LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment, Bankszabályozás, Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013, 444.

változások folyamatának, pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony kialakulásának tanulmányunk szempontjából fontos állomásait.

Közép-Kelet-Európában, így Magyarországon is a történelem talán egyik legnagyobb fordulatát jelentette a kommunista rendszerek átalakulása piacgazdasággá. Az államot jellemző politikai és filozófiai alapokat teljesen meg kellett változtatni, mivel a régi rendszerben a politikai párt irányította a társadalmi és gazdasági folyamatokat. Fogyasztói társadalomról és fogyasztóvédelemről nem beszélhettünk ebben az időszakban, mivel a szocialista gazdaság központba állította az államot és kizárta a versenyt. Ebben az időben a választék hiánya mellett az alapvető szükségletek beszerzése is nehézségekbe ütközött.<sup>13</sup> A rendszer felfogása szerint az árubeség csak önző anyagiasságra csábít, ami nem fér össze a szocialista társadalom építése érdekében végzett önfeláldozó munkával. Az állami beavatkozás a párt hatalmának fenntartását, míg a széles társadalmi rétegek körében az egyenlősítést szolgálta, a versenyző piac teljes elutasítása mellett.<sup>14</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelmi piacot is érintő jelentős változások csak az 1990-es évek végén kezdődtek, amikor mind a lakosság, mind pedig a kis- és közép vállalkozások vagyoni és jövedelmi viszonyai javulásnak indultak.<sup>15</sup> Az 1995-től bevezetett stabilizációs intézkedéseknek köszönhetően megkezdődött a gazdasági fellendülés, és a reáljövedelmek növekedése. 1998-tól a fogyasztási hitelezés is megélénkült és 2005-re már a teljes háztartási portfólió mintegy felét a különböző fogyasztási hitelkonstrukciók adták. Ezzel párhuzamosan azonban 1998-tól kezdve egyre nagyobb mérvűvé vált a fogyasztói eladósodottság, és a lakosság egy adósságspirálban találta magát, amelyre példaként felhozható a svájci frankban nyilvántartott hitelek esete is.<sup>16</sup> A probléma egyik oka a megfelelő pénzügyi fogyasztói kultúra kialakulásának és a tájékozottság hiánya. Azzal, hogy a hitelhez való hozzájutás egyszerűbbé vált, egyre több fogyasztó vett fel hitelt megtakarítási szempontok figyelmen kívül hagyásával.<sup>17</sup>

A fogyasztók védelmével kapcsolatos szabályalkotásra az 1990-es évek közepétől hatással volt az Európai Unió is, mivel Magyarországon ekkor már

---

13 VÖRÖS Miklós: Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztás politikuma az államszocializmus időszakában, *Replika*, 1997/26, 20.

14 BETHLENDI András, Bodnár Katalin (1987) i. m. 8-10.

15 Uo.

16 MISKOLCZI BODNÁR Péter: Tisztességtelenség a deviza alapú kölcsönszerződésekben. *Kassa*, 187-207.

17 HAJNAL (2009) i. m.

részese szeretett volna lenni az integrációnak és 1994-ben megkezdte joganyagának e közösséghez való igazítását.

## **2. Európai Unió és a fogyasztóvédelem<sup>18</sup>**

Magyarország számára az 1990-es évek elején nyílt meg a lehetőség, valamint született meg a széleskörű társadalmi és gazdasági konszenzus az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz. A rendszerváltás megteremtette a szabad döntés esélyét, a magyar külpolitika terén is, így Magyarország 2004-ben csatlakozott egy olyan közösséghez, ahol a pénzügyi (hitelintézeti, befektető, biztosítási) szolgáltatások köre rendkívül átfogóan van szabályozva. A pénzügyi szolgáltatások uniós szabályozásának egyik legfőbb célja a pénzügyi szolgáltató megbízható, kiegyensúlyozott működésének garantálása. A szabályok kisebb része közvetlen fogyasztóvédelmi előírásokat is tartalmaz.<sup>19</sup>

Az Európai Unió alapját a négy szabadság elve, így az áruk, szolgáltatások, munkavállalók és tőke szabad áramlása adja. A fogyasztóvédelem az egységes piac tökéletesítésének egyik alapeleme, amely területen kiterjedt az Európai Unió jog jelenléte, ahol egyaránt találhatóak szektorspecifikus és horizontális érvényű szabályok. Az integráció fontosnak tartja a fogyasztói érdekek magas szintű védelmét, így többek között a tisztességes tájékoztatást, illetve a fogyasztók gazdasági érdeke fontosságának és elsőbbségének elvét, ezért részletes szabályozást dolgozott ki a különféle termékcsoportokra vonatkozó biztonsági és minőségi szabályokra, így az egyes pénzügyi szolgáltatásokra is.<sup>20</sup>

A tagállami fogyasztóvédelmi szabályok az uniós jogon alapulnak. Magyarországnak az integrációhoz való csatlakozás előtt és után számos közösségi jogszabálynak kellett és kell megfelelnie. Az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés módosította a fogyasztóvédelemre vonatkozó Alapszerződésben megfogalmazott rendelkezést, amelyet még a Maastrichti Szerződés (1992) emelt be a szerződésbe és előírta, hogy a fogyasztóvédelmi követelményeket az egyéb közösségi politikák, tevékenységek

---

18 Az uniós pénzügyi fogyasztóvédelem a következő pénzügyi termékcsoportokat érinti: a fizetési számlák, a fogyasztói hitelek, a lakáscélú jelzáloghitelek, a befektetési szolgáltatások, a biztosítási és nyugdíjrendszerek termékei.

19 *EU-csatlakozás 2004*. Budapest, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2003, 118-122.

20 HORVÁTH Henrik: EU-csatlakozás, pénzügyi felügyelet és fogyasztóvédelem, *Európai Füzetek 58. Szakmai összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezetéből*, 6-8. [Elérhető: [http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/63D5A95D-DCC6-4948-96DE-0396D0E80455/0/EUF58\\_PSZAF.pdf](http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/63D5A95D-DCC6-4948-96DE-0396D0E80455/0/EUF58_PSZAF.pdf) (2017. 11. 25.).]

meghatározásakor, végrehajtásakor is figyelembe kell venni.<sup>21</sup> E rendelkezéseket a Lisszaboni Szerződés sem módosította.<sup>22</sup> Az Európai Unióban a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozási tárgykörébe tartoznak a hirdetések, reklámok, a fogyasztók tájékoztatása, a szerződések megkötésére, tartalmára, valamint a jogérvényesítésre és a panaszkezelésre vonatkozó szabályok.<sup>23</sup>

Az alábbiakban szeretnénk a teljesség igénye nélkül kiemelni a pénzügyi fogyasztóvédelemmel összefüggő néhány Európai Unió másodlagos jogi aktust.

Az „*Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról*” (UCP Irányelv) 2005. május 11-én lépett hatályba.<sup>24</sup> E jogi aktus meghatározza, hogy az üzleti életben mi számít tisztességtelen eljárásnak, azonban lévén keretirányelv, ha vannak szektorspecifikus előírások, csak kiegészítő jelleggel kell alkalmazni.<sup>25</sup>

A Pénzforgalmi Szolgáltatási (PSD) Irányelv<sup>26</sup> céljai összetettek, mivel egyrészt megkönnyíti a piacra jutást, ezáltal ösztönözve a versenyt, másrészt a bizalom növelése érdekében védelmet nyújt a felhasználóknak, fogyasztóknak, továbbá elősegíti a költségek csökkentését és a termékpalletta bővülését. Az irányelv konstruálta a pénzforgalmi intézmény fogalmát, amely nem hitelintézet, és nem elektronikuspénz-kibocsátó intézmény. A jogi aktus nagy hangsúlyt helyez a fogyasztók védelmére annak rögzítése mellett, hogy a vállalkozások és a fogyasztók nincsenek ugyanabban a helyzetben, ezért nincs szükségük ugyanarra a védelemre. Azonban elismeri annak lehetőségét, hogy

---

21 JENEY Petra – LATTMANN Tamás: *Fogyasztóvédelmi politika*. In: KENDE Tamás – SZÚCS Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikába. Budapest, Complex Kiadó, 2009, 642.

22 VERES Zoltán: Európai dimenziók: A fogyasztóvédelmi szabályozás a közösségi jogban, különös tekintettel a pénzügyi szektorra. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4, 129-154.

23 VERES Zoltán: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: Gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4, 194-205.

24 Az Európai Parlament és Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról, valamint a 84/450/EGK Tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK, és a 2002/65/EK Európai Parlamenti és Tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet módosításáról.

25 KELEMEN Kinga: *A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv tükrében*. In: VÖRÖS Imre (szerk.): Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem. Egy európai jogi irányelv átültetésének margójára, Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2007, 56.

26 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/64/EK irányelve (2007. november 13.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

a tagállamok a mikroállalkozásokat ugyanolyan bánásmódban részesíthessék, mint a fogyasztókat.<sup>27</sup>

Ezt követően az integráció 2008-ban megalkotta az Európai Parlament és Tanács 2008/48/EK irányelvét.<sup>28</sup> Az irányelv megalkotásának elsődleges indoka, hogy a korábbi szabályok nem tudták megfelelően egységesíteni az egyes tagállamok hitel-megállapodásokra vonatkozó szabályait, sőt a minimum harmonizáció elve további különbségeket eredményezett. Előzőekkel szemben ezen új irányelv már a teljes harmonizáció elvére helyezkedik, így sem a fogyasztó előnyére, sem a hátrányára nem lehet eltérni az egyes rendelkezésektől. E jogi aktussal a későbbiekben is foglalkozunk.<sup>29</sup>

Ki kell még emelnünk az Európai Parlament és Tanács 2002/65/EK irányelvét, amely a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások forgalmazásával, távértékesítéssel foglalkozik,<sup>30</sup> valamint a *Betétesek védelme érdekében megalkotott a betétbiztosítási rendszerekről* szóló irányelvet, amely a bankrendszer stabilitásának és a betétesek védelmének növelése érdekében minimális harmonizációs szinten harmonizálja a betétvédelmet.<sup>31</sup> Végül felsorolás szinten szeretnénk szólni az életbiztosítás (nem életbiztosítás) irányelvekről,<sup>32</sup> a pénzügyi eszközök piacáról szóló MiFID (ISD2) irányelvről,<sup>33</sup>

---

27 A hatályos pénzforgalmi szabályozás és a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2007/64/EK irányelv PSD (20)-(29).

28 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (2008. április 23.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, Európai Unió Hivatalos Lapja, L 133/66

29 VARGA Nelli: A fogyasztói hitel-megállapodások szabályozása, figyelemmel az EU-s irányelvre. *Fogyasztóvédelmi Szemle*, 2010/3, 43-50.

30 Az Európai Parlament és Tanács 2002/65/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a fogyasztói pénzügyi szolgáltatások távértékesítéssel történő forgalmazásáról, valamint a 90/619/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK irányelv és a 98/27/EK irányelv módosításáról.

31 Az Európai Parlament és Tanács 94/19/EK irányelve (1994. május 30.) a betétbiztosítási rendszerekről.

32 Az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1973. július 24-i 73/239/EGK első tanácsi irányelv (HL L 228., 3.), illetve A közvetlen életbiztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1979. március 5-i 79/267/EGK első tanácsi irányelv (HL L 063., 1.).

33 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

a Befektetők védelmére vonatkozó transzparencia irányelvről,<sup>34</sup> valamint az Értékpapír-kibocsátók kötelezettségeit magába foglaló Prospektus irányelvről.<sup>35</sup>

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a fogyasztók védelmével összefüggésben kiterjedt Európai Unió joganyag áll rendelkezésünkre, amelyek többségében irányelvek, így csupán az elérendő célt határozzák meg, míg az eszközök megválasztását a tagállamokra hagyják.

### 3. Pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony

Fogyasztói jogviszony a polgári jogi keretek között létező, speciális jellemzőkkel rendelkező jogviszony. Sajátossága, hogy mellérendelt felek állnak a két oldalon, úgy, hogy a fogyasztó szükségleteinek kielégítésére törekszik, a másik szerződő fél pedig gazdasági-pénzügyi célokat valósít meg ezen ügylete által. Jellemzője továbbá, hogy a fogyasztó és a pénzügyi szervezet (pl.: bank) közötti pénzügyi ügyleti jogviszony, a fogyasztó hátrányára aszimmetrikus, például egyre bonyolultabbak a pénzügyi konstrukciók, illetve a fogyasztó gyakran nem érti a különböző pénzügyi lehetőségeket, és e lehetőségek közötti különbségeket, mivel nincs megfelelő szakmai tudás birtokában.<sup>36</sup>

E jogviszony sajátosságai közé tartozik még, hogy az ügylet tárgya mindig valamilyen szolgáltatás és ezért azok a fogyasztóvédelmi előírások, amelyek a termékek fizikai megjelenítéséhez kapcsolódnak, nem értelmezhetők a pénzügyi szektor kapcsán. Ezen nem változtat az a tény sem, hogy a gyakorlatban az egyes szerződési konstrukciókat gyakran terméknek nevezik.<sup>37</sup> Meg kell jegyeznünk továbbá, hogy e szolgáltatások esetében mind a szolgáltatás, mind pedig az ellenszolgáltatás pénz vagy értékpapír, amely konstrukciókat három csoportba tudjuk sorolni. Az első esetben az ügyfél a pénzt, értékpapírját a szolgáltatóra bízta megőrzés vagy kezelés céljából, azzal, hogy megadott határidőben azt a szolgáltatótól valamilyen formában és mértékben visszakapja (pl.: értékpapírletét-

---

34 Az Európai Parlament és Tanács 2004/109/EK irányelve (2004. december 15.) a szabályozott piacra bevezetett értékpapírok kibocsátóival kapcsolatos információkra vonatkozó átláthatósági követelmények harmonizációjáról és a 2001/34/EK irányelv módosításáról.

35 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/71/EK irányelve (2003. november 4.) az értékpapírok nyilvános kibocsátásakor vagy piaci bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról és a 2001/34/EK irányelv módosításáról.

36 [http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_75\\_penzugyi\\_fogyasztovedelem.pdf/43952f5d-32e9-41bf-b0c8-6854b9a3f588](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_75_penzugyi_fogyasztovedelem.pdf/43952f5d-32e9-41bf-b0c8-6854b9a3f588) (2017. 11. 25.)

37 MISKOLCZI BODNÁR Péter: Fogyasztóknak nyújtott hitel. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter: Fogyasztóvédelmi jog II. Fogyasztói szerződések. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016.

szerződés). A második csoportban az ügyfél pénzt kap a szolgáltatótól azzal, hogy azt később vissza kell fizetnie. Végül az utolsó esetben a szolgáltató az ügyfél megbízását hajtja végre valamely harmadik személy terhére vagy javára.<sup>38</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelem területe meglehetősen képlékeny, emiatt jogrendszerbeli elhelyezkedése sem tisztázott, kérdéses, hogy a pénzügyi jog vagy inkább a fogyasztóvédelmi jog területén helyezkedik el, és versenyjogi relevanciával is rendelkezik.<sup>39</sup> Szabályozásának három fő iránya van, így anyagi jogi fogyasztóvédelem, amelynek központjában a létrejött pénzügyi jogviszony tartalmának szabályozása áll.<sup>40</sup> A második csoportot az információs, illetve tájékoztatási szabályok jelentik, míg a harmadik csoportot a jogérvényesítésre vonatkozó eljárási szabályok alkotják (panaszkezelés, a hatósági jogérvényesítés, az alternatív vitarendezési technikák és a bírósági eljárások).<sup>41</sup> Ezen utóbbi eset határozza meg, hogy ha a fogyasztóvédelmi jogviszonyban a fogyasztót sérelem éri, milyen különböző igényérvényesítési lehetőségek állnak rendelkezésére. A továbbiakban vázlatosan áttekintjük, hogy a rendszerváltást követően milyen jogvédelmi eszközök álltak a fogyasztó rendelkezésére.<sup>42</sup>

Ha a fogyasztót sérelem érte, először meg kellett próbálnia orvosolni a sérelmet, a másik féllel való tárgyalások útján. Ha a megbeszélések nem vezettek eredményre, akkor fordulhatott a PSZÁF-hoz (integráció előtt: Állami Biztosításfelügyelet, Állami Bankfelügyelet, Állami Értékpapír-felügyelet, Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete), amely a fogyasztóvédelmi feladatok ellátásával összefüggő eljárása keretében vizsgálta ki a fogyasztói panaszt. Ennek érdekében az intézmény kialakított egy olyan rendszert, ami lehetővé tette a fogyasztói bejelentések fogadását és elbírálását. Azonban meg kell jegyeznünk, hogy a PSZÁF csak a hatáskörébe tartozó intézményekkel összefüggésben felmerülő panaszok esetén járhatott el, valamint e szervezetek esetében vizsgálhatta a fogyasztóvédelmi jellegű szabályok betartását. Ezenfelül az intézmény gyakran élt preventív eszközökkel is, így felvilágosítást adott a pénzügyi szervezetek szolgáltatásaival kapcsolatban, illetve bővítette

---

38 SZEBELÉDI Ferenc: A pénzügyi fogyasztóvédelem jogérvényesítési kérdései, *Themis*, 2012/október, [Elérhető: [https://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS\\_2012\\_okt.pdf](https://www.ajk.elte.hu/file/THEMIS_2012_okt.pdf) (2017. 11. 23.)] 100-101.

39 MISKOLCZI BODNÁR Péter: Fogyasztók megtévesztéssel szembeni védelme a pénzügyi szektorban, *Pénzügyi Szemle*, 2014/1. 7-26.

40 MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Fogyasztói szerződések* egyetemi jegyzet. Budapest, Patrocinium Kft., 2015, 109.

41 MISKOLCZI BODNÁR Péter – SÁNDOR István: *A fogyasztók informálása*. In: Fogyasztóvédelmi jog I. Bevezetés a fogyasztóvédelmi jogba. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2016, 60-70.

42 SZEBELÉDI i. m. 103-104.

a fogyasztó pénzügyi ismereteit, azaz hozzájárult a pénzügyi és fogyasztói tudatosság kialakításához. A fogyasztók széles tömegeit érintő kérdésekben hatékony eszköz volt a helyszíni ellenőrzés vagy a próbavásárlás, amelyek olyan esetekben is eredményre vezethetnek, amikor más igénybe vehető eszközök kudarcot vallának.<sup>43</sup>

Ha a fogyasztó nem volt elégedett a fent említett intézmény javasolt megoldásával, bírósághoz vagy a PSZÁF keretein belül működő Békéltető Testülethez fordulhatott.<sup>44</sup> E testületek hatásköre a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitára, a termék vagy a szolgáltatás minőségével, a termék biztonságosságával, valamint a termékfelelősség körében felmerült problémák rendezésére terjedt ki.<sup>45</sup>

Speciális megoldásként ki kell emelnünk az ombudsman eljárását, mint a fogyasztók által igénybe vehető lehetőséget. Az intézmény létrehozásának indoka a növekvő és bürokratizálódó állam, polgáraival szembeni túlhatalmát ellensúlyozta. Az ombudsmannak jelentős szerepe volt a rendszerváltást követően a civil társadalom fejlesztésében a kelet- és közép-európai államokban, mivel a totalitárius rendszerek hagyatéka a passzív polgárság volt.<sup>46</sup> Az ombudsman szerepe éppen ezért volt kiemelkedő jelentőségű a hazai fogyasztóvédelemben is. Az Alkotmányban a fogyasztói jog, a fogyasztók védelemhez, biztonsághoz való joga stb. nem szerepelt, pedig az országgyűlési biztoshoz fordulás egyik feltétele az alapvető jogokkal összefüggésben bekövetkezett sérelem vagy ennek közvetlen veszélye. A fogyasztói alapjogok, mint a fogyasztók egészségének és biztonságának védelméhez, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, az oktatáshoz és tájékoztatáshoz, jogorvoslathoz és a kárigények érvényesítéséhez, a fogyasztói érdekképviseltek létrehozásához való jog nem voltak beilleszthetőek maradéktalanul az Alkotmány rendszerébe.<sup>47</sup>

---

43 SZEBELÉDI i. m. 105.

44 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről hozta létre.

45 <http://bekeltet.hu/jog/> (2017. 11. 21.)

46 DINSDALE, Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Országgyűlési Biztosok Hivatala: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, 29-30.

47 Az Alkotmány nevesítette azonban többek közt a bírósági igazságszolgáltatáshoz, a jogorvoslathoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a gazdasági és társadalmi érdekek védelme céljából a szervezetek alakításához, illetve az ahhoz való csatlakozáshoz való jogot. Így vannak olyan fogyasztóvédelmi jellegű sérelmek, amelyek esetén nem lehetett igénybe venni az intézmény segítségét, ám nem volt kizárt bírósági jogvédelem megalapozott igénylése.

Az állampolgárok tehát a fogyasztói sérelmeik megoldása érdekében a fogyasztóvédelmi hatóságok helyett fordulhattak az ombudsmanhoz is, mely választásnak az egyik oka lehetett, hogy a fogyasztóvédelem területén működő specifikus intézmények nem működtek megfelelően, a másik, hogy az állampolgárok nem tartották alkalmasnak ezen intézményeket a probléma megoldására. Azonban több kutatás azt bizonyította be, hogy (ombudsmanok évenkénti beszámolóinak áttekintése során) kevés számú panasz érkezett fogyasztóvédelmi ügyben. A fogyasztói jogokat az alkotmány tételesen nem tartalmazta, így fogyasztói alapjogok megsértésére közvetlenül hivatkozni nem lehetett, valamint további szűkítést jelentett, hogy az országgyűlési biztos eljárására csupán az 1993. évi LIX. törvényben meghatározott hatóságok, illetve a közszolgáltatást végző szervek (melynek értelmezése sokszor gondot jelentett) eljárása esetén volt lehetőség.<sup>48</sup> Érdekességképpen megemlítjük, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2001. évi törvény és a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi törvény módosításával 2012-ben létrejött a pénzügyi jogok biztosának tisztsége. Fő feladata a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevők jogainak védelme, valamint felvilágosítás, tájékoztatás, a pénzügyi kultúra fejlesztése. A biztos működésének és tevékenységének részletes szabályait a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter rendeletben állapította meg. A jogszabály szerint mind a természetes személyek, egyéni vállalkozók és mikro-vállalkozások fordulhatnak a pénzügyi szervezetek eljárásával kapcsolatosan a pénzügyi jogok biztosához.<sup>49</sup>

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a fogyasztói érdekérvényesítés kapcsolatba hozható a versenyjoggal is. A versenyszabályozás feladata elsősorban a verseny védelme, valamint közvetett célja a fogyasztói jólét feltételeinek előmozdítása. A verseny védelme, így a potenciális fogyasztókért folytatott küzdelem, és a vállalkozók közötti versengés biztosítása, a fogyasztók számára számos előnnyel jár, éppen ezért e területén fontos cél a fogyasztó, mint a piac leggyengébb láncszemének közvetlen védelemben részesítése.<sup>50</sup> Azonban meg kell említenünk, hogy a versenyjogi fogyasztóvédelem eltér az általános értelemben vett fogyasztóvédelmi jogtól (pénzügyi fogyasztóvédelemtől is), mivel a versenyjogi jogsértés megállapítására csak közérdek védelme

---

48 VERES Zoltán: *A Pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései. Jogdogmatikai, történeti, rendszertani alapok jogalkalmazási és metajurisztikus kitekintéssel*. PhD értekezés, Budapest, PPKE JÁK DI, 2017, 35., 80.

49 VERES (2017) i. m. 204-205.

50 MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A versenytörvény magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2002. 73.

érdekében kerülhet sor, valamint ilyen esetben a fogyasztó a Gazdasági Versenyhivatalhoz fordulhat sérelmeinek orvoslása végett.<sup>51</sup>

### 3.1. Fogyasztó mint a jogviszony gyengébb alanya

Fontos követelmény, hogy a pénzügyi szervezetek ne élhessenek vissza azokkal a többletinformációkkal, amelyekkel a többi szereplővel szemben rendelkeznek az egyes pénzügyi termékekről. Megállapítható, hogy az egyes piaci szereplők oldalán mások hátrányára jelentkező információs aszimmetria a pénzügyi piacon különösen könnyen kialakul. A szakmai fölény miatt létrejövő helyzet pedig nem csupán az egyes befektető számára jelenthet problémát. Ezért a fogyasztó védelme több megfontolásból szükséges, így például szociális megfontolásból, mivel a fogyasztó a gyengébb fél, aki védelemre szorul, vagy gazdasági megfontolásból, mivel a fogyasztó a gazdasági folyamatok részese, aki alakítja azokat (fogyasztók nagy tömege komoly gazdasági kockázatot is jelenthet).<sup>52</sup>

A fogyasztó védelmének szükségessége kapcsán számos elmélet született. Az intervencionalisták véleménye szerint a kiindulópont az, hogy a gazdasági kapcsolatokban a fogyasztó gyengébb fél a gyártóhoz, kereskedőhöz, szállítóhoz képest. Mivel gyengébb a pozíciója és kiszolgáltatott is, védeni szükséges a piacon jelentkező problémáktól. E felfogás szerint az állam feladata a szükséges szabályozási keret létrehozása. A liberális, azaz laissez faire-re épülő modell az állam helyett a piaci önszabályozásnak juttatja a jelentős szerepet. E nézet szerint a verseny (önmagában) képes a tisztességtelen elemeket kiszorítani a piacról. A fogyasztót döntésre képes egyénnek tekintik, aki képes összegyűjteni és mérlegelni a döntéshez szükséges információkat, majd meghozni azt. Az állam szerepe ebben az esetben a tisztességes verseny feltételeinek megteremtésére korlátozódik.

E két véglet között átmenetet képező elképzelések is vannak, így például az szituáció-függő elmélet, amely szerint olyan piaci környezetet kell megteremteni, amelyben a fogyasztó képes önálló döntést hozni. Ennek eredményeképpen egyszerre érvényesül a verseny szabadsága és a fogyasztói autonómia, az olyan helyzetekben, amikor pedig ez nem lehetséges, fogyasztóvédő rendelkezéseket kell bevezetni.<sup>53</sup>

Összefoglalva tehát szükség van az állam oldaláról a fogyasztót védő szabályok megalkotására, mivel ha a fogyasztókat a piac önszabályozó mechanizmusára

---

51 Uo.

52 CSERES Katalin Judit: *Competition Law and Consumer Protection*. Hague, Kluwer Law International, 2005, 172-180.

53 CSERES Katalin Judit (2005) i.m. 172-192.

hagyjuk, számos hátrány érheti őket. Például a fogyasztók hajlamosak kis összegű, kis kockázatra való biztosítások megkötésére is, amelyek azonban nem érik meg. Az alanyok gyakran nem mérik fel körülményeiket és a költségek magasabbak, mint a biztosított, bekövetkezhető kár, illetve hajlamosak túl magas önrészt választani, miközben veszítenek azon, hogy sokkal magasabb díjat fizetnek annál, mint amennyit a későbbi kártérítések indokolnának. Továbbá a hitelfelvételhez kapcsolódóan is a fogyasztó által figyelembe nem vett kettős veszély állhat fenn, mivel a hitelező gyakran előírja valamilyen fedezeti biztosítás megkötését (sokszor nem az ügyfél valós igényeinek megfelelő), illetve a hitel lejárta után a biztosítással sem foglalkozik a korábbi adós, így a vagyontárgy biztosítatlan marad, fokozva a kiszolgáltatottságot.<sup>54</sup>

### 3.2. Fogyasztói jogok

A (pénzügyi) fogyasztóvédelem feladata a fogyasztói jogok érvényre juttatása. John F. Kennedy 1962-es kongresszusi beszéde mérföldkövet jelentett a fogyasztói jogok elismerése kapcsán, melyben fogyasztói jogokként jelölte meg a biztonsághoz, az információhoz, a választáshoz és a képviselőlethez való jogokat. E katalógust később számos dokumentum átvette, majd kiegészítette, így például az ENSZ Közgyűlésének a Fogyasztóvédelmi Irányelvek elfogadásáról szóló határozata, illetve az Európai Tanács által 1973-ban elfogadott Fogyasztóvédelmi Alkotmány, amely utóbbi kísérletet tett elhatárolni a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos állami és vállalati feladatokat. Meg kell említenünk továbbá az Európai Tanács által elfogadott „*Az Európai Gazdasági Közösség első, előzetes programja a fogyasztók védelmének és informálásának politikájáról*” című határozatot, amely szerint a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, a fogyasztók vagyoni érdekeinek védelme, a jogorvoslathoz való jog, a tájékoztatáshoz és oktatáshoz való jog, illetve a meghallgatáshoz és a fogyasztók érdekeinek képviseléséhez való jog is az alapvető elvek közé tartozik.<sup>55</sup>

Megállapíthatjuk, hogy a mai napig mind az általános, mind a pénzügyi fogyasztóvédelem terén a fogyasztót az Európai Tanács fent említett dokumentumában említett 5 alapvető jog szükségképpen megilleti, azonban az idők folyamán ezek további jogosultságokkal egészültek ki.

---

54 VINCZE János: *Fogyasztóvédelem a pénzügyi piacokon és a viselkedés gazdaságtan*. In: VALENTINY Pál, KISS Ferenc László, NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás* 2011. Budapest, MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 2012, 250-251.

55 VERES (2013) i. m. 3.

### 3.3. Pénzügyi szervezet

A pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony másik oldalán a pénzügyi szervezet áll, aki a fogyasztóhoz képest előnyösebb helyzetben van, illetve az egész szektort nézve a pénzügyi közvetítőrendszer részeként is tekinthetünk rá. Mivel e pozíció elemzésére is kitérünk a gazdasági válságot követő időszakot elemző részben, ezért csak néhány szóban szólnánk a jellemzőivel kapcsolatban.<sup>56</sup>

A pénzügyi szervezetek szigorúan szabályozott vállalkozások. A működésük feltételezi a széleskörű informáltságot és felkészültséget az adott pénzügyi piaci szektorban.<sup>57</sup> Ezen entitásoknak éppen a pénzügyi jogviszony aszimmetrikus jellege miatt érvényesíteni kell a fogyasztói döntéshozatal során és szerződéses kapcsolatban olyan fontos elveket, mint a közérthetőség, átláthatóság, kiszámíthatóság, az információkhoz való hozzáférés. Ezen alapelvek megvalósulását segíti a fogyasztók, szolgáltatás igénybevételét megelőző teljes körű tájékoztatása. Fontos alapelv továbbá a pénzügyi jogviszony létrejötte és fennállása alatt a jóhiszeműség és tisztességesség, amelyek leginkább a tisztességes szerződési feltételek és a díjak meghatározása során tudnak érvényesülni. A fogyasztóvédelmi előírásoknak ezenkívül be kell épülniük a pénzügyi szervezet működési rendszerébe és a pénzügyi szervezeteknek eljárásaik során alkalmazniuk kell azokat. Fontos elv továbbá a rendkívüli eseményekre (pl.: vis maior) való felkészülés, amely események bekövetkezése esetén az intézményeknek a fogyasztó megváltozott teherbíró képességét figyelembe kell venniük és méltányos eljárást kell biztosítaniuk.<sup>58</sup>

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF) szóló 1999. évi CXXIV. törvény a 2. § szerint pénzügyi szervezet fogalma alá tartozik: „...a pénzügyi szolgáltatási, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, a befektetési szolgáltatási, a kiegészítő befektetési szolgáltatási, az elszámolóházi, a befektetési alapkezelési, árutőzsdei, a biztosítási, biztosításközvetítői, a biztosítási szaktanácsadói tevékenységet végző szervezet, illetve személy, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, a magánnyugdíjpénztárak, közraktárak, kockázati tőketársaságok, kockázati tőkealapok, kockázati tőkealap kezelők, valamint a tőzsdék és tagjaik (a továbbiakban együtt: pénzügyi szervezetek)(...)”. Ezen összevont definíció a 2008-as gazdasági világválságig (lényegét tekintve azt követően) nem változott.<sup>59</sup>

56 NAGY Zoltán: *Pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései*. 218. [Elérhető: [http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/207\\_223\\_Nagy\\_A.pdf](http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/207_223_Nagy_A.pdf) (2017. 11. 23.).]

57 Uo.

58 NAGY i. m. 222-223.

59 A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF) szóló 1999. évi CXXIV. törvény a 2. §.

Megállapíthatjuk, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer egésze a bizalomra épül. A gazdasági válságot megelőzően a fogyasztók fokozott bizalommal fordultak a pénzügyi szervezetek felé, mivel hittek azok szakmai felkészültségében és abban, hogy a legjobbat akarják számukra. Azonban a válság hatására rá kellett jönniük, hogy gyakori a pénzügyi szervezetek tisztességtelen piaci gyakorlata. E hátrányok kivédésére azonban a fogyasztók önállóan nem voltak képesek, így a 2008-as válságot követően az állam komoly lépéseket tett a pénzügyi fogyasztói jogviszony területén is. A következő fejezetekben éppen ezért a pénzügyi és gazdasági világválságot követő pénzügyi szektort és fogyasztóvédelmi jogviszonyt is érintő változásokat vesszük górcső alá.<sup>60</sup>

#### **4. A pénzügyi fogyasztóvédelem alakulása a 2008-as pénzügyi-gazdasági válságot követően**

A 2008-as pénzügyi válság talán egyetlen pozitív hozadékként értékelhető, hogy a társadalmi figyelem fókuszába került a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem szükségességének a gondolata. Ekkor kerültek felszínre olyan problémák, amelyek egy része már korábban ismert volt, de a válság mutatott rá igazán a szabályozás hiányára.

A gazdasági, pénzügyi válság következtében a jogi szabályozás arra törekedett, hogy választ adjon ezekre a kérdésekre, amelyeket a válságtól függetlenül már azt megelőzően is szükségszerűen szabályozni kellett volna. Ilyen területként említhető a teljesség igénye nélkül: a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának és felügyeletének a megerősítése, a pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítése vagy a hitelezés újraszabályozása.<sup>61</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelemre többnyire a hitelezéssel kapcsolatos jogvitákon keresztül helyeződött a hangsúly. A pénzügyi gazdasági válság kifejezetten rávilágított arra, hogy az abszolút liberális, teljességgel megengedő szabályozás nem hogy elősegítené a pénzügyi piacok stabilitását, hanem aláássa azt, és a válságok kialakulása esetén elkerülhetetlenné teszi az állami beavatkozást.<sup>62</sup>

A globális válság révén nem csak Magyarországon, de a világ jelentős részén komoly veszteségek érték a fogyasztókat. Az egyes pénzügyi szolgáltatásokban és intézményekben csaldott fogyasztók száma drasztikusan megnőtt.

---

60 NAGY i. m. 222-223.

61 NAGY i. m. 208.

62 KÁLLAI Zoltán, KŐSZEGHY Tamás: Válságkezelés vagy mindennapi gyakorlat? Kereskedelmi banki tapasztalatok a likviditási válságban. *Hitelintézet*i Szemle, 2009/3. 187.

A kiábrándultság a pénzügyi szolgáltatók gyakran nem teljes körű vagy megtévesztő tájékoztatására, továbbá a pénzügyi tájékoztatlanyságból adódó nem kellően körültekintő fogyasztói döntéshozatalra vezethető vissza.<sup>63</sup> A pénzügyi szolgáltatások olyan szakmai döntést és a jogi ismeretek tekintetében felkészült fogyasztót feltételeznek, amelyek általában nem voltak jellemzők egy átlagfogyasztóra, de sajnos hazánkban a pénzügyi kultúra alacsony foka miatt ez napjainkban is elmondható. A legnagyobb problémát tehát a válság idején is az okozta, hogy a fogyasztók nem voltak kellően tájékozottak a pénzügyi termékek működését és kockázatát érintően. Ehhez hozzájárult a fogyasztók és szolgáltatók között általánosan fennálló aszimmetria, mivel a válság következményeként megjelenő veszteségek jórészt a fogyasztókat érintették. A felek között fennálló, információs aszimmetria alapvetően két problémára vezethető vissza, amelyet a pénzügyi fogyasztóvédelem tud kiegyenlíteni. Tekintettel arra, hogy a XXI. század fogyasztói társadalmát a tömegtermelés határozza meg, a piacon jelen lévő termékek csaknem száz százalékát olyan hatalmas iparvállalatok állítják elő, amelyek által alkalmazott technikák a hétköznapi fogyasztók számára nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán ismerhetők meg. Ezek az információk nem, vagy csak jelentős akadályok leküzdése során, rendkívüli költségek és időigényes módon voltak beszerezhetőek a válság idején és napjainkban is. Ez az aszimmetria végső soron oda vezetett, hogy a pénzügyi szolgáltatók által meghatározott feltételeket a fogyasztók automatikusan elfogadták, azonban ez a magatartás komoly károkat okozott nem csak a fogyasztók körében, hanem társadalmi és gazdasági szinten egyaránt.<sup>64</sup>

A fogyasztók bizalma így nagymértékben csökkent a pénzügyi szervezetek és a pénzügyi piacok iránt. A bizalomvesztés, a kiábrándult fogyasztók tömege erodálta a piacot, amely a pénzügyi stabilitás elvesztéséhez vezetett.<sup>65</sup>

Az elmúlt évtized tapasztalatainak tükrében megállapítható tehát, hogy a pénzügyi szolgáltatások piacán töredékes információk birtokában a pénzügyi fogyasztó rendkívül kiszolgáltatottá vált, így szükségessé vált a tájékoztatás szélesebb körű kötelezettségét előíró jogszabályi struktúrának a kialakítása mind a fogyasztói hitelek, mind az egyes megtakarítási formák vonatkozásában,

---

63 LENTNER i. m. 432.

64 CZAJLIK István, HORVÁTH Anna, SZ. PAP Judit: *Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment, bankszabályozás – pénzügyi fogyasztó-védelem*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem Tankönyvkiadó, Budapest, 2012, 432.

65 KOLOZSI Pál, LENTNER Csaba, TÓTH Gergely: *A pénzügyi válságkezelés lehetséges alternatívái Magyarországon és az Európai Unióban*. *Gazdasági Jog*, 2009/12., 20.

a gyengébb piaci pozíciójú fogyasztó helyzetének javítását elősegítve.<sup>66</sup> A legjelentősebb reformok mind a mai napig az uniós és hazai viszonylatban is a pénzügyi felügyeletet érintették, illetve érintik. A pénzügyi fogyasztóvédelem kvázi új területként, napjainkban is azzal a célkitűzéssel jelenik meg, hogy a fogyasztók tájékoztatása és megfelelő védelme biztosítva legyen. 2011-ben történt meg a PSZÁF fogyasztóvédelmi hatósági felhatalmazása. Ettől kezdve a fogyasztóvédelmi ellenőrzési tevékenység explicit módon jelen van a hazai pénzügyi felügyelet tevékenységében.<sup>67</sup> A fogyasztói jogviták gyors és költséghatékony rendezése érdekében ugyanekkor felállított alternatív vitarendezési fórum, a Pénzügyi Békéltető Testület manapság egyre népszerűbb, és jelentős szerepet kap.

## **5. Az állami szerepvállalásról és a pénzügyi fogyasztóvédelem alkotmányjogi megalapozottságáról**

Alaptörvényünk M) cikk (2) bekezdése immár kifejezetten említi a fogyasztóvédelmet, amelynek értelmében: „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”<sup>68</sup>

Az Alaptörvény fogyasztóvédelmi rendelkezése mindenekelőtt megfelelő intézményrendszer működtetését és a fogyasztók érdekeit védő jogszabályok megalkotását, illetve azok érvényre juttatását követeli meg az államtól. Az Alaptörvény a tisztességes gazdasági versennyel egy cikkben említi a fogyasztóvédelmet. Ebből következhet olyan értelmezés, hogy a jogalkotó a tisztességes piaci verseny érdekében, illetve ahhoz kapcsolódóan kívánja biztosítani a fogyasztók védelmét.<sup>69</sup>

A világgazdasági válság, majd az eurózána válsága és ezek magyarországi hatásai következtében – különös tekintettel a fejletlen jogi környezetre és a nemzeti valutánk rendkívüli sérülékenységére Magyarországon mára kialakult egy hatékony pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozás.<sup>70</sup>

---

66 HAJNAL (2009): i. m. 12-13.

67 LENTNER i. m. 444.

68 Alaptörvényünk M) cikk (2) bekezdése.

69 BENCsik András: A fogyasztóvédelem, mint az alapjogvédelem új eszköze. *De iurisprudentia et iure publico* 2011/ 2. 34.

70 VERES Zoltán: A pénzügyi fogyasztóvédelem alkotmányos megalapozása felé, *Közjogi Szemle*, 2016/1, 41-50.

Az optimálisan működő piac elérése érdekében az állam beavatkozhat egyrészt közvetlenül a hatósági szerepvállalás kereteit erősítve, protekcionista jellegű jogi szabályozás által, másrészt a jogszabályi kötelezés rendszerének preventív funkcióit erősítve is, az előzetes tájékoztatásra, valamint a fogyasztók oktatásának és jogorvoslati jogának erősítése helyezve a hangsúlyt („Bourgoignie-féle” megközelítés), ezzel a tudatos pénzügyi fogyasztói attitűd kialakulását szolgálva. Fontos ugyanakkor, hogy az alkalmazott módszertől függetlenül a kormányzati bürokrácia kiterjesztésével járó állami beavatkozás volumenének növelése már önmagában is eredményezhet piaci aszimmetriát a szabadpiaci versenynek, illetve kínálati oldal fejlődésének gátat szabva olyan tökéletlen piacot létrehozva, amelyben a kínálat nem követi a valós fogyasztói keresletet. A piacgazdaságok alapvető kérdése tehát az egyén jogainak védelme és a piac szabad működése között feszülő éles határvonal megfelelő meghatározása.<sup>71</sup> Egyrészt lehetővé kell tenni ugyanis, hogy megfelelő gazdasági és társadalmi körülmények alakulhassanak ki a kínálati oldal fejlődéséhez, másrészt pedig emellett mégis hatékony kontrollt kell biztosítani a fogyasztók védelméhez. A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozásnak is ezen ambivalens viszonyrendszerben kell reagálnia az aktuális pénzügyi piaci folyamatokra és a fogyasztói társadalom elvárásaira.<sup>72</sup>

### 6. Pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony specialitása

Tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelem egy meglehetősen komplex, interdiszciplináris jogterület, a szabályozási körébe esik a fogyasztással összefüggő jogviszonyokon túl, a fogyasztó és kereskedő, fogyasztó és termelő közötti kötelmi jogviszony és azok a jogviszonyok is, amelyeknek a joghatásai közvetlenül érintik a fogyasztókat.<sup>73</sup> A pénzügyi piacok fogyasztója más piaci fogyasztókhöz képest még inkább kiszolgáltatott helyzetben van, így a cél nem lehet más, mint ennek a gyengébbik félnek a hatékony védelme a kereskedelmi ügyletek területén. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény a fogyasztó fogalmát kibővíti.<sup>74</sup> „Az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki, árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos

---

71 CHRIS, Skinner: *The future of Investing in Europe's markets after MiFID*, West Sussex, John Wiley and Sons, 2007.

72 CHRIS, Skinner (2007) i. m.

73 FAZEKAS Judit: *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex, 2007, 75.

74 1997. évi CLV. tv. a fogyasztóvédelemről 2. §. a).

kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.” A fogyasztó tehát csak olyan természetes személy lehet, és erre az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is rámutat, aki foglalkozásán, illetve gazdasági céljain kívül eső saját ügyleteiben jár el.<sup>75</sup> Fogyasztónak kell tekinteni azonban azokat is, akik érdeklődnek a szolgáltatás iránt, vagy ajánlatot tesznek.<sup>76</sup> A Pénzügyi Békéltető Testület szorgalmazta a pénzügyi fogyasztó fogalmának további kiterjesztését az egyes vállalkozásokra és a jogi személyekre is.<sup>77</sup> A békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában fogyasztónak minősül a fentiekén túlmenően az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is, amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje is.<sup>78</sup>

Látnunk kell azonban, hogy egységes európai fogyasztói fogalomról nem beszélhetünk, annak ellenére, hogy a fogyasztóvédelmi irányelvek hasonló fogyasztói fogalmakat használnak, mivel a tagállamok eltérő módon szabályozzák a fogyasztó fogalmát, különböző szabálycsoportra kiterjesztve a fogyasztóvédelmi szabályozás személyi hatályát.<sup>79</sup>

A 93/13/EGK irányelv a fogyasztó fogalma alatt ért minden olyan természetes személyt, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén. Ugyanezt a fogalmat használja a 2008/48/EK irányelv is a pénzügyi fogyasztóvédelem területén.<sup>80</sup>

Azon túl, hogy kiemelt jelentősége van annak, hogy a fogyasztó fogalmát rendezzük, nem szabad azt sem figyelmen kívül hagynunk, hogy milyen az a fogyasztó, illetve az általa tanúsított magatartás, amely a különleges védelemben részesül. Ennek a kérdésnek a megválaszolására a jogalkalmazás szempontjából fontossá vált a fogyasztói minta megalkotása, amely az egyes eljárásokban a jogsérelem alapjául szolgálhat. Alapvetően két minta – fogyasztói modell különíthető el. Az egyik az észszerű fogyasztó modellje, amely az Európai Bíróság

---

75 Cape Snc v. Idealservice Srl (C-541/99. sz. ügy).

76 OSZTOVITS András: A fogyasztó fogalma az új Ptk.-ban. [Elérhető: <http://ptk2013.hu/szakcikkek/osztovits-andras-a-fogyasztó-fogalma-az-új-ptk-ban/2267> (2017. 10. 30.).]

77 <https://www.mnb.hu/letoltes/pbt-nc-2.pdf> (2017. 10. 30.)

78 1997. évi CLV. tv. a fogyasztóvédelemről 2. §. a).

79 HAJNAL Zsolt: A fogyasztóvédelem alanya: a fogyasztó. In: SZIKORA Veronika (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel*, Debrecen, Fogyasztóvédeők Magyarországi Egyesülete, 2010, 43-44.

80 93/13/EGK irányelv 2. cikk b) pont, 2008/48/EK irányelv 3. cikk a) pont.

ítélkezési gyakorlatában, valamint az angol és francia jogterületen érvényesül. Az észszerű fogyasztóról azt feltételezi, hogy képes racionális döntéseket hozni a rendelkezésre álló információk alapján. A másik fogyasztói modellt a német bírói gyakorlat alakította ki. Ennek a modellnek a felfogásában a fogyasztót óvni kell, rendkívüli védelemben kell részesíteni, hiszen itt az a preconcepció érvényesül, hogy a fogyasztó nem képes észszerű döntések meghozatalára, és már a legkisebb félrevezetésnek vagy megtévesztésnek is hajlamos bedőlni.<sup>81</sup>

A magyar fogyasztóvédelmi szabályok léte a fogyasztóval szembeni követelményeket, így a fogyasztóval szembeni gondossági mércét nem zárják ki. A PSZÁF elnöke által kiadott ajánlás is úgy utal a fogyasztóra, mint aki észszerűen tájékozottan, az adott helyzetben elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el.<sup>82</sup> A Kúria 6/2013. PJE határozata is gondosan eljáró fogyasztói mércét állítja fel:<sup>83</sup> Nem értékelhető azonban tévedésként az, ha az adós arra hivatkozik, hogy nem olvasta el a szerződést, illetve a tájékoztatást vagy átolvasta ugyan, de annak egyes rendelkezéseit nem értette meg. Egy kölcsönvevőtől minimálisan elvárható ugyanis, hogy a szerződést alaposan áttanulmányozza és szükség esetén az egyes általa nem érthető rendelkezésekről tájékoztatást kérjen. Ennek elmulasztása a Ptk. 4. § (4) bekezdése alapján a kölcsönvevő terhére esik. Az Európai Bíróság a Kásler-ügyben ugyancsak az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő fogyasztóról beszél.<sup>84</sup> Ugyanezt a gondossági mércét képviselte egy hazai bíróság is: „a szerződés megkötése során ugyanakkor a fogyasztónak is a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, az együttműködési kötelezettségnek megfelelően úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Elvárható a fogyasztótól, hogy a nagy összegű és hosszabb távra szóló ügylet jellegéhez, nagyságrendjéhez, a vállalt kockázat mértékéhez igazodóan tájékozódjon a szerződés megkötése előtt”.<sup>85</sup>

A fentiekre tekintettel jogi szempontból nem lehet megalapozott az olyan álláspont, amely a pénzügyi jogviszonyokba lépő és itt eljáró fogyasztóval szemben elvárhatósági, ill. gondossági mércét egyáltalán nem támaszt, a fogyasztót „pénzügyi vakságban” szenvedő jogalanynak állítja be és kizárólag a pénzügyi intézményre hárít minden kötelezettséget.<sup>86</sup>

---

81 FAZEKAS i. m. 75-76.

82 A 14/2012. (XII. 13.) PSZÁF elnöki ajánlás, 2.

83 PJE hat. indokolásának III.3. pontja.

84 C-26/13. sz. ügy, ítélet 74. pontja.

85 Szegedi Ítéltábla a Pf.II.20.486/2012/3. sz. döntésében (SZIT-H-PJ-2012-208. sz. bírósági határozat).

86 NÉMETH Csaba: A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog fejlődése Magyarországon 2008-2014 között (I. rész). *Gazdaság és Jog*, 2015/1, 3-11.

A pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony másik alanya a pénzügyi szervezet, amely az egész szektort nézve a pénzügyi közvetítőrendszer része. Kérdés azonban, hogy mely vállalkozások tartoznak a pénzügyi közvetítőrendszerbe, illetve melyek tekinthetők pénzügyi szervezeteknek.<sup>87</sup>

Egyre gyakoribb, hogy a pénzügyi szolgáltatók fogyasztókkal való kontraktuális viszonyában megjelenik egy harmadik fél, a pénzügyi közvetítő, aki jutalékos rendszerben dolgozik, így természetesen a szerződés megkötése iránti érdekeltsége elsődleges, tehát nem pártatlan. Gyakran alkalmaznak agresszív kereskedelmi gyakorlatokat, melyektől a fogyasztókat fokozottan védeni kell. Nem szabad azonban száz százalékban negatív szereplőkként feltüntetni a közvetítőket, ugyanis egy jól felkészült, magasan képzett szakember jelentős segítséget nyújthat a fogyasztóknak a pénzügyi szolgáltatások területén való eligazodásban. A pénzügyi fogyasztóvédelemnek éppen ezért figyelmet kell fordítania a pénzügyi közvetítőkre is, hogy ők a fogyasztók segítése érdekében lépjenek be a kontraktuális viszonyokba, és ne saját érdekeltségük legyen az elsődleges.<sup>88</sup>A korábbi felügyeleti szabályozásnál is találkozhattunk azzal, hogy a törvény a pénzügyi szervezetek összevont fogalmát adta meg.<sup>89</sup> Ez a szervezetcsoport közelít leginkább a pénzügyi közvetítők csoportjához azzal, hogy a kormányzati pénzügyi közvetítők nem tartoznak bele a pénzügyi szervezetek fogalmába. A törvényi definíció tehát egy általánosító jellegű megfogalmazással valamennyi pénz- és tőkepiaci, illetve ehhez kötődő résztvevőt beemeli a fogalmi körbe, illetve ezt kiegészíti még egy intézményi felsorolás is.<sup>90</sup>

A hatályos szabályozás szintén használja a felügyeleti szabályozásban a pénzügyi közvetítőrendszer és a pénzügyi szervezetek fogalmát.<sup>91</sup> A pénzügyi szervezetek mind intézményi, mind tevékenységi aspektusból nézve szigorúan szabályozott vállalkozások. Mind a piacra lépésük, alapításuk, működésük és megszűnésük egyaránt eltér a hagyományos piaci szereplőktől. A pénzügyi közvetítők lényege pedig az, hogy a megtakarító egy pénzügyi közvetítő intézménnyel köt szerződést, és ez a pénzügyi közvetítő juttatja

---

87 NÉMETH Csaba (2015) i. m. 3-11.

88 MISKOLCZI BODNÁR Péter, SÁNDOR István: *A magyar fogyasztóvédelmi jog szabályozása*, Budapest, Protestáns Jogi Oktatásért Alapítvány, 2009, 7-31.

89 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF) 2. § (1) bekezdés. A 2007. évi CXXXV. tv. szabályai direkt módon már nem határozzák meg a pénzügyi szervezetek fogalmát, de a 4. §-ban felsorolt törvények hatálya alá tartozó szervezetek lényegileg a korábbi pénzügyi szervezeteket fogják át. Hasonlóan járt el a felügyeletről szóló 2010. évi XLVIII. törvény.

90 MISKOLCZI BODNÁR Péter, SÁNDOR István (2009) i. m. 7-31.

91 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (MNB tv.). 81.§.

el a beruházóhoz a szükséges pénzösszeget. A közvetett finanszírozás két végpontja között szerepelnek tehát a pénzügyi közvetítők, olyan pénz- és tőkepiaci intézménynek, amelyek jogszabályban meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak a megtakarítóknak és a beruházóknak egyaránt.<sup>92</sup>

## **7. Az Európai Unió pénzügyi fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályozása és azok hazai érvényesülése**

Úgy gondoljuk, hogy hazánk 2004-es EU tagsága óta kiemelt jelentősége van a hazai jogszabályok közösségi joggal való harmonizációjának, amely az Alaptörvény E) cikkének értelmében kifejezett elvárás is. Érdemes tehát a hazai előírások uniós szabályozásnak való megfelelését vizsgálni. A hazai pénzügyi fogyasztóvédelem számos anyagi jogi rendelkezése eredeztethető az Európai Unió fogyasztóvédelmi céljai, törekvései révén megalkotott irányelvek, rendelték előírásaiból. A szubszidiaritás elvéből az következik, hogy a nemzeti jogszabályok az uniós jogon túli szabályokat is megfogalmazhatnak különösen, ha a nemzeti szinten való szabályozás hatékonyabbnak bizonyul. Általános jelleggel elmondható, hogy a hazai jogszabályok magasabb szintű fogyasztóvédelmi alapon nyugszanak, és nagyobb fokú védelmet biztosítanak a fogyasztónak. Ez a megállapítás nyilvánvalóan következik a közösségi szabályozás jellegéből is, mivel az gyakran éppen csak keretet kíván adni, amelyet az egyes tagállami jogszabályok töltenek fel tartalommal. Másfelől pedig a kérdéses rendelkezések éppen a mindenki által elfogadható minimumot kívánják meghatározni, amelyhez képest lehetséges többlétszabályok elfogadása.<sup>93</sup>

A 2008/48/EK irányelv a fogyasztók védelmét szolgáló közösségi szinten harmonizált jogszabályi rendszer megteremtését, illetve ezen keresztül a fogyasztói alapjogok érvényesülését szolgálva több fontos szabályt is meghatároz a fogyasztói hitelmegállapodásokra vonatkozóan. Ezek közül kiemelkedőek a fogyasztók teljeskörű tájékoztatására vonatkozó szabályok, amelyek érvényesülése a pénzügyi piacon jelentkező információs aszimmetriából, illetve a tudatos fogyasztói attitűd hiányából fakadó fogyasztóvédelmi problémák megelőzését szolgálhatják. A fogyasztói hitelmegállapodásokkal kapcsolatos fogyasztóvédelmi problémák elsődleges forrását ugyanis maga az informátlanság jelenti, amely az európai fogyasztói társadalmat általában

---

92 NAGY i. m. 213-215.

93 KOVÁCS István, SZÁNTÓ Miklós, TÖRCSI Péter: *Fogyasztóvédelem a Pénzügyi Szektorban Magyarországon és az Európai Unióban avagy az *acquis communautaire* érvényesülése a magyar hitelpiacon*. Budapest, Jogállam és Igazság Kiadó, 2015, 164-165.

jellemzi.<sup>94</sup> Éppen ezért kiemelkedően fontos, hogy a hitelmegállapodásokkal kapcsolatos hitelezői tájékoztatási kötelezettség szigorú és harmonizált szabályai kerüljenek megalkotásra a tagállamokban a közös piac fejlődését szolgálva. Az irányelv rendszerében a tájékoztatási kötelezettség több elemből tevődik össze, amelyek közül első a reklámokra vonatkozó szabályok köre. Minden marketing stratégia szükségképpen részét képezik ugyanis a reklámok, amelyek önmagukban is alkalmasak a fogyasztói döntések befolyásolására. Ennek megfelelően azonban a fogyasztók védelmének időhorizontját is a lehető legkorábbra kell helyezni, a kereskedelmi kommunikáció szintjére is kiterjesztve. Az irányelv 4. cikk (1) bekezdése szerint minden olyan hitelmegállapodásra vonatkozó reklámnak, amely kamatlábat vagy bármely, a hitelnek a fogyasztó által viselt költségére vonatkozó számadatot megjelöl, általános tájékoztatást kell tartalmaznia. A reklámokban megjelenő általános tájékoztatásnak pedig egyértelmű, világos és jól látható módon kell tartalmaznia a hitelkamatlábát, beleértve a hitel fogyasztó által viselt teljes költségét, a teljes hitelösszeget, a teljes hiteldíjmutatót.<sup>95</sup> Továbbá adott esetben a hitelmegállapodás időtartamát, továbbá az egyedi árura vagy szolgáltatásra vonatkozóan halasztott fizetés formájában nyújtott hitel esetén a készpénzárat és bármely előtörlesztés összegét, valamint adott esetben a fogyasztó által fizetendő teljes összeget és a törlesztések összegét. Az irányelv egy másik, a fogyasztókat kevésbé közvetlenül, de annál lényegesebben érintő területet is szabályoz amennyiben előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hitelmegállapodás megkötését megelőzően a hitelező értékelje a fogyasztótól kapott információkat és adatbázis alapján a fogyasztó hitelképességét. Összefoglalva tehát, a 2008/48/EK irányelv jóval túlmutat a korábbi szabályozáson, és sokkal részletesebben szabályozza a hitelezők által a fogyasztók számára nyújtandó információk körét, illetve a fogyasztókat megillető jogosultságokról is rendelkezik.

A 2008/48/EK rendelet nem vonatkozik lakóingatlanok vagy föld, ingatlan vásárlásához kapcsolódó hitelmegállapodásokra, ezekre a 2014/17/EU irányelv az irányadó, amely a pénzügyi fogyasztóvédelem területén hiánypótló jelleggel született meg. Az irányelv rögzíti, hogy a hitellel kapcsolatos reklámnak ki kell térnie a kamatlábra és a hitelköltséggel kapcsolatos részletekre, a hitel összegére, a THM-re. A hitelező köteles megfelelő magyarázatokat nyújtani

---

94 HAJNAL (2009) i. m. 15-16.

95 Az 2008/48/EK irányelv 4. cikk (2) bekezdésének c) pontja alapján a tagállam dönthet úgy is, hogy azon folyószámlahitel formájában létrejött hitel-megállapodások esetében, amikor a hitelt felszólításra vagy három hónapon belül vissza kell fizetni, nem szükséges a teljeshiteldíj-mutató feltüntetése.

a fogyasztók számára, a fogyasztó fizetőképességét értékelni az aláírás előtt. A korábbi tapasztalatokból kiindulva az irányelv célként tűzi ki, hogy a szerződéskötést megelőző tájékoztatást teljes mértékben harmonizálják az egységes európai adatlap alkalmazásával, illetve a THM számítása tekintetében. Az irányelv egyébként csak szűk körben enged eltérést a tagállamok számára. A 2. cikk ugyan kimondja, hogy az irányelv nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy szigorúbb rendelkezéseket tartsanak fenn, illetve vezessenek be a fogyasztók védelme érdekében, ezeknek egyrészt összhangban kell állniuk az uniós jog szerinti kötelezettségekkel, másrészt pedig az egységes európai adatlapon meghatározott tájékoztatástól nem térhetnek el. Nem kínál azonban megoldást a tagállamoknak a hitelezéssel kapcsolatos fogyasztóvédelmi problémáinak a megoldására. Arra a gyakorlati problémára, hogy a tájékoztató anyagok ne a fogyasztók által el nem olvasott, további aláírandó dokumentumok legyenek az adminisztratív feltételek kielégítése céljából, hanem a fogyasztók valóban rövid, tömör tájékoztatást kapjanak lehetőségeikről.<sup>96</sup>

A hazai pénzügyi fogyasztóvédelem területén kiemelkedő jelentőséggel bír a 2008/48 EK irányelv implementálásával megalkotott 2009. évi CLXII. törvény (Fht). A fogyasztóknak nyújtott hitelekéről szóló törvény rendelkezései tulajdonképpen leképezik az irányelvben foglalt szabályokat, amelyek a fogyasztóknak nyújtott általános tájékoztatási kötelezettséggel szemben támasztanak kritériumokat. A magyar szabályozás csak két pontban tér el az irányelvben foglaltaktól, egyrészt előírja, hogy a reklámnak a hitelkamat típusát is tartalmaznia kell, vagyis, hogy a hitelkamat rögzített, változó, avagy mindkét kamattípusból áll, másrészt pedig, hogy a hitel teljes díját külön is fel kell tüntetni. Elmondható, hogy mind az irányelv, mind pedig az Fht. szigorú szabályai akadályozzák azt, hogy az egyes hiteltermékek reklámjai a termék sajátosságaihoz igazodóan kerüljenek a fogyasztók elé. Bodzasi Balázs véleményében kifejtette, hogy az Fht. ezen rendelkezései nem életszerűek és betartásuk a gyakorlatban számos problémához vezet, illetve többletköltséget okoz a hitelintézeteknek. Az új szabályozás korlátozó hatása szerinte abban is kimutatható, hogy drasztikusan csökkentek a hirdetési piacon a banki hiteltermékek.<sup>97</sup>

A 2014/17/ EU irányelvet 2016. március 21-ig kellett átültetni a nemzeti jogba, és rendelkezéseit is ezen túl kell alkalmazni. Figyelemmel arra, hogy az irányelv szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz a jelzáloghitelek reklámjára az

---

96 KOVÁCS, SZÁNTHÓ, TÖRCSI i. m. 56-58.

97 BODZASI Balázs: A fogyasztói hitelszerződések új szabályai. [Elérhető: [http://www.bankszovetseg.hu/Content/Hitelintezeti/HSZ\\_0311\\_6.pdf](http://www.bankszovetseg.hu/Content/Hitelintezeti/HSZ_0311_6.pdf) (2017. 10. 30.).]

átültetés a hitelintézeti törvény (2013. évi CCXXXVII. törvény) és a fogyasztói hitelekéről szóló törvény (2009. évi CLXII. törvény) szabályozásait érintette, többek között a következő területeken: kereskedelmi kommunikáció, a szerződéskötést megelőző tájékoztatás, hitelképesség-vizsgálat, árukapcsolás engedélyezése, tiltása, devizahitelek.<sup>98</sup> 2015. február 1-jétől hatályba lépett változásokat ugyan nem a vizsgált közösségi jog előírásai indokolták, hanem a jogalkotó által bevezetett további fogyasztóvédelmi tárgyú rendelkezések. Ennek keretében került rögzítésre, hogy a hitelező a fogyasztónak nem nyújthat olyan hitelt, amelynek teljes hiteldíj mutatója meghaladja a jegybanki alapkamat 24 százalékponttal növelt értékét.<sup>99</sup> Fontos újítást jelent az Fht-ben a devizahitelekre vonatkozó szabályozás újragondolása is. Ha a hitelező a fogyasztóval deviza alapú hitelszerződést kíván kötni, akkor az Fht. szerinti tájékoztatási kötelezettsége során köteles feltárni a fogyasztó előtt a szerződéses ügylettel összefüggésben őt érintő kockázatokat, amelyek tartalmaznia kell a deviza alapú hitelszerződésből eredő árfolyamkockázat részletes ismertetését, valamint ennek hatását a törlesztő részletekre.<sup>100</sup> A változásokat figyelembe véve azt láthatjuk, hogy összességében igen komoly újraszabályozást hajtott végre a jogalkotó. Ezek a változások egyrészt a meglévő hitelszerződések szerződési feltételeit érintették, másrészt pedig az újonnan megkötendő szerződésekre állapítanak meg szigorúbb, jobban szabályozott feltételeket. Az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségének megszigorítása mindenképpen üdvözlendő, hiszen a fogyasztók számára kiszámíthatóbbá teszi a hitelszerződéssel kapcsolatos változásokat, így e rendelkezés mindenképp a fogyasztóvédelmet erősíti. Ugyanakkor, ami a jövőben megkötésre kerülő szerződések számát illeti, az egyre szigorodó kritériumok hatására a hitelezés visszaesésére számíthatunk.<sup>101</sup>

## **8. A Világbank 2012-es állásfoglalásáról és a hazai pénzügyi fogyasztóvédelem szervezeti oldalán történt változásokról**

A hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem alapját a Világbank 2012-es állásfoglalása alapján az alábbi elemek adják:<sup>102</sup>

---

98 [http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015\\_51\\_penzugyi\\_kozvetito\\_rendszer/981708ab-36e3-45f3-a06e-8e0d2891b4e2](http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_51_penzugyi_kozvetito_rendszer/981708ab-36e3-45f3-a06e-8e0d2891b4e2) (2017. 10. 30.)

99 Fht. 17/A. §.

100 Fht. 21/A. §.

101 KOVÁCS, SZÁNTHÓ, TÖRCSI i. m. 92.

102 LENTNER i. m. 434.

- A fogyasztók tájékoztatására vonatkozó teljes körű szabályozás.
- A pénzügyi fogyasztóvédelmi intézményrendszer újraszabályozása.
- Magatartási kódexek kidolgozása.
- Fogyasztók nyilvántartására vonatkozó szabályozás.
- Hatékony banktitok és adatvédelmi szabályozás.
- Egyfajta védőháló kialakítása, mint pl. a betétbiztosítás.
- Fogyasztói jogviták rendezése, elsősorban alternatív vitarendezési fórumon.
- A szabályok érvényesítésén túl a fogyasztók megalapozott döntési helyzetbe emelése.

A magyar szabályozás azonban ezeken a rendelkezéseken is túlmutat, pl. az integrált felügyelettel, a pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályrendszer megerősítésével vagy a direkt állami beavatkozás lehetőségével. Az alapvető jogok biztosának állásfoglalása alapján a pénzügyi szolgáltatók ügyfelei is jogosultak hasonló védelemre, mint amelyet a nem biztonságos termékeket értékesítő vállalatok vásárlói élveznek a fogyasztóvédelmi törvény rendelkezései alapján.<sup>103</sup> Mindezek alapján a felügyelet pénzügyi fogyasztóvédelmi feladatának alapjai a következőkben álltak:

Szükséges egy olyan hatékony jogi szabályozás, amely megfelelő védelmet biztosít a fogyasztóknak. Ennek érdekében elengedhetetlen a felügyelet jogszabály-előkészítésben való részvételének biztosítása, illetve bizonyos esetekben jogszabály-módosítási kezdeményezések benyújtására való lehetőség. Ilyen módosítás volt pl. olyan intézmények megteremtése, mint a kötelező fogyasztóvédelmi kapcsolattartók, akik a fogyasztói ügyekért felelősek, és gondoskodnak a fogyasztói érdekvédelem hatékony beépüléséről a belső szervezetrendszerbe.<sup>104</sup>

A fogyasztóvédelmi felügyeleti tevékenység során az egyedi fogyasztói beadványokat minden esetben hatósági eljárás keretében kell vizsgálni az eredményes fellépés érdekében, esetleges jogsértés esetén pedig a fogyasztóvédelmi intézkedések megtétele mellett, fogyasztóvédelmi bírság kiszabására is szükség lehet. A felügyeleti jogkör azonban nem terjedhet ki a pénzügyi szolgáltatók és a fogyasztók közötti szerződésből eredő fogyasztói jogviták rendezésére, ezekben a kérdésekben a bírói út mellett egy alternatív vitarendezési fórum működtetése, az önálló és független Pénzügyi Békéltető

---

103 Az állampolgári jogok biztosának pénzügyi projektje c. kiadvány, ÁJOB Projektfüzetek, 2011/3, 16.

104 Jelentés a Pénzügyi Békéltető Testület éves tevékenységéről, 2014. [http://alk.mnb.hu/data/cms2428770/PBT\\_Eves\\_jelentes\\_2014.pdf](http://alk.mnb.hu/data/cms2428770/PBT_Eves_jelentes_2014.pdf) (2017. 10. 30.)

Testület (PBT) nyújthat gyors, hatékony és eredményes segítséget. A hatósági eljárás során tiszta és rövid határidők szükségesek, illetve elengedhetetlen a magas szakmai színvonalú és közérthető írásbeli panaszkezelés. 2011 júliusától a PBT testesíti meg azon alternatív vitarendezési fórumot, mely immáron hat éve segíti elő hatékonyan a pénzügyi szolgáltatókkal, így a biztosítókkal szembeni fogyasztói panaszok gyors, költséghatékony és eredményes elintézését.<sup>105</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő legnagyobb változásnak a makroprudenciális és mikroprudenciális intézmények összevonását tekintjük, amelynek révén a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba. A PSZÁF-nak az MNB-be történő integrálásával a felügyelet új irányát teremtették meg. Az integráció legfontosabb céljaként a felelőségek egyértelművé tételét jelölhetjük meg, hiszen a válság negatív hatásainak ismeretében világossá vált, hogy ezeket a célokat csak magas szintű, hatékony pénzügyi fogyasztóvédelemmel lehet elérni, így nem csoda, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelmet az integrációt követően kiemelt figyelem övezi.<sup>106</sup>

Az új pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóság így a jegybank lett 2013-tól.<sup>107</sup> Az összevont felügyeleti intézmény, illetve a mikroprudenciális felügyeletnek a jegybankba integrálása mellett több érv is szólt. A teljesség igénye nélkül ilyen érv volt az, hogy az integrálással kisebb az esélye annak, hogy a felelősségi és hatáskörök nem kellő elhatárolása miatt elmaradhatnak a szükséges beavatkozások, valamint a duplikáció kiküszöbölése, egymás feladataiba történő beavatkozás lehetőségének elkerülése is.<sup>108</sup>

### Záró gondolatok

Megállapíthatjuk, hogy az MNB újraszabályozásával a fogyasztóvédelemben új fejezet kezdődött, kiépítésre kerültek ugyanis azok a makroprudenciális szabályok, amelyek az adósokat is védik a túlzott eladósodástól, illetve az alacsony hitelfedezettségtől egyaránt.<sup>109</sup>

---

105 [https://www.mnb.hu/archivum/Felugyelet/root/fooldal/pbt/bal\\_menu/a\\_pbt\\_mu\\_kodese/altalanos\\_informaciok](https://www.mnb.hu/archivum/Felugyelet/root/fooldal/pbt/bal_menu/a_pbt_mu_kodese/altalanos_informaciok) (2017. 10. 30.)

106 Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése. [Elérhető: [www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet\\_HU.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf) 16. (2017. 10. 29.).]

107 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

108 Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése. [Elérhető: [www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet\\_HU.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf) 16. (2017. 10. 30.).]

109 LIGETI Sándor: A makroprudenciális politika egyes kérdései. *Közgazdaság*, 2017/2.,

Mindezek mellett a jogalkalmazás során is fontos jogfejlesztési lépések történtek, amelyeket fentebb már részletesen is kifejtettünk. Úgy gondoljuk, hogy a hazai szabályok mindenképpen felülmúlják a közösségi jog által elvárt minimumot, így kijelenthető, hogy az utóbbi időben valóban a fogyasztók védelme áll a szabályozás középpontjában és a hazai szabályok kielégítő védelmet biztosítanak a fogyasztók számára.

Tanulmányunk alapvetően arra a gondolatra épít, hogy a gazdasági világválság után a pénzügyi felügyelet szinte gyökeres átalakulása figyelhető meg, amelynek egyik legfontosabb vívmánya a pénzügyi fogyasztóvédelem felértékelődése, melyre az utóbbi évek meglehetősen negatív gazdasági sorozata után egyértelműen nagy szükség volt. A fogyasztóvédelem a gazdasági szektorban – ahogy azt már említettük – számos specialitással bír. Egyrészt a szolgáltatás tárgyát tekintve, mindig pénz, illetve értékpapír, s mivel a pénzügyi szolgáltatások rendkívül komplexek, valamint a fogyasztók és a vállalkozások között óriási az információs aszimmetria, így a fogyasztóvédelem a hagyományos eszközeivel már nem tud hatékonyan fellépni.

A tanulmányunk elején felvetett hipotézisünk egyrészt az volt, hogy a rendszerváltás, majd a gazdasági világválság felszínre hozta a pénzügyi szektort érintő szabályozás hiányosságait, amelynek megoldása az állam tevékeny jelenlétét igényelte és igényli ma is. Véleményünk szerint a megfelelő szabályozási háttér kialakítása szempontjából a hosszú távú fogyasztói döntések segítése, illetve az ilyen döntések során felmerülő hibáknak az orvoslása kiemelt jelentőségű, hiszen ezek járhatnak a fogyasztók számára a legnagyobb hátránnyal, így ezek okozzák a legsúlyosabb piaci kudarcokat is. A pénzügyi fogyasztóvédelemnek pont ebben a tudatos döntéshozatalban kell segítséget nyújtania, ugyanakkor látnunk kell, hogy nem elég rábízni magunkat a felügyelet nyújtotta védelemre, hanem elengedhetetlen, hogy mi magunk, a fogyasztók is megtegyünk mindent a saját pénzügyi tudatosságunk érdekében. Az elmúlt néhány évben Magyarországon számos kezdeményezés indult a pénzügyi tudatosság növelésére, hiszen a pénzügyi válság hatására egyre inkább előtérbe kerülő pénzügyi kultúra a fogyasztók pénzügyi ismereteinek vizsgálatára és bővítésére fókuszál. Az utóbbi időben azonban világossá vált, hogy ez nem elégséges, hanem arra is figyelni kell, hogy a pénzügyi információ hasznosulása hogyan történik.

Úgy véljük tehát, hogy nem elegendő csupán a jogszabályok megalkotásával és az intézményi háttér megteremtésével elősegíteni a hatékony pénzügyi

fogyasztóvédelmet, hanem a fogyasztói tudatosság növelését célzó oktatásnak is megfelelő hangsúlyt kell kapnia a jövőben.

# A BREXIT HATÁSA AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG MAGÁNJOGÁRA

GYURIS ÁRPÁD  
doktorjelölt (PPKE)

Az Egyesült Királyságban az Európai Közösségekhez/Európai Unióhoz való tartozás mindig is ellentmondásos érzelmeket váltott ki. Az egyre fokozódó viták és a feszült politikai légkör vezettek el a 2016. évi júliusi referendumhoz az Egyesült Királyság uniós tagságát illetően, amelyben a kilépést támogatók (kis többséggel) győztek.

Jelen írásban azt szeretném megvizsgálni, hogy mi várható a közeljövőben, illetve akár a további évtizedekben az Egyesült Királyságban a magánjogi jogviszonyokat illetően. Tanulmányozni kívánom, hogy milyen magánjogi kérdések merülhetnek fel a kilépéssel kapcsolatban. Az írásban csak és kizárólag a lehetséges angol magánjogi változásokat tekintem át nagy vonalakban, és nem törekszem egy általános elemzésre a kilépő államok magánjogi sorsára vonatkozóan.

## 1. Bevezetés

A 20. század egyik újabb jogfejlődési tendenciája, a transznemzeti jogok térnyerése, amelyek nemcsak a közjog, hanem a kereskedelmi és az általános magánjog területén is kifejtik hatásukat (bár meg kell jegyeznünk, hogy ezen fejlődési irány mellett, azért a nemzeti jogok fontossága sem tűnik el). Az állam és ezzel együtt a közjog sokszor lokális, a magánjog viszont egyre inkább nemzetek fölöttivé válik. A *lex mercatoria*, a nemzetközi piacok autonóm joga erre a legjelesebb példa. A történelem során már korábban is nemzetközinek (transznemzeti) tartották a magánjogot, míg a közjog mindig a (lokális) államhoz kötődött.<sup>1</sup> Cafaggi kiemeli a transznemzeti jog szempontjából a globális szolgáltatási láncokat, amelyek egyre több szektorban fejtik ki a hatásukat, például a környezetvédelem, adatvédelem, fogyasztói minőség és biztonság területén. Ezek a láncolatok transznemzeti magánszabályozás formájában jelennek meg, amely egyaránt magában foglalja a közjogi nemzeti és nemzetközi normákat.<sup>2</sup>

- 
- 1 MICHAELS, Ralf: *Globalization and Law: Law Beyond the State*. In: BANAKAR, Reza – TRAVERS, Max (eds.): *Law and Social Theory*. Oxford, Hart Publishing, 2013, 7. <http://ssrn.com/abstract=2240898> (2017. 03. 10.)
  - 2 CAFAGGI, Fabrizio: *Regulation through contracts: Supply-chain contracting and sustain-*

A Brexit mozgalom lényegében az Egyesült Királyságnak az Európai Unióval való kapcsolatát kritizálta, és fel akarta azt bontani, ezzel együtt viszont az EU transznmzeti jogi karakterére is nemet mond. Természetesen, akik el kívánták hagyni az EU-t, nem feltétlenül gondoltak arra, hogy a köz- és magánjog kapcsolatát lenne szükséges újradefiniálni. Michaels szerint a Brexitet támogatók az EU probléma-alapú szabályozási stílusával kívántak felhagyni. A kilépők nemzeti jogot akartak, mivel úgy vélték, hogy jogot a UK-nak csak Nagy-Britannia jogi intézményei alkothatnak. Ez az elképzelés a jogalkotás és szuverenitás kapcsolatára a 19. századot idézi, amikor egy szuverén brit kormánynak nincs szüksége osztott autoritásra Brüsszellel. A Brexit mellett érvelők ezt a szuverenitást akarták visszakapni, mind külső, mind pedig belső értelemben. Ez az elképzelés a világ westfáliai modell szerinti értelmezése, ahol az államok belsőleg szuverének, és ahol a nemzetközi ügyeket kizárólag államok bonyolítják le egymás között.<sup>3</sup> Ugyanakkor a Brexit pártiak rendkívül módon túlértékelik azt a szabadságot, amelyet az EU-ból való távozás jelent. Michaels szerint, ha a jelenlegi hálózatokat vizsgáljuk, akkor nagyon nehéz lesz az UK-nak függetlenül jobb feltételekről tárgyalni, és alapvetően biztosítani a szabályozási helyet maga számára.<sup>4</sup> Fahey felhívja a figyelmet arra is, hogy a Brexit után változik a helyzet az uniós normákkal kapcsolatban is. Az EU jog alanyai egyrészt az államok, de ezen túlmenően más jogalanyok is idetartoznak (jogi személyek, természetes személyek). Viszont a kilépést követően az Egyesült Királyság (EK) már nem *alanya* lesz az uniós jogalkotásnak (*subject*), hanem *tárgya* (*object*). Ez a változás inkább kifejeződik abban a tényben, hogy a Brexit következtében az EK inkább szabályátvevő (*rule-taker*), mintsem szabályalkotó lesz (*rule-maker*).<sup>5</sup>

Meg kell jegyezni, hogy egyébként az EK a nemzetállam mércéje szerint egy nagyon furcsa képződmény, mivel több állam alkotja, amelyek meglepően nagy önkormányzati és önrendelkezési jogokat kaptak: Anglia, Wales, Skócia, Észak-Írország. Ezen nemzetek együttélése is különböző belső jogi megállapodásokon nyugszik.<sup>6</sup> Adott esetben belső jogi következményei is lehetnek a kilépésnek,

---

nability standards. *European Review of Contract Law*. 2016, 12 (3), 219-221.

3 MICHAELS, Ralf: Does Brexit Spell the Death of Transnational Law? *German Law Journal* (Brexit Special Supplement), 2016, 17, 53.

4 MICHAELS i.m. 17., 56.

5 FAHEY, Elaine: The Global Reach of EU Law and Brexit: Between Theory and Praxis? *Irish Journal of European Law*, 2017, 20 (1), 20.

6 Például az Észak-Írország vonatkozásában az 1998-as Good Friday Agreement (Nagypénteki megállapodás), Wales részbeni önrendelkezéséről szól a Government of Wales Act 1998, Skócia esetében a Scotland Act 1998-ról van szó – meg kell jegyezni, hogy Skócia Brexit esetén a kilépést fontolgatja.

lásd az Írország és Észak-Írország közötti esetleges határellenőrzés kérdését. Michaels megjegyzi, hogy a Brexit mellett érvelők kifejezték, hogy a brüsszeli jogalkotás nem megfelelő számukra, de Glasgow számára London miért tudna alkalmasabb szabályokat alkotni? Az ön-kormányzatban (*self-governance*), hol húzódik az **ön** határa?<sup>7</sup>

Az angol jogra jelentős hatást fejt ki az EU: az Egyesült Királyságban [...] 1997-től 2009-ig az elsődleges jogalkotásnak (Statutes) a 6,8%-át és a másodlagos jogalkotásnak (Statutory Instruments) 14,1%-át tette ki az EU tagságból eredő kötelezettségeknek való megfelelés. Ugyanakkor az uniós jog megjelenése a jogszabályokban az egyszerű hivatkozástól a tényleges átültetésig változott. A House of Commons utal a brit kormányzat véleményére, amely szerint az EU jogszabályok a jogalkotásának 50%-ára is gazdasági szempontból jelentős hatást fejtenek ki.<sup>8</sup> Persze nehéz megbecsülni, hogy milyen mértékű hatásról van is szó. Viszont különbséget lehet tenni az egyes jogágak között, például a mezőgazdaságban, halászatban, kereskedelemben és környezetvédelemben az EU jogalkotás és politikák a fő hajtóerői a jogalkotásnak. Más jogágakban, például a jólét és szociális biztonság, oktatás, büntetőjog és az NHS (National Health Service, Nemzeti Egészségbiztosítás) kapcsán az EU behatása kisebb.<sup>9</sup> A Bar Council szerint az angol jogban nagyon nehéz lenne (leginkább a fogyasztói jog szempontjából) a kilépést követően akár megváltoztatni, akár fenntartani a status quo-t. (A Bar Council képviseli a *barrister*-eket Angliában és Walesben.)<sup>10</sup>

Az Egyesült Királyság uniós tagságának megszüntetésére vonatkozó uniós eljárást az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) határozza meg. Az 50. cikk (1) bekezdés szerint: Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. Az EUSz 50. cikk (3) bekezdése alapján ez két év alatt kell lebonyolítani, bár ezt a határidőt az Európai Tanács és az érintett tagállam meghosszabbíthatja. Az Egyesült Királyság 2017. március 29-én kezdeményezte hivatalosan a kilépést. Az 50. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy az állam, amely kilépett az Unióból,

---

7 MICHAELS i. m. 17., 55.

8 MILLER, Vaughne: How much legislation comes from Europe? *House of Commons Library research paper* 2010 (október 13.), 10/62, 2-3. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP10-62> (2018. 03. 10.)

9 UK law: What proportion is influenced by the EU? <https://fullfact.org/europe/uk-law-what-proportion-influenced-eu/> (2018. 03. 10.)

10 Bar Council Brexit Working Group: *The Brexit Papers* (Second edition) March 2017, 2. 76. <http://www.barcouncil.org.uk/media-centre/publications/2017/2017/june/the-brexit-papers-third-edition/> (2018. 03. 10.)

újra a felvételét kérje, ezt már Jean-Paul Juncker az Európai Bizottság elnöke is meglebegtette.<sup>11</sup>

Ha az Egyesült Királyság (továbbiakban: EK) kilép az EU-ból, ez nem fogja azt jelenteni sem a nemzetközi magánjog szabályai vonatkozásában, sem pedig úgy általában a köz- és magánjogot illetően, hogy az Egyesült Királyságban az órát visszaforgatnák 1972. december 31-re.<sup>12</sup> Az EK-ban a kilépés után a már elfogadott és implementált jogszabályok (a közösségi *acquis*)<sup>13</sup> továbbra is érvényben megmaradnak – legalábbis egy meghatározott ideig. Az alábbi három fő területre mindenképpen nagy változást gyakorolna a Brexit: nagy kereskedelmi piacok, tőkepiacok és pénzügyek.<sup>14</sup>

Meg kell jegyezni, hogy Grönland volt az egyetlen ország, amely eddig kilépett az Európai Közösségekből. Grönland (gyarmatként) Dánia része volt, de a huszadik században fokozatosan vívta ki a függetlenségét. 1973 és 1984 között volt az Európai Közösség tagja.

Az egyik legfontosabb kérdés, hogy Brexit esetén az Egyesült Királyság miképpen tud a közös piachoz csatlakozni. Ez már csak azért is fontos felvetés, mert az EK-nak az egyik legnagyobb kereskedelmi partnere az Unió. Az áruk között nagy különbségek vannak a piacra jutás szempontjából. Például a mezőgazdasági termékeket nehezebben lehet a vámok miatt értékesíteni, de a pénzügyi szolgáltatásokat lehetséges volna az unión belül is nyújtani. Van viszont a pénzügyi és tőke-szolgáltatásoknak egy másik oldala, amely azzal kapcsolatos, hogy egyes szabályok miként is hatnak egymásra. London a központja számos pénzügyi cégnek, jelenleg az ott dolgozóknak lehetősége van a szabad uniós mozgásra. Brexit esetén viszont a korlátlan mozgás lehetősége már nem állna rendelkezésére az angol munkavállalóknak. Ez azzal az eredménnyel járhat, hogy más uniós országba célszerű a céget elköltöztetni. Az EU-tagság nemcsak a közös piachoz való hozzáférést jelenti, hanem nagyobb külföldi piacokhoz is, például az EU 1997 óta szabadkereskedelmi megállapodást kötött Koreával, Chilével, Mexikóval és Dél-Afrikával. Az nem elég világos, hogy a UK-nak ezen

---

11 CHRYSOLORAS, Nikos – STEARNS, Jonathan – ROSS, Timothy: *As May Beats a Path to Brexit, EU Opens Door for U.K. Return*. Bloombergquint, 2018.01.18. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-17/as-may-beats-a-path-for-eu-exit-eu-opens-door-for-u-k-s-return> (2018. 03. 10.)

12 DICKINSON, Andrew: *Back to the Future - the UK's EU Exit and the Conflict of Laws*. *Oxford Legal Studies Research Paper*, 2016/35, 3.

13 The consequences of Brexit for commercial contracts (Beszélgetés David Bowdennel és Ben Hollanddal). *Lexis®PSL Commercial*, 2015. augusztus 26., <http://www.ewriter.eu/publishedWorkByYearDev.php?year=2015> (2017. 05. 10.)

14 The consequences of Brexit for commercial contracts... i. m.

egyezmények alapján joga lesz-e a továbbiakban folytatni a kereskedelmet a fenti országokkal vagy sem. Ez attól is függ, hogy az egyezményekben az aláíró országok az EU tagállamaiként vagy önállóan, független országgént vesznek-e részt. Ha az Egyesült Királyság már nem lesz tagja az Uniónak, nem valószínű, hogy tud csatlakozni ezekhez a megállapodásokhoz.<sup>15</sup> Ha lesz megállapodás az Egyesült Királyság és az EU között, akkor kérdés lesz az is, hogy milyenek lesznek a feltételei. Az EUSz 50. cikk (2) bekezdése ír arról, hogy az Unió tárgyalásokat folytat a kilépő állammal és szerződést kötnek a kilépésre a jövőbeni kapcsolatokra is tekintettel. Ebben a megállapodásban lehet tisztázni, hogy az EK-t mennyiben engedik az EU piacaira. Az Unió és az EK kapcsolata lehet a *soft brexit*, amely esetén bizonyos meglévő jogi keretrendszer rögzítve lesz. A másik lehetőség, a *hard brexit*, amely esetében nem lesz semmilyen mély és különleges kapcsolat (deep and special relationship) (ahogyan May az Unióhoz intézett hivatalos levelében a Brexit megkezdéséről írta) és gyakorlatilag az EK megállapodás nélkül hagyja el az Uniót. Az angolok többször használták a *global reach* (globális elérhetőség) kifejezést, amelynek leginkább a kereskedelemben van relevanciája. Korábban az USA-jog nemzetközi területen kívüliségét fogalmazták meg vele. Az EU esetében egy sok országban szabályt exportáló nemzetközi szereplőt azonosítanak vele, az uniós normák, amelyeket más országok, egyesületek és szervezetek átvesznek, mint alkotó magas minőséget jelentenek.<sup>16</sup>

Az angol jog támogatást kap úgy is, hogy az angol nyelv a jogi életben *lingua franca*-ként nyilvánul meg, például akkor, amikor nemzetközi szerződéseket hoznak létre a segítségével. Az angol bíróságoknak magas presztízsük révén a nemzetközi életben is fontos szerep jut, számos nemzetközi közjogi, vagy kereskedelmi jogi esetben járnak el. Vannak arra is jelek, hogy az angolnak, mint az EU egyik hivatalos nyelvének státusza megváltozik, illetve esetleg a német és a francia nyelvek előre fognak törni. Richards utal arra, hogy egyes európai tudósok szeretnék a szerződési jogot is Európa-szerte harmonizálni, amely esetében azt találják a legfontosabb érvnek, hogy határokon átívelő mód nyílik a kereskedelemre és ez megkönnyíti az üzleti tranzakciókat. Megjegyzi ugyanakkor, hogy a feleknek megvan a lehetőségük arra, hogy a szerződésben jogot kössenek ki, és az angol jog a nemzetközi kereskedelmi szerződések kedvence. Ezért szerinte az EU-ból való kilépés esetén az angol jogot nem

---

15 LANG, Andrew: The Consequences of Brexit: Some Complications From International Law. *LSE Law: Policy Briefing Paper*, 2014/3, 1-4.

16 FAHEY i. m. 18.

fogja fenyegetni semmi, hogy feladja a korábbi pozícióit.<sup>17</sup>

Érdekes, hogy a gyakorlatban a Brexit jelei már konkrét jogügyletekben is megmutatkoztak, például egy szingapúri pénzügyi intézmény – a United Overseas Bank – kijelentette, hogy nem fog hitelezni londoni ingatlan vásárlása esetén.<sup>18</sup> Ebben a döntésben szerepet játszik, hogy a font árfolyama bizonytalanra vált, illetve az ingatlanok értéke is csökkenhet a jövőben.

## 2. A nemzetközi magánjogi rendeletek

Az EU-ban hatályos nemzetközi magánjogi szabályok a Róma I<sup>19</sup> és Róma II<sup>20</sup> rendeletekben találhatók meg. A két rendelet egyaránt foglalkozik a szerződéses és nem szerződéses kötelmi viszonyokkal. Ha az Egyesült Királyság kilép az Unióból, akkor ezeknek a hatása elvileg megszűnik a Királyságban. Viszont mivel az Unióban továbbra is hatályban marad a fenti nemzetközi magánjogi rendszer, a tagállami bíróságok továbbra is alkalmazzák az irányadó szabályokat. Az EK-nak a kilépés után több lehetősége van arra, hogy a saját nemzetközi magánjogi rendszerét kialakítsa. Elképzelhetőnek tartják a tudósok és a Bar Council, hogy az Egyesült Királyság egyoldalúan fogadja el a Róma I és Róma II rendeleteket<sup>21</sup> (ez a megoldás persze jogi egyenetlenségek kialakulásához vezethet egy idő után). A Brexitre vonatkozó törvényben, a withdrawal Bill-ben is benne van ez az elképzelés [European Union (Withdrawal) Bill 2017, 3. szakasz].<sup>22</sup> További megoldás, hogy az Európai Unió jogalkotását megelőző Egyesült Királyságbeli törvényeket léptetik újra életbe, például a Private International Law (Miscellaneous Provisions) Act-et 1995-ből. Harmadik megoldásként pedig hogy egy teljesen új rendszert vezethetnek be.<sup>23</sup> Lehet

---

17 RICHARDS, Paul: *Law of Contract*. Abingdon, Routledge, 2017, 13.

18 RODIONAVA, Zlata: Singapore United Overseas Bank suspends loan applications for London properties after Brexit *Independent*, 2016.06.30, <http://www.independent.co.uk/news/business/news/singapore-united-overseas-bank-brexite-london-property-eu-referendum-house-prices-uob-a7110516.html> (2017. 05. 30.)

19 Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.).

20 Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról.

21 FAHEY i. m. 22.

22 POESEN, Michiel: EU-UK civil judicial cooperation after Brexit: Challenges and prospects for private international law, 2nd LERU Brexit Seminar Leuven, 2017. november 17-18., 9. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3073881](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3073881) (2018. 03. 10.)

23 SPELLER, Sarah: „Brexit”: what might it mean for contracts and disputes? *CMS Law-*

esetleg egy korábbi nemzetközi egyezményhez nyúlni (Róma Konvenció), bár a Róma I rendelet 24. cikkelye kimondja, hogy a korábbi rendszert (Róma Konvenciót) fogja a tagállamokban leváltani. Ha az EK elhagyja az Uniót, akkor ez az előírás már nem lesz rá kötelező. A Róma Konvenció azért kevésbé valószínű, hogy fel fog éledni, mert az *acquis* része, és így az EU tagsághoz kapcsolódik. A Brüsszeli Konvenció továbbra is hatályban maradhat azért is, mert ebben a multilaterális szerződésben az EK az egyik szerződő fél, függetlenül az EU tagságától. Viszont az EK úgy ratifikálta a Brüsszeli Konvenciót, mint az *acquis* részét.<sup>24</sup> Végül az is lehetőségként merül fel, hogy az EK nem csatlakozik semmilyen nemzetközi szerződéshez és rábízta magát a nemzetközi alapelvek által kialakított gyakorlatra. Viszont ez utóbbi esetben meglehetősen nagy bizonytalanság alakulna ki, hogy egy tagállam miként tudna kezelni olyan joghatósági megállapodásokat, amelyekben az angol bíróságokat részesítenék előnyben. Ide tartozik az a kérdés is, hogy az angol jognak a speciális jogintézményeit (mint például az *injunction*-t vagy a *declaration*-t, ahol az előbbi egy *equity* jogorvoslat, amely a bírósági végzés alapján az egyik felet valaminek a megtételére vagy meg nem tételére kötelezi, az utóbbi pedig a bíróság egy előzetes ítélete, amelyben egy peres fél azt kérheti a bíróságtól, hogy adjon határozatot az egyik fél jogáról vagy kötelezettségéről) elismerik-e más tagállamok.<sup>25</sup> További lehetőség lenne a Lugano-rendszer alkalmazása. Azonban a Lugano II<sup>26</sup> alkalmazhatósága Nagy-Britanniában meg fog szűnni, éppen azért, mert már nem lesz EU tag. A Lugano I<sup>27</sup> Konvenciót használni is nehézkes lehet, mert a Lugano II 69. cikkelyének (6) bekezdése szól arról, hogy leváltja a Lugano I Egyezményt,

---

Now, 2016.05.19. <http://www.cms-lawnow.com/ealerts/2016/05/brexit-what-might-it-mean-for-contracts-and-disputes> (2016. 07. 20.)

24 POESEN i. m. 3.

25 SPELLER i. m.

26 Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters signed in Lugano on 30 October 2007 and published in the Official Journal on 21 December 2007 (L339/3).

“2007 végén egyezményt írtak alá a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról azzal a céllal, hogy a határozatok mozgásának azonos szintjét éri el az Európai Unió (EU) tagállamai és Svájc, Norvégia, valamint Izland között. Hatályba lépésével a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Luganói Egyezmény helyébe lép. Bizonyos feltételekkel más EU-n kívüli országok is csatlakozhatnak az új egyezményhez (forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l16029&from=EN>)

27 Convention of 16 September 1988 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters,

ebből valószínűsíthető, hogy az meg is szűnt. Az is egy lehetőség, hogy az EFTA-n keresztül a UK csatlakozik a Lugano II Konvencióhoz, mint EFTA tag, viszont a többi EFTA tagnak ezt el kell fogadnia. Esetleg a Konvenció 70, (1), (c) és 72 cikkelyek alapján lehetne egy harmadik csatlakozó állam.<sup>28</sup>

2015. augusztus 17. óta hatályban van az EU új szabályozása öröklés esetére (Brüsszel IV).<sup>29</sup> A szabályozást arra tervezték, hogy az ingatlan öröklésére vonatkozó különböző szabályokat az európai tagállamokban egyesíteni tudják. Az Egyesült Királyság, hasonlóan Írországhoz és Dániához, a teljes harmonizációt választotta. A jogszabály eredeti célja az volt, hogy az európai állampolgárok képesek legyenek választásra a saját nemzeti joghatósági jogaikra vonatkozólag (például, ha egy másik tagállamban van tulajdonuk). Bunker utal arra, hogy ha az Egyesült Királyság kilép az Unióból, akkor a rendelet szerint harmadik államnak fog minősülni, mint pl. az USA. A rendeletet nem lesz kötelező alkalmazni az EK-ban. Ha kimarad belőle, akkor viszont számolnia kell azzal, hogy az angol öröklési jog választásának esélye csökkenni fog, több adót is jelenthet, illetve ennek kapcsán lényeges lenne a kettős adóztatásról szóló egyezményeket kötnie.<sup>30</sup>

A joghatóság mellett másik kérdésként merül fel, hogy miként kezeljék a külföldi ítéletek elismerését és végrehajtását. Természetesen ezt a kérdést is annak fényében lehet megválaszolni, hogy az Egyesült Királyság milyen joghatósági megállapodást köt, illetve milyen rendszerhez fog csatlakozni. Ugyanakkor például az angol bíróságok sem fogják automatikusan végrehajtani az EU tagországokból származó ítéleteket. A végrehajtásuk alapját a common law szabályok fogják képezni és azt jelenti, hogy lassabb, drágább és bizonytalanabb eljárások lesznek.<sup>31</sup> Az EK például a Hague Convention on Choice of Court Agreements-hez (2005. június 30.) (A joghatósági megállapodásokról szóló Hágai Egyezmény) tudna csatlakozni, amely biztosítaná az ítéletek elismerését és kikényszerítését. A nemzetközi kereskedelmi arbitrázs kerete is megfelelőnek bizonyulhatna [The New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York, 1958) (the New York Convention)].<sup>32</sup>

---

28 POESEN i. m. 8.

29 Regulation (EU) 650/2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession. Also known as the EU Succession Regulation.

30 BUNKER, Helen: *Brexit: what this means for Private Law*. 2016. június 24.

<https://www.blakemorgan.co.uk/training-knowledge/features-and-articles/brexit-what-means-private-law/> (2017. 05. 10.)

31 SPELLER i.m.

32 LEHMANN, Matthias – D'SOUZA, Nihal: What Brexit Means for the Interpretation and

### 3. Az irányelvek szerepe

Az Európai Unió a hatvanas évektől kezdve több magánjogi jellegű irányelvet bocsátott ki, és ez a trend fokozottabbá vált a 80-as évektől kezdve. A magánjogi jellegű irányelveket a közös jog elérésének céljából hozzák létre, a hivatkozási pont az, hogy a szabályok harmonizálása a közös piac gazdasági fejlődését, valamint a határokon átvéelő kereskedelmet fogja elősegíteni. Mivel a közösségi hűség értelmében a tagállamoknak kötelező átvenni az irányelvi normákat, ha az Egyesült Királyság kilép az Unióból, akkor valószínűsíthető, hogy az új irányelvi normákat nem fogja a saját jogába integrálni. Viszont Svájc példája számos ponton bizonyítja, hogy egy nem EU tagállam számára is járható út, ha uniós jogszabályokat vesz át, akár azért, mert szeretné fenntartani a kapcsolatokat az Unióval, akár a szabályozási modellek alkalmassága miatt.

Valószínű, hogy az angol jogalkotó ezután is követni fogja, hogy milyen törvényhozás zajlik az Európai Unión belül. Elképzelhető, hogy amennyiben az Unió olyan jellegű szabályt fog alkotni, amely a EK-nak is kedvező, akkor az adott szabályt átveszi az angol jogalkotó, még ha esetleg hozzá is kell igazítani az angol jogi környezetet. Az EU jogalkotási kérdései nem maradnak csak a tagállamok belső ügyének, hanem meglehetősen nagy hatással vannak a világ többi részére, ezt Brüsszel-effektusnak is nevezik.<sup>33</sup> A 99/44/EK irányelvben a fogyasztói adásvételi garanciákról szóló részt áruk előállításával foglalkozó amerikai vállalatoknak, mint például az Apple-nek,<sup>34</sup> is el kellett ismerniük és alkalmazniuk. A társult államok számára még nem kötelező átvenni az irányelvet, de gyakran mégis ezt teszik, illetve az autonóm átvétel is lehetséges.<sup>35</sup> Az EU jog hatásait láthatjuk például az amerikai jogban is, például a GMO-szabályozás, az adatvédelmi szttenderdek és kémiai biztonsági szabályok tekintetében. Sőt olyan formában is, hogy EU jogot (környezetvédelmi jog) illesztettek be például Kalifornia, Boston és Maine államok jogrendszerébe. Fahey felhívja a figyelmet, hogy ez bizonyos kellemetlenségekkel is jár az EU számára, mert az

---

Drafting of Financial Contracts. *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law* 2017, 32 (2), 103.

33 Id. bővebben: BRADFORD, Anu: The Brussels Effect. *Northwestern University Law Review*. 2012, 107, 1-68.

34 I. bővebben: DJUROVIC, Matejka: The Apple Case: The Commencement of Pan-European Battle Against Unfair Commercial Practices. *European Review of Contract Law*, 2013, 253.

35 CHURCH, Clive H.: *Introduction* In: Clive H. Church (szerk.) *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship (Europe and the Nation State)*. Abingdon on Thames, Routledge, 2007, 9.

EUSz 11 (3) cikkelye kinyilvánítja, hogy az EU-nak (a Bizottságnak) kötelezettsége konzultálnia a harmadik felekkel, akikre az EU jog hatást gyakorol. A fentiek azt is mutatják, hogy az EK nem tud teljesen elzárkózni az uniós normáktól és amennyiben normális kapcsolatot akar az Unióval, akkor szüksége van arra, hogy rengeteg normát illesszen továbbra is az angol jogba.<sup>36</sup>

Bár a tagállamok nem mindig pontosan és gyorsan reagáltak az irányelvi szabályok átültetésére (és nem mindig aratott közöttük maradéktalan elismerést az Unió törekvése újabb normák kibocsátására), az angol kormányzat igyekezett a legutóbbi időben az uniós normákat minél megelőzőbben implementálni a saját jogrendszerébe, amire jó példa a 2011/83 irányelv a Consumer Rights Directive-ről (CRD). Az angol kormányzat elfogadta a Bizottság álláspontját, miszerint a CRD-nek kettős funkciója van: egyrészt a fogyasztóvédelem, másrészt a vállalkozások versenyképessége.<sup>37</sup> Giliker<sup>38</sup> hangsúlyozza, hogy a maximum harmonizációs irányelv céljait nehéz elérni, ezzel függ össze, hogy a 2011/83. irányelv [Fogyasztói jogok irányelve, angolul: Consumer Rights Directive (CRD)] csak nagyon korlátozott jogi kérdéseket kívánt szabályozni, amely viszont a jogszabály eklektikus megjelenéséhez vezetett. Giliker<sup>39</sup> kifejti, hogy az angol pontosság, amivel a kormányzat átvette a CRD-t, nem jelenti azt, hogy a jövőben is hasonló módon kész lenne akár a sokkal ambiciózusabb harmonizált Európai Szerződési Jog-ot (ESZJ) beilleszteni az angol jogrendbe. Az angol igazságügyi miniszter kinyilvánította, hogy a ESZJ és a CESL túlságosan ambiciózus javaslatok, amelyeket nem feltétlenül fogadnak szívesen.<sup>40</sup> Az angol jogalkotó kifejti, hogy az irányelvek átvételénél el kell kerülni a túlimplementációt. A jogszabály sikere függ a tagállami átültetési gyakorlattól. Az angolok például kibocsátottak egy öt pontból álló irányító és egy nyolc pontból álló működtési alapelv-listát, hogy megkönnyítsék az EU jog átvételét és működtetését.<sup>41</sup>

---

36 FAHEY i. m. 20-21.

37 [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm). (2018. 03. 20.)

38 GILIKER, Paula: *The Transposition of the Consumer Rights Directive into UK Law: Implementing a Maximum Harmonisation Directive*. (November 12, 2014). <http://ssrn.com/abstract=2523330> (2018. 03. 10.) 8.

39 GILIKER i. m. 16-17.

40 *A Common European Sales Law for the European Union – A proposal for a Regulation from the European Commission – The Government Response* (Ministry of Justice, November 2012) 5.

41 <https://www.gov.uk/government/publications/guiding-principles-for-eu-legislation> (2018. 03. 10.)

Az angol jog számos esetben az irányelvek kapcsán az úgynevezett opt out-megoldást (kibújás) választotta, amely során csak a fontosabb és teljesen kötelező szabályokat vezette át az angol jogrendbe. A fogyasztói jogban, ahol gyakran nagy mennyiségű kötelező normát is lehet találni, az opt out megoldás problémás lehet. Ez volt a helyzet a 93/13 irányelvvel is, amellyel kapcsolatban az angol kormányzat nem próbálta meg, hogy az angol jogban honos UCTA 1977 törvénnyel hozza szinkronba a hasonló karakterű normákat. Viszont a két rendszer inkonzisztens volt, és ugyanarra a területre nézve sok párhuzamos szabályt tartalmazott. Ráadásul, hiába a hasonló szabályozási terület, a két jogszabály eltérő nyelvezetet és koncepciót is használt. A párhuzamos gyakorlat és az átültetés nem megfelelő volta számos akadémiai bírálatot váltott ki, illetve két Law Commission jelentést is, amelyben a reform szükségességéről értekeztek.<sup>42</sup> Beale úgy írta le az egész átvételi eljárást, mint az angol jog intézményi hibáját.<sup>43</sup> A Consumer Rights Act (2015) ezt a hibát kívánta megszüntetni.

Sok EU irányelvet elfogadtak és az angol jog része lett elméletben, viszont különböző szintű megdöbbenés követte azt, ahogyan az átültetett uniós jogszabályok megvalósultak. Ezekhez tartozik a Markets in Financial Instruments Directive (2004/39/EC, MIFID), a Solvency II irányelv (2009/138/EC), és a Prospectus irányelv (2003/71/EC).<sup>44</sup>

Érdekes gondolat a különböző irányelvek átvételének lehetősége a Brexit után, ha hasonló angol szabály már létezne. Például az építési hitelekéről szóló irányelvet (Mortgage Credit Directive, 2014/17/EC) az EK 2016. március 16-án implementálta, viszont a HM Treasury (Pénzügyminisztérium) fűzött hozzá egy véleményt (consultation paper), amelyben kifejtette, hogy az angol kormányzat nem gondolja, hogy ezen irányelvnek további előnye lenne az EK fogyasztóira nézve, mivel az angol jogban már létezik egy felügyelet, a FCA (Financial Conduct Authority – Pénzügyi irányító hatóság), és a kialakított

---

42 Law Commission and Scottish Law Commission (Law Com no 292) (Scottish Law Com no 199), *Unfair Terms in Contracts* (Cm 6464, 2005); Law Commission and Scottish Law Commission, *Unfair Terms in Consumer Contracts: a new approach? Issues Paper* (HMSO, 2012).

43 BEALE, Hugh: The impact of decisions of the European courts on English contract law: The limits of voluntary harmonization. *European Review of Private Law*, 2010/18., 501., 516.

44 Slaughter and May által adott elemzés: Brexit essentials the legal and business implications of the uk leaving the eu (<http://www.slaughterandmay.com/media/2535439/brexit-essentials-the-legal-and-business-implications-of-the-uk-leaving-the-eu.pdf>) 4. (2017. 03. 10.)

rendszer a hitelfelvevőkre nézve magas védelmi szintet biztosít. Az átvétel viszont rengeteg költséget jelent az EK iparára. A véleményből is érezhető, hogy az angol kormányzat nem mindig üdvözöli lelkesen az EU-s megoldásokat. A kilépés után az angol jogalkotó az uniós normáknak csak egyes elemeit veheti át, illetve csak részletmegoldásokat igyekeznek felhasználni az *acquis*-ból.<sup>45</sup>

### 4. Egyes magánjogi területek

#### 4.1. Szerződésekkel kapcsolatos kérdések

A szerződésekkel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy számos megállapodás tartalmazhat olyan normát, illetve olyan kötelezően előírt adminisztratív szabályt (pl. fogyasztóvédelemre, adatvédelemre vonatkozólag), amelyek alkalmazását az EK-ban a kilépést követően át kell tekinteni, hogy mennyiben lehet őket továbbra is alkalmazni. Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy egyáltalán uniós vagy angol jogi relevanciájuk van-e.<sup>46</sup> Az adatok kezelésének kérdése a szerződésekben uniós kérdés, és ezen terület szabályozása is uniós alapokon nyugszik, l. a 95/46/EC irányelvet. Ezt az angol jog az 1998-as adatvédelmi törvényben vette át (Data Protection Act). Ha az EK a kilépést választja, akkor az adatvédelem kapcsán nem lenne egyszerű helyettesíteni, vagy felváltani az 1998-as törvényt. Ez azért van, mert a törvény egy 1981-es konvenciót<sup>47</sup> követ, amely az egyének védelméről szól az automatikusan feldolgozott személyes adatokkal kapcsolatban. Így az EK-nak lehet ugyan az a módszere az EU-s jogszabályokkal kapcsolatban, hogy a számára előnyösöket veszi át, de például ebben az esetben egy nemzetközi egyezményről van szó, amely kapcsán nem lehet eltérés és nem lehet egyéni módon szabályozni.<sup>48</sup>

Ezen kívül fel kell készülniük a cégeknek arra, hogy kilépés esetére a szerződések újratárgyalhatóak legyenek (*force majeure-re* (vis maior) hivatkozva). Bár nem valószínű, hogy a szabályozás drasztikusan változna, mivel az Egyesült Királyságban számos pénzügyi és kereskedelmi központ található (the City, London Stock

---

45 The consequences of Brexit for commercial contracts (Beszélgetés David Bowdennel és Ben Hollanddal). *Lexis®PSL Commercial* <http://www.ewriter.eu/publishedWorkByYearDev.php?year=2015> (2017. 03. 10.)

46 DEWAR, Mark – MEENTS, Jan Geert: *Brexit: Impact on long term commercial contracts*. <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/publications/2016/05/brexit-implications-for-commercial-contracts/> (2017. 03. 10.)

47 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Details of Treaty No.108 1981.

48 The consequences of Brexit for commercial contracts... i. m.

Exchange, nemzetközi bankok, cégek, ügyvédi irodák és biztosítók), amelyek vezető szerepe kötődik a jelenlegi szabályokhoz.<sup>49</sup> A szerződések kapcsán három probléma kaphat szerepet: egyrészt a jogválasztás kérdése, amely nemcsak a kereskedelmi, hanem az összes szerződés kapcsán lehetséges probléma, másrészt, hogy hogyan fogják a létező szerződéseket értelmezni (mely jog alapján), harmadrészt, hogy megszűnhet-e a szerződés éppen a Brexit miatt.<sup>50</sup> Érdekes a cégek hozzáállása a jogválasztást illetően is, a nemzetközi kereskedelmi tevékenységükben. Egyrészt persze lehet fenyegetés is a Brexit, ezért kevesebb cég választhatja az angol jogot, viszont vannak olyan jellegű elméletek is, amelyek szerint a szerződő felek továbbra is az angol jog mellett tesznek voksot a határokon átvéelő kereskedelem kapcsán. Az angol jogot a kontinentális országokban úgy ismerik el, mint átfogó és tisztességes rendszert a kereskedelmi kapcsolatokban. Az angol bíróságoknak nemzetközi szinten is jó a hírük az eljárási sebességet és a tisztességet tekintve az összes pereskedő fél vonatkozásában, akiknél nem veszik számításba a nemzetiségüket sem, ez ellentétes például az USA egyes államaiban tapasztalható gyakorlattal, ahol gyakran kiütköznek a peres felek között a hazai pálya előnyei. Az angol jog pozitívumai közé tartozik még az is, hogy az English High Court döntéseit, ítéleteit és rendelkezéseit a világon bárhol tisztelettel fogadják és ki is kényszeríthetők. Ugyanakkor a korábbi gyakorlat azt is mutatja, hogy a nemzetközi cégek jogválasztási döntései nem függték attól, hogy a UK az unió része-e vagy nem. Évszázadok kereskedelmi gyakorlata alakította ki az angol jog alapelveit, amelyeknek egy nagyon erős kereskedelmi jellegű szemlélete alakult ki.<sup>51</sup>

A második kérdés kapcsán elmondhatjuk, hogy az angol jogban kiváltképp fontos a szerződések (és a jogszabályok) értelmezése. A meglévő szerződésekben is felmerülhetnek értelmezni való kérdések, például azzal kapcsolatban, hogy egy adott rendelkezés miképpen tesz eleget az EU egy adott területe jogalkotásának, jogválasztás esetén (amennyiben az angol jog választásra kerül), hogyan kell értelmezni a jogot, amikor a szerződés megkötésekor az ország még az EU tagja volt, viszont amikor a szerződéses teljesítés történik

---

49 BEASTALL, Jonathan: *BREXIT: Companies should act now to future-proof contracts*. <http://www.out-law.com/en/articles/2016/april/brexit-companies-should-act-now-to-future-proof-contracts/> (2017. 05. 10.)

50 SPELLER, Sarah: „*Brexit*”: *what might it mean for contracts and disputes?* CMS Law-Now 2016.05.19. <http://www.cms-lawnow.com/ealerts/2016/05/brexit-what-might-it-mean-for-contracts-and-disputes>

51 The consequences of Brexit for commercial contracts (Beszélgetés David Bowdennel és Ben Hollanddal). Lexis®PSL Commercial on 26 August 2015 (<http://www.ewriter.eu/publishedWorkByYearDev.php?year=2015>)

már nem, és végül ha az ország kilép, akkor az EU jognak milyen értelmezést kell tulajdonítani.<sup>52</sup>

A harmadik kérdés esetén szükséges pár dolgot tisztázni. Először is, milyen megfontolásból akarná egy cég megszüntetni a tevékenységét, és miért mondaná fel a szerződését, akár a Brexitre hivatkozva. Nyilvánvaló, hogy a felmondásban az a tény szerepet játszhat, hogy egy szerződést korlátlan vagy korlátozott időre hoztak létre.<sup>53</sup> A szerződések megszüntetésében szerepet kaphat az is, hogy a kereskedelmi jellegű szerződéseket érdemes-e fenntartani. A kérdés megítélésében jelentősége van annak is, hogy milyen felek között jött létre a megállapodás. Tényleges jelentősége és hivatkozási pontja a Brexit-nek ott lesz, ahol egy angol jogalany (természetes vagy jogi személy) köt szerződést egy másik EU-s tagállam jogalanyával. Ha a Brexit olyan hatással járna, hogy a felek nem éreznék azt számukra előnyösnek, akkor igyekeznének mentesülni a szerződéses kötelezettségek alól. A Brexit esetén elsősorban azt kell vizsgálnunk, hogy az adott szerződésben lehetséges-e az ilyen menekülés, például szerepel-e ilyen kikötés, avagy sem. Ha nincs ilyen rendelkezés a szerződésen belül (terminate on notice – felmondás előzetes jelzés alapján), akkor a feleknek meg kell vizsgálniuk, hogy a különböző szerződésekre vonatkozó előírások közül különösen a vis majorra (force majeure), vagy a material adverse change (I. lent) esetére milyen szabályok vonatkoznak. További megoldás lehet, és ez a common law-beli általános szerződésjogi előírásokhoz vezet el, hogy a szerződés frustrated<sup>54</sup> vagy illegal.<sup>55</sup> Ez abban az esetben képzelhető el, ha a szerződés teljesítése függ az európai további jogalkotástól. Megjegyezzük, hogy legegyszerűbb ebben a formában a szerződés további teljesítése alól mentesülni, ha a szerződést a felek fel tudják bontani és meg tudnak egymással egyezni. Ugyanakkor ennek a megállapítása nem általános, csak akkor lehetséges, ha egy esemény megakadályozza a kötelezettség teljesítését, vagy megfosztja mindkét felet a szerződés végrehajtásának érdekétől. Ilyen lehetőség azonban

---

52 SPELLER, Sarah: „Brexit”: what might it mean for contracts and disputes? CMS Law-Now 2016.05.19. <http://www.cms-lawnow.com/ealerts/2016/05/brexit-what-might-it-mean-for-contracts-and-disputes>

53 The consequences of Brexit for commercial contracts (Beszélgetés David Bowdennel és Ben Hollanddal). Lexis®PSL Commercial on 26 August 2015 (<http://www.ewriter.eu/publishedWorkByYearDev.php?year=2015>)

54 Frustrated Contracts Act 1943.

55 Napier v The National Business Agency (1951): egy munkavállalónak a munkaszerződésével kapcsolatos jogvitában a bíróság megállapította, hogy a szerződés egésze illegális és nem lehet alkalmazni.

ritka. Sok hosszabb időtartamra kötött szerződés az angol jogban tartalmaz hardship, vagy force majeure feltételeket. A kontinentális jogok egyébként sokkal inkább képesek reagálni arra (illetve sokkal inkább elfogadóak olyan esetekben), ha külső körülmények változása miatt szükségessé válna a szerződés módosítása.<sup>56</sup> Mivel egyik fél sem tehető felelőssé azért, mert a szerződés gyakorlatilag megszűnt, ezért a szerződést kötő felek szabadulnak bármilyen további kötelezettség alól. És azért mert egyik fél sem tehető felelőssé, nem lehetséges kártérítést sem követelni (a másik fél nem teljesítése miatt), mindegyik félnek saját magának kell a károkat viselnie (the loss lies where it falls).<sup>57</sup> Ha meglévő szerződésről van szó, akkor Brexit esetén a *frustration* jogintézménye alkalmazható. *Frustration*-ról akkor beszélhetünk, ha ...egy szerződési kötelezettség teljesítése lehetetlenné válik, mert azok a körülmények, amelyek között teljesíteni kellene, szélsőséges mértékben különböznek attól, amelyben a szerződés létrejött. („...a contractual obligation has become incapable of being performed because the circumstances in which performance is called for would render it a thing radically different from that which was undertaken by the contract) [*Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council*, (1956), Lord Radcliffe]. Viszont ezt a jogintézményt nagyon megszorító módon értelmezik, ha valamilyen közbelépő esemény miatt a szerződéses kötelezettségek teljesítése lehetetlenné válik, vagy éppen a felek elveszítik az összes érdeküket teljesíteni azt.<sup>58</sup>

A szerződések kapcsán van arra is mód, hogy a felek *force majeure* (*vis major*, vagy *act of God*, amely arra utal, hogy emberi közrehatás nem játszott szerepet) feltételt kössenek ki, amelyet Brexit esetén lehet alkalmazni. McKendrick kifejezi, hogy ugyan nincsen általános doktrínája a *force majeure*-nek, de ezt a felek gyakran így használják a szerződésekben.<sup>59</sup> Viszont kérdés, hogy a Brexit ténylegesen elháríthatlan külső ok-e, amelyre egyik fél képes hatást gyakorolni. Lehet alkalmazni a *hardship clauses* meghatározást, amely alternatívát jelent a *force majeure*-rel szemben, amely esetében a teljesítés teljesen lehetetlenné válik, míg a *hardship clause*-nál a teljesítés az egyik fél számára rendkívüli módon megnehezül. Meg kell állapítani, hogy a Brexit a

---

56 LEHMANN, Matthias - ZETSCHE, Dirk: Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK. *European Business Law Review*, 2016/7, 1007-1008.

57 Covington Alert: *Brexit: The Contractual Aftershocks*. 2016. július 21 (<https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2016/07/brexit-the-contractual-aftershocks>) 1-3.

58 LEHMANN – D’SOUZA i. m., 101.

59 MCKENDRICK, Ewan: *Force Majeure and Frustration of Contract*. Routledge Abingdon 2013, 7-8.

referendum előtt nem látszott valószínűnek, ezután viszont azt kell bizonyítani, hogy a szerződés teljesítése az egyik fél részére túlságosan nehezzé válna.<sup>60</sup>

További lehetőség, ha egy felfüggesztő feltétel kapcsán ki tudnak lépni a szerződésből a felek.<sup>61</sup> Adott esetben egy szerződésben a felek kiköthetik, hogy milyen teendők vannak Brexit esetére, ezt alkalmazni is lehet az angol jogban. Nyilvánvaló, hogy egy Brexit kikötés esetén és a következményeket illetően is az angol jog alapján mód van eljárni és a megfelelő eljárást lebonyolítani. A Brexit jellegű kikötés esetén a legfontosabb szempont, hogy mi legyen a veszélyviseléssel, amely a Brexit esetén felmerül, vagy pedig egy olyan lehetőséget is meghatároznak a felek a szerződésben, hogy kilépés esetén a szerződést újratárgyalják.<sup>62</sup> Kérdés, hogy a Brexit ténye jelentene-e material adverse change provosions-t vagy sem. A kifejezés fordítását úgy adhatjuk meg, hogy lényegi kedvezőtlen változás.<sup>63</sup> Nyilvánvaló, hogy az angol jog lesz továbbra is azokban az esetekben mérvadó, ahol egyrészt a jogválasztás kapcsán szerepet kapott, másrészt ahol magából az ügylet tényéből is ez következik.

Ha a bíróság elé kerül az ügy, hogy vajon Brexit esetén valamely félnek joga van-e felbontani a szerződést, akkor meg fogják vizsgálni a szerződéskötés kapcsán fennálló körülményeket. Ennek során kérdéseket fognak feltenni azzal kapcsolatban, hogy a Brexit előre látható volt-e, vagy pedig az ország Európai Unióban való tartózkodása a szerződés teljesítése szempontjából létfontosságú-e. Meg kell jegyeznünk azt a fontos, angol joggal kapcsolatos gyakorlatot, hogy az angol bíróságok nem kívánnak a szerződésben aktív szerepet vállalni.<sup>64</sup> Történelmileg az angol bíróságoknak a hajlandósága arra, hogy a feleknek megengedje, hogy eltérjenek a szerződéstől vagy újratárgyalják azt, nagyon korlátozott. Az angol bíróságok hagyományosan úgy tartják, hogy inkább fenntartói, mint pedig lerombolói a megállapodásoknak. Ha a fél vagy felek azt mutatják, hogy a megállapodásuk a Brexit következtében kevésbé jár profittal, mint korábban, nem valószínű, hogy ezen érv alapján elegendő igazolni a szerződés megszüntetését, felülvizsgálatát, vagy újratárgyalását.<sup>65</sup>

Lehmann-D'Souza kifejti, hogy a Brexit után számos megoldás létezik a szerződéses kötelezettségek megszüntetésére, hasznos, ha a felek tájékozódnak

---

60 LEHMANN – D'SOUZA i. m. 102.

61 SPELLER i. m.

62 The consequences of Brexit for commercial contracts... i. m.

63 KÓNYA Judit: A nemzetközi hitelszerződés jogi aspektusai. *Hitelintézeti Szemle*, 2007, 5 (6), 496.

64 SPELLER i. m.

65 Covington Alert: *Brexit: The Contractual Aftershocks*. (<https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2016/07/brexit-the-contractual-aftershocks>) (2017. 05. 10.) 1-3.

a gazdasági következményekről, s amennyiben a szerződést fel lehet bontani, ekkor a felek általában közösen viselik a következményeket. Elképzelhető, hogy a felek kikötik, hogy a szerződést a jövőben újratárgyalják, viszont kérdéses az angol jog szerint, hogy mennyiben lehet a jövőre vonatkozóan meghatározni a szerződésről való tárgyalást, mert az angol jog szerint ez túlságosan is bizonytalan, [l. a *Danny Lions Ltd v Bristol Cars Ltd* (2014) esetet]. Ha valamely olyan típusú szerződésről lenne szó, amely áruk vagy szolgáltatások terjesztésével foglalkozik, mód volna arra is, hogy úgy jelöljék meg a szerződés földrajzi hatályát, hogy a megállapodás az EU-ra vonatkozik, amelybe az EK-t is beleértik. Esetlegesen a biztosításoknál lehet két szerződést is kötni, egyet amíg EU tag az EK, illetve egyet a Brexitet követően. A feleknek is nagyon kell figyelniük jogválasztás esetén, mert a Brexit után nagyon komoly változások következhetnek be, például a fogyasztói és a munkajogban. Mód van olyan feltételt alkalmazni a szerződésben, amely stabilizációs feltételként (*stabilisation clause*) a kiválasztott jogot megfagyasztaná egy meghatározott időpontban, például a szerződés megkötésének pillanatában.<sup>66</sup>

A szerződés felbontásának kérdése olyan szempontból is problémás, hogy maga a Brexit-et nem feltétlenül lehet előre látni (most sem, illetve meg kell jegyeznünk, hogy azt sem lehet tudni, hogy milyen feltételekkel fog megvalósulni). Alapvetően akkor lenne szükséges a szerződést módosítani, ha a Brexit úgy jönne létre, hogy a szerződésben szereplő felek jogainak és kötelezettségeinek jelentős változását eredményezi.<sup>67</sup>

Érdekes az a kérdés is, hogy vajon hogyan alakul az új szerződések megkötésére vonatkozó gyakorlat. Nyilvánvaló, hogy a jövőben azokkal a jogszabályokkal és helyzettel kell együtt élni, amelyek a Brexit esetén a gazdasági, politikai és jogi környezetet alakítják. Viszont szerződések megkötésére vonatkozó tárgyalások jelenleg is zajlanak, és például a szerződések értelmezésénél a releváns európai joggyakorlattól nem lehet elvonatkoztatni, a megkötött szerződéseket ennek tükrében kell értelmezni. A feleknek esetleg a megkötni kívánt szerződésben ki kellene kötniük, hogy amennyiben az Egyesült Királyság távozik az Európai Unióból, akkor a szerződést meg lehet szüntetni, vagy a másik lehetőség, hogy maga a Brexit mellett történő voksolás *force majeure*-nek (*vis maior*) számít,<sup>68</sup> és így van mód a szerződés felmondására, vagy közös akarattal történő megszüntetésére.

Ha a különböző szerződéstípusokat vizsgáljuk meg, akkor a leginkább a munkaszerződéseknél képzelhető el, hogy a Brexit azt eredményezné, hogy

---

66 LEHMANN – D'SOUZA i. m. 103.

67 LEHMANN – ZETZSCHE i. m. 1007-1009.

68 SPELLER i. m.

felbontják. Például előidéződhet, hogy a Brexit-tel az a típusú munkakör, amelyet a munkavállaló végzett, többé már nem lenne szükséges. Jó példa erre a különböző uniós intézmények, amelyek Londonban találhatóak, pl. az European Banking Authority (EBA), vagy az European Medicines Agency (EMA), ill. az European Investment Bank (EIB). A Brexitből következik, hogy az ott dolgozók egy részének szűnhet meg a munkája, de nyilvánvaló, hogy az intézmények továbbra is folytatják a működésüket, csak olyan államban, amely továbbra is az EU tagja marad. Azonban bizonyos szerződéses kötelezettségek eltérhetnek a különböző szerződésekben, illetve kérdés, hogy eleve milyen típusú kötelezettségről van szó. Például, ha egy angol repülőársaság, amely elveszíti a liszenszét, hogy az EU-ban szabadon végezzen utasszállítást, leépítést fog kezdeményezni, de csak akkor, ha az adott személyzetet nem tudja más repülésekre is felhasználni. Azért, mert egy munkavállalónak brit állampolgársága volna, nem jelenti azt, hogy a szerződést fel kell neki mondani(a).<sup>69</sup>

### 4.2. Fogyasztóvédelem

Nyilvánvaló, hogy az angol jogban a fogyasztói jog nagy része (a szerződési jog egy része is) az EU-ból származik, ezt a jelenséget például a Consumer Rights Act-ben (2015) is tetten érhetjük. Az egyik fő kérdés, hogy vajon a fogyasztók jogait és a kereskedők kötelezettségeit illetően mennyiben lesz változás, ha bekövetkezik a Brexit. Jelenleg az EU a fogyasztóvédelem magas szintjét kívánja biztosítani. A kilépést követően az angol Parlamentnél lesz minden olyan eszköz, hogy amennyiben szükséges, a meglévő törvényeket érvénytelenítse, vagy megváltoztassa.

A kiindulópont az, hogy számos előírás már az angol jog része, illetve számos EUB, illetve angol bírósági ítélet is alakítja a jogi tájat. Augenhofer utal a tisztességtelen kikötések irányelvére, ahol az angol jogban nem kis vitát váltott ki, hogy miképpen kell értelmezni a jóhiszeműséget. Ennek során felmerült az anyagi tisztességtelenség vizsgálata megoldásként, míg mások az anyagi és az eljárási tisztességtelenséggel azonosították a fogalmat, illetve ismerős megoldásként tekintettek rá a *reasonableness* (ésszerűség) jogintézménye miatt. Az EU jog egyik legnagyobb hatását jelentette a jóhiszeműség megjelenése, ennek következtében az angol szerződési jogászok összehasonlító joggal kezdtek el foglalkozni. Ha a Brexit bekövetkezik meglehet, hogy az angol bíróságok a saját értelmezésüket

---

69 LEHMANN – ZETZSCHE i. m. 1008-1009.

követve más eredményre jutnak, mint a kontinensen.<sup>70</sup> A tanulmány<sup>71</sup> két forgatókönyvet nevesít (rövid és hosszabb távra szólót). A rövid időtáv esetében a meglévő fogyasztói jogot az angol kormányzat továbbra is alkalmazni fogja. Az angol Parlament rendelkezni fog azzal a lehetőséggel, hogy ezt követően a jogot alakítsa. Az angol kormányzat kiszámítható viszonyokat akar fenntartani, tehát gyors változásokra nem kell számítani. Megjegyezi a tanulmány azt is, hogy mivel a kereskedelmi kapcsolatok változatlanok lesznek (különböző termékek exportja és importja), a UK-nak is teljesíteni kell bizonyos technikai minőségi és biztonsági szttenderdeket, ha árut vagy szolgáltatást akar eladni az Unióban. Viszont a tanulmány utal rá, hogy készülöben van egy törvénytervezet<sup>72</sup> (Bill) – amelyet már el is fogadtak, amelyben a minisztereket fel fogják jogosítani, hogy az EU jogot módosítsák, például úgy is, hogy a fogyasztók érdekeinek nem lesz semmilyen különleges védelmek. A tanulmány hozzáteszi,<sup>73</sup> hogy mivel az Európai Szerződés (és az Alapjogi Charta) védelme is hiányozni fog (különösen az Alapjogok Chartájának 2, 3, 4 és 5 szakasza) ezért nem lesz alapjogi védelem sem. Augenhofér úgy véli, hogy például az EUB által kialakított fogyasztó fogalma, a kellően informált és körültekintő, racionális fogyasztóra nézve adott. De hogy mit jelent a 'racionális' fogalma, különbözhet a 28 tagállam vonatkozásában illetve az is, hogy az egyes (volt) tagállamok mennyiben gondolják azt, hogy szüksége van egy átlagos fogyasztónak védelemre.<sup>74</sup>

### 4.3. További releváns magánjogi területek

A Brexit kapcsán a leginkább változó és kihívásokat megfogalmazó további jogterület a *versenyjog*. Az egyik ilyen fontos előírás, hogy az Unió tagjaként az Egyesült Királyságnak a közsférára vonatkozó közbeszerzéseit meg kellett hirdetni az EU hivatalos lapjában (*Official Journal of the European Union*), ez a kötelezettség a kilépéssel megszűnik. Az EU-ban a közbeszerzésekre vonatkozó hirdetés az átláthatóság követelményének kell, hogy megfeleljen,

---

70 AUGENHOFER, Susanne: Brexit – Marriage 'With' Divorce? – The Legal Consequences for Consumer Law. *Fordham International Law Journal*, 2017, 40 (5), 1488.

71 CONWAY, Lorraine: Impact of Brexit on UK consumer regime *House of Commons Library Briefing Paper* <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8102/CBP-8102.pdf> (2018. 03. 10.) 9.

72 <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html> (2018. 03. 10.)

73 CONWAY i. m. 9.

74 AUGENHOFER i. m. 1487.

és mindenki számára nyitva kell, hogy álljon a lehetőség, hogy ajánlatot tegyen a közbeszerzések során. Bowden hangsúlyozza, hogy ha az EK elhagyja az EU-t, érdemes lenne továbbra is a hivatalos lapban hirdetni az átláthatóság miatt, illetve egy-egy tender kapcsán sokkal nagyobb számú résztvevő tudna megjelenni. Ha ezt nem teszi meg az angol jogalkotó, akkor pedig az angol közbeszerzések lebonyolítása miatt egy hasonló rendszert kellene megalkotni. A másik nagy versenyjoggal kapcsolatos szabályanyag az állami segítség kérdése, amelynek a Brexit után, az EK-nak már nem kell az uniós jogszabályoknak megfelelnie.<sup>75</sup>

A *társasági jog-ban* (corporate law) szintén várható lenne változás a Brexit után. Elképzelhető, hogy az EK kormányzat módosítani próbálna a kialakult jogi környezeten, amelynek egyik eredője éppen az uniós jogszabályok (bár lehet, hogy egyéb okok miatt nem fog). Az uniós jognak jelentős befolyása van az angol társasági jogra. Az angol kormányzat hozzáállása is változó. Számos európai uniós irányelvet pozitívan fogadtak, például a számviteli szabályokra, pénzmosásra, piaci visszaélésre és átláthatóságra vonatkozó előírásokat. Viszont aztán különböző fokú megdöbbenés követte azt, amikor az átültetett szabályok részletei megmutatkoztak. Például a problémák között jelentkeztek a felesleges, túlzott szabályozás [ún. 'piros szalag' (red tape)] és/vagy az uniós harmonizációra hivatkozva a nemzeti jogalkotást sokkal szigorúbbra faragják, vagy olyasmit szabályoznak, amelyet az EU nem is akar [ún. 'aranyozás' (gold-plating)]. Ilyen jogszabályok voltak például a Markets in Financial Instruments Directive, a Solvency II Directive és a Prospectus irányelv.<sup>76</sup> Érdekes például, hogy az angolszász társasági jogi megoldások is hatást fejtettek ki az uniós jogra, például a társasági jogban fontos szerepet töltenek be a felvásárlásokra vonatkozó szabályok vagy a pénzügyi jelentések esetére vonatkozó normák. Az EU jog alkalmazta az EK-beli modelleket, amelyek az átláthatóságon és a részvényesek általi döntéseken alapultak. Az angol jog gondolkodása eltér a kontinentális országokétól ebben a körben is, mert például nagy szerepet tulajdonít a piacoknak. Az Egyesült Királyság a piac-alapú kapitalista rendszerekhez van közel, a rendszer egyéni piaci tranzakciókon alapul. Az EK egy Green Paper-t

---

75 The consequences of Brexit for commercial contracts... i. m.

76 Slaughter and May által adott elemzés: Brexit essentials the legal and business implications of the uk leaving the eu <http://www.slaughterandmay.com/media/2535439/brexit-essentials-the-legal-and-business-implications-of-the-uk-leaving-the-eu.pdf> 4. (2017. 03. 10.)

indított a Company Law-ról, amely 2016-ban született meg.<sup>77</sup> A konkrét uniós megoldások vizsgálata kapcsán az Európai Társaság - Societas Europea (SE) esetében például az egységes igazgatótanács egyértelmű angolszász hatásként volt jelen, további ilyen angolszász hatásokra példák a tőkére, illetve a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályok, amelyek puha egyesítő erőként vannak jelen a társasági jogban.<sup>78</sup> Egy további terület, ahol az uniós szabályok szerepet játszanak, az a *szellemi tulajdonjog*. Az Európai Patent Convention – Európai Szabadalmi Egyezmény 1973-ban jött létre az európai kontinensen megjelenő szabadalmakra. A megállapodás egységesíti a szabályokat, és az Európai Szabadalmi Hivatal dönthet az egyes szabadalmakról. A szellemi tulajdonjogra vonatkozó szabályok egyébként kissé elkülönülnek az Európai Uniótól. Ha a Brexit bekövetkezik, az valószínűsíthetően nem fogja érinteni ezt a területet.<sup>79</sup>

### 5. Zárszó

Fontos aláhúznunk, hogy az európai jog alapelvei és gondolatai már megjelentek és be is ágyazódtak az angol jogban. Elég csak a jóhiszeműségre, az állami segítségnyújtásra, a fogyasztóvédelemre és az egyes munkajogi normákra gondolni. Vannak, akik úgy gondolják, hogy az EU jog nyitott szövegűsége (*open-textured*) vagy az alapelvekre alapozott módszere kikezdte az angol jog éles határait.<sup>80</sup>

A Brexit következményei azzal függnek majd össze, hogy milyen megállapodás jön létre az EK és az EU között, illetve, hogy az angol kilépés mennyiben nehezíti meg a szerződéses kötelezettségek teljesítését vagy éppen teszi azokat lehetetlenné. Az angol jog az európai rendszerben gyakran ellenmodellként szolgált azon országok egyre inkább homogén szabályai ellen, amelyek a kontinentális hagyományt követik. Az angol jogi megoldások el tudtak jutni az európai jogba is. Ha kilép az Egyesült Királyság, akkor már csak Írország marad az egyetlen ténylegesen common law ország az Európai Unióban és mellette Málta, mint vegyes rendszer, így valószínű, hogy a common law

---

77 Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Corporate Governance Reform, 2016 (UK) (<https://www.gov.uk/government/consultations/corporate-governance-reform>)

78 GELTER, Martin – REIF, Alexandra M.: What is Dead May Never Die: The UK's Influence on EU Company Law. *Fordham International Law Journal* 2017, 40 (7), 1420-1428.

79 The consequences of Brexit for commercial contracts... i. m.

80 Uo.

hatása el fog tűnni. Kérdés, hogy a magánjog két nagy családjának miképpen fog folytatódni a története, valószínűleg újabb különbségek kialakulásának leszünk tanúi.<sup>81</sup>

---

81 LEHMANN - ZETZSCHE i. m. 1007-1011.

# A HATÁRŐRSÉG ÉS A HATÁRVÉDELEM HELYZETE A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A PROFESSZIONÁLIS SZERVEZETTÉ VÁLÁSIG (1989-1998)

VELKEY DÁVID

*r. százados, kiemelt főelőadó (TIBEK); doktorandusz hallgató (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Az 1980-as évek robbanásszerű változásokkal jártak mind politikai, mind határvédelmi szempontból. Az 1945. február 4-11. között a Szovjetunió, Nagy-Britannia, és az Amerikai Egyesült Államok kormányfőinek részvételével megtartott jaltai konferencia meghatározott érdekövezetekre osztotta fel Európát, melyeket az ún. vasfüggöny választott el keleti, kommunista részre, melyet a Varsói Szerződés tagállamai képeztek, illetve nyugatira, ahova a NATO tagállamok tartoztak. Korábban ezen ideológia rendszereknek a fennhatósága, illetve a határok szigorú védelme megkérdőjelezhetetlen volt. Azonban a fenti időszakban megkezdődött gazdasági változások miatt a Szovjetunó világhatalmi szerepe megrogyott, korábbi státuszát képtelen volt fenntartani, és ennek következtében 1991. február 25-én a szervezet budapesti ülésén aláírták a Varsói Szerződés katonai szervezetének megszűnéséről szóló dokumentumot. Ennek nyomán 1991. április 1-jén hivatalosan megszűnt a Varsói Szerződés katonai szervezete, majd három hónap múlva, 1991. július 1-jén a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testülete is. Ezen folyamatok betetőzéseként 1991. december 31-én a szovjet parlament kimondta a Szovjetunió feloszlását, ezzel a kétpólusú világrend megszűnt.

Ezen folyamatnak egyik első jele volt Magyarországon a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1987. évi 25. törvényerejű rendelet, mely bevezette a „világútlevelet”. Ez olyan jelentőségű volt az állampolgárok számára, hogy a vártnál jóval jelentősebb terhet jelentett az útlevelek kiállítására akkor hatáskörrel rendelkező Rendőrség számára: „Jelentem, az új útlevéljogszabályokból eredő utazási lehetőségek következtében 1989-ben a tervezettnél lényegesen nagyobb mértékben növekedett az útlevélkérelmezők száma. Ez évre – többszöri figyelemfelhívás ellenére – összesen 1 millió 300 ezer útlevelet rendeltek a rendőrkapitányságok.”<sup>1</sup> A magyar törvényhozás, érzékelve az új idők szelét, 1989

---

1 A Belügyminisztérium Országos Rendőr Főkapitányság csoportfőnök-helyettesé-

őszén a határőrizetben alkalmazott új eljárásokkal összhangban nekifogott a Határőrség átalakításának. A folyamat a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottságának 1989 év eleji döntésével kezdődött,<sup>2</sup> és a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1989 május 18-án elfogadott 3141/1989. MT határozatával fejeződött be. A határozat kimondja, hogy bár az alapfeladat változatlan, de a jogi, anyagi feltételrendszer és a végrehajtás módszerei módosultak, valamint a Határőrség szervezetére vonatkozó elképzeléseket a valószínűsíthető költségkhatásokat figyelembe véve kell kidolgozni.

## 2. A jövő útjai

A fentebb említett határozat legfontosabb kérdésköre az volt, hogy milyen alárendeltségben működjön a szervezet.

A kérdésre négy lehetőség merült föl:

- Belügyminisztériumi felügyelet alatt maradjon. Ennek előnye az volt, hogy nem kellett alapjaiban megváltoztatni a kialakult rendszert, elég volt megreformálni azt.
- A Honvédelmi Minisztérium felügyelete és irányítása alá kerüljön. Ezen felvetés mellett az szólt, hogy így a védelmi erők (a Magyar Néphadsereg és a Határőrség) egy minisztérium alá kerülnének.
- Felmerült a szervezet megbontásának lehetősége is. Az elképzelés szerint a forgalom-ellenőrzést a Belügyminisztérium, míg a határőrizettel kapcsolatos feladatokat a Honvédelmi Minisztérium irányítja. Ez a megoldás azonban a számítások szerint nagyon jelentős többletköltséggel járt volna.<sup>3</sup>
- Felvetődött annak a lehetősége is, hogy a Határőrség közvetlenül a Minisztertanács felügyelete alatt működjön. Azonban ez nem nyerte el egyik jelentősebb politikai érdekkör támogatását sem.

A fenti megoldási javaslatok komoly szakmai és politikai vitákat gerjesztettek, és a második, valamint a harmadik pontban szereplő változat nagyon megosztotta a szervezet állományát is: „Hivatásos állományunk meglepetéssel fogadta Pacsek József vezérezredes nyilatkozatát az Országgyűlés honvédelmi bizottsága szeptember 19-i ülése után tartott tájékoztatóját, mely szerint érlelődő

---

nek 1989. április 18-án kelt jelentése az útlevel-igények növekedéséről. XIX-B-1-y-312f-75-20/14/1989. Magyar Nemzeti Levéltár Archívum.

2 MOL XIX-B-10 1989. I/23. fsz., 0020/1989.

3 KATONA Klára: A Határőrség a rendszerváltás időszakában 1987-1990. *Levéltári Közlemények*, 2011/1, 77-101.

elképzelés, hogy sor kerülhet a honvédség, és a határőrség összevonására. A meglepetést az okozta, hogy az eddigi ismeretek szerint ez a kérdés egyelőre lekerült a napirendről, mivel a gyakorlati végrehajtásához hosszabb előkészítő munkára, egyeztető tárgyalásokra van szükség. A bejelentés tovább fokozta az állományunk körében egyébként is tapasztalható bizonytalanság érzését. Mindezt tetézik azok az életkörülmények, amelyek között a hivatásos és sorállomány feladataikat ellátják. A szűkös anyagi keretek sok helyen már az alapfeladatok ellátását veszélyeztetik. Többen kifejezték azt a véleményt, hogy a Magyar Néphadsereg a határőrség állománya és szervezete rovására kívánja megoldani káder- és létszámcsökkentésből adódó gondjait.”<sup>4</sup>

A tervet ellenére változás mégsem történt, mivel a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXI. törvény 3. § (7) bekezdése szerint: „A Határőrséget és a polgári védelmi feladatok teljesítését a belügyminiszter irányítja.”

Az 1989. év végére már oly mértékben felgyorsultak az események, hogy újabb intézkedések váltak szükségessé. 1989 szeptemberében meghatározva azt, hogy a szervezet feladatai közül a védelmi helyett hangsúlyosabbá vált az igazgatásrendészeti feladatkör, ezért ennek megfelelő szervezetfejlesztési változtatásokat kezdeményeztek: a mélységi határőrizet megszüntetését, ezzel együtt néhány első vonalbeli őrs felszámolását (Győr, Mosonmagyaróvár, Jánossomorja, Sopron, Szombathely, Körmend, Óriszentpéter, Nagykanizsa, Siklós, Magyarbóly, Mohács, Baja, Kiskunhalas, Szeged mélységi őrsök megszüntetése, Lovászi mélységi őrs átszervezése első vonalbeli őrssé, Ásványráró, Kútvölgy, Péterhida, Gara őrsök megszüntetése), és az ily módon felszabaduló státusoknak a határforgalmi feladatokat ellátó egységekhez való csoportosítását.

Vizsgálták egy átfogó határőrizeti törvény kiadását is, amelynek tervezetét a miniszteri értekezlet 1989. október 16-án tárgyalta. Cél volt az őrsök számának és állományának csökkentése (70–75 fős őrsök felállítására, 12–15 fős hivatásos állománnyal). A Politikai Bizottság döntésének alapján 2075 fő sorállományú helyett 1400 fő hivatásos állományú határőr beállítását szorgalmazták éves szinten. 1997. év vonatkozásában határozták meg elvárt célként az 5000 fő hivatásos, 2400 sorállományú, valamint 1600 polgári állományú, összesen 9000 fős állomány felállítását.

A törvéynél alacsonyabb rendű, 2046/1989. MT határozat a Magyar Népköztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről, és átlépésének

---

4 A Belügyminisztérium Határőrség agitációs propaganda és kultúra osztályvezetőjének 1989. október 2-én kelt összefoglalója a határőrség állományának közhangulatáról XIX-B-10-1989-1/49. Magyar Nemzeti Levéltár Archívuma.

szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiben a fenti elvárások alapján már konkrét terveket fogalmazott meg.

Az egyik alapvető szempont szerint a korábban felmerült „vegyes” rendszerrel ellentétben – mely szerint a szervezet hivatásos és sorállományúak meghatározott arány szerinti összetételéből tevődne össze<sup>5</sup> – az anyagban már elvárásként fogalmazódott meg a sorállomány rövid-középtávon történő fokozatos kivonása, amely egyharmados létszámvesztéssel járt volna a szervezet szempontjából. Másik, a már korábban ismertetett elmozdulás volt a (hon)védelmi irányultságtól az alapvetően rendészeti irányba. A feladatok elvégzésére az ambiciózusnak mondható 1995. évet jelölték meg.

A létszámváltozás komoly szervezeti átalakulásokkal is együtt járt. 1990-ben megszűnt a szervezet összes mélységi és négy első lépcsős őrsze, viszont felállítottak négy hivatásos őrsöt Esztergomban, Komáromban, Győrben, Mosonmagyaróváron, és Rajkán. 1989. december 31-ig – párhuzamosan a teljes pártapparátus leépítésével – felszámolták a Határőrség pártszerveit, valamint a szintén megszüntetett Politikai Csoportfőnökség helyett Nevelési és Szociálpolitikai Csoport alakult, melynek keretében felállították a ma rendészeti szagimnáziumként funkcionáló Körmentdi Határőr Kiképző és Továbbképző Intézetet, melynek elsődleges célja a szervezetbe frissen felvett hivatásos tiszthelyettesek kiképzése és továbbképzése volt.

A rendszerváltást követően 1992-ig a fenti folyamat ütemezetten folytatódott, és a három évvel korábbi közel 75%-ról 63,5%-ra csökkent a sorozott állomány aránya a szervezeten belül, miközben az összlétszám az 1989-re megállapított 18.941 főről 14.975 főre csökkent.<sup>6</sup> A fenti folyamatot egy, a hidegháború lezárása során, az azzal összefüggésben felmerült konfliktus akasztotta meg. Az etnikai feszültségekkel terhelt Jugoszláv Szövetségi Népköztársaságból 1991. június 25-én bejelentette kiválását Horvátország, és Szlovénia. Az események gyorsan eszkalálódtak, és kitört a délszláv háború, amely majdnem tíz évig tartott, és több mint 140.000 halálos áldozattal járt. „A közvetlen háborús helyzet, mely magánban hordozta a háborúba sodródás lehetőségét is, karöltve járt a tömeges migrációval.”<sup>7</sup>

---

5 FÓRIZS Sándor–GÁSPÁR Miklós: Határőrizet és határőrség a kilencvenes években. *Határőrségi Közlemények*, 2007/1, 40-73.

6 Állománytábla 1988. HI jóváhagyási szám: BM 16-30/10/1988. In: NAGY József: A magyar határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958–1990. *Határőrségi Tanulmányok*, 1997. évi különszám, 1-22.

7 FÓRIZS Sándor: *Az államhatáron áttevődő veszélyhelyzetek kialakulásának lehetőségeiről és elhárításának elveiről a déli határszakaszon szerzett tapasztalatok alapján*. Budapest, Határőrség Országos Parancsnoksága 152/9/92. számú közl.

Ezen fejlemények természetesen a korábbi reflexet indították be mind a politikai döntéshozók, mind a szervezet vezetői körében, és újra előtérbe került a Határőrség honvédelmi szerepe. Ezen helyzetben a sorállomány fokozatos kivonása értelmét veszítette, illetve új szervezeti egységek felállítása is szükségessé vált. Ennek érdekében került megalkotásra a 3028/1992. (V.18.) Korm. határozat az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról. Ezen határozat szabta meg az rendészeti-akció századok felállítását, amelyeket később átneveztek a jelenleg is használatos határvadász század kifejezésre. „Az újonnan felállított alegységek egyben a Budapest Csoport ajánlásában szereplő mobil erőknek is megfeleltek.”<sup>8</sup> Az átalakulás részeként a korábbi határőrkerületi elnevezést felváltotta a határőr-igazgatóság 1991. március 01-től, továbbá a honvédelmi szervekre jellemző pénzügyi-anyagi főnökséget pedig a „rendészetisebb” hangzású gazdasági igazgatóhelyettes.

Az elnevezéseken túl a szervezeti felépítésekbe is begyűriztek a fenti folyamatok mivel az idézett 3028/1992. (V.18.) Korm. határozat alapján megalkotott Határőrség országos parancsnokának 025/1991. számú parancsa alapján kezdetben csak az ország déli határszakaszán lévő határőr-igazgatóságok állománya került feltöltésre sorállományú rendészeti akció századokkal, azonban a pozitív tapasztalatok alapján rövid időn belül követte azt a miskolci, győri és balassagyarmati határőr igazgatóság, és az így létrejött századok egységesítéséből jöttek létre a már említett határvadász századok.

A fentiek alapján látható, hogy: „folyamatban volt a korábbi katonai jellegű szervezet átalakulása egy korszerű, rendészeti, menedzserszemléletű vezetéssel rendelkező szervezetté.”<sup>9</sup>

A határforgalmi kirendeltségek megalakulásával együtt járva, a fenti folyamatok természetesen nem tették lehetővé a korábban már hivatkozott határidőre történő kivonását a sorállománynak, különös tekintettel arra, hogy a hivatásos tiszti és tiszthelyettesi állomány felvétele, és kiképzése is időigényes folyamat volt:

„Az 1992. és 1995. között az átmeneti helyzet megkövetelte kisebb-nagyobb létszámmal folyó 10 hónapos, valamint ciklusos rendszerű iskolarendszeren

---

8 DR. FAGGYAS Zoltán: *A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítéseinek kutatása és tudományos vizsgálata*. PhD értekezés, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola, 2004.

9 RITECZ György: *Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig (1990-2017)*. In: RITECZ György (szerk.): *Őrzők vigyázzatok a határra!* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

kívüli alapképzés teljesítését is a Körmen di Határőr Kiképző és Továbbképző Intézetben (a továbbiakban: KHKTI)”<sup>10</sup>

Ez párosulva az időszakban alacsonynak minősíthető illetménnyel nem igazán tette vonzóvá a határőri életpályát, így megnehezítette az emberi erőforrások megfelelő felhasználását. Ezen okok miatt 1995-ben felállították Soproni Kiképző és továbbképző intézetet, a tiszthelyettesi állomány kiképzésének, és továbbképzésének elősegítésére.

A korszakban még nem került összeállításra egy önálló határrendészetről, vagy határőrizetről szóló törvény, ezért a jogalkotó egy összetett folyamat során, több, az adott területet önállóan szabályozó jogszabályok összességéből teremtette meg a törvényi hátteret a szakterület számára:

1. A korábban meghatározott feladatkörein túl, a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról, és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 47. § (1) bekezdése alapján a határőrség idegenrendészeti hatóság státuszt kapott, és a Vám- és Pénzügyőrség mellett jogosulttá vált idegenrendészeti ügyekben hatósági intézkedés lefolytatására a fenti jogszabály 47. § (2) bekezdésének köszönhetően.
2. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény hivatkozása alapján a szervezet jogosulttá vált bizonyos intézkedések végrehajtására.
3. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény pedig alapvető kérdésekben szabályozta a testület működését. A jogszabály 21. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti a Határőrség jogi státuszát: „A Magyar Köztársaság fegyveres erői: a honvédség és a határőrség.”, a 21. § (3) bekezdése pedig a feladatkörét: „A határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A határőrségre vonatkozó részletes szabályokat külön törvény állapítja meg.” A fentiekben túl rendelkezik róla, hogy a határőrség országos parancsnokát a belügyminiszter előterjesztésére a köztársasági elnök nevezi ki, vagy menti fel. Illetve érdekességként a szervezet kettős jogállását szimbolizálva a 24. § (1) kimondja, hogy „Rendkívüli állapot idején a határőrség védelmi tervben meghatározott egységeinek vezetése a honvédség parancsnokának hatáskörébe kerül.  
A határőrség katonai védelmi feladatokra való felkészítésének követelményeit a honvédség vezérkari főnöke határozza meg. Ezen követelmények teljesítését a határőrségnél a Honvéd Vezérkar folyamatosan ellenőrzi.”

---

10 MOLNÁR Sándor – BALLA József: A határrendészeti továbbképzés helyzetértékelése. *Határrendészeti tanulmányok*, 2017/4, 23-36.

A fenti jogalkotási folyamatok jól szemléltetik azt a bizonytalanságot, ami az 1990-es években végig kísérte a szervezet fejlődését. A rendszerváltást követően, illetve azt megelőzően már nyilvánvalóvá vált a rendészeti irányba történő eltolódása, azonban a külső és belső tényezők hatására a honvédelmi vonal is újra meg tudott erősödni, amit az is jól példáz, hogy habár már 1992-ben létrehozták a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának jogelődjénél, a Rendőrtiszti Főiskolán a Határrendészeti Tanszék, és megkezdték a tisztjelöltek oktatását, emellett és ezzel párhuzamosan egészen 2008-ig, az utolsó hallgatók tiszti avatásáig működött a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Karán a Határőr Tanszék, ahol főiskolai és egyetemi szinten képezték a hivatásos állomány tagjait, a katonai felkészítés megerősítése céljából. „Véleményem szerint a Kossuthon, majd a Zrínyin dolgozó hallgatók és oktatók munkájának legnagyobb elismerése az a tény, hogy a Határőrség a legutolsó pillanatig fenntartotta, finanszírozta a képzést”<sup>11</sup>

A következő fontos lépés a szervezeti átalakítás tekintetében az 1995-ben következett be. Ekkor a Budapesti Határforgalmi Igazgatóság, és a Biztosító és Kiszolgáló Igazgatóság összevonásából létrejött a jelenlegi Repülőtéri Rendőr Igazgatóság jogelődje a Budapesti Határőr Igazgatóság.

A fejezet elején jelzett 1995-ös határidő azonban lejárt, és a határőrségnek még mindig volt sorállománya. A Határőrség szervezeti átalakításának végrehajtásáról és a további működési feltételeinek biztosításáról szóló 2186/1996. (VII. 16.) Kormányhatározat megállapításait figyelembe véve az Országgyűlés meghozta a Határőrség fejlesztéseinek irányairól szóló 73/1997. (VII. 17.) országgyűlési határozatot. A határozatnak három lényegi pontja volt:

1. A Határőrség szervezetét úgy kell továbbfejleszteni, hogy az feleljen meg a haza katonai védelméből rá háruló feladatoknak, biztosítsa a határrendészeti feladatainak végrehajtását, és legyen összhangban hazánk euro-atlanti integrációs törekvéssel.
2. Az Országgyűlés egyetért a fent hivatkozott számú kormányhatározatban szereplő javaslattal, mely szerint a Határőrség szervezetét – feladatrendszerének megváltoztatása nélkül – úgy kell átalakítani, hogy állományába hadkötelezettség alapján sorkatonai szolgálatot teljesítők ne tartozzanak.
3. Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az 1., 2. pontokban foglaltak végrehajtására, a létszám módosítására vonatkozó intézkedéseket tegye

---

11 FÓRISZ Sándor: *A sorállományhoz kapcsolódó tisztképzés végnapjai*. In: Uő.: *A modernkori magyar határrendészet száztíz éve*. Budapest-Pécs, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013.

meg, és a Határőrség részletes bontású létszámára vonatkozó javaslatot az Országgyűléshez nyújtja be.

A határozat melléklete tartalmazza a hivatásos állomány bővítésének, és a sorállomány kivonásának ütemét. A sorállomány kivonásának végső határidejét 1998. májusában állapította meg, az alábbiak szerint:

**A sorállomány hivatásos állománnyal történő kiváltásának folyamata**

Sorállomány kivonási üteme és létszáma	97. 05.	Sorállomány teljes kivonásának időszaka				Az átállás befejező szakasza
	97. 08.	97. 08. 97. 11.	97. 11. 98. 02.	98. 02. 98. 05.	98. 05. 98. 08.	98. 08-tól
	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap	3 hónap	
	6001 fő	5791 fő	2840 fő	1420 fő	A Határőrség sorállománnyal nem rendelkezik	

Felvehető hivatá- sos állomány	97. 08-tól	97. 11-től	98. 01-jétől	98. 02-től	98. 05-től	98. 08. 01-jétől 99. 12. 31-ig
	142 fő	715 fő	29 fő	214 fő	201 fő	88 fő

1. táblázat: Melléklet a 73/1997. (VII. 17.) OGY határozathoz

A korszak lezárásaként megszületett a szakterületet átfogóan szabályozó határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény. Ez a Határőrség jogállását és feladatait a 2. §-ban a következőként határozza meg: „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.”

A jogszabály egyik legérdekesebb új eleme azonban a 22. § (2) bekezdés b) pontja volt, mivel ez kimondja, hogy a Határőrség nyomozó hatósági jogkörrel rendelkezi a más jogszabály által hatáskörébe utalt bűncselekmények tekintetében.

Ez új helyzetet teremtett mivel abban az időszakban a rendvédelmi szervek közül csak a Rendőrség és Vám- és Pénzügyőrség rendelkezett nyomozó hatósági jogkörrel.

Az új jogkörre való tekintettel a Belügyminisztérium kiadta a szakterület részletszabályait tartalmazó a Határőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről

és illetékességéről szóló 59/1997 (X. 31.) BM rendeletet, valamint törvény végrehajtásáról szóló 66/1997 (XII. 10.) BM rendeletet. Ezek alapján a Határőrség Országos Parancsnokságán megalakult a Bűnügyi és Felderítő Főosztály, a határőr igazgatóságokon pedig a bűnügyi és a felderítő osztályok.

A bűnügyi szakterületet érintő változásokon túl a határvadász századoknál a sorállomány ütemezett kivonásával kapcsolatosan felmerülő megtakarításokból öt hivatásos határvadász szakasz került felállításra 1997-ben. A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény és a végrehajtási rendeletei alapján megszűnt az őr- és kiképzőzászlóalj, illetve számos határőrizeti kirendeltség, és határvadász század. Valamint, ha csak rövid időre, és átmeneti jelleggel is, de mégis bevezették a határőr igazgatóságokon a 2046/1989. MT határozat kapcsán korábban elutasított „vegyes rendszert” a hivatásos szervezet teljes feltöltéséig.

### 3. Következtetések

A fenti időszakban történeteket megvizsgálva az alábbiak voltak megállapíthatók:

A szervezet szakmai vezetése korán, már az 1980-as években érezte, hogy változásokra lesz szükség és azt, hogy a kor már meghaladta azt a társadalmi, gazdasági és politikai helyzetet, aminek során és módján a szervezetet megalakították 1945-ben. Ennek az egyik jele volt, hogy már 1988-1989-ben tervbe vették a sorállomány fokozatos leépítését, és a hivatásos állomány, valamint a rendészeti jelleg előtérbe helyezését. Ez a rendszerváltást megelőző viharos időszakban nem volt magától értetődő jelenség, több más fegyveres szervnél is a régi berögződések működtek, ahogy ez például Borbély Sándor altábornagynak, a Munkásőrség országos parancsnokának 1989-ben adott interjújában is látható, aki röviddel a rendszerváltás, és a Munkásőrség megszüntetése előtt is így nyilatkozott a Munkásőrség évi 1 milliárd forintos költségvetését kritizáló országgyűlési képviselő kapcsán: „Egyébként meg fogjuk keresni a módját, hogy beszéljünk azokkal az emberekkel – köztük Király Zoltán képviselővel – akik másként gondolkodnak a Munkásőrségről. Különbözik nem szeretem, ha kioktatnak minket. Senkinek sincs joga kioktatni másokat. S nem értek egyet azzal, hogy egyesek fellépnek a szocialista intézményrendszer ellen.”<sup>12</sup>

A rendszerváltást követően is folytatódtak a fenti tendenciák, kiegészülve a korábbi rendszerből maradt pártszervek megszüntetésével. Azonban

---

12 Interjú Borbély Sándor altábornaggyal (sz. n.). *Reform*, 1989/2, 8-9.

egy észrevehető folyamat, hogy amennyiben valamelyik külföldi államban polgárháború tör ki, vagy a szomszédos államok között feszültség alakul ki, ami háborús veszélyt eredményezhet, abban az esetben a Határőrség mindig a katonai jellegét vette elő, és a rendészeti jelleg háttérbehúzódott. Jól látható ez, a délszláv háború kapcsán, vagy a koszovói háború esetén volt. Azonban mivel ezek a regionális konfliktusok az 1990-es évek végére lecsengtek, ezért már a politika részéről sem volt akadálya annak, hogy 1998-ban kivonják a sorállományt a szervezetből, és létrejöjjön a kizárólag hivatásos állományból álló Határőrség.

# A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉNEK ÚJABB MODELLJEI

SALVADOR NETO LUIS  
*PhD-hallgató (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

A migráció latin eredetű szó, ami jelzi, hogy az egyén helyeket átívelő, földrajzi értelemben meghatározható vándorlása már az ókorban egyszerre volt politikai, társadalmi, gazdasági, jogi és tudományos jelenség.<sup>1</sup> Az emberiség történetének kezdettől fogva része a népvándorlás. A népességvándorlás, vagyis a migráció egyik sajátossága mindig is a migránsok és potenciális migránsok közötti információcsere volt.<sup>2</sup> Maga a történelem is felfogható úgy, mint a kivándorlás és bevándorlás története. Az utóbbi években – főleg Európában – a migrációs nyomás fokozódik, és évről évre egyre kritikusabb szintre lép. Ennek megfelelően a jelenlegi helyzet kezelése érdekében a migráció szabályozása terén jelentős változtatások történtek. Leszögezhető, hogy az államoknak a nemzeti érdekellentéteket áthidalva, számos hazai és nemzetközi szervezettel együttműködve, a többi aktor érdekeire és igényeire tekintettel kell kezelniük a jelenlegi migrációs folyamatokat.

A történelemben számos esemény ciklikusan ismétlődik, ezért célszerű a múlt eseményeire és tendenciáira is figyelni, feltárva, hogy akkoriban hogyan is igyekeztek megoldani a felmerülő migrációs problémákat. Már itt utalnunk kell arra, hogy az Európai Unió migrációs szabályozási hatásköre nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghatározzák, harmadik országok esetében hány olyan állampolgárt engednek be területükre, akik vállalkozási vagy munkavállalási céllal érkeznek.<sup>3</sup> Ez a migrációs forma azonban, a tanulási célú, családdegyszítési formákhoz hasonlóan nem okoz túl sok problémát, megfelelő szabályozások megléte esetén. Sokkal nehezebb az illegális migráció kezelése.

A tanulmány célkitűzése, hogy szemléltesse a migráció kezelése nem megoldható helyi szinten, sokkal inkább nemzetközi, illetve EU-s összefogást igényel. A migráció jelenségén belül mind az illegális mind a legális bevándorlás

---

1 HAUZINGER Zoltán: *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. Pécs, AndAnn Kiadó, 2016, 5.

2 TARRÓSY István: *Elméleti megfontolások a nemzetközi migrációs tendenciák megértéséhez*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, Publikon Kiadó, 2016, 10.

3 EUMSz.79.cikk (5) bekezdés.

is további intézkedéseket igényel. Ehhez kapcsolódóan arra a kutatási kérdésre keressük a választ, hogy az Európai Unió hogyan törekszik az irreguláris és a legális migráció hatékonyabb kezelésére. A kutatási kérdés megválaszolása érdekében az elérhető források szekunder feldolgozásával járjuk körbe a migráció területét és az irreguláris migráció kezelési lehetőségeit. A tanulmány elején a migráció értelmezésén belül a fogalmi meghatározásokat emeljük ki, majd a migráció konfliktusteremtő képességét. Ezt követően a nemzetközi migrációs törekvéseket, a nemzetközi szervezeteket, egyezményeket ismertetjük. Az Európai Unió törekvések esetében az EASO tevékenységét figyelembevéve, feltárjuk a magyar vonatkozásokat, kapcsolódási pontokat.

Rámutatunk arra is, hogy bár számos nemzetközi, EU-s és hazai rendelkezés, egyezmény született, ezek nem alkotnak egységet, koherenciájukat tekintve részterületeket szabályoznak. Ez gondot jelent.

A 2015-ös események rávilágítottak az EU-s migrációs politika hiányosságaira és ennek nyomán elindult egy összefogottabb rendszer elkészítése.

## **2. A migráció értelmezése**

### **2.1. A migráció meghatározása**

A migráció tartós lakóhelyváltoztatást jelent, mely lehet országhatáron belüli vagy azon kívüli. Emellett megkülönböztethetünk legális és illegális migrációs mozgásokat. A legális migráción belül a tanulási, munkavállalási és családegyesítési célú bevándorlásokról beszélhetünk. Közös jellemzője ezen formáknak, hogy a szabad akarat alapján történik. Ezzel szemben az illegális migráció esetében kényszerítő tényezőkkel találkozhatunk. A kényszervándorlás esetében ez a menekülési kényszer, míg az illegális migrációnál a jogellenes határátlépés és jogellenes tartózkodásról beszélhetünk.<sup>4</sup>

### **2.2. A migráció, mint konfliktusforrás**

A migráció több ponton jelenthet konfliktusforrást. Egyrészt számolni kell a kultúrák közötti eltérésekkel, a kultúrák közötti kommunikáció nehézségeivel. Ez a terület táplálhatja a migránsokkal szembeni előítéletek kialakulását, gyors terjedését. Másrészt a migráció bűnözési, terror jellegű események lehető-

---

4 Migrációs és menekültügyi politika Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Európai Unió, 2014 [https://europa.eu/european-union/file/682/download\\_hu?token=ik5cMzd-](https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-). (2018. 05. 13.)

ségét is magában hordozza. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy a nemzetközi szakirodalom óv a migráció és a terrorizmus összemosságától.

A migrációból adódó bűnözés és a terrorizmus elterjedésének megakadályozására jó megoldás a megfelelő mennyiségű és minőségű információk összegyűjtése. Az információk már a schengeni külső határ, illetve az államhatár átlépésekor beszerezhetők, de az Europol, az Interpol, a Frontex, a TIBEK adatai is segíthetik az adatgyűjtést. Fontos, hogy a tagállamok a hírszerző, a rendvédelmi szervek adatait az országokon belül, és az országok között is megosszák egymással.<sup>5</sup> A migráció konfliktust okozhat olyan téren is, hogy érinti a demográfia helyi alakulását, a munkaügyet, a szociálpolitikát és a jog kérdéseit is. A migráció a társadalomban demográfiai, gazdasági, fenntartható fejlődés szempontjából kedvezőnek tekinthető, de mindig hordozni fog biztonsági kockázatokat is.<sup>6</sup> Itt jegyeznénk meg, hogy a migráció kedvező jelenségének megítélése némi önfegyelmet igényel, hiszen nézőpont kérdése, mit tekinthetünk kedvező hatásnak.

A migrációs témával foglalkozó legtöbb kutató egyetért abban, hogy a népességmozgás gyakorlatilag egyidős az emberiséggel, csupán annak típusai és értelmezései változtak. Ahogy Ritecz György és Sallai János fogalmazott „*az egyetemes és a magyar történelem során a migráció egyaránt folyamatosan jelen volt, jelen van, és ismerte a globalizáció jellemzőit, a jövőben is jelen, sőt meghatározó lesz*”.<sup>7</sup> Sokan egyetértenek abban is, hogy globális szinten egyre növekedni fog a népvándorlás, ami számos konfliktus forrása lehet. A kérdés, hogy mi ennek az oka, s mit kellene tenni a nemzetközi közösségnek a probléma kezeléséért? A 21. században a migráció tanulmányozásának középpontjában már nemcsak az egyes gazdasági elméletek állnak, hanem a nemzetbiztonság, illetve a migránsok integrációja is egyre komolyabb kihívássá válik. A népvándorlás az érintett államok között önmagában is konfliktusokat generál. Az irreguláris migrációhoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő cselekmény is kapcsolódik. A biztonsággal összefüggő kutatások jellemzően a befogadó, illetve a származási országok szempontjából értékelik a történéseket, de hasonlóan fontos a migráns biztonsága is, amiről jóval

---

5 HEGYALJAI Máttyás: *Migráció, bűnügy, nemzetközi kitekintés*. In: HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2016, 11-25. [http://real.mtak.hu/62503/1/Migr\\_bunu\\_hata-sai\\_2016\\_full\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/62503/1/Migr_bunu_hata-sai_2016_full_u.pdf) (2018. 05. 13.)

6 LŐWEYNÉ KEMENYECZKY Ildikó: *A migráció, mint biztonságpolitikai kockázat várható alakulása és hatása a biztonság dimenzióira 2030-ig*. *Hadtudományi Szemle*, 2015/1. 189.

7 RITECZ György – SALLAI János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2015, 7.

kevesebb szó esik. Sokan eleve a biztonságos életet keresve indulnak útnak.<sup>8</sup>

A különböző kultúrák egymás mellett élése mindig is konfliktusok forrása volt, de talán ezek a konfliktusok az elmúlt évtizedben tovább éleződtek. Erre számos példát találunk Magyarországon és más európai országokban, de a probléma világszinten is jelen van. A jelenség történelmi és elméleti szempontból is vizsgálható, de kultúrfilozófiai, politikatudományi, szociológiai, antropológiai, gazdasági és biztonsági kérdések is szép számmal merülnek fel. E kérdések megválaszolására különböző magyarázatok születtek, amelyek, bár sok esetben csak részigazságokkal szolgálnak, lehetőséget kínálnak a folyamatok, szereplők és kapcsolataik makro- és mikroszintű, rendszerszerű meghatározásához.<sup>9</sup>

A vándorlás vagy lakóhely-változtatás, a migráció egyaránt hatással van a kibocsátó országokra és befogadó államokra is. Mivel mindkét esetben a teljes társadalom működését érintik, így a szociológiai aspektusok is a vizsgálat tárgyát képezik a témával kapcsolatban. Leggyakrabban az ott lakó és bevándorló közösség kapcsolatának vizsgálatára terjed ki, mely konfliktusok forrása is lehet.<sup>10</sup> Az elmúlt évtizedekben nem csupán a migrációs folyamatok változtak az egész világon, hanem a migrációs lehetőség és a migrációt kiváltó tényezők is átalakultak. Abban azonban teljes az egyetértés, hogy a közeljövőben a népvándorlás még nagyobb mértékűvé válik. Erre következtetni lehet mindazon tényezők alakulásából, amelyek éveken át meghatározták a migrációs kapcsolatrendszerek létrehozását: politikai, gazdasági, társadalmi okok, a klímaváltozás vagy a fejlett és fejlődő országok közti szakadék növekedése. Éppen ezért indokolt lenne egy olyan nemzetközi szerződés elfogadása, amely rendezné a migrációs kérdést. A menekültek helyzetének jogállásáról született eddigi egyezmények – az 1951-es genfi egyezmény, illetve a dublini rendszer – nem bizonyultak eléggé hatékonynak a jelenlegi helyzet kezelésére.

### 3. A migrációs szabályozás

A migrációs szabályozás több szinten történik. A legmagasabb szint a nemzetközi, ezt követi az EU-s rendelkezések köre, majd a tagállamok szintje. Migrációs szempontból a tagállamok nincsenek könnyű helyzetben, hiszen egy komplex jogi és intézményi rendszeren belül kell kialakítania saját tagállami rendelkezéseit.

---

8 HAUZINGER i. m. 9.

9 TARRÓSY i. m. 10.

10 ANDORKA Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 236.

### 3.1. Nemzetközi vonatkozások

Az államok a nemzetközi migrációs folyamatokra a jog útján is megpróbálnak válaszokat adni. A migrációs probléma jellegéből fakadóan a nemzetközi jog szintjén is felmerül a népvándorlás kezelésének igénye, ám a létező szabályozás korántsem teljes körű. Számos nemzetközi egyezmény jött létre, amelyek a migráció egyes nézőpontjaival foglalkoznak: az állampolgárság egyes kérdéseivel, a menekültekkel és a menedéjjoggal, a hontalansággal, a migráns munkavállalók helyzetével, továbbá nem utolsósorban azokkal az emberi jogi egyezményekkel, amelyek érintik a migránsok jogait is. A nemzetközi jog nem csak nemzetközi egyezményekkel, hanem nemzetközi szervezetek létrehozásával is reflektál a nemzetközi közösség előtt álló problémákra: célzatosan a jogterületre szakosodott a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM). A menekültügy szemszögéből a legfontosabb az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, míg a migránsok munkavállalása kapcsán megemlíthető a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tevékenysége.

A nemzetközi migráció több államot érint, így megoldása, kezelése is feltételezi az államok együttműködését. A nemzetközi jog feladata lenne a kapcsolódó nemzetközi szerződések kialakítása, jelenleg azonban nem létezik olyan, általános nemzetközi szerződés, mely ennek az elvárásnak megfelelne. Ennek egyrészt az az oka, hogy a kiváltó okok nem szabályozhatók. Másrészt a migráció területén az államok törekednek saját önálló szabályozásuk megőrzésére is. Itt említhető meg az ENSZ Közgyűlésének egy határozata, amely nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének jogairól szól, ez azonban nem kötelezően betartandó határozat, csak ajánlott.<sup>11</sup> Ma már elfogadott tény, hogy migrációs folyamat eredményeként kell tekintenünk a magyar államalapításra, az 1948-ban létrejött Izrael államra is.<sup>12</sup> Ezek az esetek rávilágítanak a migráció összetettségére és jelentőségére. A történelem bebizonyította, hogy kivándorlók nélkül nincsenek bevándorlók, így időben a kivándorlás megelőzi a bevándorlást. A globális migráció közigazgatási kezelését sem lehet értékelni meghatározó történeti vizsgálat hiányában.<sup>13</sup>

---

11 MOHAY Ágoston: *A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, Publikon Kiadó, 2016, 46-47.

12 HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2011, 5.

13 Uo. 4.

A nemzetközi migrációs szabályozások esetében az intézmények és a jogalkotás mellett meg kell említenünk a nemzetközi egyezményeket, rendelkezéseket is. Átfogó jelleggel készült, de végül nem vált egyetemes jellegűvé az ENSZ 1990-es<sup>14</sup> egyezménye a migráns munkavállalók és családtagjaik védelméről. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) néhány egyezménye is ide kapcsolódik. A 97. számú Egyezmény a munkavállalás céljából történő bevándorlásról (1949), vagy a 143. számú Egyezmény a visszaélésekre alkalmas adó körülmények között történő munkaerő-vándorlásról, a migráns munkások egyenlő esélyeinek előmozdításáról és a velük való bánásmódról, 1975-ből. Az állami üldözés elől menekülők védelméről az 1951. évi Genfi Egyezmény rendelkezik, melyet 1967-ben kiegészítő jegyzőkönyvvel láttak el. A hontalanok személyek státusáról, az őket megillető jogokról és terhelő kötelezettségekről rendelkezik az 1954. évi New York-i Egyezmény.<sup>15</sup> Ide kapcsolódik az ENSZ 1961. évi egyezménye,<sup>16</sup> mely a hontalanság eseteinek kiküszöbölését, illetve csökkentését szolgálja.

Az Egyezményében foglaltak végrehajtásáért az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága az UNHCR felel. Az 1951-ben alapított Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), 146 tagországot és további 13 megfigyelői státusszal rendelkező államot tömörít magába. Tevékenysége során segíti a nemzetközi migrációs jog, a politikai vita és a tanácsadás, a migráns jogok védelmének, a migráció egészségügyi és a nemek közötti egyenlőség érvényesülését. Alkotmánya elismeri a szabad mozgáshoz való jogot, és feltételezi a migráció és a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés közötti kapcsolatot.

A migránsok alapvető emberi jogait garantálja többek között az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,<sup>17</sup> az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,<sup>18</sup> illetve a gyermek jogairól szóló 1989. évi Egyezmény.<sup>19</sup> Ezek mellett született egyezmény a hajótöröttek felkutatásáról és mentéséről,<sup>20</sup> illetve az embercsempészet, emberkereskedelem területén is.<sup>21</sup> Az Európa Tanács 1950-es évektől foglalkozik a migrációs-bevándorlási áramlatokkal. Számos egyezmény született e

---

14 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, U.N.T. S., vol. 2220, 3.

15 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.

16 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

17 1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

18 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

19 1989 Convention on the Rights of the Child.

20 1974. évi SOLAS Egyezmény és az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezménye.

21 2000. évi Palermói Egyezmény és jegyzőkönyvei.

témában, melyek regionális migrációs jogként is felfoghatók. Ilyen az 1955. évi Európai Letelepelési Egyezmény (CETS No.: 019), a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló 1957. évi Megállapodás (CETS No.: 025); vagy a migráns munkavállalók jogállásáról szóló 1977. évi Egyezmény (CETS No.: 093), míg az illegális migráció elleni küzdelem fontos eszköze az emberkereskedelem elleni fellépésről szóló 2005. évi varsói Egyezmény (CETS No.: 197). E megállapodások és egyezmények mellé számos ajánlás kapcsolódik, melyek figyelemfelhívó jelleggel az újszerű kihívásokra irányítják a döntéshozók figyelmét. Így született meg 2009-ben a a Parlamenti Közgyűlés 1862. számú ajánlása az éghajlatváltozás kiváltotta migrációról és belső menekülésről. Ezeket egészítik ki a migráció tárgyában létrejött kétoldalú egyezmények sora, mely több százezres nagyságúra gyarapodott az évek során, valamint a tagállamok szintjén megszülető saját rendelkezések. Jellemzően ilyen állami szuverenitás a külföldiek belépésének és tartózkodásának szabályozása.<sup>22</sup>

A számos egyezmény, megállapodások és államiszintű rendelkezések megszületése ellenére ma is az 1951. évi menekültügyi egyezmény a nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Egyrésztől, mivel pontosan definiálja ki számít menekültnek és milyen jogvédelem illeti meg őket, valamint, hogy nem küldhetők vissza olyan országba, ahol üldözhetik őket. Másrészt egyértelműen megfogalmazza a menekültek kötelezettségeit is a befogadó állammal szemben, valamint nevesíti azon kategóriákat, melyek esetében nem adható menekültstátuszt.

Az 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyv kiterjesztette az egyezmény földrajzi és időbeli határait, így egyetemes joganyaggá válhatott. Az 1967. évi jegyzőkönyv és az 1951. évi egyezmény alapjain született meg az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagena-i Nyilatkozat Latin-Amerikában, mint regionális menekültüggyel foglalkozó joganyag.<sup>23</sup>

---

22 BERTA Krisztina – MOLNÁR Tamás – TÖTTŐS Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom*, 2012/2, 1-15. [http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migracio-nemzetkozi-es-europai-unios-jogi-szabalyozasa-laza-univerzalis-keretektol-az#\\_ftn25](http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migracio-nemzetkozi-es-europai-unios-jogi-szabalyozasa-laza-univerzalis-keretektol-az#_ftn25) (2018. 05. 14.)

23 *Menekültügyi egyezmény - Korszakalkotó dokumentum, amely megalapozza tevékenységünket.* <http://www.unhcr.org/hu/237-huinformacioforrasokegyezmenyekmenekultugyi-egyezmeny-html.html> (2018. 05. 14.)

### 3.2. *Európai Unió*

Az elmúlt két-három évben kialakult helyzet kapcsán az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a jogszabályok értelmében a schengeni övezet határainak védelmén felül a schengeni határországokra hárul a menekültek regisztrációja és a menekültkérelmek elbírálása. Ezeknek az országoknak azonban nincsenek meg a megfelelő eszközeik a nagyobb méretű menekülthullámok schengeni határoknál történő feltartóztatására, ahogyan az az elmúlt egy év távlatában be is igazolódott például Magyarország esetében is. Továbbá, a schengeni határországok emellett arra sincsenek megfelelően felkészülve, hogy menekülttömegek célországokba történő továbbutazását megakadályozzák. Ennek kapcsán az is megjegyezhető, hogy még a megfelelő számú és méretű befogadó táborok sem őrizhetők.<sup>24</sup> Jól érzékelhető, hogy Magyarország a 2015-ös kialakult migránshelyzetnél próbált próbált gyorsan reagálni az eseményekre. Valójában azonban arra lett volna szükség, hogy az EU szintjén megszülető stratégiai döntéseket Magyarország taktikai lépésekkel lekövesse. De nem ez történt, az uniós hiányosságok miatt a magyar döntések stratégiai szintre emelkedtek.

### 3.3. *Magyarország és a menekültügy*

Ami Magyarországot illeti, 2014-ben a maga mintegy 42 ezer menedékkérőjével a hetedik helyen állt a 44 fejlett ipari ország tavalyi listáján. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy két helyet előrébb léptünk 2013-hoz képest, és több mint megkétszereződött az akkori menedékkérelmek száma. Magyarország ugyanis 2012-ben még csupán a 23. helyen állt a 44 fejlett ipari ország sorában. A 2014. évi kérelmek túlnyomó részét, mintegy felét, koszovóiak adták be, őket az Afganisztánból, majd pedig a Szíriából érkezők követik. E három ország polgárai adták a Magyarországra érkezett menedékkérők mintegy 88 százalékát. A magyarországi menedékkérők túlnyomó többsége ugyanakkor nem maradt az országban, rövid idő után továbbutazott az Európai Unió valamely más tagországába. Ez a tendencia ma is fennáll.<sup>25</sup> Komoly megterhelést jelent a magyar hivatali ügyintézésre nézve a beadott kérelmek feldolgozása,

---

24 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásához*. netk.uni-nke.hu/uploads/media\_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

25 *Asylum Trends 2014*. UNHCR. [www.unhcr.org/551128679.html](http://www.unhcr.org/551128679.html) (2017. 07. 25.)

elbírálása, miközben az érintett alany már régen nem elérhető a határozat meghozatalakor. Az eljáró hatóság állománykapacitása teljesen feleslegesen került lekötésre ennek kapcsán.

Az irreguláris migráció visszaszorítását szolgálhatják adminisztratív (közigazgatási, jogi, idegenrendészeti) vagy büntető, szabálysértési eszközök.<sup>26</sup> A migráció kérdését a magyar politika alapvetően idegenrendészeti problémaként kezeli, mellyel meg kívánja védeni a magyar munkaerőpiacot az illegális külföldi munkaerőtől.<sup>27</sup> Fontos megjegyeznünk, hogy bármilyen adminisztratív vagy szabálysértési eszköz akkor érheti el célját, ha az illeszkedik az EU keretirányelveihez. Önmagában a tagállami intézkedésektől nem várható el végleges megoldás.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) tartalmaz néhány olyan rendelkezést, melyet menekültügy szempontjából létfontosságú figyelembe venni. Mindenekelőtt érdemes megemlíteni az alapvető jogokról szóló fejezetet (Szabadság és Felelősség), melynek XIV. cikk (3) bekezdése kimondja: „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Egyszóval Magyarország – összhangban több nemzetközi konvencióval – alaptörvényében is egyértelművé tette: elkötelezett a menekültek megsegítésének ügye iránt, a segítségnyújtást állami kötelezettségnek tekinti. Ugyancsak világos Magyarország Alaptörvénye szerint, hogy a menekült kizárólag nem magyar állampolgársággal rendelkező személy lehet. Ebben az esetben az a kivételes helyzet áll fenn, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó magyar jogszabályok hatálya – lásd: Magyarország területén tartózkodó személyek – nem a magyar állampolgárokat érinti.<sup>28</sup>

A menekültügy terjedő horderejét nem kizárólag a menekültek számszerű növekedése okozza. Egyrészt a tudomány szempontjából e téma félig-meddig „ideális terepe” az utóbbi évek válságai által kiváltott hatások tanulmányozá-

---

26 HAUZINGER i. m. 43-44.

27 GÖRBE Attiláné – ZÁN Krisztina (2013): *A migráció, mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe*. m.ludita.uninke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10164/Modernkori%20magyar%20hat%C3%A1rrend%C3%A9szet.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2017. 07. 05.)

28 MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: A menekültügy jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/2, 87-95.

sának. Másrészt ráirányítja a figyelmet a társadalomtudományokkal szembeni új elvárásokra, az új viszonyulások szükségességére is. Ugyanis a migrációs válság hatására egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a működés módját leíró kérdések helyett a jelenség tágabb értelmezési kereteit kezdjék el alaposan vizsgálni. Migrációs krízisben a jog- és politikaelmélet is szélsőségessé válik: saját előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia, amikor a mindennapi tapasztalat rácáfol az addigi várakozásokra. A magyar tudomány menekültkérdéssel, illetve bevándorlással kapcsolatos szakirodalmának áttekintése akkor is szolgál általános tanulságokkal, ha ezen íráskor nagyobb része a közelmúlt migrációs folyamatai előtt jött létre. Fontos megjegyeznünk egy jelentősen meghatározó vonatkozást: a migrációs mozzanatok jogalkotói és különösen jogalkalmazói kezelése egy szervezeti tanulási folyamat része. Felbecsülhetetlen értékű tapasztalati tőke a menekültügyben, illetve az idegenrendészetben.<sup>29</sup>

A menekültügy terjedő horderejét nem kizárólag a menekültek számszerű növekedése okozza. Egyrészt a tudomány szempontjából e téma félig-meddig „ideális terepe” az utóbbi évek válságai által kiváltott hatások tanulmányozásának. Másrészt ráirányítja a figyelmet a társadalomtudományokkal szembeni új elvárásokra, az új viszonyulások szükségességére is. Ugyanis a migrációs válság hatására egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a működés módját leíró kérdések helyett a jelenség tágabb értelmezési kereteit kezdjék el alaposan vizsgálni. Migrációs krízisben a jog- és politikaelmélet is szélsőségessé válik: saját előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia, amikor a mindennapi tapasztalat rácáfol az addigi várakozásokra. A magyar tudomány menekültkérdéssel, illetve bevándorlással kapcsolatos szakirodalmának áttekintése akkor is szolgál általános tanulságokkal, ha ezen íráskor nagyobb része a közelmúlt migrációs folyamatai előtt jött létre. Fontos megjegyeznünk egy jelentősen meghatározó vonatkozást: a migrációs mozzanatok jogalkotói és különösen jogalkalmazói kezelése egy szervezeti tanulási folyamat része. Felbecsülhetetlen értékű tapasztalati tőke a menekültügyben, illetve az idegenrendészetben.

#### **4. A legális migráció kezelése**

A legális migráció esetében az EU inkább lehetőségként, mint problémaként tekint a kérdésre. A migráció komoly hatást fejt ki a munkaképes korú lakosság

---

29 RIXER Ádám: A menekültkérdés a tudományban és a művészetekben a mai Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2015/3-4, 122-133.

nagyságára, javítja az időskori függőségi rátát, növelné a fiatalok munkavállalók arányát a munkavállalók között. Mindezek mellett pozitív hatással bír a migráns kibocsátó országok gazdasága esetén is. Ezek az előnyök akkor érzékelhetők igazán, ha a migráció legálisan történik és a bevándorlóknak sikerül beilleszkedniük a befogadó országokba. A legális migráció történhet tanulási/kutatási, munkavállalási vagy családdegyesítési céllal. A legális bevándorlók akkor kapnak tartózkodási engedélyt és egyéb jogokat, ha érvényes úti okmánnyal, egészségbiztosítással rendelkeznek. Sok esetben emellett elvárás, hogy anyagi fedezettel is bírjanak a befogadó országbeli tartózkodásuk idejére, illetve beszéljék a helyi nyelvet. A kutatási munka fellendítése érdekében az EU gyorsított eljárás keretében fogadja, a jóváhagyott kutatási szervezetek meghívására érkező kutatókat. Minezek mellett a kutatók jogosultak a társadalombiztosításra, az EU-n belül más tagállamokban történő kutatás végzésére, illetve a családdegyesítésre.

Munkavállalási célú bevándorlás esetén a magasan képzett bevándorló munkavállalók az uniós kék kártyával speciális tartózkodási és munkavállalási engedélyt kapnak. A kutatókhoz hasonlóan, jogosultak a családdegyesítésre, illetve az EU-n belüli szabad mozgásra is. A kék kártya az EU tagállamai közül 25 esetében, a magasan képzett, nem uniós polgárok számára elérhető. Az irányelv 2009 óta létezik, célja a gazdasági fejlődés ösztönzése, az EU-n kívüli állampolgárságú szakképzett munkavállalók bevonásával.<sup>30</sup>

A kék kártya leegyszerűsíti az ügyintézkést és az uniós állampolgárokhoz hasonló jogokat biztosít a munkavállalók számára. A munkavállalási migráció esetén a magasan kvalifikált munkavállalók mellett az idegymunkások esetében is elvárt a megfelelő szabályozás. Így elkerülhető az idegymunkások kizsákmányolása, valamint biztosítható, hogy a munka befejezésekor visszatérjenek hazájukba, ezzel is csökkentve a vízum lejáratát követő illegális migráció kialakulását. Külön kategóriát képez a multinacionális vállalatok esete, ahol a munkavállalók EU tagállamokba történő áthelyezését szintén uniós irányelv szabályozza. A családdegyesítés kiemelt terület abból a szempontból, hogy a bevándorlók esetében segíti az integráció folyamatát. Ugyanakkor az EU a tartózkodási engedély megadásához ilyen esetekben kiköti a megfelelő szálláshely és családtag megélhetéséhez szükséges anyagi források rendelkezésre állását.

Az integráció segítése érdekében egyrészt lehetőséget kapnak a befogadó ország nyelvének elsajátítására, a tanulásra, a munkavállalásra. Másrészt viszont elvárt a fogadó ország értékrendjének és szabályainak tiszteletben

---

30 *EU Blue Card – Live and work in the European Union!* <http://www.eu-bluecard.com> (2018.05.18.)

tartása. Az integráció szabályait a tagállamok hozzák meg, az EU-n belüli egységes rendszer kialakítása érdekében a folyamatot az EU a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével segíti. Ezt szolgálják a közös alapelvek, a Common Basic Principles (CBPs) betartása. Az alapelvek kitermelik, hogy az integráció kétirányú folyamat, mindkét fél előnyökre tehet szert általa. Kitérnek az oktatás, a munkához történő hozzásegítés, valamint a kulturális különbségek kezelésének fontosságára. Ez utóbbi esetében az EU szabályok tiszteletben tartása elvárt. Ezt szolgálja az integráció programjának jövőbeni beillesztése a Fundamental Rights Agency (FRA) programba. Az integrációval kapcsolatos elgondolások koherens megvalósulását segíti a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának kialakítása (NCPs).<sup>31</sup> Ennek keretén belül a tagállamok megoszthatják a gyakorlatban bevált módszereket segítve egymás munkáját. Ezt a folyamatot erősíti az Európai Integrációs Fórum, a civilek, a regionális hatóságok és az Unió intézményei közötti párbeszéd helyszíne.

Az integráció másik sarkalatos pontja a nem uniós államokkal való kapcsolat-tartás milyensége. Négy cél körvonalazódik e téren. A migráció szervezésének segítése, az illegális migráció leküzdése, a migráció és a mobilitás határainak lehetőségekhez képest a legnagyobbra növelése, valamint a nemzetközi védelem támogatása és a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítése. A folyamatot segíti a szakpolitikai és jogi eszközök mellett, a Frontex,<sup>32</sup> illetve az EASO tevékenysége is. Ide kapcsolódik az EU vízumrendszere, mely a schengeni térségbe érkezők belépését szabályozza. Az alapot az 1995. májusában meghozott Tanács 1683/95/EK rendelete<sup>33</sup> a vízumok egységes formátumának meghatározásáról adja. A kétoldalú együttműködés érdekét a mobilitási partnerségek jelentik, melyekből már több született, többek között Moldovával, a Zöld-foki-szigetekkel, Grúziával, Örményországgal, Marokkóval, Azerbajdzsánnal és Tunéziával.

Mindezen feladatok hatékony ellátása érdekében az EU finanszírozási lehetőségeket kínál a tagállamok számára mind az integráció, mind az illegális bevándorlók kiutasítása és saját országukba történő visszatérés terén. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapban erre több mint 3 milliárd euró

---

31 *Common framework for the integration of non-EU nationals* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14502&from=HU> (2018. 05. 18.)

32 Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:l33216> (2018. 05. 18.)

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995R1683&from=HU> (2018. 05. 18.)

áll rendelkezésre a 2014-2020-s időszakban. Az Alap támogatja a jogszerű migrációt, a méltányos és hatékony visszaküldési stratégiákat, a migrációs és a menekülthullámok által leginkább érintett tagállamok támogatását, a közös európai menekültügyi rendszer megerősítését, továbbfejlesztését.

Hosszú távon az EU érdeke, hogy vonzó migrációs célpont maradjon, ezért migrációs politikájában erre kell törekednie. Az emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása mellett a kétoldalúságra is figyelni kell a migrációs politika változtatása, fejlesztése esetén. A jól képzett munkaerő bevonása és Eu-n belül tartása érdekében további lépéseket kell tenni a kék kártya rendszer fejlesztésére, az illegális migráció visszaszorítása terén pedig a regionális és kétoldalú megegyezések bővítése jelenthet megoldást.<sup>34</sup>

### 5. Módszerek, törekvések az irreguláris migráció kezelésében

#### 5.1. Európai Unió

Az Amszterdami Szerződésben célkitűzésként meghatározott „Szabadság, biztonság és jog térségének” elgondolásának megvalósulását először a Tamperei Program gyorsította fel.<sup>35</sup> Ekkor kerültek lefektetésre a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjai. 2004-től, a Tamperei program lejártakor elfogadott Hágai Program<sup>36</sup> már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, tekintettel a 2001-es amerikai és 2004-es madridi terrortámadásokra. A Hágai Program célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, a tagállamok közötti szolidaritásra és gyakorlati együttműködésre alapozva. Migráció szempontjából négy fő pillért határozott meg. A közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorlás-politikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát. Ekkor foglalták közös programba<sup>37</sup> a migrációval kapcsolatos programokat. Ide került a 2007-2013 közötti időszakra a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, valamint a már létező Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére. 2004-ben migráció területén a Nizzai szerződés is változásokat hozott. Bevezették az együtt döntési eljárást és a

---

34 *Migrációs és menekültügyi politika Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról.* Európai Unió, 2014, [https://europa.eu/european-union/file/682/download\\_hu?token=ik5cMzd-](https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-). (2018. 05. 13.)

35 Tampere Program: 1999. október 15-16.

36 Hágai Program: 2004. november 8.

37 „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” elnevezésű általános program.

tanácsi minősített többségű döntéshozatalt a harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárok szabad mozgása feltételeinek szabályozására és az illegális bevándorlással kapcsolatos fellépésekre is.

A Stockholmi Program<sup>38</sup> már a polgárt állítja a középpontba és prioritásként fogalmazza meg a schengeni térség bővítésének szükségességét, ahol biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. A Lisszaboni szerződés<sup>39</sup> még szélesebb körben, – többek között vízumkötelezett és a vízummentes harmadik országok jegyzéke (EUMSZ 77. cikk), a legális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk) – valósul meg az Európai Parlament és az EU Tanácsának együtt döntése. A Lisszaboni szerződés alapján a tagállamok parlamentjei is beleszólhatnak, „sárga lapot” küldhetnek az uniós jogalkotóknak, amennyiben úgy vélik a kérdéses tervezet a szubszidiaritás elvébe ütközik. A migráció kérdései a tagállamok és az Unió megosztott hatáskörébe tartoznak mára, azzal a kitéttel, hogy a tagállamok joga feltételes az unió elsődleges jogával – jogharmonizáció – szemben.<sup>40</sup> Az EU korábban közös minimumszabályokat határozott meg a menekültügy kérdésében, ezeket ma is sokféleképpen értelmezik, és számos vita tárgyát képezik, illetve az alkalmazásuk tagállamonként változó képet mutat. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének jelentősége ugyanakkor elvész, amennyiben a védelmet kérő személyek nem jutnak az Európai Unió határain belülre. Erre tekintettel a határátkelőkön alkalmazott ellenőrzési intézkedéseket úgy kell kijelölni, hogy azok igazodjanak a védelmet kérők szükségleteihez is. Az Európai Unió az áttelepítésen keresztül szolidaritást vállal. Bár az áttelepítésben közreműködő Uniós tagországok és az Unióba befogadott áttelepített menekültek száma alacsony szintet mutat, eközben lassan növekvő tendencia figyelhető meg.

Az UNHCR 2008-ban még 121 000 áttelepítésre szoruló személy tartott nyilván, de közülük csupán 5603 személy talált új hazára az unió tíz tagállamában az éves áttelepítési programok kapcsán. Ehhez képest ugyanebben az időszakban az Egyesült Államok 60 000 áttelepített menekültet fogadott. „Egy közös áttelepítési program megfelelően szolgálná a célt, hiszen amellett, hogy sokkal több áttelepítési helyet eredményezne a tagállamokban, és ennek következtében több nehéz helyzetben lévő menekültnek nyújtana új reményt, demonstrálná az Európai Unió szolidaritását azokkal a fejlődő

---

38 Stockholm Program: 2010. május 4.

39 Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007. 12. 17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

40 BERTA – MOLNÁR – TÖTTŐS i. m. 8.

országokkal, amelyek nagyszámú menekültet fogadnak be.”<sup>41</sup> Az Európai Unió déli szomszédságában egyre bizonytalanabbá váló helyzetet figyelembe véve egyre növekszik azoknak a száma, akik az EU területére igyekeznek bejutni. Az EU-nak és tagállamainak a változásokra tekintettel a korábbinál még intenzívebben kell azon dolgoznia, hogy hatékony, emberséges és egyúttal biztonságos európai migrációs politikát alakítsanak ki. Ebben azonban a tagállamok vezetői nehezen tudnak közös nevezőre jutni.

Az EU migrációs politikájának egyik legfontosabb prioritása jelenleg az illegális migráció megelőzése, továbbá az irreguláris migránsok visszaküldése származási országukba. Ide kapcsolódóan született meg az ún. visszatérési irányelv, ami egyértelmű, átlátható és méltányos szabályokat ír elő az irreguláris helyzetű harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének kezelésére. Az EU által megkötött visszafogadási megállapodások kulcsfontossággal bírnak az uniós visszaküldési politika végrehajtásakor. Az EU a migrációs útvonalak átalakulása miatt ezen felül több tengeri műveletet is elindított, hogy biztosítsa a külső határokat.<sup>42</sup>

Az EU külső határainak hatékony igazgatása ugyanis nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az Unión belüli szabad mozgás jól működjön és emellett kiemelt funkciót töltsön be az EU lakosságának védelmében is. Az Európai Tanács a külső határokon folytatott ellenőrzés megerősítésére szólított fel 2015 szeptemberében, majd 2016 októberében útjára indult az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség. A külső határokon történő megerősített ellenőrzésekről, illetve az ellenőrzések új technológiák alkalmazása révén történő megerősítéséről folyamatosak az egyeztetések a tagállamok között.<sup>43</sup>

### 5.2. Közös migránspolitika

Az EU migránspolitikája kiterjed a legális és az illegális bevándorlás területére is. A bevándorlás egyaránt kedvező lehet a befogadó és a kibocsátó ország számára is. Legyen szó akár magasan kvalifikált munkaerőről vagy olyan bevándorlóról, aki elvégzi az uniós polgárok helyett, az általuk nem kedvelt

---

41 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához.* netk.uni-nke.hu/uploads/media\_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

42 *A migrációs nyomás kezelése az EU-ban.* Európai Tanács, 2017. [www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/) (2017. 07. 20.)

43 *Az EU külső határainak megerősítése.* Európai Tanács, 2017. [www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders) (2017. 07. 21.)

feladatokat. Ugyanakkor a migráció árnyoldala az illegális bevándorlás. Az Unió tagállamai között a belső határ megszűnésével együtt jár, hogy az uniós külső határait kell védeni, amihez a tagállamok összefogása szükséges. A külső határvédelem mellett a bevándorlás jogi kereteinek meghatározása is felmerül a migráció kapcsán. Az EU a tagállamok hatáskörében hagyta a területükre beutazó bevándorlókra vonatkozó eljárások kidolgozását és a befogadni kívántak létszámához kapcsolódó döntéseket, ugyanakkor a nemzeti bevándorlási politikák kiegészítéseként egységes jogi keretet hoz létre.

Az illegális bevándorlás esetében jellemzően emberkereskedelem révén jutnak az EU területére migránsok. Legyen szó menekültekről vagy jogellenes határátlépőkről és jogtalanul a vízum lejártá után maradókról. Az EU egyértelműen fellép az emberkereskedelem és a fekete foglalkoztatás ellen. Az illegális bevándorlók származási országukba történő visszaküldésére vonatkozó, az EU egészére érvényes előírások tiszteletben tartják a bevándorlók alapvető jogait, de alapvető céljuk a mielőbbi önkéntes távozás elősegítése. Azon bevándorlók esetében, akik nem hajlandók önszántukból visszatérni hazájukba, érvényesíthető a kitoloncolás.

Az EU a tagállami migrációs feladatokat finanszírozási lehetőségekkel segíti a nem uniós polgárok beilleszkedésének és az illegális bevándorlók kiutasításának, illetve saját országukba történő visszatérésének területén. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap 2020-ig 3,137 milliárd eurót biztosít a tagállamok számára a migráció kezelésére, a kapcsolódó közös uniós rendelkezések végrehajtására. A Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása keretprogram négy eszköze, mint a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, az Európai Menekültügyi Alap és a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő Európai Integrációs Alap szintén jelentős összeget, 4 milliárd eurót fordított a migrációs politikai megvalósulására.<sup>44</sup>

Az Európai Unió egyik fő célkitűzésének tekinti a szolidaritáson alapuló, előrettekintő és átfogó európai migrációs politikát. A migrációs politika arra szolgál, hogy kiegyensúlyozott megközelítést alakítson ki a legális migráció és az irreguláris migráció kezelésében. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 79. és 80. cikke.<sup>45</sup> 2014 márciusában a „Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!” címmel új közlemény nyomán indult el a 2014-

---

44 *Migrációs és menekültügyi politika. Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról Európai Unió*, 2014 [https://europa.eu/european-union/file/682/download\\_hu?token=ik5cMzd-](https://europa.eu/european-union/file/682/download_hu?token=ik5cMzd-). (2018. 05. 13.)

45 *Bevándorláspolitiká* [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_4.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU_4.2.3.html) (2018. 05. 15.)

2020 közötti időszakra vonatkozó stratégiai iránymutatások összeállítása.<sup>46</sup> Ez az intézkedés már a végrehajtásra és az egységes szerkezetbe foglalásra összpontosított. 2015 májusában az EU közzétette az európai migrációs stratégiát, mely azonnali intézkedéseket javasolt több ponton, például a Földközi-tengernél kialakult helyzet kezelésére.

A stratégia négy fő irányt jelöl meg, melyek az irreguláris migráció kiváltó okainak csökkentése, a határok igazgatása a biztonság megőrzésével, erősebb közös menekültügyi politika kialakítása, a legális migrációra vonatkozó politika kialakítása. Ez utóbbi esetében célzottan a „kék kártya” rendszer felülvizsgálata, az integrációs politikák új prioritásainak meghatározása, és a migrációs politika olyan jellegű optimalizálása kapott helyett, mely mind a személyek, mind a származási országok számára optimalizálja az előnyöket. Mindezek mellett előtérbe került az áthelyezési és áttelepítési programok kialakításának elképzelése, illetve az uniós fogadóállomások koncepciója, a gyors azonosítás és nyilvántartásba vétel érdekében, valamint javaslat született az embercsempészet elleni küzdelmet célzó újabb műveletre.<sup>47</sup> A stratégiai elképzelések mentén 2016-ban megszülettek a Bizottság legális migrációval és menekültüggyel kapcsolatos iránymutatásai. A négy célkitűzés a legális migrációt segítő területeket célozta meg. A kék kártya felülvizsgálatát, eredményesebb migráció kezelési modell kialakítása, harmadik országokkal történő együttműködés megerősítése, valamint innovatív vállalkozások EU-ba vonzása.

Az évek során megszületett rendelkezések a legális, az illegális migrációt, valamint a beilleszkedés kérdéseit érintik. Ezek közül először az irreguláris, majd a legális migrációhoz kapcsolódó rendelkezések folyamatát, néhány jelentősebb sarokpontját ismertetjük, hogy jobban érthetővé válhasson a jelenlegi helyzet. 2002-ben két rendelkezés is született. Az egyik a „könnyítési csomag”,<sup>48</sup> a másik pedig az ehhez kapcsolódó büntetőjogi keret.<sup>49</sup> Ez utóbbit egészítette ki egy rendelkezés, mely az emberkereskedők áldozatai számára kiállított tartózkodási engedélyről szólt.<sup>50</sup> 2015 tavaszán elfogadásra került egy cselekvési terv a migráncsempészet ellen. A harmadik ország állampolgárai esetében, akiket irreguláris tartózkodásuk miatt visszatérítenek, már született

---

46 EUMSZ 68. cikk.

47 KBVP-művelet.

48 2002/90EK tanácsi irányelve a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról.

49 2002/946/IB kerethatározatot.

50 2004/0081/EK tanácsi irányelv.

irányelv 2008-ban,<sup>51</sup> de a végrehajtásról szóló első jelentést csak 2014-ben fogadták el. 2015 második felében elkészült a kapcsolódó uniós cselekvési terv és a jövőre vonatkozó tanácsi következtetések.

2017-ben a visszatérítésre vonatkozó cselekvési terv megújult és az év második felében egy kézikönyv is készült. Emellett az EU két másik vonalat is követ az irregulárisan itt tartózkodók esetében. Az egyik az őket foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciók,<sup>52</sup> a másik a származási (és tranzit) országokkal folytatott tárgyalások a visszafogadás feltételeiről, az emberkereskedelem elleni küzdelem lehetőségeiről. Az így született megállapodások kölcsönös együttműködési kötelezettséget jelentenek mindkét fél esetében.<sup>53</sup> Itt térnénk ki a dublini reformra. A Dublin III. rendelet 2014. évtől hatályos.<sup>54</sup> 2016 májusában jogalkotási javaslat született a rendszer reformjára, amit 2017. októberében a LIBE bizottság elfogadott. Eszerint többek között kiigazító kiosztási mechanizmus szükséges, referenciakulccsal a tagállamok népességének mérete és gazdasága alapján. Kezeleni szükséges a tagállamok közötti biztonsági kockázatot jelentő menedékkérők áthelyezését, a nemzetközi védelem iránti családi kérelmek együttes feldolgozását. A menedékkérők számára egyértelmű ösztönző és visszatartó rendszert kell kialakítani a szökés és a másodlagos mozgások elkerülése érdekében, továbbá egyértelműen meg kell határozni a szökés jelentését.<sup>55</sup>

### 5.3. Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

Az irreguláris migráció egyik területe a kényszervándorlás (menekült státusz). E terület fontosságát ismerte fel az EU, amikor megalapította az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (a továbbiakban: EASO),<sup>56</sup> az 439/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében, mely fontos szerepet kapott a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) megvalósításában. Az intézmény célja a menekültügyben folytatott gyakorlati együttműködés erősítése. Emellett támogatja a tagállamok menekültügyi tevékenységét. A támogatás lehet gyakorlati és technikai, operatív vagy tényeken alapuló. Az

---

51 2008/115/EK.

52 2009/52/EK.

53 *Bevándorláspolitiká*. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.3.html) (2018. 05. 15.)

54 Dublin II. Rendelet (2003) és Dublin-egyezmény (1990) következő állomása.

55 <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation> (2018. 05. 14.)

56 European Asylum Support Office (EASO).

EASO segítő jelleggel bekapcsolódik az EU által létrehozandó korai előrejelzésre, készülségre és válságkezelésre vonatkozó mechanizmusba, mely a tagállamok megfelelőbb felkészültségét szolgálja menekültügy kapcsán. Korai előrejelzés keretén belül rendszeres regionális kitekintést biztosít, saját származási országokra vonatkozó adatai,<sup>57</sup> valamint a Frontex, az UNHCR és a Nemzetközi Migrációs Szervezettől származó adatok alapján. Felkészültség területén képzéssel, minőségügyi eszközökkel és elemzéssel segíti tagállamok munkáját. Válságkezelésben pedig a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamokat segíti operatív intézkedésekkel.

Az EASO menekültügyi támogató csoportokat rendel ki egy-egy tagállamba, az ottani menekültügyi rendszer segítése érdekében. A csoportokat nemzeti szakértők alkotják, akik az EASO menekültügyi intervenciók szakértői állományából kerülnek kiválasztásra. A csoportok bármilyen támogatást megadhatnak, mely a menekültügyi ellátási rendszert segíti és része az EASO és a tagállam közötti megállapodásnak. A befogadás, a képzés, a származási országokra vonatkozó információk és ismeretek és a menekültügyi esetek, köztük a veszélyeztetett csoportok kezelésének területét is támogathatják. A csoportok kirendelése a tagállam kérésére történik meg, a tagállam és az EASO által aláírt megállapodás keretein belül rögzítik a menekültügyi támogató csoportok által végrehajtandó intézkedéseket.

A folyamatos adategyeztetésre, adatcserére biztosít lehetőséget a konzultációs fórum. A kétirányú párbeszéd során a szakértők ismereteiket osztják meg, így segítve az EASO tevékenységét a KEMR<sup>58</sup> megvalósításában. Az EASO létrehozásával kapcsolatos javaslat a hágai programban kapott helyett 2004-ben. Végül az EASO-rendelet 2010. június 19-én lépett hatályba és a szervezet 2011. február 1-jén kezdte meg működését uniós ügynökségként.<sup>59</sup> A 2015-ben Európába érkező menekültáradat szükségessé tette a közös európai menekültügyi rendszer reformját, melynek része az EASO szerepének erősítése is.<sup>60</sup>

---

57 COI származási országra vonatkozó adatok.

58 Az Európai Tanács 1999. évi tamperei ülésén állapodott meg egy közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) létrehozásáról.

59 *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal*. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822HUC3.pdf> (2018. 05. 14.)

60 *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal: 1,3 millió menedékkérelem 2016-ban* <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20171117STO88354/europai-menekultugyi-tamogatasi-hivatal-1-3-millio-menedekkerelem-2016-ban> (2018. 05. 14.)

## 6. Magyarország törekvései a migrációval szemben

A migrációval kapcsolatos magyar jogszabályok alapvetően összhangban vannak az EU rendelkezéseivel. Az Amszterdami szerződés, a Tamperei és a Hágai programban foglaltak végrehajtása érdekében azonban szükségessé vált a menedéjogról szóló törvény megváltoztatására.<sup>61</sup> Magyarország speciális geopolitikai helyzetéből adódik, hogy a schengeni övezet határának őrzője, így az illegális migráció megjelenik a határterületen. Ugyanakkor a 2015-s események hatására történt kerítés állítás ezt a folyamatot megállította. Az uniós rendelkezések esetében Magyarországnak, mint tagállamnak, azok betartása mellett, kötelessége saját nemzeti érdekeit is képviselni. Mindeközben figyelni kell a hazai joganyagok uniós irányelveihez történő illeszkedés megfelelőségére is. A helyzetet tovább nehezíti, hogy Magyarországnak ismernie kell más tagállamok szabályozási koncepcióit is.<sup>62</sup>

Az irreguláris migráció kezelésekor fontos tényező a vízumkötelesség kérdése. Egyrészt meghatározandó, ki élvez vízummentességet, másrészt figyelni kell a vízumkötelezett országokban működő külképviseletek vízumkiadó hatóságainak tevékenységét. Azokkal az országokkal szemben, ahonnan nagyarányú nem kívánt migráns érkezése várható, indokolt a vízumkötelezettség bevezetése. A vízumkötelezettség megállapításakor a többi uniós tagállam érdekeit is figyelembe kell venni. A schengeni egységes vízumot a Schengeni határ-ellenőrzési kódexre<sup>63</sup> figyelemmel a tagállam képvisellete állítja ki a vízumköteles országok állampolgárainak. A vízum kiadásakor vizsgálni kell az adott ország adatbázisát (VIS), illetve információit is annak érdekében, hogy ki lehessen szűrni azokat a személyeket, akik sértenék az adott ország érdekeit beutazásukkal, illetve illegálisan utaznának be.<sup>64</sup> Az ellenőrzést segítik a migráns kibocsátó országokból delegált okmányszakértők, akik jellemzően a

---

61 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról; 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.

62 BERTA – MOLNÁR – TÖTTŐS i. m. 8.

63 „E rendelet célja, hogy az EU külső határain átkelő személyek határellenőrzésére vonatkozó szabályok meghatározásán, illetve a belső határokon végzett határellenőrzések ideiglenes visszaállításán keresztül javítsa az integrált határellenőrzési európai uniós politika jogalkotási oldalát.” 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) alapján, forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114514> (2018. 05. 14.)

64 RITECZ - SALLAI i. m. 87-88.

küldő országok határrendészetének dolgozói.<sup>65</sup> A kihelyezett összekötő tisztviselők az illegális migrációs tevékenységek és a küldő ország biztonságát fenyegető cselekmények megakadályozását segítik elő. A szakértők munkájának fontosságát mutatja, hogy Magyarországon 2009 és 2012 között 912 fő esetében derítettek fel illegális szándékú beutazást. Ez az eredmény egyúttal azt is igazolja, hogy az összekötők elengedhetetlen munkát végeznek a korai előjelző rendszerben ('early warning system').

A korai előjelző rendszer foglalkozik a statisztikai adatok elemzésével, értékelésével, továbbá a közvetett és közvetlen operatív információkkal. Ezek segítségével a szakértők figyelemmel tudják kísérni az illegális és legális migrációt és szükség szerint lehetőségük van megtenni a kellő lépéseket. Az ILONet-ben aktívan jelen vannak az összekötő tisztek, a határőrök, a bevándorlási szervek, a vámórség, a rendórség, és egyéb bűnüldöző szervek. Ezzel erősítve azon elvet, mely szerint a migráció ellen csak közös munkával, együttműködéssel lehet érdemben fellépni.<sup>66</sup>

Magyarország migrációs stratégiáját kormányrendelet fogadta el.<sup>67</sup> A stratégia egységes keretbe foglalja azokat a migrációt érintő körülményeket, melyeket figyelembe kell venni a kapcsolódó jogszabályok, rendelkezések elkészítésekor, szem előtt tartva az Európai Unió kapcsolódó irányelveit. A stratégia a migráció jelenlegi jellemzőiből kiindulva határozza meg a jövőbeli teendőket és feltárja azokat a lehetőségeket, melyek megvalósításához a Menekültügyi és Migrációs Alap nyújthat forrást. A stratégia hat elvet fogalmaz meg, melyből négy a legális, egy az illegális migrációhoz,<sup>68</sup> egy pedig a kommunikációs tevékenységhez kapcsolódik. A Magyarországot érintő migráció kezelése széles intézményi kör bevonását igényli. Több minisztérium érintettsége mellett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Rendórség

---

65 Uo. 88-89.

66 Uo. 89-90.

67 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. [http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA\\_.pdf](http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf) (2018. 05. 13.)

68 „[...] ötdrésztt határozottan fellép az országba való beutazás és tartózkodás szabályainak megsértése avagy az országban való tartózkodásra jogosító lehetőségekkel való visszaélés esetén fennálló jogellenes állapot megszüntetése érdekében (illegális migráció ellenihatózott fellépés elve)” Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. 5. [http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA\\_.pdf](http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf) (2018. 05. 13.)

is részese a folyamatoknak, valamint a nemzetközi szervezetekkel történő kapcsolattartásban résztvevő szervezetek.<sup>69</sup> Magyarország migrációs stratégiája illeszkedik az Európai Unió által a 2014-2020 közötti Belső Biztonsági Alaphoz, a magyar Nemzeti Biztonsági Stratégiához, az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013-2016 közötti Nemzeti Stratégiához.

A stratégia az illegális migráció esetéhez sorol minden harmadik országbeli állampolgárt, amennyiben a beutazás és tartózkodás feltételeit nem, vagy már nem teljesítik. Ez azt jelenti, hogy az érvényes vízummal érkezők, de annak lejáta után is Magyarországon tartózkodókat is idesorolja a stratégia. Magyarország esetében megjelenő migrációs problémák háttérében megjelenik a többi tagállam migrációs jellemzői is. Egyes tagállamok fejlettsége vonzó a migránsok számára, akik Magyarországon átutazva szeretnének eljutni a kiválasztott uniós államba. Más tagállamok hiányosságai pedig erősítik a határon jelentkező migrációs nyomást. Jelenleg a délkeleti, keleti irányból érkező migrációs hullámok jelentettek kihívást. Hazánk tranzitország jellegére tekintettel a jelenlegi uniós célországok tapasztalatai, problémái a mi jövőképpünket vázolhatják fel. Az illegális migráció esetében a sikeresség kulcsa a hatékony előszűrő rendszer kialakítása, az emberkereskedelem visszaszorítása, valamint a visszafogadási megállapodások sikeressége, további bővítése. Az olyan eseteket is kezelni kell, ahol a kiutasítás nem történhet meg. Ilyenkor biztosítani szükséges a magyar beilleszkedés, munkavállalás feltételeinek kialakítását hazai és uniós szinten is. Az illegális migráció szerves része a lakosság megfelelő tájékoztatása, a külföldiekkel szembeni elutasító magatartás kialakulásának elkerülése.

A jövőre nézve az illegális migráció szempontjából a mennyiségi és minőségi kihívásokkal is szembe kell néznie hazánknak. A menedékkérők számának ingadozása mennyiségi problémákat vethet fel. Az egyszerre nagyobb számban érkezők megterhelik a befogadó intézményeket és a hatósági eljárást lefolytató szerveket is. Az érkezők létszám ingadozása kapacitás tartalékolást és képzett állomány átcsoportosíthatóságát igényli. Minőség szempontjából a nemzeti összetétel változékonysága okozhat problémát. Ennek csökkentése érdekében a migráns kibocsátó országokkal kapcsolatos szakmai iránymutatások, országismertető elérhetőségéről. Emellett az eljárások színvonalának emelése érdekében törekedni kell a technikai és a minőségbiztosítási fejlesztésekre

---

69 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD). Végül, de nem utolsósorban meghatározó szereplők az ezen a területen tevékenykedő nem kormányzati szervezetek (NGO-k).

is. A magyar migrációs stratégia külön kezeli a vízumpolitikát, a szabad mozgást és legális migrációt, az illegális migrációt, a nemzetközi védelmet és az integrációt.<sup>70</sup> A kétfokozatú – tehát az előzetes és részletes vizsgálati – szakra felbontott menekültügyi eljárás a két szakasz összevonásával egyszerűsödött a gyakorlatban, ezzel pedig, ahogy írtam az eljárási idő is lerövidült. A módosítás következtében a menekültkénti elismerést kizáró okok is kiegészültek a terrorcselekménnyel, valamint a terrorizmus finanszírozásával és az ezekre való felbujtással. A törvénymódosítás okán már nem lehet menekültként elismerni azt a külföldi személyt sem, akinek magyarországi tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti, vagy azt veszélyezteti. Mindezekon felül, életbe lépett az államhatárról szóló törvény módosítása is. Ez utóbbi a magyar-szerb határon épülő ideiglenes biztonsági határzár miatt vált szükségessé. Ennek értelmében a magyar államot schengeni külső határokon a határvonaltól számított 10 méteres sávon belül közérdekű használati jog illeti meg.<sup>71</sup>

A migránskérdés kapcsán a kormány a büntető törvénykönyv (Btk.) és a büntetőeljárás törvény módosítását is szükségesnek ítélte meg. Ennek kapcsán a magyar kormány azt is hangsúlyozta, hogy ez elsődlegesen az embercsempészek elleni szigorú és hatékonyabb büntetőjogi fellépést irányozza elő. Ezt a célt szem előtt tartva megemelték az embercsempészés büntetési tételeit. Illetve a Btk. három új tényállással egészült ki. Ezek a tényállások a következők: a határzár tiltott átlépése, valamint a határzár megrongálása és a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása. Jelentős változásként értékelhető, hogy a határzárral kapcsolatos bűncselekmények esetében a terhelhet a büntetési tételhatártól függetlenül bíróság elé állíthatják – szemben a korábbi gyakorlattal.<sup>72</sup>

Az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXVII. törvényt több kritika érte. Többek között a Magyar Helsinki Bizottság emberjogi civil szervezet részéről. Az egyik probléma a szervezet szerint, hogy a biztonságosnak

---

70 Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. [http://belugyi-alapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA\\_.pdf](http://belugyi-alapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf) (2018. 05. 13.)

71 Jogi Fórum / MTI (2015): Új menekültügyi szabályok, egészségügyi alapellátási törvény – Jogszabály-változások augusztus 1-jével. [www.jogiforum.hu/hirek/34183](http://www.jogiforum.hu/hirek/34183) (2017. 07. 23.)

72 BARANYA Róbert (2015): *Szeptember közepén hatályba lép a menekültügyi szigorítás.* [http://magyarhirlap.hu/cikk/34594/Szeptember\\_kozepen\\_hatalyba\\_lep\\_a\\_menekultugyi\\_szigoritas](http://magyarhirlap.hu/cikk/34594/Szeptember_kozepen_hatalyba_lep_a_menekultugyi_szigoritas) (2017. 07. 25.)

ítélt országok listájával a magyar kormány lényegében a menekültkérelmek 99 százalékát gyorsított eljárásban dobhatja vissza, lévén a menekültek legnagyobb része Szerbia felől érkezik hazánkba. A menedékkérőket az új gyakorlatban, első körben 12 órával tovább lehet fogva tartani, ez akár 36 órát is jelenthet, ami viszont csak további terhet jelent a már amúgy is túlterhelt intézmények számára. Az új szabályok értelmében a kérelmező számára hiányoznak a megfelelő eljárási garanciák ahhoz, hogy megvédhesse a hatóság előtt az álláspontját. Aggályos továbbá, hogy a menekülteknek fel kell venni a kapcsolatot a származási országukkal – a menedékkérők között ugyanis alig van valakinek európai értelemben vett hiteles személyazonosító okmánya.<sup>73</sup> 2015. augusztus 1-én hatályba lépett a magyar menedékjogról szóló törvény módosítása is, ami lehetőséget teremt arra, hogy hazánk megtagadja a belépést háborús térségekből érkező menedékkérőktől. Ehhez kapcsolódóan a kormány meghatározta a biztonságos országok listáját.<sup>74</sup> Azok a menedékkérők, akik ezekből az országokból származnak, és menedékjogért folyamodnak, azok sorsáról gyorsított eljárásban döntenek a magyar hatóságok. Ellenben, aki nem biztonságos országból származóként akar belépni hazánk területére, annak akár automatikusan is visszautasíthatják a menedékkérelmét.

Az Amnesty International (AI) nemzetközi emberi jogi szervezet álláspontja szerint ezen módosítás okán olyan helyzet állhat elő, hogy Magyarország tömegesen toloncol majd vissza Szerbiába menekülteket, ami akár tízezrek életét és sorsát érintheti. Az AI szerint ez nem csak etikai, hanem jogi tekintetben is problémás, lévén így Magyarország megtagadja a menedékkérőktől kérelmeik egyéni elbírálásra való jogát – amihez a polgárháborús övezetektől érkező menekülteknek alanyi joguk van a nemzetközi egyezmények alapján. A kérdés azért is fontos, mivel a Helsinki Bizottság adatai szerint a hazánkban érkező migránsok 99 százaléka, mintegy 86 ezer ember Szerbián keresztül lépett be az országba 2015-ben.<sup>75</sup>

Magyarországnak, mint az Európai Közösség tagjának valamennyi olyan határos országgal, amely nem tagja az Európai Uniónak, érvényben lévő visz-

---

73 Novák Benjámin (2015): *Helsinki Bizottság: A menekültügyi törvény szembe megy a nemzetközi gyakorlatokkal*. hu.budapestbeacon.com/kiemelt-cikkek/helsinki-bizottsag-a-menekultugyi-torveny-szembe-megy-a-nemzetkozi-gyakorlatokkal/ (2017. 07. 14.)

74 Az Európai Gazdasági Térség országai, az Egyesült Államok azon államai, ahol nincs halálbüntetés, Svájc, Bosznia-Hercegovina, továbbá Koszovó, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland, valamint a balkáni országok köréből Albánia, Macedónia, Montenegró és Szerbia.

75 Rényi Pál Dániel (2015): *Mától módosul a menekültjogi törvény, incidensek jöhetnek a magyar-szerb határon*. 444.hu/2015/08/01/holnaptol-modosul-a-menekultjogi-torveny-incidensek-johetnek-a-magyar-szerb-hataron/ (2017. 07. 14.)

szafogadási egyezménye van érvényben. Ezzel a jogszabálmódosítással azok a menedékkérők, akik egy biztonságos harmadik országon keresztül érkeznek Magyarországra, kérelmük érdemi vizsgálata nélkül is visszaküldhetők ebbe az országba.<sup>76</sup> Az elmúlt két-három évben kialakult helyzet kapcsán az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a jogszabályok értelmében a schengeni határországokra hárul a menekültek regisztrációja és a menekültkérelmek elbírálása, a schengeni övezet határainak védelmén felül. Ezeknek az országoknak azonban nincsenek meg a megfelelő eszközeik a nagyobb méretű menekült-hullámok schengeni határoknál történő feltartóztatására, ahogyan az az elmúlt egy év távlatában be is igazolódott pl. Magyarország esetében is. Továbbá, a schengeni határországok emellett arra sincsenek megfelelően felkészülve, hogy menekülttömegek célországokba történő továbbutazását megakadályozzák. Ennek kapcsán az is megjegyezhető, hogy még a megfelelő számú és méretű befogadó táborok sem őrizhetőek.<sup>77</sup> Magyarországon a szerb-magyar határszakasz két pontján 2015. szeptember közepe óta működnek tranzitzőnák. Az irreguláris migráció szabályozott mederbe terelésében betöltött szerepük vitathatatlan. Ugyanakkor meg kell jegyezzük, hogy a tranzitzőnák eddigi tapasztalata alapján a kitűzött kormányzati célt elérték, „zsilip-funkciójuk” működik, de a befogadási intézményrendszer sajátosságai okán az illegális migráció továbbgyűrűzését önmagukban ezek a létesítmények nem képesek megakadályozni. A tranzitzőnákban jelentkező kérelmezők nagy része a kérelem érdemi vizsgálatának idejére nyitott, tehát feltételekhez kötött, de alapvetően szabad ki-bejárást biztosító intézményben kerül elhelyezésre. Ez pedig magában hordozza annak kockázatát is, hogy az ügyfelek nagy része még a jogerős döntést megelőzően ismeretlen helyre (ez jellemzően valamely nyugat- vagy észak-európai országot jelenti) távozik. Ez a kockázat nagyon is fennáll, az eljárást a kérelmező „idő előtti eltűnésére” tekintettel megszüntető végzések számaránya a korábbi években az összes döntéshez mérten 70-90% között mozgott.<sup>78</sup>

A migrációs hullám felerősödése hatására a migráció veszélye, mint idegenrendészeti kérdés felértékelődött. Az idegenrendészet – a rendészetten belül – a közrend biztosítása, valamint a jogszabályok érvényesítése és azok

---

76 *Menedékkérők hozzáférése a nemzetközi védelemhez*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2014.

77 *Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához*. netk.uni-nke.hu/uploads/media\_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 07. 25.)

78 HORVÁTH Dániel (2016): Gondolatok a tranzitzőnák és az irreguláris migráció kapcsolatáról. <http://www.migraciokutato.hu/hu/2016/04/27/gondolatok-a-tranzitzo-nak-es-az-irregularis-migracio-kapcsolatarol/> (2017. 07. 20.)

betartatása érdekében a külföldiek és a hontalanok Magyarország területére történő beutazásával, illetve az ország területén tartózkodásával és letelepedéssel, továbbá bevándorlásával foglalkozik. A Határőrség történetének egyik mérföldköve volt, amikor a rendszerváltozás után életbe lépett az 1994. évi idegenrendészeti törvény, ez ugyanis lényegesen átformálta a szervezet addigi ezirányú tevékenységét, valamint ez volt az a jogszabály, ami idegenrendészeti hatósági jogkörökkel ruházta fel a Határőrséget.<sup>79</sup> A migrációs hullám kezeléseként a kabinet javaslata szerint „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején kötelező tartózkodási helyet írnak elő azoknak, akik bevándorlás céljából kérelemmel fordulnak a magyar államhoz. Ez a tartózkodási hely az országhatár lesz, ahol 200-300 ember elhelyezésére alkalmas konténereket állítanak fel, ezekben kell megvárniuk a migránsoknak kérelmük jogerős elbírálását, korlátozva ezzel a szabad mozgásukat. Ezeken a helyeken a bírósági eljárás feltételeit is biztosítani fogják telekommunikációs eszközökkel.”<sup>80</sup> A magyar kormány álláspontja szerint a kötelező tartózkodási hely kijelölése jelentős mértékben csökkentheti a jövőben a biztonsági kockázatot hazánk esetében.<sup>81</sup> Ide kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy 2016. februári adatok szerint a magyarországi táborokban 586 ember tartózkodik.<sup>82</sup> Ennek terhe, illetve a biztonsági kockázat kezelése ugyanakkor jelentős terhet ró a magyar költségvetésre. Mindezek felül pedig szükségessé teszi a rendőrség után a honvédséget is megerősíteni, ami magával hozza a létszám-, bér- és eszközfejlesztést egyaránt az elkövetkező időszakra nézve.<sup>83</sup>

Az idegenrendészeti hatóságok munkáját segítő, illetőleg az illegális migránsokkal szemben alkalmazható kényszerintézkedéseket tekintve a szankciókat az Szmtv., a Harmtv. és végrehajtási rendeleteik, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet szabályozza jelenleg. A Btk. és az egyes szabálysértésekről szóló Kormányrendelet mindeközben nem tesznek különbséget harmadik országbeli és szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek között. Ezt a hiányosságot a jogalkotó szerint a részletszabályok kiküszöbölik. Ezek között találjuk meg például azt is, hogy

---

79 BORSÁ Csaba (2007): Idegenrendészeti aktuális kérdések az integráció tükrében. [pecs-hor.hu/periodika/2007/VII/borsa.pdf](http://pecs-hor.hu/periodika/2007/VII/borsa.pdf) (2017. 07. 05.)

80 *Illegális bevándorlás – Lázár: négy törvény módosul az idegenrendészeti őrizet visszaállítására érdekében.* [www.boon.hu/illegalis-bevandorlas-lazar-negy-torveny-modosul-az-idegenrendeszeti-orizet-visszaallitasa-erdekeben/3371728](http://www.boon.hu/illegalis-bevandorlas-lazar-negy-torveny-modosul-az-idegenrendeszeti-orizet-visszaallitasa-erdekeben/3371728) (2017. 07. 05.)

81 Uo.

82 Uo.

83 Uo.

kikkel szemben mely szankciót lehet alkalmazni hazánk határain belül. A Visszatérési Irányelvnek történő megfelelést is szem előtt tartva, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendészeti szabályozás rendszere teljesen átalakult az elmúlt évben és hatályba lépett a módosító törvénycsomag is a végrehajtási rendeletek módosítása érdekében.<sup>84</sup>

A migráció kezelése miatt a Készenléti Rendőrség feladata is kibővült. „Magyarország rendőri szervei közül a legösszetettebb speciális feladatokat a Készenléti Rendőrség látja el. A szervezet a Rendőrség állandó csapaterejének bázisa, a budapesti és vidéki alegységeinkkel együtt több mint 5000 főt foglalkoztat.”<sup>85</sup>

### 7. Összegzés és következtetések

A következő negyedszázadban minden valószínűség szerint erősödni fog a nemzetközi népességmozgás. A fejlődő és a fejlett országok közötti óriási különbségek miatt tovább növekedhet a potenciális nemzetközi migránsok száma, és mivel a fejlett országok közös védőfalat állítottak fel, minden valószínűség szerint meg fogjuk tapasztalni az „észak és dél” közötti feszültségek erősödését a migrációs kérdéssel kapcsolatban is, amely végső soron az egyenlőbb elbáráns feltételeinek kiköveteléséhez vezet egy új nemzetközi rend keretei között.

A legális migráció területén a kék kártya rendszer és az integrációs folyamatok továbbfejlesztése lehet cél a hatékonyság érdekében. Az illegális migráció kezelésének kérdésében két szempontot kell figyelembe venni. Egyrészt stratégiai célt, megvalósítást az Európai Unió esetében lehet elképzelni, másrészt a tagállamok szintjén a migráció kezelésben bár létezik jogszabályalkotás, de inkább az uniós irányelvek taktikai adaptálásáról, kivitelezés területén pedig a hatósági tevékenységről beszélhetünk. Amennyiben az EU-s megoldás kidolgozása elhúzódik, úgy a tagállamok kénytelenek stratégiai szintre emelni migrációs rendelkezéseiket, ami magával vonja, hogy taktikai megoldásaik stratégiai szintet érnek el. Jó példa erre a magyar határzáremelés. Az adott tagállam migrációs politikáját tehát az Európai Unió migrációs politika és irányelvek, valamint a tagállami szinten elérhető jogszabályok, taktikai lépések együtt határozzák meg. Az illegális migrációval szemben csak együttműködéssel, szoros és közös munkával lehet fellépni.

---

84 Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hét éves stratégiai tervdokumentum.

85 Készenléti Rendőrség: [www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/teruleti-szervek/keszenleti-rendorseg](http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/teruleti-szervek/keszenleti-rendorseg) (2017. 07. 05.)

Előfordul, hogy a migráció félelmet, ellenérzést is kiválthat a fogadó államok lakóiban, akik ennek következtében fenyegető erőt, s nem pedig lehetőséget vagy segítségre szoruló áldozatot látnak az érkezőkben. A lakosság jelentős része ilyen esetben, mint betolakodó idegenekre tekint a migránsokra, akik álláspontjuk szerint veszélyeztetik a megszokott körülményeiket és jólétük színvonalát. Ez a hiedelem részben a sajátos emberi működéssel magyarázható. Fentiek alapján kijelenthető, hogy a migráció kezelése nem egyszerű feladat. A népvándorlásnak egyfelől nincs egységes, átfogó módszere, amely alapján az állandó vagy ideiglenes helyváltoztatás egyszerűen megérthető lenne. Másfelől a migrációban látható tendenciák azt mutatják, hogy a jelenlegi folyamatok megértéséhez nem elegendő kizárólag egyetlen egy tudomány eszköztárát igénybe venni. Ezzel kapcsolatban elméleti modellek sora foglalkozik azzal, hogy a jelenség milyen előzményekre vezethető vissza, és milyen típusai lehetnek. A migrációs kutatások következőképpen időbeli, térbeli és motivációs dimenziókat is felölelnek.

Leszögezhető, hogy a migráció és a menekültkérdés az elmúlt évek kiemelt problémájává lépett elő. Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a menekültek helyzete nem új keletű probléma, főleg az európai országok esetében.

Bár a menekültkérdéssel kapcsolatban számos egyezmény van érvényben, mint az 1951. évi Genfi Egyezmény, az 1967. évi jegyzőkönyv, az Afrikai Egyesütszervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagena-i Nyilatkozat Latin-Amerikában, ezek véleményem szerint nem érvényesülnek hatékonyan. Külön-külön megfelelően kezelnek egy-egy felmerült problémát, de érvényességük, hatáskörük esetében hiányzik a koherencia. Összességében kijelenthető tehát, hogy a tagállamok esetében az együttműködés és a közös fellépés mind vonzóbb megoldást jelent a migráció kezelésére. Így a migráció szabályozásában létfontosságú a nemzetközi együttműködés, hogy az államok multilaterális keretek között érvényesíteni tudják azon érdekeiket, amelyeket globális módon nem tudnak. Emberi és jogi szemszögből alapvető kötelesség segíteni annak, aki segítséget kér, azonban a nemzetközi közösség jelenleg nem tesz meg mindent a migráció kezelésére. Mindent összevetve, hosszabb távú gondolkodásra van szükség a migrációs probléma megoldásához. Amennyiben az említett kezelési módszereket hatékonyan és következetesen alkalmazzák, és mind az EU-tagállamok, mind Magyarország saját biztonsági érdekeit szem előtt tartja, lényegesen csökkentheti a migrációs nyomást, illetve nagyobb hatékonysággal kezelheti a globális migrációs jelenséget.

# JOGALKOTÓI ZSINÓRMÉRTÉK, AVAGY A FELEK SZERZŐDÉSSZEGÉSÉNEK ELKERÜLÉSÉT SEGÍTŐ ÉS BIZTOSÍTÓ SZERZŐDÉSI JOGI ALAPELVEK A HATÁLYOS POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVBEN

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA  
doktoranda (KRE ÁJK DI)

„Az állam, a jogrend az akaratmegegyezéshez háromféleképpen viszonyulhat: ellenségesen, közömbösen vagy támogatóan.”<sup>1</sup>

## 1. Bevezetés

A szerződést kötő fél, legyen akár gyakorlott, vagy teljesen járatlan a jellemzően kisebb jelentőségű paktumok megkötésének területén, sok esetben természetes jogérzékére és esetlegesen élettapasztalatára hallgatva állapotodik meg a másik féllel az adott jogügylet részleteiről. Természetesen a komplexebb és számos gazdasági, pénzügyi és műszaki kérdést magában foglaló szerződések esetében már jogi ismeretekkel rendelkező személyek bevonására is sor kerül. Közös azonban a két megközelítésben, hogy az állam *bonus pater familias* gondossággal megalkotta azokat az alapelveket, amelyek a szerződéskötés során mindkét fél érdekét szolgálják, és bizonyos határokat szabnak annak érdekében, hogy a szerződés megkötését követően az egyező akarral létrejött jognyilatkozat a benne foglaltaknak megfelelően joghatás kiváltására legyen alkalmas. A magyar polgári jog fejlődés során szem előtt tartva a római jogi és német jogi hagyományokat, valamint később a nemzetközi magánjogban ismert és széles körben alkalmazott megoldásokat, a jogalkotók – elismert jogtudósok szakértelmére támaszkodva – megalkották azokat az alapelveket, amelyek mind a régi Ptk.-ban,<sup>2</sup> mind a hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (továbbiakban: Ptk.) megtalálhatóak.<sup>3</sup> A polgári

1 EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1979, 27.

2 A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.

3 Lásd bővebben: KENYERES János, LOVÁSZY Csaba, MÉHES Tamás, PÉTERFALVY Attila, SÁRKÖZI Szabolcs, TÖRÖK Gábor: *A magánjog alapjai*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 13-20.; EÖRSI i.m. 23-41.; VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog – általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 37-38.; SÁRKÖZY Tamás: *Az új Polgári Törvénykönyv*

jogban, azon belül is a szerződések jogában megtalálható és alkalmazandó alapelvek történeti kialakulásától jelen tanulmány eltekint, így helyezve előtérbe a témában szereplő mai alapelvek kifejtését, és fektetve hangsúlyt azok bővebb tárgyalására.

## **2. Az általános alapelvek jelentősége**

A Ptk. a Bevezető rendelkezések esetében olyan konkrét normákat is megfogalmaz, „amelyeknek az általános, az egész kódexre kiható jelentősége indokolja a kiemelt elhelyezést. A Bevezető rendelkezések között megfogalmazott alapelvek tömören kifejezik a törvény egészének eszmei alapját, szellemiségét, és közvetlen segítséget adnak a jogalkalmazás számára.<sup>4</sup> Négy alapelvet sorol fel és szabályoz a Ptk., amely végigható követelményként jelenik meg benne: a törvény szabályainak értelmezésére vonatkozó általános tételt,<sup>5</sup> jóhiszeműség és tisztesség elvét,<sup>6</sup> az adott helyzetben elvárható magatartás követelményét<sup>7</sup> és a joggal való visszaélés tilalmát.<sup>8</sup> „A Ptk. indokolása nem utal arra konkrétan, hogy ezek az alapelveket joghézag esetén, szabályozási hiányok pótlására is alkalmazni lehetne. Mivel e törvény [...] az alapelvektől elkülöníti az általános jelentőségű konkrét szabályokat, egyértelműnek tűnik a Ptk.-nak az az alapvonása, hogy speciális szabályok alkalmazása nélkül nem engedi pusztán az alapelvekre épülő ítélethozatalt.”<sup>9</sup>

A Ptk. törvényi indokolása kitér arra, hogy „nem tekinti valamennyi magánjogi viszonyban érvényesülő, általános követelménynek a kölcsönös együttműködés elvét; azt elsősorban a szerződéses viszonyok körében alkalmazható elvként fogja fel, és ezért a szerződések általános szabályainak élére helyezi. A szerződési jogon kívül (például a társasház belső viszonyaiban,

---

előkészítésének folyamata – újdonságai – utóélete. *Magyar Jog*, 2017/11., 657-667., KÉSMÁRKI -MÉSZÁROS Gyöngyi: A szerződési szabadság elve. *Themis: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata*, 2013/1., 129-141.

- 4 Polgári jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2016. augusztus 15.
- 5 Ptk. 1:2.§ (1) bek.: E törvény rendelkezéseit Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni.
- 6 Ptk. 1:3.§ (1) bek.: A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően kötelesek eljárni.
- 7 Ptk. 1:4.§ (1) bek.: Ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.
- 8 Ptk. 1:5.§ (1) bek.: A törvény tiltja a joggal való visszaélést.
- 9 PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog - Az új Ptk. - magyarázata I/VI*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013. 48.

a közös szülői felügyelet gyakorlása körében stb.) e törvény a konkrét normák megfelelő megfogalmazásával kívánja előmozdítani az érintett jogalanyok együttműködési készségét. Nem mondja ki [...] a tulajdon védelmének elvét<sup>10</sup> sem, mivel azt olyan alkotmányos alapelvnek tekinti, amelynek érvényre juttatásáról az egész jogrendszer gondoskodik. A tulajdon védelmének a polgári jogi jogviszonyokban a kódex konkrét normái segítségével kell érvényt szerezni, s ezért az Alaptörvény mellett külön jogágazati alapelv megfogalmazása nem szükséges. Hasonló okból nem mondja ki [...] a személy védelmére vonatkozó alapelvet<sup>11</sup> sem. Az Alaptörvény a legmagasabb szinten deklarálja az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelmét. [...] a tulajdon védelméhez hasonlóan itt is abból indul ki, hogy az Alaptörvényben megfogalmazott követelménynek a polgári jogi jogviszonyokban történő megvalósulását nem az elvi tétel megismétlésével, hanem konkrét normák, a személyiségi (illetve személyhez fűződő) jogok védelmére vonatkozó szabályok<sup>12</sup> segítségével kell biztosítani.”<sup>13</sup>

### **3. A szerződési jogi alapelv**

A szerződés, amely a Ptk. megfogalmazásában „a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”,<sup>14</sup> mind a jogalkalmazóban, mind a jogalkotóban felveti a kérdést: melyek azok a garanciális szabályok, amelyeket a szerződő feleknek mindenképpen be kell tartani a szerződéskötés során. Erre a válasz a Ptk. Hatodik könyvének második részében található. A Ptk. a szerződéskötés szakaszaihoz igazodó logikus sorrendben tartalmazza a szerződés általános szabályait, amelyek között elsőként a szerződési jogi alapelveket rögzíti. Ezen három elv a következő: szerződési szabadság elve,<sup>15</sup> a

---

10 Alaptörvény XIII. cikk.

11 Alaptörvény I. – VI. cikkek.

12 Ptk. Második Könyv: Az ember, mint jogalany.

13 T/7971. számú törvényjavaslat indokolással - A Polgári Törvénykönyvről.

14 Ptk. 6:58.§

15 Ptk. 6:59.§ (1) bek.: A felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet.

(2) A felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

visszterhesség véelme<sup>16</sup> és az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség.<sup>17</sup> Természetesen ezen túl a Ptk. Bevezető rendelkezésében foglalt és előbb tárgyalt általános alapelvek, amelyek a Ptk. egészére irányadóak, szintén érvényesülnek.<sup>18</sup>

### 3.1. Szerződési szabadság

Ahogy Vékás fogalmaz: „Az emberek együttélése a társadalom számos területén jogi szankciókkal is biztosított megállapodásokon nyugszik.”<sup>19</sup> Ezeket a megállapodásokat a felek elhatározásuknak és esetekben a piacgazdaság szempontjait is figyelembe véve kötik meg egymással. A szerződési szabadságban testesül meg a magánautonómia széleskörű elfogadása, amelyben három fő elem alkotja azt: a szerződéskötési elhatározás szabadsága, a szerződő partner megválasztásának szabadsága és a szerződési tartalom alakításának szabadsága.<sup>20</sup> Mielőtt e három alkotórész bemutatására sor kerülne, a szerződési szabadság megértéséhez vezető úton feltétlenül meg kell állni két igen fontos Alkotmánybírósági határozat elemzése mellett. Az első elemzendő határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a takarékbetétről szóló 1989. évi 2. tv. 17. §-át, annak alkotmányellenességére tekintettel. Az Indítványozók szerint a sérelmezett rendelkezés alkalmazásával a jogalkotó a takarékbetéttel rendelkező személyt jelentős anyagi hátránnyal sújtotta, ha a betétes nem kezdeményezte a betéti szerződés módosítását. Kifogásolták továbbá, hogy az egyoldalú

---

16 6:61. § A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből más nem következik – ellenszolgáltatás jár.

17 6:62. § (1) bek.: A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.

(2) A fél nem hivatkozhat a tájékoztatási kötelezettség megsértésére olyan jogokkal, tényekkel és adatokkal kapcsolatban, amelyeket ismert vagy közhiteles nyilvántartásból vagy más forrásból ismernie kellett.

(3) Ha a szerződés létrejön, az a fél, aki az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni.

18 WELLMANN György: *Szerződések tára – az új Ptk. alapján*, Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 25.

19 VÉKÁS i. m. (2016) 17.

20 Polgári jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2016. augusztus 15.; lásd még bővebben : JUHÁSZ Zoltán: A szerződési szabadság és határai alkotmányjogi és magánjogi nézőpontból, valamint a „clausula rebus sic stantibus” elve. *Közjogi Szemle*, 2015/1., 32-41.

szerdődmódosításra jogszabály útján került sor valamint, hogy a betétest a szerződés módosítására anyagi hátrány kilátásba helyezésével készteni a fenti rendelkezés. Indokolásában a taláros testület megállapította, hogy „[...]a kifogásolt jogszabályhely nem teremt lehetőséget a korábbi feltételek szerinti betétek fenntartására. Az ezt igénylő, illetve a szerzédések módosítását nem kezdeményező betéteseknek a takarékbetétre vonatkozó szerzédési szabadságát sérti a kifogásolt rendelkezés. A szerzédés módosítás ilyen gyakorlata különösen hátrányos abban az esetben, ha a jogszabály az egyik szerzédő fél – a pénzüntezet – számára kifejezetten előnyös, míg a betétest – ha nem kezdeményezi a szerzédés módosítását az új feltételek szerint – a szerzédésben ígért anyagi szolgáltatás – a kamat – csökkentésével sújtja. [...] A szerzédési szabadság – amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak tekint – érvényesül abban az általános szabályban, amelyet a (régi) Polgári Törvénykönyv 200. § (1)<sup>21</sup> bekezdése rögzít. [...] A (régi) Ptk. 226. § (1)<sup>22</sup> bekezdése lehetőséget teremt az állami beavatkozásra, amikor úgy rendelkezik: a jogszabály meghatározhatja a szerzédés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerzédésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. E § (2) bekezdése azonban kiköti, hogy jogszabály – a hatályba lépése előtt megkötött szerzédések tartalmát – csak kivételesen változtathatja meg.”<sup>23</sup>

A második Alkotmánybírósági határozatban az indítványozók szerint az akkor hatályos Áfa tv., a Tao tv. és az Sza tv. érintett rendelkezései azért alkotmányellenesek, mert felesleges és indokolatlan állami beavatkozást jelentenek a vállalkozási és a szerzédési autonómiába. „A beavatkozást nem indokolják a pénzügyi kormányzat által kiemelt célok, a törvényi korlátozás a vállalkozók érdekeivel szemben, a tényleges üzleti helyzet figyelmen kívül hagyásával is, a gazdasági versenyszféra másik csoportja, a bankok érdekeit védi. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat: Noha a szerzédéses szabadsághoz való jog szoros kapcsolatban áll az Alkotmány<sup>24</sup> 9. §-ának (1) bekezdésében deklarált piacgazdasággal, nem tartozik az alapvető jogok körébe. Emiatt a törvényalkotó viszonylag sokrétűen korlátozhatja a felek szerzédéses szabadságát: bizonyos típusú szerzédésekre nézve meghatározott formát írhat elő, jogi korlátok közé szoríthatja a szerzédés

---

21 Ptk. 6:59.§.

22 Ptk. 6:60.§.

23 13/1990. (VI. 18.) AB határozat.

24 A Magyar Köztársaság Alkotmány 1949. évi XX. törvény 9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

tartalmát, egyes szerződések érvényességét hatósági jóváhagyáshoz kötheti, más szerződések esetében olyan korlátozást állapíthat meg, amelynek figyelmen kívül hagyása joghátrányt von maga után, s végül meghatározott tartalmú szerződések megkötését meg is tilthatja.”<sup>25</sup>

A Ptk. hatályba lépése óta a bírói gyakorlata szerződési szabadság megállapítása során következetes: a szerződések jogi minősítésén túl a Ptk. alkalmazása esetén is lényeges, hogy a szerződéseket nem elnevezésük, hanem tartalmuk szerint kell elbírálni,<sup>26</sup> továbbá jogszabály által meghatározott tartalom csak arra az esetre vonatkozik, amikor a szerződés valamely tartalmi elemét a jogszabály rendezi.<sup>27</sup> A Ptk. hatályba lépése óta csupán 4 év telt el, és a fent hivatkozott ítéletekből megállapítható, hogy Fekete várakozásának és reményeinek megfelelően zökkenőmentes volt már a kezdeti alkalmazás ebben a tekintetben. Fekete gondolatmenetét követve a jogalkalmazó már nemcsak kezébe vette a kiskanalat, de már sikeresen meg is ette vele az első falatot a képzeletbeli pudingból.<sup>28</sup>

### **3.1.1. Szerződéskötési elhatározás szabadsága**

A szerződéskötési elhatározás szabadsága azt jelenti, az egyén kíván-e kötni szerződést. Ennek eldöntését elsősorban az adott szerződést kötni kívánó fél szükséglete határozza meg. Jogszabály igen ritkán és kivételes esetben ír elő szerződéskötési kötelezettséget.<sup>29</sup> Általában erre olyan piacgazdasági helyzetekben van szükség, amikor bizonyos gazdasági feltételek hiánya miatt jogi beavatkozás nélkül nem jönne létre a kereslet és kínálat ideális egyensúlya, és így nem alakulna ki az „egészséges verseny” a gazdaság szereplői között.<sup>30</sup> Példaként szolgálhat erre a közüzemi szolgáltató vállalatok jogszabály által kötelezővé tett szerződéskötés a szolgáltatásaikat igénybe venni szándékozókkal.<sup>31</sup> Ezen túl más

---

25 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.

26 Legfelsőbb Bíróság, Kúria, BH 2000/550. szám alatt közzétett eseti döntés.

27 Lásd: A Fővárosi Ítéltábla Pf.20279/2015/4. számú határozata; A Fővárosi Törvényszék G.40144/2015/8. számú határozata; A Fővárosi Ítéltábla Pf.21765/2014/4. számú határozata. Csak arra az esetre vonatkozik, amikor a szerződés valamely tartalmi elemét a jogszabály rendezi.

28 FEKETE Orsolya: Tájékoztató az új Ptk.-ról, Veszprémi Törvényszék, [https://veszpremit-orvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/tajekoztato\\_az\\_uj\\_ptkrol.pdf](https://veszpremit-orvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/tajekoztato_az_uj_ptkrol.pdf) (2018. 06. 07.)

29 VÉKÁS i. m. (2016) 37.

30 6:71. § (1) bek.: Ha jogszabály szerződéskötési kötelezettséget ír elő és a felek a szerződést nem kötik meg, a bíróság a szerződést létrehozhatja, és annak tartalmát meghatározhatja.

31 A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 34. § (1) bek.: Az egyetemes szolgáltatót a

közérdekű cél is indokolhatja a szerződéskötési kötelezettséget. „A kártelepítés biztosítási úton történő megoldása társadalmi érdek lehet bizonyos tevékenység folytatóinál (például gépjármű-üzembentartóknál)<sup>32</sup> vagy meghatározott foglalkozás gyakorlóinál (például ügyvédekénél,<sup>33</sup> közjegyzőknél).<sup>34</sup> Ezekben az

---

működési engedélyében meghatározott szolgáltatási területen lévő egyetemes szolgáltatást igénylő jogosultak tekintetében – az e törvény szerinti feltételekkel – egyetemes szolgáltatási szerződéskötési kötelezettség terheli. Az egyetemes szolgáltató köteles az új felhasználók esetében a szerződéskötési szándék bejelentésétől számított 30 napon belül az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználóval a szerződést megkötni, és a szerződésben meghatározott időponttól a szolgáltatás nyújtását megkezdeni, ha az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó már csatlakozott a szállító- vagy az elosztóvezetékhez és a felhasználó átadta a kapacitás lekötésének a jogát az egyetemes szolgáltatónak.

(2) Az egyetemes szolgáltatási szerződés alapján az egyetemes szolgáltató köteles az (1) bekezdésben meghatározott időponttól kezdődően az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználónak folyamatosan földgázt értékesíteni, a felhasználó pedig ennek ellenértékét rendszeresen megfizetni.

32 A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 4. § (1) Minden magyarországi telephelyű gépjármű üzembentartója köteles – a külön jogszabály alapján mentesített gépjárművek kivételével – az e törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, az e törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani (biztosítási kötelezettség).

(2) A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkori üzembentartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli.

(3) A szerződés megkötésére vonatkozó kötelezettség tekintetében üzembentartónak minősül a gépjármű tulajdonosa által – szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján – üzembentartóként megnevezett személy.

33 Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 28. § (1) Az ügyvédi tevékenység folytatására adott megbízás (a továbbiakban: ügyvédi megbízás) – e törvény és a Polgári Törvénykönyv eltérő rendelkezése hiányában – szabad megállapodás tárgya.

(2) Az ügyvédi tevékenység végzésére irányuló megbízási szerződést az egyéni ügyvéd, az európai közösségi jogász, a külföldi jogi tanácsadó, illetve az ügyvédi iroda és az ügyfél köti meg. Ha az ügyfél azonnali jogvédelme szükséges, és az ügyfél a megbízási szerződés megkötésében akadályoztatva van, az ügyfél hozzátartozóját a megbízási szerződés megkötése körében az ügyfél képviselőjének kell tekinteni. Ez azonban az ügyfélazonosításra vonatkozó kötelezettséget nem érinti.

29. § (1) A megbízási szerződést írásba kell foglalni kivéve, ha az csak jogi tanácsadásra irányul.

(2) Az (1) bekezdés szerinti írásba foglalás elmaradása a megbízás érvényességét nem érinti, de ilyen esetben a megbízás tartalmának bizonyítása a megbízottat terheli.

34 A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 129. § A közjegyzői okiratnak tartalmaznia

esetekben harmadik személyek, a potenciális károsultak érdekét kell védeni, és ennek érdekében jogszabály a tevékenység folytatóját vagy a foglalkozás gyakorlóját felelősségbiztosítási szerződés megkötésére kötelezi. A példák mindkét esettípusban azt is mutatják, hogy a szerződéskötési kötelezettség jogszabályi előírása egyoldalú, csak az egyik félre vonatkozik.”<sup>35</sup>

### 3.1.2. Partnerválasztás szabadsága

A partnerválasztás szabadsága magába foglalja azt a jogot, hogy a szerződést kötni kívánó fél maga határozza meg, hogy kivel köt szerződést. Ez a szabadság érvényesül például a felelősségbiztosításra kötelezettek esetében, hogy megválasszák melyik biztosítóval kívánnak szerződni.<sup>36</sup> A Ptk. kommentár felveti azt a problémakört, hogy annak ellenére, hogy a Ptk. zálogjogi rendelkezéseiben is érvényesül a partnerválasztás szabadsága,<sup>37</sup> mégis a Ptk. 5:96.§ (2) és (3) bekezdéseinek<sup>38</sup> értelmezése során „a zálogjogosulti bizományost – bejegyzett

---

kell:

- a) az eljárás helyét, évét, hónapját és napját,
- b) a közjegyző családi és utónevét, továbbá székhelyét,
- c) a felek, az azonossági és az ügyleti tanúk, a bizalmi személy, valamint a tolmács családi és utónevét,
- d) a jogügylet tartalmát, utalva az esetleges meghatalmazásra vagy más mellékletre, feltéve hogy ezek a közjegyzői okirathoz nincsenek hozzáfűzve,
- e) a közjegyzői okirat felolvasásának, illetve az ezt helyettesítő eljárásnak a megtörténését, vagy a felolvasás mellőzésének tényét és a feleknek ezt indítványozó nyilatkozatát,
- f) azt, hogy a fél a közjegyzői okiratban foglaltakat az akaratával megegyezőnek találta,
- g) a felek az azonossági és az ügyleti tanúk, a bizalmi személy, valamint a tolmács aláírását vagy kézjegyét,
- h) a közjegyző aláírását és bélyegző lenyomatát.

35 BÍRÓ György; FARKAS Attila László; FUGLINSZKY Ádám; KISFALUDI András; MOLNÁR Ambur; PETRIK Béla; VÉKÁS Lajos; WELLMANN György: *Polgári Jog – Kötelmi jog. Első és Második rész.* Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 115-116.

36 VÉKÁS i.m. (2016), 39., lásd még: TÖRÖK Éva: A szerződési szabadság gazdaságsszabályozó szerepe. *Debreceni Jogi Műhely*, 2014/1-2., 8.

37 BODZÁSI Balázs (szerk.): *Hitelbiztosítékok.* Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 291-292.

38 Ptk. 5:96. § (2) A zálogjogosulti bizományos kijelölése harmadik személyekkel szemben attól az időponttól hatályos, amikor a bizományos személyét – zálogjogosulti bizományosi minősége feltüntetésével – az ingatlan-nyilvántartásba, a lajstromba vagy a hitelbiztosítéki nyilvántartásba bejegyzik.

(3) A zálogjogosulti bizományos kijelölésének visszavonása esetén a zálogjogosult – több zálogjogosult esetén ezek együttesen – a kijelölés visszavonásával egyidejűleg új zálogjogosulti bizományost jelölhet ki, vagy maga lép a zálogjogosulti bizományos he-

zálogjog hiányában – nem lehet a megfelelő nyilvántartásban feltüntetni, így a zálogkötelezett sem feltétlenül tudja (és nem is kell tudnia), hogy aki vele a zálogszerződést megkötö, az zálogjogosulti bizományos, és nem egy egyszerű zálogjogosult, ami sértheti a partnerválasztás szabadságát”.<sup>39</sup> Késmárki–Mészáros hasonló következtetésre jut a közbeszerzések joga körében akként, hogy „a szerződő partner megválasztásának sajátos korlátját képezik a közbeszerzési eljárások, melyet az azt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó, ajánlatkérőként meghatározott szervek meghatározott tárgyú és értékű beszerzéseik esetén kötelesek lefolytatni. Az eljárás elején rögzíteni kell az ajánlatkérő értékelési szempontjait, ami lehet a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás vagy a részletezett, az összességében legelőnyösebb ajánlat, de a közbeszerzési pályázat végén az ajánlatnak leginkább megfelelő ajánlattevővel köteles a szerződést megkötöni.”<sup>40</sup>

### **3.1.3. Tartalomalakító szabadság**

A felek tartalomalakító szabadságát a Ptk. tételesen is kimondja. Erre például szolgálhat a Győri Ítéltábla azon döntése, amelyben arra az álláspontra jutott, hogy a jogszabályban meghatározott szerződéskötési kötelezettség hiányában a szerződési szabadság elve érvényesül, amely alapján a felek szabadon köthetnek szerződést, szabadon választhatják meg a másik szerződő felet és szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát.<sup>41</sup> Vékás e témában kifejti, hogy „a szerződési szabadság lényeges eleme a felek tartalomalakító szabadsága is. A szerződésalakító (tartalmi) szabadság következménye a szerződési jogi normák döntő többségének diszpozitív jellege. Ez azt jelenti, hogy a szerződő felek a szerződési szabályoktól eltérően is megállapodhatnak.”<sup>42</sup> Mind a kötelek közös

---

lyébe. A zálogjogosulti bizományos kijelölésének visszavonása harmadik személyekkel szemben attól az időponttól hatályos, amikor az új zálogjogosulti bizományost vagy a zálogjogosultat az ingatlan-nyilvántartásba, a lajstromba vagy a hitelbiztosítéki nyilvántartásba bejegyzik.

39 Polgári jog I-IV. - új Ptk. - Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2016. augusztus 15.

40 KÉSMÁRKI-MÉSZÁROS i. m. 145.

41 Győri Ítéltábla Gf.II.20.079/2017/4/I.

42 Ptk. 6:1.§ (3) A köteleknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja. Lásd még bővebben: WELLMANN György: A szerződések egyes általános szabályai az új Ptk.-ban, *Gazdaság és Jog*, 2013/1.,4.; BLEIER Judit: Jogfejlesztő jogalkalmazás (új Ptk. kötelmi jog általános szabályai) I., *Céghírnök*, 2017/4., 11-12.; JÓJÁRT Eszter: Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben - elméleti alapvetés, *Magyar Jog*, 2014/12., 677.

szabályai, mind a szerződési szabályok között kivételesen előfordulnak kötelező (kógens) rendelkezések, amelyekről a felek egyező akarattal sem térhetnek el. A kógens rendelkezésektől eltérő szerződéses kikötés – függetlenül attól, hogy azt a törvény kifejezetten kimondja vagy sem – semmis.”<sup>43</sup> E tekintetben a Ptk. kommentár akként fogalmaz, hogy az egymással szerződést kötők gazdasági kapcsolataiban képesek az érdekérvényesítésre, ezáltal a jogalkotónak egyéb magánjogi szabályok megalkotásával igen szűk körben kell beavatkoznia.<sup>44</sup> A Legfelsőbb Bíróság elvi határozatában megállapította, hogy szerződéses szabadságuk alapján – ellentétes törvényi szabály hiányában – a felek megállapodhatnak a helyiségbérleti jogviszony azonnali hatályú felmondásában.<sup>45</sup> Ez a szabadság a szerződés formai szabadságára is kiterjed. A Legfelsőbb Bíróság elvi határozatban szintén megállapította, hogy a magyar jog nem ismer típuskényszert, és ezért a tulajdonjog megszerzésének jogcíme atipikus szerződésből is megállapítható. Álláspontja szerint a felperes által bejegyzés alapjául szolgáló okiratként benyújtott megállapodás a tulajdonjog-változás jogcímét megfelelően tartalmazza. A szerződésből ugyanis kitűnik, hogy az átruházók ingatlanai tulajdonjogát visszterhes módon, ügyvédi tevékenység – mint ellenszolgáltatás – fejében a felperesre ruházzák. E szerződés lényegében a Ptk. szerinti adásvételi szerződésnek minősül, amelyben a vételárat pénzben meghatározták, de nem készpénzben teljesítették.<sup>46</sup>

Természetesen a fentiekben is említett diszpozitivitás mellett a szerződéses viszonyok esetében is vannak kógens jogszabályok, amelyekről a felek egyező akarattal sem térhetnek el. A kógens rendelkezésektől eltérő szerződéses kikötés semmis. Ilyen szabályokra van szükség elsősorban olyan esetben, „amelyben a szerződő feleken kívüli harmadik személyek érdeke, esetleg egy nagyobb közösség érdeke vagy a társadalom erkölcsi értékrendjének védelme kívánja meg a kötelező normával történő beavatkozást a szerződő felek autonómiájába”<sup>47</sup> Példaként szolgálhat a Ptk. 6:100.§-ban<sup>48</sup> foglalt fogyasztókat védő szabályozás, amely tekintetében Wellmann úgy foglal állást, hogy „ez a rendelkezés tehát a fogyasztóvédelmi magánjogi szabályok egyoldalú kógenciáját deklarálja.”<sup>49</sup>

---

43 VÉKÁS Lajos: Az új Polgári Törvénykönyvről, *Jogtudományi Közlöny*, 2013/5., 228.

44 Polgári jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2016. augusztus 15.

45 EBH 2007.1608.

46 EBH 2008.1843.

47 Bíró et al. (2014) i. m. 117.

48 6:100.§ Fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben semmis az a kikötés, amely e törvénynek a fogyasztó jogait megállapító rendelkezéseitől a fogyasztó hátrányára eltér.

49 WELLMANN György: A szerződés érvénytelenségének szabályozása az új Polgári Tör-

Külön említést érdemelnek azok az esetek, amikor a jogszabály minden további lépés nélkül keletkezteti a kötelmet. Erre akkor kerül sor, ha a „felek egyenjogúsága és mellérendeltsége mögött [...] a gazdasági illetve a szakismereti egyensúly hiánya állapítható meg”.<sup>50</sup> Ha a jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre. Ha jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát megváltoztatja, és a szerződés megváltozott tartalma valamelyik fél lényeges jogi érdekét sérti, ez a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását vagy a szerződéstől elállhat.<sup>51</sup>

A Ptk.-ban szabályozott általános szerződési feltételek a tartalomalakító szabadság szemszögéből külön kategóriát képeznek. Definíciója szerint: általános szerződési feltételnek minősül az a szerződési feltétel, amelyet az alkalmazója több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatározott, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyaltak meg.<sup>52</sup> A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma szerint a „[...] kötelmi jogban főszabályként érvényesülő diszpozitivitás alól kivételt jelentő, a szerződési szabadságot korlátozó kógens fogyasztóvédelmi magánjogi szabályok léte abból a felismerésből ered, hogy bizonyos kötelmi jogi relációkban a szerződő felek személyében meglévő lényeges különbségek (eltérő szakmai ismeretek, eltérő információk a szerződés tárgyáról stb.) olyan gazdasági-szakismeretei egyensúlytalanságot eredményezhetnek, ami szükségessé teheti a gyengébb szerződéses alkupozícióban lévő fél védelmét”.<sup>53</sup>

### **3.2. Visszterhesség vélelme**

Szalma a visszterhesség vizsgálatát távolabbról szemlélve megállapítja, hogy „A visszterhesség ekvivalenciakövetelménye relatív, a szerződés tárgyára és tartalmára vonatkozó szerződési szabadság alapján, ezért ezen elv megsértése néha megtámadhatóságot (pl. *laesio enormis* – a szolgáltatások feltűnő aránytalansága), más esetben, pl. uszorás szerződéseknél, a másik fél kizsákmányolásra irányuló szubjektív elem jószokás-ellenessége miatt, semmisséget von magával, igaz a szerződés érvényben tartásának lehetőségével,

---

vénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/2., 67.

50 Fábián Ferenc: *Előadásvázlatok a kötelmi jog általános része köréből*, Budapest, Patrocinium, 2016, 86.

51 Ptk. 6:60.§.

52 Ptk. 6:77.§ (1) bek.

53 2/2011. (XII. 12.) PK véleménye.

a kihasznált fél szolgáltatásának mérséklésével.”<sup>54</sup> A Ptk. már sokkal szűkebben és pontosabban fogalmaz: a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből más nem következik – ellenszolgáltatás jár.<sup>55</sup> „A visszterhesség tehát egy vélelem, amely a felek akaratszabadságából kiindulva megdönthető.”<sup>56</sup> E vélelemnek olyan nevesített szerződéstípusok esetében van döntő fontossága, amelyek előfordulhatnak mind az ingyenes, mind a visszterhes alakzatban is: a megbízási szerződés,<sup>57</sup> a letét,<sup>58</sup> vagy a szívességi kölcsön<sup>59</sup> lehetnek erre a leggyakoribb példák.<sup>60</sup> A Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntése során akként foglalt állást a visszterhesség vélelmével kapcsolatban, hogy „[...]Ptk. 201. §-ának (1)<sup>61</sup> bekezdése szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből, vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. A kötelmi jog ezen általános szabálya tehát a visszterhességet vélelmezi, a hozzátartozók által kötött szerződések esetében is. Az ingyenesség vélelme jogszabályi alapon csak az esetben áll fenn, ha a törvény speciális szabállyal másként rendelkezik. A perbeli jogvita nem az adásvételi szerződés teljesítésére, hanem annak megállapítására irányult, hogy az adásvételi szerződés ajándékozási szerződést leplez. Erre a tényállításra a felperesek kívántak jogot alapítani, ezért az alperesként perben álló szerződő felek az okirat tartalmi valóságának bizonyítására nem kötelezhetők.”<sup>62</sup>

### **3.3. Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség**

Előjáróban meg kell említeni, hogy a régi Ptk. az együttműködési kötelezettséget a felek részére alapelvei között<sup>63</sup> mondta ki, egyértelműen kifejezve azt, hogy „az együttműködési kötelezettség a polgári jogi kapcsolatokban az adott jog gyakorlását vagy kötelezettség teljesítését meghaladó magatartás kifejtését jelenti, különösen azt a magatartást, amely a másik felet károsodástól óvja meg, jogai gyakorlását megkönnyíti stb. Ez a magatartás megnyilvánulhat közlési,

---

54 SZALMA József: A jószokások (jóerkölcs) és a közrend megsértésének jogi következményei a magyar polgári jogban, *Magyar Jog*, 2011/7., 404.

55 Ptk. 6:61.§.

56 KENYERES et al. (2007) i. m., 154.

57 Ptk. 6:280. §.

58 Ptk. 6:365. §.

59 Ptk. 6:388. §.

60 Bíró et al. (2014) i. m. 119.

61 Megfelel a hatályos Ptk. 6:61.§-nak.

62 Legf.Bír.Pfv.V.22.657/2000.

63 régi Ptk. 4.§.

tájékoztatási kötelezettségben, nem jelentős jogról való lemondásban.”<sup>64</sup> A jogalkotó figyelembe véve a bírói gyakorlatot és a gazdasági viszonyok változást már a Ptk. tételes szabályaként határozta meg és tette egyértelművé, hogy „az együttműködési kötelezettség nem a szerződés megkötésével keletkezik, hanem ez a kötelezettség a feleket már azt megelőzően, a szerződéses tárgyalások során is terheli. Ez volt már a régi Ptk. bírói gyakorlatában elfogadott álláspont is.”<sup>65</sup>

Az együttműködési kötelezettség szabályának alkalmazására főként kötelmi kapcsolatokban kerül sor, ennek konkrét normáit is meghatározza a törvény. Az egymással szerződést kötni kívánó feleket a szerződés megkötéséhez vezető úton egészen a szerződés megszűnéséig a kölcsönös együttműködés és tájékoztatás kötelezettsége terheli.<sup>66</sup> A felek kötelesek tehát a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről. A fél nem hivatkozhat a tájékoztatási kötelezettség megsértésére olyan jogokkal, tényekkel és adatokkal kapcsolatban, amelyeket ismert, vagy közhiteles nyilvántartásból vagy más forrásból ismernie kellett. Abban az esetben, ha a szerződés létrejön az a fél, aki az együttműködési és tájékoztatási kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni. A szerződés létrejöttének elmaradásáért azonban a feleket kártérítési kötelezettség nem terheli. Ha a szerződés nem jön létre, az a fél, aki az az együttműködési és tájékoztatási kötelezettségét a szerződéskötési tárgyalások során megszegte, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni.<sup>67</sup>

Gyakorlati példaként állhat itt, a napjainkban is széles körben és gyakorta használt vállalkozási típusú szerződések közül, a vállalkozási szerződés, amely esetében, ahogy Bartal fogalmaz, „A vállalkozó a *maga ura*, és a tevékenységének feltételeit úgy köteles megszervezni, hogy biztosítsa a tevékenység balesetmentes, szakszerű, gazdaságos és határidőre történő befejezését. A tevékenységét azonban a megrendelő érdekében végzi, annak céljait, elképzeléseit valósítja meg, esetleg

---

64 Polgári jog I-IV. – régi Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2012. május 15.

65 Polgári jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára, utolsó frissítés: 2016. augusztus 15.

66 VEREBICS János: *Kötelmek, szerződések joga az új Ptk.-ban*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 41.

67 Ptk. 6:62.§ (1)-(5) bek.

valamely feladatának teljesítését segíti elő. Ennek megfelelően a vállalkozót a megrendelő utasításokkal láthatja el, és a vállalkozó köteles ezeket az utasításokat követni. Az utasítási jog azonban nem korlátlan, nem terjedhet ki a munka megszervezésére, általában inkább az eredmény tulajdonságaira vonatkozik, közel áll a minőségi kikötésekhez. [...] A Ptk. 6:62. § rendelkezéseinek megfelelően a feleket a szerződés megkötésénél és fennállása során is együttműködési és tájékoztatási kötelezettség terheli. Ezen kötelezettség megszegése kártérítés fizetési kötelezettséget von maga után. A vállalkozási szerződés általános szabályai között a Ptk. a vállalkozó részére külön figyelmeztetési kötelezettséget ír elő arra az esetre, ha a megrendelő célszerűtlen vagy szakszerűtlen utasítást ad. Annak ellenére, hogy a Ptk. a régi szabályozástól eltérően nem említi, az együttműködési kötelezettségből adódóan a vállalkozót akkor is terheli a figyelmeztetési kötelezettség, ha a megrendelő alkalmatlan anyagot ad.”<sup>68</sup> Le kell szögeznünk, ahogy az együttműködési kötelezettség kölcsönös, tehát a szerződéskötésről tárgyaló felek a szerződéskötés elmaradása miatt a másik féltől kártérítést igényelhetnek.<sup>69</sup> Az együttműködési kötelezettség köréből aktuális példa lehet a Kúria egyik határozata, amelyben megállapította, hogy a hitelt folyósító bank megszegi az együttműködési kötelezettségét akkor, amikor a végtörlesztésre nyitva álló határidő utolsó napján hívja fel a felperest hiánypótlásra és emiatt a végtörlesztés megghiúsul.<sup>70</sup> Ezzel összhangban pedig a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban, jogegységi határozatában a Kúria külön kiemelte, hogy a pénzügyi intézményt a jogszabály alapján terhelő tájékoztatási kötelezettségnek ki kell terjednie az árfolyamváltozás lehetőségére és arra, hogy annak milyen hatása van a törlesztőrészletekre. A tájékoztatási kötelezettség nem terjed ki ugyanakkor az árfolyamváltozás mértékére.<sup>71</sup>

#### **4. Következtetések**

A szerződés jogi alapelvek a felek egymás közötti jogviszonyaiban nemcsak iránymutatásként, hanem egyfajta keretként is szolgálnak, ezzel is kiköveve azt a képzeletbeli utat, ahol a szerződő felek közös akarattal létrehozhatják a contractust. A kölcsönösség, az együttműködés, a tájékoztatás, a visszterhesség és a szerződésalakítás szabadsága az, amely a feleket köti: egyrésztől a tartalmi és formai követelményeket meghatározva, másrésztől az egymás

---

68 BARTAL Géza: Vállalkozási szerződés az új Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 2014/1., 10-11.

69 BÍRÓ et al. (2014) i. m. 120.

70 Kúria Pfv.VI.21.632/2014.

71 Kúria 6/2013. PJE határozata.

felé kötelezően megteendő aktusokat kialakítva annak érdekében, hogy a szerződés gazdasági és érdekegyensúlya fennmaradjon. A Ptk. egészét átható alapelvek mellett, álláspontom szerint a szerződésjogi alapelvek nem kisebb jelentőséggel bírnak: megalkotják számunkra azt a ma is ismert szerződéses világot, amelyben élünk és dolgozunk.



# BESZÁMOLÓ „A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS JOGTUDOMÁNY AKTUÁLIS KÉRDÉSEI” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL

REGŐS FRANCISKA  
*doktorandusz hallgató, KRE ÁJK*

A konferencia a tavasz első napjaiban, 2018. március 2-án került megrendezésre a Ludovikán, a Nemzeti Közszerológálati Egyetem épületében. A rendezvény a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudomány Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye révén, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című kiemelt projekt „Digitalizációtól a Személyességig” című alprojektje keretében valósult meg. Az elmúlt években több, a tágabb témához – azaz a közjogtudomány hazai útkereséséhez – szorosan kötődő konferencia megtartására is sor került, például 2015-ben az MTA Jogtudományi Intézetében „A jogtudomány helye, szerepe és haszna” címmel, 2017-ben pedig a Szegedi Tudományos Egyetemen „Contemporary Issues of Public Administration” címmel tartottak konferenciákat, amelyek a közigazgatási jogtudomány kérdéseit is nagy terjedelemben elemezték. A rendezvény két – szünettel elválasztott – részből épült fel, az első „A közigazgatási jogtudomány helyzete: hatások és kölcsönhatások” címet viselte, s a magyar közjogtudomány jelen helyzetét, a kutatások jogi és jogon túli dimenzióit általánosságban mutatta be. A második rész inkább a dogmatika aktuális kérdéseit ölelte fel.

A rendezvény célja tehát alapvetően a magyar közigazgatási jogtudomány jelenlegi helyzetének megvitatása volt. A közigazgatási jogtudomány kialakulása a 19. századra tehető. A felvilágosodás és az ipari forradalom korában egyre több olyan tényező jelent meg, amelyek következtében átalakult a „közügy” és a „közérdek” jelentése.<sup>1</sup> A 18. századtól megújult a tudományos gondolkodás, ezzel új tudományok megszületését eredményezve. Erre az időszakra tehető a közigazgatás és a közgazdaság tudományának önállósulása is.<sup>2</sup> Magyarországon a közigazgatási jogot a 19. század második felétől már, mint önálló egyetemi tantárgyat oktatják.<sup>3</sup> A 20. század első felében a közigazgatási jogtudomány virágzásnak indult, azonban a szocializmus

---

1 TAMÁS András: A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*, 2013/2, 29.

2 Uo.

3 TAMÁS i. m. 30.

alatt visszaszorult, s egyes megközelítések szerint a rendszerváltás óta sem tudott újra igazán erőre kapni.<sup>4</sup> A jelenben a közigazgatási jogtudomány kiemelkedően fontos szerepet tölthetne be olyan vitatott területeken, mint például a közigazgatási aktustan továbbfejlesztése vagy a közigazgatási szerződések dogmatikája.<sup>5</sup> A jogdogmatika feladata, hogy javaslatokat kínáljon a jogalkotók és jogalkalmazók számára. Ezzel szemben a jogtudomány kritikai jellegének hiányát tapasztalhatjuk, melyre a konferencia előadói is többször hivatkoztak. Prof. Dr. Rixer Ádám, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője a konferenciát megnyitó előadásában azt állította, hogy „*a jelen időszak írásai, illetve maguk a recenziónk is inkább leíró jellegűek, ezzel szemben a tudomány alapvető irányai döntően meghatározzák annak önképét, szerepfelfogását is.*”<sup>6</sup> Előadása további részében kifejtette, hogy véleménye szerint – engedve a kor kívánalmainak – a közigazgatási jogtudomány fejlesztése érdekében „*Egy kicsit filozófussá és egy kicsit informatikussá is kell válnunk*”. A magyar jogtudomány igyekszik távol tartani magát a filozófiától, de szüksége van arra, hogy a felmerülő kérdéseket néha a filozófus szemével vizsgálva újabb felismerésekhez juthassunk. Informatikussá is kell válnunk: az informatika fejlődése magával hozza az infokommunikációt, melynek eredményeként átalakulnak a jogforrások, jogszabályok. Változik a közigazgatás nyelve is, amely az előadó szerint újítást igényelne, mivel számos olyan átvett kifejezést használunk, mint például a *front-office* vagy *back-office*, aminek nincs a magyar nyelvben megfelelője. Az előadó a probléma egyik lehetséges megoldásaként a jogi nyelvújításra vonatkozó pályázatok kiírását javasolta hozzátéve, hogy ennek ideális színtere lehetne a 2017-ben útjára bocsájtott Magyar Jogi Nyelv című folyóirat.

Dr. Chronowski Nóra, az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének vezetője előadásában a magyar közjogtudomány helyzetét mutatta be, elsősorban saját főbb kutatási

---

4 BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből*. In: BÓDIG Mátyás – ZŐDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe és haszna: tudomány módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Open Informatikai Kft., 2016, 133.

5 BALÁZS i. m. 134.

6 Rixer a magyar közigazgatási jogtudománnyal kapcsolatos nézeteit bővebben „*A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*” c. munkájában fejti ki (Budapest, Patrocinium, 2013).

területeinek nézőpontjából, így az európai integrációnak a tagállami alkotmányos rendszerekre gyakorolt hatása és az európai összehasonlító alkotmányjog szemszögéből. Előadásában hangsúlyozta, hogy hasonlóan más területekhez, a közigazgatási jogtudomány is pluralisztikus szemléletmódot igényel, vagyis egyszerre szükséges alkalmazni globális, európai, helyi, valamint regionális megközelítést. Ez a szemlélet számos korábban közzétett tanulmányában is megjelenik (pl. „Globális vagy Lokális alkotmányosság?”), melyekben szintén felhívja a figyelmet a többszintűség követelményére.<sup>7</sup> A globalizáció átalakítja az életviszonyokat, s erre a jognak szükségképpen reagálnia kell. A globális és regionális hatások a jog minden területére kiterjednek; az európai integráció pedig magával hozta azt a többszintűséget,<sup>8</sup> melynek eredményeként az európai dimenzió nem megkerülhető, amennyiben a tagállamok kölcsönösen hatnak egymásra, s az egyedileg alkalmazott nemzeti megoldás gyakran európai dimenziót kap. A nemzeti jogban felmerülő kihívásokra való reagálás legjobb módszerei közül a jogösszehasonlítást emelte ki, amely véleménye szerint semmi esetre sem destruktív, hanem sokkal inkább inkluzív jelleggel bír.

Prof. Dr. Horváth M. Tamás, Kúria bíró, az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője, és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Pénzügyi Jogi és Közmenedzsment Tanszékének vezetője a közigazgatásra vonatkozó kutatások jogi és jogon túli dimenzióit mutatta be. Előadásában egy nemzetközi kutatócsoport, a COST Local Public Sector Reforms<sup>9</sup> munkájáról adott képet.<sup>10</sup> A kutatócsoport – amelynek az előadó maga is tagja volt – a

7 Például: CHRONOWSKI Nóra: Globális vagy Lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, 2015/4, 19-31.; Uő.: *Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás*. In: DEZSŐ Márta - KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmány, alkotmányosság: konferenciakötet*. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2014, 81-105.; Uő.: *Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei*. In: DRINÓCZI Tímea - JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest, Pázmány Press, 2013, 147-171.

8 CHRONOWSKI (2015) i. m. 20.

9 COST Action IS 1207 “Local Public Sector Reforms (LocRef)” az EU nemzetközi projektje. Európai kutatási hálózat, amelynek fő témája a helyi közszféra reformja. A négy évre tervezett kutatás célja volt, hogy a közszférát, a kormányzás helyi szintjét érintő kutatásokat és eredményeket összekapcsolja az innováció érdekében. Bővebben lásd [http://www.cost.eu/COST\\_Actions/isch/IS1207](http://www.cost.eu/COST_Actions/isch/IS1207) és [https://www.uni-potsdam.de/cost-locref/?wpfb\\_dl=478](https://www.uni-potsdam.de/cost-locref/?wpfb_dl=478)

10 Bővebben: <https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Szervezeti%20%C3%A1rak/Kari%20t%C3%A1rak/AJK/Dokumentumt%C3%A1r/English/MTA-DE%20Public%20Service%20Research%20Group%E2%80%99s%20Studies/Annual%20Report%20-%20MTA-DE%20Public%20Service%20Research%20Group%20-%202015.pdf>

közsféra reformjainak lehetőségét vizsgálta az európai országokban. A többszintűség itt is megjelent, s ennek egyik formája éppen az volt, hogy a kutatásban a jogon kívül más területek is, így például a politikatudomány és a gazdaságtudomány is megjelenhettek eredményeikkel.

A második részben, amely a dogmatika aktuális kérdéseivel foglalkozott, öt előadás kapott helyet. Az elsőt Prof. Dr. Tamás András, az NKE professor emeritusa tartotta, aki a közigazgatási jog dogmatikájának fogalmáról beszélt röviden, felidézve olyan gondolatokat is, melyeket a közigazgatási jogtudomány fogalmáról, szerepéről írott „A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül”<sup>11</sup> című cikkében is rögzített korábban. Előadásában a közigazgatási jog dogmatikájának eredetét kereste. Nézete szerint sokan adják a kérdésre azt a választ, hogy a dogmatikát a tudomány hozza létre, véleménye szerint azonban a dogmatikát nem a tudomány, hanem a kodifikátor hozza létre, mivel annak materiája – döntően – mindig a hatályos jogszabályból válik megismerhetővé. A jogszabály az, ami kötelező magatartást ír elő, s miután a közigazgatási döntéseket is jogszabályok alapján hozzák meg, a dogmatika csak ehhez szorosan ’hozzátapadva’ létezhet.

Prof. Dr. Patyi András, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora és a Nemzeti Választási Bizottság elnöke a közeljövő dogmatikai feladatait foglalta össze. A dogmatika legfontosabb feladatának a fogalomalkotást, a fogalmi érvényesség megteremtését és fenntartását nevezte meg. A tartósan fennálló dogmatikai kihívások közé sorolta a közigazgatás funkcióira, feladataira, a tevékenység fajtákra fennálló közmegegyezés hiányát, továbbá a közigazgatási aktus és a jogviszony fogalmainak pontosabb meghatározását. A többi előadóval egyetértve kifejtette, hogy nézete szerint is fogalomalkotó és rendszeralkotó tevékenységre van szükség. Megerősítve a Horváth M. Tamás által kifejtetteket, a jogon túli mozzanatok felismerésének fontosságát is hangsúlyozta. Mindezek mellett a digitalizációval kapcsolatos kérdéseket is felvetett, ezzel továbbvíve Rixer Ádám gondolatát. A digitalizáció nem megkerülhető: az elektronikus ügyintézés, a programozott közigazgatás középponti elemmé vált.

Patyi András követte Dr. Hoffman István az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója, aki ezúttal a politikai fantasztikum világa<sup>12</sup> helyett egy „földhözragadtabb”

---

11 TAMÁS (2013) i. m.

12 HOFFMAN ISTVÁN: *Szervezet, hatalom, apokalipszis: A „szervezet ereje” a Battlestar Galacticában és a Star Warsban.* In: TÓTH Csaba (szerk.): *Fantasztikus világok: Társadalmi és politikai kérdések a képzelet világaiban.* Budapest, Athenaeum Kiadó, 2017, 34-61.

témáról, az Alkotmánybíróságnak közigazgatási jog dogmatikai fejlesztésében betöltött szerepéről szólt. Az előadásban Hoffmann István áttekintette az Alkotmánybíróság közigazgatási jog alakításában, befolyásolásában betöltött szerepét, annak 1989-es létrejöttétől egészen a jelenig. Az előadásban szó volt az Alkotmánybíróság által gyakorolt absztrakt és konkrét normakontroll szerepéről, formaváltozásairól is.

Dr. Kovács András György, a Kúria tanácselnök bírása és az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének docense – folytatva a jogalkalmazási vonalat – a Kúria dogmatika-fejlesztő tevékenységébe kalauzolt el minket.<sup>13</sup> A már többször említett többszintűség ebben az előadásban is komoly szerepet kapott. Kovács András György hangsúlyozta, hogy egy jogeset eldöntéséhez figyelembe kell venni nem csak a jogszabályt, de az Alkotmánybíróság döntéseit, az Európai Unió jogát és a hatályos nemzetközi egyezményeket is. Több szint, több érdek jelenik meg, amelyeket egymásra is tekintettel kell figyelembe venni, és amelyek gyakran „zűrzavart okoznak”. Ennek feloldása érdekében a korábbi előadókkal egyetértésben hangsúlyozta az egységes fogalomhasználat szükségességét, amelynek kialakítása, fejlesztése a dogmatika feladata.

Az utolsó, konferenciát záró előadást Tamás Dórától, az OFFI vezető terminológusától hallhattuk. Nevéhez fűződik a „Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át” című kiadvány, amely kiemelten foglalkozik a jogi terminusok megfeleltetésekor felmerülő fogalmi kérdésekkel.<sup>14</sup> Az előadó a jogi szaknyelv jellemzőinek, a fordítás szempontjainak alapos bemutatását követően felhívta a figyelmet a fordítók hídképző szerepére. Ahogyan azt Chronowski Nóra is említette, a nemzetközi jog, az Európai Unió nem kerülhető meg: az Európai Unió tagság magával hozza az idegen nyelv alkalmazását, a kötelező uniós jogforrások átültetése pedig folyamatosan szükségessé teszi a megfelelő, pontos fordítást.

A hozzászólások és kérdések megvitatását követően a konferenciától Prof. Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője búcsúzott a következő – a konferencia hasznát is egyetlen gondolatba sűrítő – mondattal: „Érdemes gondolkodni és egymással meg is osztani ezeket a gondolatokat”.

---

13 Kovács András György: A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9, 403-408.

14 TAMÁS DÓRA: *Bevezetés a jogi terminológiába a terminológus szemüvegén át*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.



## *Glossa luridica*

### **A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata**

#### **Szerkesztési szabályok**

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

#### **Cím:**

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)  
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

*Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)*

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS

Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY SÁNDOR

*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

#### **A törzsszöveg tagolása:**

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

### **Szakirodalmi hivatkozás:**

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

#### Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

#### Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit és WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

#### Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!)*. *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes

nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

#### Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: [www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf) (2016. 03. 17.)

#### Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

#### Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I]

dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

### **Kiemelés:**

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

### **Kurziválás:**

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).