



Szerkesztőség

Főszerkesztő: Mohay Ágoston (PTE ÁJK)

Szerkesztők: Cseporán Zsolt (PTE ÁJK), Hengl Melinda (PTE ÁJK), Jusztinger János (PTE ÁJK), Harci-Kovács Kolos (PTE ÁJK)

A szerkesztőbizottság elnöke: Szalayné Sándor Erzsébet (PTE ÁJK / NKE / AJBH)

A szerkesztőbizottság tagjai: Jorn van Rij (InHolland University Department of Management, Finance and Law); Hornyák Szabolcs (PKKB); Kokoly Zsolt (Sapientia – EMTE); Csink Lóránt (PPKE JÁK); Farkas Csaba (SZTE ÁJK); Pozsonyi Norbert (SZTE ÁJK); Szomora Zsolt (SZTE ÁJK); Tóth Norbert (NKE); Mészáros Bence (NKE RTK); Kocsis Miklós (PTE ÁJK)

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma

Felelős kiadó: Prof. dr. Kecskés László, dékán

A kiadó székhelye és postacíme: 7622 Pécs, 48-as tér 1.

Email: szakkollegium@ajk.pte.hu

Tartalom

Krónika	4
Benke Lúcia: A magánjog közjogiasodásának tendenciája, különös tekintettel a szerződési szabadság korlátozására.....	6
Czotter Regina: A pótmagánvád intézményét érintő egyes problematikus kérdések	17
Dr. Hengl Melinda: Magyar írástörténet	34
Fajtai Krisztina: Átértékelt közigazgatási eljárás – az ügyfélbarát közigazgatás szempontjából.....	50
Nagy Katalin: A jogorvoslati rendszer legfontosabb változásai a közigazgatási eljárásjogban.....	63
Szijártó István: A ius ad bellumtól a kollektív biztonság rendszeréig vezető út állomásainak összehasonlítása	85
Szívós Alexander: MiFID rezsim és az abban bekövetkező változások	100
Udvardy Péter: Az általános kartelltilalom elemzése a magyar versenyszabályozásban	115

Krónika

A 2017-2018-as tanév őszi féléve több szempontból is tartalmas és kiemelkedő volt az Óriás Nándor Szakkollégium számára. Számos új taggal is bővültünk az őszi felvételi során. A Bűnügyi Tagozatba Budai András, Fuchs Vivien és Rinfel Márton, a Civilisztika Tagozatba Udvardy Péter, az Elméleti-történeti Tagozatba Riba Eszter és Molnár Bálint, a Közjogi Tagozatba Nezdei Mirabella és Szijártó István nyertek felvételt.

Tagjaink jelentős része abszolutóriumot szerzett, így személyi változások történtek. Az alelnöki feladatokat Krausz Bernadettől és Niklai Dominikától vette át Nezdei Mirabella és Békési Gábor, továbbá a tagozatvezetők körében a Bűnügyi Tagozatot Czotter Reginától Fuchs Vivien, a Civilisztika Tagozatot Krausz Bernadettől Benke Lúcia, az Elméleti-történeti Tagozatot Niklai Dominikától Suhajda Máté, a Közjogi Tagozatot Krizsics Zorántól Nagy Katalin vette át. Szintén befejezte tanulmányait tagjaink közül Kúhár Noémi, Lovas László, Németh Boróka, Priol Kinga, Szívós Alexander, Fajtai Krisztina és Fincza Dóra.

A félév első programja a szeptember 29-én megrendezett Kutatók Éjszakája volt, amelyen elsöprő sikert aratott a szakkollégium „Trónok harca – jogász szemmel” című előadása. Az előadók - Krausz Bernadett, Priol Kinga és Békési Gábor – a Trónok harca világának jogi vonatkozásaiba vezették be a közönséget.

Októberben a PTE 650 Jubileumi Szakkollégiumi Napra a szakkollégium csapata a növekvő külföldi hallgatói létszám témakörében végzett kutatómunkát. „A külföldi hallgatók helyzete jogi megközelítésből” című előadásával 3. helyezést ért el a csapat, amelynek tagjai Fajtai Krisztina, Kiss Fanny, Krausz Bernadett és Niklai Dominika voltak. A kutatásból készült tanulmány a kapcsolódó konferenciakötetben fog megjelenni.

November 22-23-án szakkollégiumunk első alkalommal szervezett kétnapos konferenciát. Ez az esemény kiemelkedő volt a szakkollégium életében, hiszen (egy-két kivételtől eltekintve) mind a négy tagozat valamennyi tagja előadást tartott. Célunk kiemelkedő pécsi jogászprofesszorok munkásságának bemutatása, illetve szakterületének a szakkollégisták általi további kutatása volt. Minden tagozat kiválasztott egy vagy két, az adott tagozat szakterületéhez kapcsolódó, az egyetem történetében jelentős szerepet betöltő neves oktatót, így a Bűnügyi Tagozat Földvári Józsefet, a Civilisztika Tagozat Lábady Tamást, az Elméleti-történeti Tagozat Benedek Ferencet és Csizmadia Andort, a Közjogi Tagozat pedig Szamel Lajost. A szakkollégisták és mentoraik mellett segítségünkre voltak a kar olyan oktatói is, akik a kiválasztott professzorokat személyesen is ismerték, így személyesebb

hangvételben mutathatták be munkásságukat. A kétnapos rendezvény első napján az Elméleti-történeti és a Civilisztika Tagozattól, a második napon a Bűnügyi és a Közjogi tagozattól hangzottak el előadások. A tagok kutatásukat tanulmány formájában leadták a konferenciát követően, amelyből elkészült a szakkollégium első önálló, nyomtatott kötete [Krausz Bernadett – Mohay Ágoston – Niklai Dominika (szerk.): *Per aspera ad astra – Tanulmányok neves pécsi jogászprofesszorok emlékére* (PTE ÁJK ÓNSZ, 2017)].

A 2017 elején a Pécsi Törvényszék és az Óriás Nándor Szakkollégium között létrejött együttműködési megállapodás keretében évente különböző szakmai programok kerülnek megrendezésre. Ebben a félévben a Civilisztika Tagozat és a Törvényszék szervezésében a „Polgári perrendtartás a változások tükrében” címmel kerekasztal-beszélgetés került megrendezésre, dr. Pecze Balázs és dr. Bánáti Bálint meghívott előadók részvételével.

A kiemelkedő tanulmányi, közösségi és kutatómunka eredményeként tagjaink számos ösztöndíjat nyertek el és komoly elismeréseket kaptak. Az Országos Tudományos Diákköri Tanács Pro Scientia Aranyérem kitüntetéssel díjazta Niklai Dominika munkáját, aki ehhez kapcsolódóan az Oktatási Jogok Biztosának Különdíját is megkapta; emellett Niklai Dominika karunk idei Köztársasági ösztöndíjasa, Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjasa, valamint Rectori elismerő oklevelet kapott. Benke Lúcia az Országgyűlés Hivatala ösztöndíjas programjában vesz részt. Kriszbacher Ildikó Ösztöndíjban részesült Kühár Noémi, Kasza Melinda és Suhajda Máté. Az Igazságügyi Minisztérium Nemzeti Kiválósági Jogászösztöndíját kapta a Bűnügyi Tagozattól Budai András, Fincza Dóra, Kiss Fanny, Makai Krisztián, a Civilisztika Tagozattól Szívós Alexander, Kasza Melinda, Udvardy Péter, Benke Lúcia, Krausz Bernadett, az Elméleti-történeti Tagozattól Kühár Noémi, Németh Boróka, Lovas László, Békési Gábor, Breszkovics Botond, Suhajda Máté, Riba Eszter, a Közjogi Tagozattól Nagy Katalin, Fajtai Krisztina, Szijártó István. Az Igazságügyi Minisztérium Tanulmányi Ösztöndíjában részesült Fuchs Vivien, Molnár Bálint és Nezdei Mirabella. Breszkovics Botond részt vett az Országos Bírósági Hivatal „Fókuszban a bíróság” fotópályázatán, illetve az Eörsi Gyula Országos Kártérítési Jogi és Biztosítási Jogi Jogesetmegoldón.

Szakkollégistáink többsége demonstrátori tevékenységet lát el a kar valamely tanszékén, valamint aktív résztvevői a diákköröknek. A tudományos kutatómunka eredményeit tagjaink rendszeresen bemutatják hazai és nemzetközi konferenciákon, illetve folyamatosan publikálják tanulmánykötetekben és rangos folyóiratokban.

Benke Lúcia

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Civilisztika Tagozatának tagozatvezetője

A magánjog közjogiasodásának tendenciája, különös tekintettel a szerződési szabadság korlátozására

I. A magánjog és a közjog elhatárolása

A jogrendszer kettős, magánjogra, illetve közjogra történő felosztása Ulpianus nevéhez köthető. Az általa a Digestában meghatározott fogalom szerint „Közjog az a jog, amely a római állam státuszát érinti, a magánjog pedig az a jog, amely a magánfelek hasznára van.”

Ez a kettős tartalmi felosztás a kontinentális jogrendszerben hagyományosan alkalmazott, míg a common law nem ismeri. Ugyan a felosztás a jogszabályok differenciálódása és szaporodása okán fontos szerepet tölt be azok átláthatósága, rendszerbe foglalása szempontjából, mégis rendkívül vitatott létjogosultsága. Számos olyan álláspont van, mely egységes jogrendszerben való gondolkodást kíván a helyébe léptetni. A témával kapcsolatban fennálló megosztottság elsődleges oka az, hogy a két terrén elkülönülése valójában kizárólag a polgári forradalmakat követő időszakban valósult meg tisztán, az idő előre haladtával pedig mindinkább elmosódni látszanak a magánjog és a közjog között meghúzódó határok.

A határok elmosódásának ellenére kétségtelen ugyanakkor, hogy mindkét területnek megvannak azon alapjában véve és főszabályként érvényesülő attribútumai, amelyek elkülönítik őket egymástól. Különböznek az eszközeik, a szereplők egymáshoz való viszonya, a szabályozott életviszonyok és céljuk tekintetében. A magánjog a privátautonómia kiteljesedését, védelmét szolgálja, szabályozza a személyek egymáshoz fűződő vagyoni és személyi viszonyait, önszerveződését úgy, hogy kijelöli az autonómia határait. Elmondható tehát, hogy alapvetően a magánéleti viszonyokat szabályozza az individuális érdekek középpontba állításával. Kolosváry Bálintot idézve: „Magánéleti viszonyok azok, melyeknek célját a bennük érdekelt felek a közhatalmi tényezők közreműködésétől függetlenül is megvalósíthatják.” A magánjogi jogviszonyok döntő többségének létrejötténél az akaratautonómia érvényesül, mely jogviszonyban a felek egyenjogúak és egymás mellé rendelve. A közjog ezzel szemben elsődlegesen a közérdeket szolgálja azáltal, hogy meghatározza a közhatalom gyakorlásának és fenntartásának kereteit, betöltve ezzel társadalomszervező funkcióját. A közjogi jogviszony létrejöttékor nem érvényesül a felek

akaratautonómiája, az a kötelezett szándékától függetlenül létrejön, tekintve, hogy ezen jogviszonyban a felek hierarchikus viszonyban állnak egymással, az egyik fél mindig közhatalmat gyakorol, ezáltal többletjogok illetik meg az alárendelt jogalanyhoz képest.

Mindezen, a dichotómiát megalapozó sajátosságok egyre kevésbé jellemzik csupán egyik, vagy másik jogterületet. A továbbiakban ezt a folyamatot és okait kívánom szemléltetni a témám szempontjából releváns, magánjogban bekövetkező változásokon keresztül.

II. A magánjog közjogiasodásának folyamata:

Ahogy korábban említettem a magánjog és közjog tiszta elkülönülése kizárólag a polgári forradalmakat követő időszakban, a klasszikus liberalizmus korában valósult meg. A feudális kötöttségek alól szabaduló polgár elvárása az állammal szemben érthető módon az volt, hogy a lehető legteljesebb mértékben tartózkodjon a személyi és vagyoni viszonyaiba történő beavatkozástól. A korban uralkodó gazdasági szemlélet, a laissez faire laissez passer is ezt az elvárást tükrözte, ugyanis teljesen elvetette az állam általi intervenciót. Adam Smith nevéhez fűződik a korban uralkodó klasszikus közgazdaságtan egyik legmeghatározóbb elmélete, a „láthatatlan kéz elmélet” eszerint az állam láthatatlan kézként jelenik meg a gazdasági kapcsolatokban, azokba csupán akkor avatkozik be, amikor a piac működése, -melyet a kereslet és kínálat törvényszerűségei egyensúlyban tartanak- veszélybe kerül. Az állam kizárólagos feladata eszerint a rend és a törvények biztosítása, illetve a gazdaság fejlődéséhez kedvező környezet megteremtése, hatalma kizárólag a politikai szerepkörre korlátozódik.

A gazdaság fejlődésének következtében azonban átalakult a gazdasági és társadalmi szerkezet. A gazdaságban végbemenő koncentrációs folyamatok monopolszervezetek kialakulásához vezettek, a fokozódó specializációval a gazdasági kapcsolatok egyre bonyolultabbá váltak. A technikai fejlődés eredményeként kialakult a tömegtermelés és az azt kísérő tömegforgalom. Mindezen változásokhoz társultak még olyan jelentős események, mint a világháborúk, illetve a gazdasági válságok.¹ A megváltozott körülmények között az állam egyre kevésbé maradhatott meg éjjeliőr szerepében, mindinkább szükségessé vált, hogy aktív szerepet vállaljon a társadalmi egyensúly fenntartása érdekében. Egyre erőteljesebb elvárás lett a szociális igazságosság követelményének érvényre juttatására.² Ezen körülmények között és ilyen okoknál fogva kezdett az állam egyre inkább beavatkozni a

¹ Harmathy Attila: Változások a szerződések burzsoá elméletében. Állam- és Jogtudomány 1974/4. sz. 587. o.

² Vékás Lajos: Új irányok a magánjogtudományban és a kodifikáció. In: Parerga – Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008. 16. o.

magánéleti viszonyokba és így valósult meg a magánjog elmozdulása a legteljesebb szabadság felől a kööttségek megjelenésének irányába, amelyre úgy is tekinthetünk, mint a magánjog etizálódására. Franz Wieacker szavaival élve, „a klasszikus magánjogi kép elsápadása” kezdődött meg. A korlátozások a XX. század elején jelentek meg, előbb a munkaszerződésekben, majd a tulajdonjogban, miután felismerték, hogy az nem csupán az egyén rendelkezési szabadságát szolgálja, hanem szociális szerepet is betölt. Az intervenció eredményeként először elszaporodtak a közjogi normák a magánjogban, majd ezek a korlátozások a különböző jogintézmények belső tartalmi elemeivé váltak, ezt követően pedig interdiszciplináris jogágak jöttek létre, melyek közjogi és magánjogi jellemzőkkel egyaránt rendelkeztek. Ezek közé sorolható többek között az agrárjog, a munkajog, a fogyasztóvédelmi jog, illetve a környezetvédelmi jog. A magánjogi térréumokon belül nem egyenletes a közjogi normák jelenléte, azok leginkább a gazdasági viszonyokat szabályozó területeken vannak jelen, mint például a társasági jog, a cégjog, vagy a versenyjog.³ Ezen területekre történő beavatkozás legfőképp a szerződési jogon keresztül valósul meg.

Szladits Károly a háborús- és válságjogi intézmények létének korában Magyar Magánjog című művében a jelenségről úgy írt, mint betegségről, amelyből előbb utóbb kigyógyul a magánjog.⁴ A „betegség” korunkra nem múlt el, épp ellenkezőleg, egyre természetesebbé válik a magánjog átszellemülése, jellegváltozása. A továbbiakban azt kívánom feltárni, hogy miként viszonyul egymáshoz az állami beavatkozás és a szerződési szabadság alapelve, miféle korlátozásokat állít előbbi az utóbbinak és ezen korlátozásokra figyelemmel vajon beszélhetünk-e még szerződési szabadságról.

III. A szerződési szabadság

A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) a szerződés fogalmát úgy határozza meg, mint felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére, a jognyilatkozat pedig joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat. A szerződés tehát a magánjogi jogalanyok akaratautonómiájának megnyilvánulása, a privátautonómia egyik lehetősége arra, hogy érdekei szerint alakítsa személyi és vagyoni viszonyait úgy, hogy az jogi úton kikényszeríthető legyen. Abból adódóan, hogy a magánjog célja az individuum

³ *Nochta Tibor*: A magánjog és közjog viszonyáról az új Ptk. alapján is. Jogtudományi Közlöny 2016/10. sz. 483. o.

⁴ *Lábady Tamás*: Magánjogi autonómia és állami beavatkozás. In: Állam és magánjog: törekvések és eredmények az Európai unió joga, a nemzetközi magánjog, polgári jog, polgári eljárásjog keresztmetszetében. Pázmány Press, Budapest 2014. 24. o.

érdekeinek érvényre juttatása, szabadságának -természetesen bizonyos határok közti-biztosítása, a szerződési szabadság a magánjog egyik alapintézménye és a szerződési jog egyik alapelve. A szerződési szabadság négy elemből tevődik össze. A kiindulópontot a szerződéskötési szabadság jelenti, vagyis a személyek szabadon döntenek arról, hogy kívánnak-e szerződést kötni. Dönthetnek továbbá arról, hogy kivel kívánnak szerződést kötni, vagyis a partnerválasztás szabadsága a második alkotóelem. Részét képezi még a szerződési típuszabadság, amely alapján a felek szabadon választhatnak a Ptk. által meghatározott szerződéstípusok közül, illetve köthetnek vegyes szerződést, mely több nevesített szerződéstípus jegyeit hordozza magán, továbbá atipikus szerződést, mely semmilyen szerződéstípusba nem sorolható. Végül pedig a felek meghatározhatják azt is, hogy milyen tartalommal kívánják létrehozni a szerződést. Ezt biztosítja a szerződések körében főszabályként érvényesülő diszpozitivitás elve, melyet a Ptk. 6:59§ (2) bekezdésének második fordulata szabályoz, vagyis a felek „A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.”

Ahogy korábban említésre került, a magánjogba történő állami beavatkozás legerőteljesebben a szerződési jogban jelenik meg, melynek következtében az konfliktusba kerülhet a szerződési szabadsággal. A klasszikus liberalizmus korában az állam a szerződéses jogviszonyokba csak kivételes esetekben avatkozott be, így például kényszer, fenyegetés, megtévesztés, tévedés esetén, vagyis a szerződési szabadság szinte teljes mértékben érvényesült, ám napjainkban egyre több korlátozás jelenik meg a kötelmi jogban. A következő egységekben számba veszem a főbb esetköröket, amelyek során állami intervencióra kerül sor.

IV. A szerződési szabadság korlátozása

A felek szerződési szabadságának korlátozása, a kötelmi jog diszpozitív rendszerében kógens normák elhelyezése többféle okból kifolyólag valósulhat meg. Ahogy az Alkotmánybíróság 32/1991. AB határozatában kifejtette, a szerződési szabadság a piacgazdaság alkotmányos elve lényegi elemének nevezhető, önálló alkotmányos jog, ám nem alapjog, így lényeges tartalma is korlátozható. Korlátozható elsősorban közérdekből, az állam gazdaságpolitikájának, illetve összgazdasági és nemzetgazdasági érdekek érvényre juttatása céljából.⁵ A korlátozás alkotmányos kritériuma ugyanakkor az, hogy alapos okból, továbbá észszerű indokkal valósuljon meg. Ilyen beavatkozás valósul meg például a jogszabályon

⁵ Drinóczi Tímea: A szerződési szabadság- alkotmányjogi nézőpontból. Cég és Jog 2002/9. sz. 20. o.

alapuló elővásárlási jog esetében, de közjogi jellegű, a közérdeket szolgáló normát jelent például az, hogy ingatlan tulajdonjogának átruházásához szükséges ingatlannyilvántartásba történő bejegyzés, illetve jogi személy létrejöttéhez szükséges bírósági nyilvántartásba vétel.⁶ A szerződések tartalmába való beavatkozásra, így a szerződési szabadság korlátozására a bíróság is jogosult, ám természetesen csak meghatározott feltételek mellett. A *clausula rebus sic stantibus* alapján bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek között tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené.⁷ Ez a rendelkezés már az 1959. évi Ptk-ban is megtalálható volt, ám az új Ptk. további kondíciók fennállását várja el, melyekkel jelentős mértékben leszűkítette a rendelkezés alkalmazhatóságának eseteit, ezzel is kisebb teret engedve a szerződések tartalmába való beavatkozásnak. További elvárást jelent tehát, hogy a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződéskötés időpontjában ne legyen előre látható, a körülmények megváltozását ne az a fél idézze elő, aki a módosítást igénybe kívánja venni, továbbá a körülmény ne tartozzon a rendes üzleti kockázat körébe. Különösen ez utóbbi feltétel jelent szigorú korlátozást, hiszen bíróság rendkívül kevés esetben állapítja meg, hogy a körülmények változása ezen kockázaton kívül jelentkezett.

V. A „gyengébb fél” védelme

Az a szerződési szabadságot korlátozó ok, amelyet részletesebben kívánok ismertetni, a „gyengébb fél” védelme. Ezen nézet kialakulása arra vezethető vissza, hogy a magánjogi szabályozás alapvető módszertani kiindulópontjában és részleteiben is egyenlőnek tekinti a gazdasági, szociális, képzettségi szempontból gyakran távolról sem egyenlő társadalmi lehetőségekkel rendelkező feleket.⁸ Ez a klasszikus liberalizmus korában kíváncsi volt, ám a -magánjog közjogiasodása című részben kifejtett- gazdasági és társadalmi szerkezet átalakulásával egyre kevésbé volt fenntartható ez a szabályozási mód, anélkül, hogy ne alakuljon ki hatalmas társadalmi feszültség. Bár a fogyasztóvédelem gyökerei már az ókorra visszavezethetők, a mai értelemben vett fogyasztóvédelem az 1960-70-es években alakult ki a „gyengébb fél” védelme politika részeként. A fogyasztóvédelem kialakulása iránti igény összekapcsolódik azzal a felismeréssel, hogy a gazdaságban nem érvényesülhet a tökéletes

⁶ *Nochta* i. m. 484. o.

⁷ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. 6:192. §

⁸ *Vékás* i. m. 16. o.

verseny, így nem valósul meg a piaci folyamatok során a vevő és eladó közti egyensúly.⁹ Tovább fokozta az egyensúlyi helyzet megbomlását a szerződési feltételek standardizációjának tömegessé válása. A tömeges méretű szerződéskötések természetes velejárója az, hogy a szerződéskötési folyamatot egyszerűsíteni igyekeznek. Az egyszerűsítés egyik eszköze a szerződéses kikötések állandósítása, blankettákon előre rögzítése és a szerződéskötési tárgyalások idejének minimálisra korlátozása.¹⁰ Ez a jelenség a gazdasági élet átalakulásának okán érthető, hiszen a gazdasági élet megbénulna, ha a tömegkereskedelemben minden szerződést egyedileg kéne létrehozni és megtárgyalni. Ugyanakkor a gazdasági hatalomkoncentráció esetén törvényszerű az a tendencia, hogy az általános szerződési feltételek révén alkalmazójuk egyoldalú előnyöket kíván biztosítani a maga számára.

Ezen megbomlott piaci egyensúly kiegyenlítése érdekében van szükség a fogyasztók védelmére, amely elsősorban az állam intenzívebb szerepvállalása révén valósulhat meg.¹¹ Ám ezesetben felmerül a kérdés, hogy a beavatkozás kinek az érdekében, milyen eszközzel és milyen mértékben valósulhat meg, hiszen a Ptk. a Bevezető rendelkezések között első helyen rendezi a felek egymáshoz való viszonyát: „1:1§ [A törvény hatálya] E törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve alapján szabályozza a személyek alapvető személyi és vagyoni viszonyait.” A Ptk. kimondja tehát, hogy a rendelkezések a feleket egyenjogúként és egymás mellé rendeltként kezeli. A fogyasztók érdekében történő jogszabályi fellépés azonban felborítja ezt az egyenjogúságra épülő viszonyrendszert.

A fogyasztóvédelmi magánjog elsősorban a kötelmi jogban jelenik meg, főként kógens normák alkalmazásán keresztül, mely kógenca gyakran egyoldalú, vagyis az eltérést kizárólag az egyik -a „gyengébbnek” tekintett- féllel szemben tiltja. További kérdéseket vet fel tehát, hogy hogyan egyeztethető össze a fogyasztók védelme és a szerződési szabadság.

A leírtak alátámasztása és a problémafelvetés könnyebb elemzése érdekében ehelyütt ismertetem a Ptk. gyengébb felet védő rendszerét és ezt érintő csupán legfontosabb rendelkezéseit, nem célom a fogyasztókat védő szakaszok taxatív felsorolása. A Ptk. a védendő „gyengébb felek” alanyi körét két részre osztja, azon személyekre, akikkel szemben általános szerződési feltételeket (a továbbiakban: Ászf.) alkalmaznak, továbbá a fogyasztókra. A Ptk. 6:77. § alapján „Általános szerződési feltételnek minősül az a szerződési feltétel, amelyet az alkalmazója több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél

⁹ Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató, Budapest 2007. 71. o.

¹⁰ Harmathy i. m. 594. o.

¹¹ Németh Anita: Bevezetés a fogyasztóvédelembe. In: Szerződési jog- fogyasztóvédelem (szerk. Sáriné Dr. Simkó Ágnes). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2000. 14. o.

közreműködése nélkül előre meghatározott, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyaltak meg.” Az értelmező rendelkezések szerint pedig fogyasztónak minősül az a természetes személy, aki szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körül kívül jár el.¹² Vállalkozás pedig a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körében eljáró személy.¹³ Az új Ptk-ban változás, hogy a nem rendelkezik külön a fogyasztói szerződés fogalmáról, azonban utal rá. A fogyasztói szerződés fogalmát a 45/2014. Kormányrendelet szabályozza, a következőképpen: „1. § (1) E rendeletben foglaltakat a fogyasztó és a vállalkozás között kötött szerződésekre (a továbbiakban: fogyasztói szerződés) kell alkalmazni.” A Ptk. először az általános szerződési feltételek alkalmazásával kötött szerződések közös szabályait határozza meg. E normákhoz kiegészítésül illesztendők a csak fogyasztói szerződések megkötésénél alkalmazott általános szerződési feltételek különös szabályai. Az új Ptk. különbséget tesz a fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen szerződési feltételek és az ilyenek nem minősülő szerződésekben alkalmazott tisztességtelen általános szerződési feltételek között. A két esetkör védelme között fokozatbeli különbségek észlelhetők. Egyrészt fogyasztói szerződések esetében a Ptk. a tisztességtelen általános szerződési feltételek szabályait alkalmazni rendeli azon feltételekre, melyek a vállalkozás által előre meghatározottak és egyedileg meg nem tárgyaltak. A 2/2011. PK vélemény kifejti, hogy lényegi különbség közöttük az, hogy az általános szerződési feltétel esetében az egyik fél a szerződési feltételt több szerződés megkötése céljából határozza meg, míg az egyoldalúan, előre meghatározott szerződési feltétel esetében nincs ilyen cél. Fogyasztói szerződés esetén vélelem szól amellett, hogy a feltételeket a felek egyedileg nem tárgyalták meg, vagyis megfordul a bizonyítási teher. Eltérés jelentkezik a jogkövetkezmények vonatkozásában is, tisztességtelen Ászf. alkalmazásának esetén a fél megtámadásra, míg fogyasztói szerződésben megjelenő tisztességtelen szerződési feltétel esetén a tisztességtelen kikötés semmis. A Ptk. tartalmaz továbbá egy úgynevezett „fekete”, illetve „szürke listát”. Előbbi azokat a rendelkezéseket sorolja fel -nem taxatív-, melyek fogyasztói szerződések esetében tisztességtelennek minősülnek, ezért alkalmazását mindenképp a semmisség jogkövetkezménye sújtja. Utóbbi pedig azokat, amelyek vélelmezetten tisztességtelennek minősülnek. További, a Ptk.-ban megjelenő, a fogyasztókat védő, egyoldalúan kógens rendelkezés például a 6:100§, mely a fogyasztói jogot csorbító feltétel semmisségét mondja ki, illetve a 6:101.§, melynek értelmében semmis a fogyasztó joglemondó nyilatkozata.

¹² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. 8:1.§ (1) bek. 3. pont.

¹³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. 8:1.§ (1) bek. 4. pont.

A téma szempontjából leginkább releváns rendelkezések ismertetése után azt kívánom feltárni, hogy mennyiben oldható fel a magánjog két fundamentumának, a szerződési szabadságnak, illetve az egyenjogúság és mellérendeltség elvének konfliktusa a „gyengébb fél” védelmének érdekében való beavatkozással. A magánjog közjogiasodása folyamatának megjelenésével párhuzamosan születtek a jelenséget és ezzel együtt az állami intervenciót ellenző álláspontok, melyek a magánjog teljes közjogivá válását, a privátautonómia teljes háttérbe szorulását vízionálták. Jossierand elterjedt megfogalmazása szerint a szerződés közjogiasodása megy végbe, melynek eredményeként az kevésbé liberálissá és kevésbé individualistává válik. A XX. század gondolkodói is foglalkoztak már a jelenséggel. Savatier a Szerződés közjogiasodása című művében a szerződés hagyományos felfogásának felrobbanásáról beszél. A német szakirodalomban akkoriban megjelenő álláspontok egy része, köztük Sieberté arra figyelmeztetett, hogy veszélyben van a magánjog. Néhányan a polgári jog elveinek érvényesülését keresték az új viszonyok között, így például Nipperdey, míg akadtak olyanok is, akik a hagyományos keretek félretételével valamilyen közös új jogágot kívántak teremteni.¹⁴ Az állam ilyenén szerepvállalásának egyik legjelentősebb bírálója a neoklasszikus közgazdaságtan kiemelkedő alakja, Milton Friedman és chicagói iskolájának tudósai. Fő tételük szerint a piac szabadsága kulcskérdés a gazdasági növekedésben és az egyének szabadságban, melyben az állami beavatkozás, a túlzott paternalizmus a döntéstől való megfosztáson keresztül korlátozza őket, józan ítélőképesség nélküli tudatlanokként aposztrofálva a fogyasztókat. fosztja meg.¹⁵ A neoklasszikus közgazdaságtan elméleteiből indult ki a jog gazdasági elemzése nevű irányzat, melynek célja a gazdaságtani szemlélet kiterjesztése a jog különböző jelenségeire. Legnevesebb képviselői Ronald Coase, illetve Richard A. Posner. Az irányzat elítéli az állami beavatkozást, abszolutizálja a gazdasági hatékonyságot. Annak ellenére, hogy az irányzat egy újfajta, bizonyos mértékig hasznos szemléletet visz a jogba, a gazdasági hatékonyság abszolutizálása és az erkölcsi tartalom elvetése a jog elembertelenedéséhez vezet.¹⁶ Akadnak olyan álláspontok, melyek szerint a szerződési szabadság csak szűk körben érvényesül, sőt, a szerződési tartalom szabadságára a kógens jogszabályi előírások mind szélesebb körben történő érvényesülése halálos csapást jelent. Ezek alapján a szerződések tartalmi igazságosságát pedig nem a szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek eltérést nem tűrő meghatározása, hanem a szabad és megfontolt

¹⁴ Harmathy i. m. 596. o.

¹⁵ Zoványi Nikolett: A fogyasztóvédelem történeti fejlődése és szabályozási elvei.

http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/3_2011/a_fogyasztovedelem_torteneti_fejlolese_es_szabalyozasi_elvei/

¹⁶ Lábady Tamás: A magánjog általános tana. Szent István Társulat, Budapest 2014. 95. o.

döntés tudja megfelelően biztosítani. Ugyanezen álláspont részét képezi az a felfogás, amely szerint a szerződési szabadság elve a kiigazító igazságosság -mint a magánjogban érvényesülő igazságosság- szempontjait csak bizonyos mértékben érvényesítő kritérium, amelynek sorozatos -akár a gyengébb fél védelmére hivatkozó-kivételekkel való átluggatása az elv kiüresedéséhez vezet.¹⁷

Véleményem szerint a diszpozitivitást, mint a szerződések jogának alapelvét feltétlenül meg kell őrizni, hiszen ez biztosítja a szerződő felek akaratautonómiájának érvényesülését, a Polgári törvénykönyvben szabályozott általános esetre szabott feltételek egyediesítését, a konkrét szerződésre szabását. Ugyanakkor elkerülhetetlen bizonyos kógens normák alkalmazása, melyeken keresztül az állam nem a magánjogi egyenlőséget és mellérendeltséget borítja fel, épp ellenkezőleg: a gazdasági és társadalmi szerkezet átalakulása okozta megbomlott egyensúlyi helyzetet, a szerződéses viszonyban álló jogalanyok között kialakult, a magánjogi személet felfogásától idegen, kvázi-hierarchikus viszonyt¹⁸ állítja helyre, amikor a fogyasztó, illetve azon személy érdekében, akivel szemben Ászf-et alkalmaztak, beavatkozik. Az egyensúlyi eltolódás létrejöttének okai a fogyasztók informáltságának, szakértelmének hiányában, a másik fél gazdasági erejének való kiszolgáltatottságában jelölendők meg. Ide tartozik ugyanakkor az is, hogy a fogyasztók védelmének igénye nem csupán, mint külső hatás jelenik meg a magánjogban, hiszen a jóhiszeműség és tisztesség követelménye a Ptk. egyik alapelve. Így hát, ha a szerződési szabadság az említett esetekben korlátlanul érvényesül, az a magánjog egy másik alapvető követelményét sérti.

A szabványszerződések megjelenése megrendítette a szerződési jog hagyományos alapelveit. A szerződési szabadságot korlátozó kezdőlépést pedig szintén nem az állam tette, amikor az általános szerződési feltételek tartalmi kontrollját érvényre juttatta. Az Ászf-ek széles körben történő elterjedése a szerződéskötés egyik alapmechanizmusát, az érdekek összeegyeztetését, a felek egyensúlyihelyzetének kialakítását számúzta. Azáltal, hogy annak a félnek, akivel szemben alkalmazzák, egyáltalán nem, vagy csak rendkívül szűk körben van módja a szerződés tartalmát alakítani, a szerződési szabadsága tulajdonképpen arra korlátozódik, hogy eldöntheti, meg kívánja-e kötni a szerződést vagy sem. Az általános szerződési feltételek kapcsán azt is meg kell említeni, hogy a magánszemélyek nap mint nap kötnek ilyen feltételekkel operáló szerződéseket, melyek terjedelme gyakran több száz oldal,

¹⁷ Serák István: A szerződéskötésre vonatkozó egyes jogi szabályok és megközelítések a privátautonómia mérlegén. *Iustum Aequum Salutare* 2009/3. sz. 220. o.

¹⁸ Osztovits András: A fogyasztó fogalma az új Ptk.-ban. <http://ptk2013.hu/szakcikkek/osztovits-andras-a-fogyaszto-fogalma-az-uj-ptk-ban/2267>

ezért kellő mértékű felkészültség, tájékozottág és felelősségtudat sem garancia a fogyasztónak – hiszen a legtöbb fogyasztói szerződésben Ászf-eket alkalmaznak – arra, hogy el tudja kerülni a tisztességtelen kikötéseket, ugyanis a szerződés tartalmának megismerése túlzottan sok időt igényelne.

Azt gondolom, hogy mindenképpen szükség van a „gyengébb fél” védelmére, kétségtelen ugyanakkor, hogy óvakodni kell a túlzott beavatkozástól, a magánjog kógens normákkal történő túlzott átllyuggatásától. Helyes irány eszerint az, melyet Vékás is képvisel. *Vékás Lajos* több tanulmányában is amellett érvelt, hogy a fogyasztóvédelmi magánjog szabályai – kógens jellegük miatt is – a magánjogtól idegen szabályozási módszert alkalmaznak, és ezért ezt a különös védelmet csak kivételesen, különösen indokolt esetben szabad megadni. A gazdasági élet professzionális szereplőinek rendelkezniük kell az érdekeik védelméhez szükséges lehetőségekkel még akkor is, ha nem üzleti tevékenységük körében kötnek szerződést. Amellett foglalt tehát állást, hogy a fogyasztó fogalma kizárólag természetes személyekre legyen alkalmazható. Míg az 1959. évi Ptk. nem szűkítette a fogyasztó körét a természetes személyekre, az új Ptk. már ezt a felfogást vette át, igazodva a 93/13 EGK irányelvhez. *Darázs Lénárd* egy tanulmányban kifejti, hogy az általános szerződési feltétel tisztességtelenség megállapításánál irányt mutató rendelkezés, (Ptk. 6:102.§ (2) „Az általános szerződési feltétel tisztességtelen voltának megállapításakor vizsgálni kell a szerződéskötéskor fennálló minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, a kikötött szolgáltatás rendeltetését, továbbá az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy más szerződésekkel való kapcsolatát” alkalmazásának esetén milyen körülmények és szempontok veendők figyelembe.¹⁹ Összegzésként megállapítja, hogy bár a tisztességtelen szerződési feltétel megtámadhatóságának szankciója erőteljes állami beavatkozásnak tűnik, végérvényben a tisztességtelenség megállapításának szempontrendszerénél harmadik felek érdekei nagyon szűk körben, a közérdek pedig egyáltalán nem mérlegelhető, így tehát valójában magánjogi szempontú vizsgálat valósul meg.

A szerződéses viszonyokba való beavatkozás tehát mindenképpen csak szükséges, észszerű és arányos mértékű lehet.²⁰ A fogyasztókat védő magánjogi szabályokat pedig

¹⁹ *Darázs Lénárd*: Az állami beavatkozás korlátai a tisztességtelen szerződési kikötések tartalomkontrolljában. In: Állam és magánjog: Törekvések és eredmények az Európai Unió joga, a nemzetközi magánjog, a polgári jog és a polgári eljárásjog keresztmetszetében (szerk: Csehi Zoltán- Raffai Katalin). Pázmány Press, Budapest 2014. 90. o.

²⁰ *Kertész Ágnes- Wallacher Lajos*: A fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő kikötésekről szóló 18/1999. (II.5.) Korm. rendelet és a Polgári Törvénykönyv vonatkozó szabályai. In: Szerződési jog- fogyasztóvédelem (szerk. Sáriné Dr. Simkó Ágnes). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2000. 67. o.

elsődlegesen az Európai Unió Bírósága által több ügyben is alkalmazott „minta fogyasztó”, vagyis az átlagosan informált, figyelmes és értelmes átlagfogyasztó” szintjéhez kell igazítani.

VI. Összegzés

Kétségtelen, hogy a magánjognak minden körülmények között az egyén cselekvési szabadságát, a magánautonómia kiteljesedését kell szolgálnia, mégis elengedhetetlen, hogy hozzáigazodjon a társadalmi-gazdasági viszonyokban végbemenő változásokhoz. Az olyan követelményeknek, mint a szerződési szabadság nem szabad öncélúnak lenniük. Bár vitathatatlan alapvető fontossága, korlátlan érvényesüléséhez való ragaszkodás a megváltozott gazdasági rendben a visszájára fordulhat és könnyen konzerválhatja a gazdasági szereplők között megbomlott erőegyensúlyt, ezért ekkor már csak a magánjog egyes szereplőinek érdekét fogja csak szolgálni. Ennek elkerülése érdekében a hagyományos alapelvek újragondolása, új tartalommal való megtöltése válhat szükségessé, éppen annak érdekében, hogy azok ne konfrontálódjanak a magánjog alapvető céljával. Mindenképpen szükség van tehát bizonyos mértékű egyensúlyteremtésre a beavatkozás által, ám ennek csak a legszükségesebb esetben és mértékben szabad megvalósulnia.

Czotter Regina

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

A pótmagánvád intézményét érintő egyes problematikus kérdések

I. Bevezetés

A pótmagánvadás eljárást gyakran illetik a régi/új jogintézmény kifejezéssel. Ezt megalapozza az 1896-os Bp. utáni több évtizedes szünet, mely nem engedett teret a sértett pótmagánvádlóként való fellépésének. Az 1954. évi V. törvény ideje alatt, szovjet szabályozás hatására kizárólag az állami büntetőigénynek engedtek teret. Később ismételten felismerték, hogy az ügyész vádmonopóliumának korrekciójaként szükség van erre a jogintézményre, így az 1998. évi XIX. törvény életre keltette.¹ Bár számos publikáció, tanulmány és sokan a gyakorlatban is egyetértenek ennek szükségességével, felismerik azt is, hogy a pótmagánvadás eljárást több probléma veszi körül, melyek visszavezethetők a szabályozás mikéntjére. A szakirodalom igyekszik feltárni azokat a körülményeket, melyek megnehezítik a pótmagánvádlóként való fellépés lehetőségét, valamint az eljárás sikerességét és arra törekszik, hogy javaslatokat tegyen. Eközben a jogalkalmazás nehezen birkózik meg ezekkel az ügyekkel és ellentmondásos gyakorlat alakul ki. A téma aktualitása kétségtelen, hiszen a régi/új jogintézményt követi majd egy újabb, melyet a Be. tervezet testesít meg. A kérdés az, hogy mennyiben tudja egyszerűsíteni az eljárást, képes-e eloszlatni azokat a kétségeket, melyek mind az eljáró hatóságot, mind a pótmagánvádlót bizonytalanná teszik. A továbbiakban igyekszem bemutatni a pótmagánvád intézményének előzményeit, történeti kialakulását – kezdve a tiszta magánvád uralkodásától –, vizsgálni azt az 1896-os Bp.-ben, a hatályos törvényben, illetve a büntetőeljárás törvény tervezetében. Ezeket elemezni fogom az összehasonlítás módszerével, valamint a törvényeket övező szakirodalmat és a gyakorlatot kutatva vonok le következtetéseket. Többek között azokra a kérdésekre keresek választ, hogy valóban szükség van-e a pótmagánvád intézményére, alkalmas-e arra, hogy elérje azt a célt, melyre hivatott, mi jellemezte eddig az eljárást és a büntetőeljárás törvény tervezete alapján mit várhatunk tőle a jövőben

II. Jogtörténeti háttér

¹ Tremmel Flórián: A magánvád. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1985. 40. o.

Leegyszerűsítve pótmagánvádról akkor beszélhetünk, amikor közvadra üldözendő bűncselekménnyel összefüggésben kivételesen nem az ügyész, hanem – törvényben meghatározottak szerint – a sértett képviseli a vádat.² Ebből kifolyólag a mai értelemben vett pótmagánvád intézményét meg kellett, hogy előzze a közvád és a magánvád elkülönítése, valamint a közvadás ügyekre jellemző ügyészi vádmonopólium. Ahhoz, hogy érdemben elemezhessem a pótmagánvád intézményét érintő kérdéseket, ezek bővebb kifejtését látom szükségesnek.

Kezdetben a szabályszegővel szemben a sértett lépett fel. Ekkor még nem vették figyelembe, sőt nem is ismerték fel a társadalom érdekeit. A közösségen belül kisebb csoportok, nemzetségek, törzsek alakultak ki, melyekben a büntetés csupán egy sértetti retorzió, magánbosszú volt. Finkey Ferencz megfogalmazásában „*Aki embertársától sérelmet szenvedett, az maga szerez elégtételt magának úgy, ahogy tud, amint erre a bosszú nyers ösztöne készíti.*”.³ A magánbosszú legősibb formáját főként a szemet szemért – fogat fogért elv jellemezte.⁴ Előfordulhatott azonban, hogy a sértett, illetve a sérelmet okozó nem ugyanabba a kisebb közösségbe tartozott. Ilyenkor a sérelem orvoslására a sértett nemzetsége vagy törzse által gyakorolt vérbosszú szolgált.⁵ Ez a kisebb csoport általi fellépés sem tekinthető azonban olyanak, melyet a közösségi érdek, vagy az igazságérzet vezérelt volna. Ahogy a magánbosszúnál, a vérbosszú esetében is a megtorlás volt a középpontban, „*a küzdelmek végeredménye pedig mindig a vak esetlegességtől függött.*”.⁶

A magánbüntetés közbüntetéssé alakulásának első megnyilvánulását a kompozíció megjelenése jelentette, amikor lehetőség nyílt arra, hogy a terhelt az okozott sérelmet anyagi eszközökkel tegye jóvá, a megváltás egy részét pedig a közösség vagy annak vezetője javára kellett megfizetnie.⁷ A fő problémát az jelentette, hogy – közvád hiányában – bármilyen bűncselekmény „*megúszható*”, illetve „*megvásárolható*” volt. Amennyiben a sértett vagy hozzátartozója nem emelt vádat, eljárás sem volt, illetve a sértett és a tettes még a legsúlyosabb büntettek esetében is megegyezhetett pusztán anyagi kárpótlásban. A közösségi érdek tehát továbbra is háttérben maradt, nem is beszélve azokról az akkor még tisztázatlan kérdésekről, melyekre ma már pontos fogalmak, szabályok vonatkoznak és elképzelhetetlen,

² Finkey Ferencz: A magyar büntető eljárás tankönyve. Politzer Zsigmond Kiadása, Budapest 1899. 151. o.

³ Finkey Ferencz: A magyar büntető perjog tankönyve, teljesen átdolgozott negyedik kiadás. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest 1916. 16-17. o.

⁴ Balogh Ágnes – Tóth Mihály: Magyar büntetőjog Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2010. 18. o.

⁵ Fázsi László: A pótmagánvád a magyar büntető eljárásjogban és a gyakorlatban. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola és a Patrocínium Kiadó, Budapest 2013. 16. o.

⁶ Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz: A bűnvádi perrendtartás magyarázata. Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, Budapest 1898. 68-69. o.

⁷ Balogh – Tóth i. m. 18. o.

hogy ezek nélkül folyják le egy eljárás. Azzal például, hogy egyáltalán ki a bűncselekmény sértettje, vagy a gyanú milyen foka szükséges a vádemeléshez és hogy a feleknek milyen eljárási jogaik vannak, még nem foglalkoztak. Efféle szabályokat azonban nem várhatunk el a jogrend kialakulása előtti időkből.

Később az államok megjelenésével felismerték, hogy bizonyos szabályszegések nemcsak magánjellegű sérelemmel járnak, negatív hatással vannak az egész társadalom rendjére is. Ilyen felismerés volt például, hogy a hazaárulás megtorlását nem lehet egy-egy személy akaratától függővé tenni.⁸ A sértett igényét a felelősségre vonásra felváltotta az állami büntetőigény. A hivatalból való eljárások köre fokozatosan bővült, ezzel párhuzamosan a magánvád háttérbe szorult. Azzal, hogy megszületett a jogrend, az állam határozta meg a követendő magatartási szabályokat, s azok kikényszerítésének eszközeit. Az officialitás foganatosítására létrejöttek az ügyészségek, a korábbiakban ismertetett tiszta magánvadat pedig felváltotta a közvád monopólium.⁹ Ez azonban két végletet jelöl. Míg eleinte a közösségi érdekek fel nem ismerése, a büntetés csupán sértetti retorzió jellege indokolta a változtatásokat, a továbbiakban a problémát az jelentette, hogy a vád urává kizárólag az állami közhatóság vált.

Szükségessé vált a közvád monopólium korrekciója, melyet több szempont indokolt. Az egyik, hogy léteznek olyan csekély jelentőségű, az államot közvetve is alig érintő jogsértések, melyek esetében indokolt a vád emelését és képviselét a sértettnek átengedni. Meghatározták tehát azoknak a bűncselekményeknek a körét, melyek esetében főmagánvádnak van helye. A másik szempont, hogy azon bűncselekmények esetében is, melyek főszabályként közvádra üldözendők, veszélyes a vádemelés és a vádképviselő korlátlan átengedése az ügyészség számára, hiszen védekezni kell az ügyészség esetleges tévedései ellen, valamint az ellen, hogy kizárólag az eljáró ügyész álláspontjától függjön az eljárás lefolytatása vagy megszüntetése. Mivel a bírósági eljárás feltétele a törvényes vád, így a tiszta ügyészi vádmonopólium e tekintetben az ügyészségnek a bíróság fölé emelkedését is jelentené.¹⁰ Ezek a veszélyek indokolták tehát a – dolgozatom fő témáját képező – pótmagánvád intézményének kialakulását, mely lehetőséget nyújt arra, hogy közvádra üldözendő bűncselekmény esetén, törvényben meghatározottak alapján az ügyész helyett a sértett képviselje a vádat. A magánvád két említett formája mellett beszélhetünk mellékmagánvádról is, ez esetben az ügyész mellett a sértett is vádlóként léphet fel, ez a

⁸ Fázsi i. m. 17. o.

⁹ Gergi-Horgos Livia: A közvád kialakulásának jogtörténeti áttekintése a ius puniendi állami monopóliummá válása folyamatában. Büntetőjogi Szemle, 2014/2. 27-28. o.

¹⁰ Finkey: A magyar büntető eljárás... 151. o.

vádképviselési forma azonban sosem épült be a magyar jogrendbe. Más országokban viszont, például Németországban használatos a mellékmagánvád jogintézménye.¹¹

Dolgozatomban azért korlátozódok a kontinentális rendszerekre jellemző megoldásra, mert a magyar szabályozást is ez formálta, melynek következtében az 1896. évi XXXIII. törvénycikk a közvád mellett már ismerte a főmagánvádat és a pótmagánvádat is.¹²

III. Pótmagánvádlói jogosultság kérdése

III. 1. Pótmagánvádlói jogosultság a hatályos szabályozásig

A témát érintő legelső kérdés, hogy ki lehet pótmagánvádló. Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk kimondta, hogy *„A sértett, a ki a kir. ügyészség részéről a 41. § esetén kívül el nem vállalt vagy elejtett vádnak képviselétét átvette: pótmagánvádló”*.¹³ Az 1998. évi XIX. törvény alapján pedig:

„53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha

a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette,

b) az ügyész a vádemelést részben mellőzte, c) az ügyész a vádat elejtette,

d) az ügyész a nyomozás eredményeként közvadra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviselétét - magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként - nem vette át,

*e) az ügyész a tárgyaláson a vádat azért ejtette el, mert megítélése szerint a bűncselekmény nem közvadra üldözendő.”*¹⁴

A törvények explicit módon nem határozzák meg a pótmagánvádló fogalmát. A szabályokat vizsgálva azonban biztosan állíthatjuk, hogy pótmagánvádlóként sértett léphet fel. A sértett fogalma az említett eljárási törvényekben tartalmilag azonos, miszerint sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette. E fogalom több mint száz évig nem szorult különösebb magyarázatra, azonban a pótmagánvád intézményével összefüggésben olyan kérdések vetődnek fel, hogy a sérelemnek vagy veszélynek közvetlennek kell-e lennie, esetleg értelmezhető-e tágabban is a sértetti

¹¹ Herke Csongor: A német és az angol büntetőeljárás alapintézményei. PTE Egyetemi Könyvtár Egyetemi jegyzet, Pécs 2011. 108. o.

¹² Belovics Ervin – Tamási Erzsébet – Varga Zoltán: Örökség és büntetőjog: emlékkönyv Békés Imre tiszteletére. PPKE JÁK, Budapest 2011. 126. o.

¹³ 1896. évi XXXIII. törvénycikk 42. §

¹⁴ 1998. évi XIX. törvény 53. § (1) bek.

minőség¹⁵, illetve hogy az állam lehet-e a büntetőeljárás sértettje, így adott esetben felléphet-e pótmagánvádlóként, és ha igen, ki gyakorolja a sértetti jogokat.¹⁶ Egy olyan helyzet állt tehát elő, amikor a jogalkalmazás számára már az is bizonytalanságot vet fel, hogy ki lehet pótmagánvádló és konkrétan mely bűncselekmények esetén lehet fellépni e minőségben.

A királyi ügyészségek idején tág teret biztosítottak a pótmagánvádlókénti fellépésnek. A korabeli európai szabályozáshoz képest az 1896. évi XXXIII. törvénycikk szabályozása ismerte el a legszélesebb körben az intézményt.¹⁷ A Bp. alapján valamennyi hivatalból üldözendő bűncselekménnyel és azon magánindítványi bűncselekményekkel összefüggésben is, melyek nem képezték főmagánvád esetét, pótmagánvádnak volt helye, amennyiben a királyi ügyészség a feljelentést vagy a vádindítványt elutasította, vagy a vádat elejtette.¹⁸ A szakirodalom azonban tanúskodik arról, hogy már ekkor foglalkoztak a sérelem közvetlen jellegével és megállapították, hogy *„Általában nem az összes elképzelhető (távoli, közvetett) sértetteket, hanem elvileg csak azokat lehet sértetteknek, így pótmagánvádra jogosítottaknak tekinteni, akiknek bármely jogát az illető bűncselekménynek megfelelő módon közvetlenül sértette vagy veszélyeztette az elkövetett vagy megkísérelt bűncselekmény”*.¹⁹

Hatályos büntető eljárási törvényünk – meglehetősen szétszórt – rendelkezéseiből, az azt értelmező BK véleményekből, büntető elvi határozatokból számos korlátozás állapítható meg a sértett pótmagánvádlókénti igényérvényesítésének lehetőségére vonatkozóan. Míg néhány korlátozás kifejezetten szabályozott, addig sokra csupán következtetni lehet.

Kiindulási pontként szolgál, hogy pótmagánvádnak közvadra üldözendő bűncselekmények esetén van helye. Ez levezethető már a jogalkotó céljából is, miszerint az intézmény a főszabályként közvadra üldözendő bűncselekmények vonatkozásában szolgál az ügyész vádmonopóliumának korrekciójaként, de megállapítható a pótmagánvádló és a magánvádló törvényi fogalmának összehasonlításából is.²⁰ Ezzel azonban csupán a hat magánvádas bűncselekményt zártuk ki és megmaradtak a közvádas anyagi jogi tényállások.

Ezután a Budai Központi Kerületi Bíróság egy 2009-ben hozott végzésében foglaltakkal szűkítem a kört. A bíróság garázdaság vétségének tárgyában megállapította, hogy a bírói gyakorlat szerint annak nincsen sértettje, így feltételek hiányában pótmagánvádlóként sem lehet fellépni.²¹ Már ebből az esetből megállapítható, hogy bár

¹⁵ 90/2010. sz. BK vélemény.

¹⁶ 3/2014 BJE határozat.

¹⁷ Tremmel: a magánvád... 30. o.

¹⁸ Finkey: A magyar büntető eljárás... 157. o.

¹⁹ Finkey: A magyar büntető perjog... 227. o.

²⁰ 1998. évi XIX. törvény 52-53. §

²¹ Budai Központi Kerületi Bíróság 11.B.XI.1836/2008/8 határozat.

minden bűncselekmény feltételez valamilyen jogsértést, veszélyeztetést – amit a sértett fogalma megkíván –, nem minden közvádas bűncselekménynek van eljárásjogi sértettje, így esetenként pótmagánvádnak sincs helye.²² A végzés némileg előrevetíti arra a kérdésre is a választ, amely a pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült, hogy vajon a sérelemnek vagy veszélynek közvetlennek kell-e lennie, esetleg értelmezhető-e tágabban is a sértetti minőség. Mivel a törvény erre pontos választ nem nyújt, így a jogalkalmazás igyekezett megbirkózni a kérdéssel, azonban ahogy az a 2009-ben elvégzett országos vizsgálat alapján is kiderült, a pótmagánvádas eljárások ítélkezési gyakorlata eltéréseket mutatott, így szükség volt a Kúria jogértelmezést segítő állásfoglalásaira. A Kúria 1942/2009. számú büntető elvi határozata alapján:

„Általában kizárt a pótmagánvád, ha az adott bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyezteti, s a természetes vagy jogi személyt érintő jogsérelem csupán áttételesen következik be. Ez a helyzet a hamis tanúzás bűncselekménye esetén is, ezért pótmagánvádlói fellépésre ilyenkor nincs lehetőség (Be. 53. §, Btk. 238. §).”²³

A 90. BK vélemény ezt megerősíti és magába foglalja, hogy a sérelemnek vagy a veszélynek a sértettre konkretizálnak és közvetlennek kell lennie. A pótmagánvádlókénti eljárásjogi jogosultságot megalapozhatja, ha a sértett természetes személy a törvényi tényállás passzív alanya. Másrészt, akár passzív alanyiség nélkül is eljárásjogi jogosultság keletkezhet, ha a törvényi tényállás eredményt tartalmaz. A sértetti igény alapja viszont nem lehet pusztán károsulti, vagyoni jogi érdek, hiszen azok érvényesítésének nem feltétele a bűnösség megállapítása, arra polgári jogi úton lehetőség van, így a vádindítványban szereplő bűncselekmények esetében azt, hogy helye van-e a pótmagánvádlókénti fellépésnek, mindig a konkrét törvényi tényállás vonatkozásában kell vizsgálni.²⁴

A 90. BK vélemény leszűkíti a törvényben található széleskörű sértetti definíció értelmezési lehetőségét és kialakul egy olyan eljárásjogi sértetti fogalom, mely – ellentétben a törvényi definícióval – szigorú korlátokat állít a sértetti vádképviselőt lehetőségére vonatkozóan. Egyes esetekben ez nem jelent problémát, véleményem szerint egységes a joggyakorlat abban, hogy hamis tanúzás esetében a természetes vagy jogi személyt érintő sérelem csupán áttételes lehet, így ez a bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyezteti. Mivel a tényállás eredményt sem tartalmaz, így

²² Tóth Mihály – Nagy Zoltán: Magyar büntetőjog, Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2014. 384. o.

²³ 1942/2009 számú büntető elvi határozat.

²⁴ 90/2010 BK vélemény.

megállapítható, hogy a pótmagánvád kizárt. Nincs azonban osztatlan vélemény arra vonatkozóan, hogy hivatali visszaélés esetén fel lehet-e lépni pótmagánvádlóként. Ennek kifejtését egy külön címben láttam indokoltnak. Bizonytalanságot eredményez az 1942/2009. számú büntető elvi határozatban és a 90. BK véleményben is használt „*általában*” kifejezés is, hiszen ez arra enged következtetni, hogy van kivétel a szabály alól, azonban egyéb információval nem szolgál. Használatára egyetlen ésszerű magyarázatot tudok elképzelni. Ez pedig az, hogy amennyiben azt elhagyják, az már egy olyan szabályt eredményezne, melyet csak a jogalkotás alkothat. A gyakorlatot kutatva azonban úgy gondolom, hogy bár a Kúria állásfoglalása eleget tesz annak a kikötésnek, hogy csupán jogértelmezésre hivatott, a jogalkalmazás tükrében – csupán néhány kivétellel – mégis kvázi jogalkotást valósított meg. Ez olvasható ki például a Debreceni Ítélőtábla egy 2014-ben hozott végzéséből, ahol bár a pótmagánvádló hivatkozott az „*általában*” kifejezés használatára, az indoklás ettől szinte eltekintve, továbbra is ennek elhagyásával vizsgálta az esetet.²⁵ Az Egri Törvényszék végzése is mellőzi az általában kifejezés adta kivételes fellépési lehetőség biztosítását és általános érvénnyel fekteti le, hogy hivatali visszaélés bűncselekménye tárgyában nincs helye pótmagánvádnak, hiszen a törvényi tényállás sem passzív alanyt, sem eredményt nem tartalmaz.²⁶

Bár a 90. BK vélemény számos iránymutatással szolgál a sértett problematikájára vonatkozóan, azt továbbra is bizonytalanság veszi körül, melynek eredményeként a joggyakorlat sem egységes. Ahogy több publikáció is tartalmazza, magam is egyetértek azzal, hogy a sértetti fogalom törvényi szintű rendezésére lenne szükség, aminek ki kellene fejeznie, hogy a szűkebb vagy a tágabb értelmezésnek ad teret. Álláspontom szerint a közvetlen sérelemnek, veszélyeztetésnek kellene megalapoznia a pótmagánvádlókénti fellépés lehetőségét, azonban azt nem a törvényi tényállást, hanem a történeti tényállást alapul véve kellene vizsgálni. Közvetlen sérelemnek vagy veszélyeztetésnek pedig azt kellene tekinteni, amikor az elkövetett bűncselekménnyel okozati összefüggésben elsősorban valamely természetes vagy jogi személynél realizálódik a jogsérelem úgy, hogy az alapvetően nem a sértettek széles körére irányul, hanem az elkövető a természetes vagy jogi személy tekintetében követi el a bűncselekményt, így ezen a jogsérelmen keresztül sérül az állami, társadalmi, gazdasági rend is.

²⁵ Debreceni Ítélőtábla Bf.I.702/2014/2. sz.

²⁶ Egri Törvényszék 5.B.21/2014/2. sz.

Az intézménnyel kapcsolatban felmerült kérdések között szerepelt az is, hogy az állam lehet-e a büntetőeljárás sértettje, így adott esetben felléphet-e pótmagánvádlóként, és ha igen, ki gyakorolja a sértetti jogokat. Erre a 3/2004 számú BJE határozat ad választ. Eszerint:

„I. Az állam vagyoni sérelmével járó bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásban helye van pótmagánvádnak, minden olyan esetben, amikor annak a Be. 53. §-a (1) bekezdésében meghatározott feltételei fennállanak. Nincs jelentősége annak, hogy az eljárás tárgyát képező bűncselekmény a vagyon elleni bűncselekmények /Btk. XVIII. Fejezete/ körében, vagy a Büntető Törvény Különös Része más Fejezetében van-e elhelyezve.”

„II. Az államot, mint sértettet pótmagánvádlóként az a szerve képviseli, melynek érdekkörét a cselekmény érintette. Ez a szerv lehet állami vállalat /Ptk. 31. §-a/, egyéb állami gazdálkodó szerv /Ptk. 35. §-a/, vagy költségvetési szerv /Ptk. 36. §-a/. A pótmagánvádat az e szervek képviselőjére jogosult személyek /Ptk. 31. §-a (6) bekezdése és 36. §-a (2) bekezdése/ terjeszthetik elő.”²⁷

Ahogy már említettem, a törvény tartalmaz konkrét korlátozásokat is. A Be. 199. § (3) bekezdése alapján *„Nincs helye a pótmagánvádlóként történő fellépésnek, ha a büntetethez a gyermekkor vagy a kóros elmeállapot zárja ki, továbbá az elkövető halála esetén.”*²⁸ A Be. 474. § (5) bekezdésébe foglaltak szerint pedig *„Katonai bűncselekmény miatt folytatott eljárásban akkor van helye pótmagánvádnak, ha az ügy sértettje természetes személy.”*, ezzel kizárva ebből a körből a jogi személyeket.²⁹

III. 2. Pótmagánvádlói jogosultság az új büntetőeljárási törvény tervezete alapján

A büntetőeljárási törvénytervezet jelentős módosításokat tartalmaz mind a pótmagánvádas eljárás, mind a pótmagánvádló és a sértett fogalmára tekintettel. Ebben a részben azt szeretném kifejteni, hogy mennyiben látszik rendeződni az a kérdés, hogy ki léphet fel pótmagánvádlóként. A tervezet 52. §-a alapján *„A pótmagánvádló az a sértett, aki vagy amely az e törvényben meghatározott esetekben közvádra üldözendő bűncselekmény miatt a vádat képviseli.”*³⁰ Míg korábban a pótmagánvádló fogalma azt tartalmazta, hogy a sértett mely esetekben léphet fel pótmagánvádlóként, azt a tervezet a Pótmagánvádas eljárás Fejezetben sorolja csak fel. Ehelyett a definíció megfogalmazza, hogy pótmagánvádló közvádra üldözendő bűncselekmény esetén képviselheti a vádat, valamint az *„aki vagy amely”* szavak utalnak természetes személy és jogi személy sértettre egyaránt. Bár a hatályos

²⁷ 3/2004 számú BJE határozat.

²⁸ 1998. évi XIX. törvény 199. § (3) bek.

²⁹ 1998. évi XIX. törvény 474. § (5) bek.

³⁰ A büntetőeljárásról szóló törvény tervezete 52. §

szabályozás fogalma ezeket konkrétan nem tartalmazza, a jogalkalmazás terén ez nem jelentett problémát, hiszen levezethetők a rendelkezésekből. A további vizsgálódáshoz a sértett fogalmának áttekintése szükséges. A 48. § értelmében:

„A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette, ideértve azt is, aki a bűncselekmény közvetlen következtében testi, lelki sérelmet szenvedett, illetve akinek vagy amelynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott.”

A meghatározás első fele tartalmilag azonos az eddigi törvényekben szereplő sértetti fogalommal, viszont a második része – várakozásaimmal ellentétben – meglehetősen kibővíti a sértetti kört. A jogalkotó felismerte azt a problémát, hogy a joggyakorlat által elfogadott jelentéstartalom nem azonos a hatályos törvényben szereplő fogalommal és a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek is megfelelő meghatározást alkotott. Várhatóan a fogalom nagy változásokat hoz a sértetti vádképviselő lehetőségével összefüggésben. Míg a 90. BK véleményből az derül ki, hogy a pótmagánvádlókénti fellépést csupán az alapozhatja meg, ha a törvényi tényállás passzív alanyt vagy eredményt tartalmaz, addig a tervezet azokat az eseteket is ide sorolja, amikor a természetes személy a bűncselekmény közvetlen következtében testi, lelki sérelmet szenvedett, illetve amikor a természetes vagy jogi személynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott.³¹ Megállapítható tehát, hogy a sértett problematikájával kapcsolatban az eddigi joggyakorlat egységesítésére tett törekvések nem az új büntetőeljárási törvény tervezete irányába mutattak. Mint már említettem, a jogalkotó célja, hogy az ügyészi vádmonopólium korrekciójaként szolgáljon a pótmagánvádas eljárás. Amennyiben a Be. tervezet ezzel a tartalommal lép hatályba, ez a cél a jövőben tágabb körben érvényesülhet és a pótmagánvádlói jogosultság megállapítása is könnyebb feladatnak bizonyulhat.

III. 3. Pótmagánvádlói jogosultság hivatali visszaélés bűncselekményével összefüggésben

Az ítélkezési gyakorlatban gyakran felmerülő kérdés, hogy a hatályos szabályozás alapján a sértett felléphet-e pótmagánvádlóként hivatali visszaélés bűncselekménye esetén. Figyelembe véve a 90. BK véleményt, a sértetti vádképviselőnek az adhat alapot, ha a törvényi tényállás

³¹ A büntetőeljárási törvény tervezetének indokolása.

passzív alanyt vagy – akár passzív alanyiség nélkül is - eredményt tartalmaz. A 2012. évi C. törvény 305. §-a alapján:

„Az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen

a) hivatali kötelességét megszegi,

b) hivatali hatáskörét túllépi, vagy

c) hivatali helyzetével egyébként visszaél,

büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”³²

Számos ítéletben olvasható az a megállapítás, hogy a hivatali visszaélés büntettének törvényi tényállása sem passzív alanyt, sem eredményt nem tartalmaz, ezért a pótmagánvád kizárt.³³ Mindezt arra alapozzák a bíróságok, hogy létrejöttéhez elegendő az elkövetési magatartások valamelyikének tanúsítása, megvalósulásához nem szükséges, hogy jogtalan előny vagy jogtalan hátrány bekövetkezzen.³⁴

Bár valóban egy alaki bűncselekményről van szó, véleményem szerint ebből nem következik az, hogy adott esetben valamely természetes személynél nem következhet be közvetlenül jogtalan hátrány e büntett elkövetésével okozati összefüggésben. A kérdéskört vizsgálva arra az álláspontra jutottam, hogy amennyiben ez a jogtalan hátrány valamely természetes személynél közvetlenül bekövetkezik, akkor a bűncselekménynek van passzív alanya.³⁵ Ha pedig passzív alanyról beszélhetünk, akkor az őt ért sérelem megalapozza az eljárásjogi sértetti jogosultságot. Bár e törvényi tényállás tekintetében ez csupán eshetőleges elem, mindig a konkrét esetet vizsgálva kellene eldönteni, hogy van-e helye a sértetti vádképviselőnek. Az ítélkezési gyakorlatban ezen álláspont megerősítésére is találni példát.

A Zala Megyei Bíróság egy 2009-ben hozott ítéletének indoklása tartalmazza, hogy *„pótmagánvád esetén közvetett, áttételes összefüggés alapján nincs helye pótmagánvádra egyébként nem tartozó bűncselekmény miatt a vádemelésnek, a vádképviselőnek”,* és megállapítja, hogy *„hivatali visszaélés miatt pótmagánvádlóként kizárólag abban az esetben lehet fellépni, ha a tényállásszerű magatartással konkrét személyt ér sérelem”.*³⁶

Az ítélkezési gyakorlatban jelentkező eltérő álláspontok – véleményem szerint helytelen – ötvöztetését tartalmazza a Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz c. kötet, amely kitér a pótmagánvádas kérdéskörre a hivatali visszaélés tekintetében. Először is megállapítja,

³² 2012. évi C. törvény 305. §

³³ Egri Törvényszék 5.B.21/2014/2. sz.

³⁴ Blaskó – Madai – Pallagi – Polt – Schubauer: Büntetőjog Különös rész I.. Rejtjel Kiadó, Budapest-Debrecen 2015. 446. o.

³⁵ Tóth – Nagy i. m. 309. o.

³⁶ Zala Megyei Bíróság 3.B.1/2009/25.sz.

hogy ennek a bűncselekménynek „passzív alanya az lehet, akinek a hivatalos személy cselekménye valamilyen jogát, jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti”, végül pedig leírja, hogy „azt egyértelműen leszögezhetjük, hogy közvetlen sértettje ezen bűncselekménynek nincs, de az természetesen előfordulhat, hogy közvetetten valakinek a jogát, jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti a bűncselekmény”.³⁷ Véleményem szerint ez a két megállapítás összeférhetetlen, hiszen amennyiben elfogadjuk, hogy ennek a bűncselekménynek közvetlen sértettje nem lehet, akkor passzív alanyiságról sem beszélhetnénk. Ha viszont azt mondjuk, hogy esetenként lehet passzív alanya a bűncselekménynek, akkor ezekben az esetekben a természetes személynél bekövetkezett sérelemnek vagy veszélyeztetésnek közvetlennek kell lennie. Bár a sértett és a passzív alany fogalma nem fedi egymást, ezeket a megállapításokat arra alapozom, hogy a sértetti minőség jelenti a tágabb kört, a passzív alany pedig a bűncselekménynek nem csupán sértettje, hanem egy olyan szűkebb kategóriába tartozik, mely minőséget közvetett sérelem nem eredményezhetne, és amely megalapozza a sértetti vádképviselés lehetőségét. Hivatali visszaélés esetén, ha természetes személyt nem ér közvetlen sérelem, csak közvetett, akkor nincs a büntettnak passzív alanya, így a bűncselekmény alapvetően a társadalmi, gazdasági, állami rendet sérti vagy veszélyezteti. Megállapíthatjuk azonban, hogy a jogalkalmazás a közvetlen és a közvetett sérelmet sem azonosan értelmezi. Ebből kifolyólag aligha beszélhetnénk egységes joggyakorlatról.

A gondolatmenetet annak elfogadásával viszem tovább, hogy a hivatali visszaélés büntetnének egyes esetekben lehet passzív alanya, akit a bűncselekmény elkövetésével okozati összefüggésben, közvetlenül ért jogtalan hátrány. A 90. BK vélemény tartalmazza, hogy abban az esetben is, ha a törvényi tényállás passzív alanyt vagy eredményt tartalmaz:

*„Körültekintően kell vizsgálni, különösen utóbbi esetben, hogy a sértetti igény alapja a személyében való érintettség nélkül csupán egyszerű károsulti, vagyonjogi érdek, avagy az adott, bűncselekménnyé nyilvánításban megtestesülő, büntetőjogi érdekhez szorosan kötődő, abban gyökerező olyan jog- vagy jogos érdekbeli sérelem, illetve veszélyeztetettség, amely az adott (természetes vagy jogi személy) sértettre konkretizált és közvetlen”.*³⁸

Ezzel azt kívánja elkerülni, hogy a pótmagánvád intézményét kizárólag polgári jogi igény érvényesítése végett vegyék igénybe, melynek nem feltétele a bűnösség megállapítása.

A további vizsgálódáshoz szükséges, hogy egy fiktív esetet vegyünk alapul. Egy szolgálatban lévő rendőr meglátja, hogy egy ismerőse, akivel a közelmúltban összevesztek,

³⁷ Karsai Krisztina: Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz. Complex Kiadó, Budapest 2013. 634. o.

³⁸ 90/2010 BK vélemény.

elhalad mellette személygépkocsijával. Úgy dönt, hogy bosszúból megállítja és büntetést szab ki a szabályokat egyébként betartó személyre. A sértett feljelentést tesz, hivatali visszaélés büntettének tárgyában, azonban az eljáró ügyész elejti a vádat. A kérdés továbbra is az, hogy ez esetben a sértett élhet-e a sértetti vádképviselő lehetőségével. A rendőr azért, hogy bosszút álljon, személyes cél érdekében, hivatalos eljárása során, hivatali jogosultságának törvényes feltételek nélküli igénybevételével jogtalan hátrányt okozott a sértettnek.³⁹ Álláspontom továbbra is az, hogy ez esetben a bűncselekménynek van passzív alanya, a sérelem a sértettre konkretizált és közvetlen. A jogtalan hátrány pedig, amit az elkövető a sértettnek okozott, nem csupán egyszerű károsulti, vagyoni jogi érdek érvényesítésének ad alapot. A bűncselekmény védett jogi tárgya a hivatali apparátus törvényes, szabályszerű működésébe, a hivatali szervekbe és a hivatalos személyekbe vetett bizalom.⁴⁰ A rendőr cselekményével okozati összefüggésben azzal, hogy a sértettet törvényes feltételek nélkül büntette meg, olyan jogsérelem következett be a passzív alany oldalán, amely a bűncselekménnyé nyilvánításban megtestesül és a büntetőjogi érdekhez szorosan kötődik.

A Pécsi Ítéltáblának és a Fővárosi Ítéltáblának volt olyan közös kezdeményezése, miszerint a pótmagánvád intézményét terjesszék ki a hivatali visszaélések esetére is, azonban ezt a Legfelsőbb Bírósággal nem sikerült elfogadtatni. Makai Lajos szavaival élve „*Felfoghatatlan ugyanis, hogy ha például egy rendőr csupán bosszúból büntet meg valakit, s ellene hivatalból megszüntetik az eljárást, akkor a sértett miért nem élhet a pótmagánváddal*”.⁴¹

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy hivatali visszaélés esetén nem szabadna kirekeszteni a sértetti vádképviselő lehetőségét. Bár én a hatályos szabályozás alapján is elfogadhatónak tartom, hogy e bűncselekmény tárgyában esetenként pótmagánvádlói jogosultság állhat fenn, a büntetőeljárás törvénytervezetben megfogalmazott sértetti fogalom alapján e bűncselekmény esetén is biztosított lesz a közvád monopólium korrekciója. Amennyiben a passzív alanyiség kérdését vitatnánk is, az már a büntetőeljárás törvény tervezetének szabályozása és indokolása alapján nem kérdőjelezhető meg, hogy a természetes személy e bűncselekmény közvetlen következtében sérelmet, illetve vagyoni hátrányt is szenvedhet.

³⁹ Belovics – Molnár – Sinku: Büntetőjog II. Különös rész a 2012. évi C. törvény alapján. HVGorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012. 454.o.

⁴⁰ Kis Norbert: A magyar büntetőjog tankönyve Különös rész. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2008. 312. o.

⁴¹ <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/egy-fobiro-a-vadaszlesen-ii-resz> (2017.11.20.)

IV. Pótmagánvád intézményét érintő egyéb problémakörök

A pótmagánvád intézményével kapcsolatos nehézségek csupán egy kis részét képezi a pótmagánvádlói jogosultság kérdése. A továbbiakban a teljesség igénye nélkül egyéb problémakörökre, így a szabályozás rendszerére és a vádindítvány elfogadásának kérdésére fogok kitérni.

IV. 1. A szabályozás rendszere

Az 1896-os Bp. a pótmagánvadra és a pótmagánvádlói vádképviselőre vonatkozó eltérő szabályokat a IV. fejezetben, valamint a XV. fejezet B) részében szabályozta, ami ésszerű szabályozási módnak tekinthető. Ezzel ellentétben hatályos büntetőeljárás törvényünkben ezek a rendelkezések meglehetősen szétszórtnak helyezkednek el. Az 1998. évi XIX. törvény 31 fejezetből és 608 szakaszból áll. Ezekből 41 szakasz rendelkezése vonatkozik a pótmagánvadra vagy a pótmagánvádlóra. Ez a 41 szakasz azonban nem azonos fejezetben, hanem 18 különböző fejezet keretein belül került elhelyezésre.⁴² Az intézmény átláthatóságát megnehezíti a szabályozás meglehetősen szétszórt jellege, a Bp.-ben alkalmazott megoldás példaértékűnek számít, melyet már a hatályos szabályozásnak is követnie kellett volna. A szakirodalomban számos Tremmel Flóriánéval azonos vélemény olvasható, miszerint *„könnyen áttekinthetően és sokkal szabatosabban lehetett volna megoldani a pótmagánvád szabályozását akkor, ha külön eljárások körében önálló fejezetben került volna sor a pótmagánvádas eljárás szabályozására”*.⁴³ Fázsi László a gyakorlatot kutatva megállapította, hogy ez a megoldás nem csak a jogelmélet képviselői körében fogalmazódott meg, hanem gyakorlati igényként is felvetődött.⁴⁴ A büntetőeljárás törvény tervezete alapján ez az elképzelés megvalósulni látszik. A jogalkotó felismerve a rendelkezések szétszórtságának problémáját, külön fejezetben, különjárásként szabályozta a pótmagánvádas eljárást. Ez a büntetőeljárás törvény tervezetének a pótmagánvád intézményére vonatkozó szabályozásával összefüggésben az egyik legfontosabb pozitív megoldásának tekinthető.

IV. 2. A vádindítvány elfogadása vagy elutasítása

⁴² Fázsi i. m. 80. o.

⁴³ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2001. 189. o.

⁴⁴ Fázsi i. m. 200. o.

A Bp.-ben nem található sajátos, taxatív felsorolás arra vonatkozóan, hogy mely esetekben kell a vádindítványt elutasítani, azonban eljárást megszüntető okként szabályozza azt, ha a jogszabályban meghatározott határidő - a vádirat benyújtására - eredménytelenül telt el.⁴⁵

Hatályos büntető eljárási törvénykönyvünk alapján:

„231.§ (1) A bíróság a vádindítványt elfogadja, ha elutasításának nincs helye. (2) A bíróság a vádindítványt elutasítja, ha

a) a pótmagánvádló a vádindítványt a 229. § (1) bekezdésében meghatározott határidő eltelte után nyújtotta be,

b) a pótmagánvádlónak nincs jogi képviselője, kivéve ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgával rendelkezik [56. § (4) bek.],

c) a vádindítványt nem az arra jogosult nyújtotta be,

d) a vád nem törvényes [2. § (2) bek.], vagy a vádindítvány nem tartalmazza a 230. § (2)

bekezdésében foglaltakat. ”⁴⁶

A bíróság tehát először az eljárásjogi feltételek fennállását vizsgálja. A vád elfogadhatóságának kérdése szükségszerűen elkülönül az érdemi döntéshozataltól, azt mintegy megelőzve, előzetes döntéshozatalnak minősül, így a pótmagánvádas eljárás sajátos szakaszának tekinthetjük. A bíróság akkor gondoskodik a tárgyalás előkészítéséről, ha a vádindítványt nem utasítja el, tehát elfogadja.⁴⁷ Ezekből levezetve úgy vélem nem értelemszerű a 90. BK véleményben az, hogy amennyiben a bíróság *„azt észleli, hogy a vád törvényes ugyan, de a vádindítványban szereplő történeti tényállás nem bűncselekmény, eljárást megszüntető határozatot kell hozni”*. Ezt ellentétessnek találom azzal a korábbi megállapításával, miszerint *„Eljárásjogi akadályok hiányában kerülhet sor a büntetőjogi felelősség anyagi jogi megalapozottságának vizsgálatára és a büntetőjogi felelősség tekintetében anyagi jogerőhatással bíró, érdemi határozat meghozatalára”*.⁴⁸

Nagyon gyakori azonban, hogy a pótmagánvádló már az eljárásjogi feltételek rostáján megakad, így az ügy anyagi jogi vizsgálatára már nem is kerülhet sor. Ezt mutatják a 2007/2008. években jogerősen befejezett pótmagánvádas ügyek megyénkénti adatai, miszerint 971 vádindítványból 381-et fogadtak el a bíróságok és 590-et elutasítottak. A legnagyobb szakadék a vádindítványok befogadása terén a fővárosban mutatkozott, ahol 132

⁴⁵ 1896. évi XXXIII. törvénycikk 277. §

⁴⁶ 1998. évi XIX. törvény 231. §

⁴⁷ Gellér Balázs: Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2004. 140. o.

⁴⁸ 90/2010 BK vélemény.

vádindítványból csak 17-et nem utasítottak el.⁴⁹ Véleményem szerint a vádindítványok sikertelenségének forrása elsősorban a szabályozás mikéntje, például a már említett problémák és számos, ebben a dolgozatban nem értékelt kérdés. A szakirodalomban olvasható olyan álláspont, hogy a jogi képviselők szakszerűtlen munkája vezet ahhoz, hogy a vádindítványok alkalmatlanok, vagy a jogalkalmazók pótmagánvád intézményével kapcsolatban kialakult szemlélete miatt kerül sor azok tömeges elutasítására. Dr. Kiss Anna például nagyon egyszerűen ekképp fogalmaz: *„Úgy tűnik, hogy a bírák nagy része nem szereti ezt a régi/új jogintézményt, és tárgyalás kitűzése nélkül elutasítják a sértett indítványát, különböző okokra hivatkozva”*.⁵⁰ Fázsi László pedig úgy véli, hogy *„feltétlenül szükséges lenne az ügyvédi tevékenység szakmai színvonalának emelése is”*.⁵¹ Amellett, hogy az efféle állításokat sem tartom megalapozatlannak, úgy gondolom, hogy a bírák szemlélete és az is, hogy a jogi képviselők nehezen állnak helyt pótmagánvadás ügyekben, a szabályozás mikéntjére, bizonytalanságára vezethetők vissza.

Meglepő volt számomra az az adat, miszerint az említett vizsgálat alapján 139 esetben a határidő elmulasztása vagy a jogi képviselő hiánya az elutasítás jogcíme. Ezekben az esetekben semmiképp sem állíthatjuk, hogy a törvény rendelkezései nem elég egyértelműek, vagy a jogalkalmazás szemléleti problémái, esetleg az ügyvédi tevékenység szakmai színvonala vezettek erre az eredményre.

A leggyakoribb elutasítási jogcím a nem törvényes vád, amire hivatkozással az említett statisztika szerint 200 esetben került sor a vádindítvány elutasítására. Ez az összes elutasítás 57%-át jelenti.⁵² A büntetőeljárás törvény alapján *„Törvényes a vád, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi”*.⁵³ A fogalmi elemeket vizsgálva megállapítható, hogy annak első kitétele, tehát az, hogy a vádemelésre jogosulttól származzon a vádindítvány, már biztosítva van az elutasítási okok c) pontjában. Az pedig, hogy meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt lehet az eljárás lefolytatását kezdeményezni, már a vádindítvány kötelező tartalmi elemeiből is levezethető. Ismét egy előnyös újításnak tartom tehát, hogy a büntető eljárásjogi tervezet a *„vád nem törvényes”* negatív kitétele kivette a szabályozásból

⁴⁹ Fázsi i. m. 318. o.

⁵⁰ <https://jogaszvilag.hu/rovatok/életmod/mi-fan-terem-a-potmaganvad> (2017.11.23.)

⁵¹ Fázsi i. m. 241. o.

⁵² Fázsi i. m. 318. o.

⁵³ 1998. évi XIX. törvény 2. §

és helyette a vádindítvány kötelező tartalmi elemeire utal.⁵⁴ Ezáltal az elutasítási okok jobban körülhatárolhatók, így a bíróság nem tud olyan körülményt is nem törvényes vád körében értékelni, melyet a jogalkotó sem szánt annak. Véleményem szerint ez a rendelkezés szintén alkalmas lehet a pótmagánvád intézményét jellemző bizonytalanság kiküszöbölésére és arra, hogy több pótmagánvádas vádindítványt fogadjanak be a bíróságok.

A vádindítvány elfogadásának vagy elutasításának körébe tartozik a pótmagánvádlói jogosultság kérdése is, hiszen *„Az arra nem jogosulttól származó vád egyben nem törvényes is, de a Be. a 231. § (2) bekezdésében a vádlói jogosultság hiányát külön okként nevesíti. Az elsőfokú bíróságnak – ha ezt észleli – ez okból kell elutasítania a vádindítványt”*.⁵⁵ Ezt az elutasítási okot azonban a korábbiakban már bőségesen kifejtettem, ahol végkövetkeztetésként a Be. tervezethez – az új sértetti fogalom megalkotásával – szintén szép reményeket kapcsoltam.

V. Összegzés

Keretet adva dolgozatomnak, összegzésemben szeretném megválaszolni azokat a kérdéseket, melyeket már bevezetésként megfogalmaztam. Véleményem szerint, a pótmagánvád intézményére szükség van az ügyész vádmonopóliumának korrekciójaként. Nem adhatunk teret annak, hogy közvádas ügyekben kizárólag az eljáró ügyész álláspontjától függessen az eljárás lefolytatása vagy épp megszüntetése, ami akár az ügyészségnek a bíróság fölé emelkedését is jelenthetné. Azon bűncselekmények esetében is, melyek főszabályként közvádra üldözendők, veszélyes a vádemelés és a vádképviselő jogának korlátlan átengedése, kell egy olyan jogintézmény, ami képes lehet a korrekcióra.

Nehézséget okoz azonban, hogy a pótmagánvádas eljárást számos probléma veszi körül, ráadásul a kifejtett kérdések csupán kis szeletét képezik azoknak, melyekre érdemes lenne figyelmet fordítani. Hosszabb kutatást igényel a vádképviselő átvételére való jogosultság, az indokolási kötelezettség, a vád kiterjeszthetősége és legfőképp a vádlott helyzete pótmagánvádas eljárásban, hiszen előfordulhat, hogy a pótmagánvádló rosszhiszeműen kezd el gyanúsítani valakit, aki viszont mindazon hátrányos jogkövetkezményekkel szembesül, mintha ügyész emelné a vádat.⁵⁶

A vizsgált problémakörökből viszont kiderül, hogy a büntetőeljárás törvénytervezet számos pozitív változást ígér. A legegyszerűbben ez azzal szemléltethető, hogy míg hatályos

⁵⁴ A büntetőeljárásról szóló törvény tervezete.

⁵⁵ 90/2010 BK vélemény.

⁵⁶ <https://mno.hu/migr/juliustol-potmaganvad-721900> (2017.11.25.)

törvényünkben az intézményre vonatkozó rendelkezéseket szétszórtság jellemzi, addig a tervezetben a pótmagánvádas eljárás – hasonlóan, mint az 1896-os Bp.-ben –, külön fejezetben kapott helyet és különjárásként szabályozták. Megoldhatónak látszik a sértett problematikájának kérdése is, hiszen az új sértetti fogalom sokkal több támpontot nyújt, mint a már több mint száz éve azonos tartalommal szabályozott definíció. Az új megfogalmazás nem csupán arra lesz alkalmas, hogy könnyebben megállapítható legyen a pótmagánvádlói jogosultság, hanem arra is, hogy nagyobb teret biztosítson a sértetti vádképviselőnek. A tervezet alapján az eddigi joggyakorlattal ellentétben a pótmagánvádlókénti fellépést nem csupán az alapozhatja majd meg, ha a törvényi tényállás passzív alanyt vagy eredményt tartalmaz, hanem az is, ha a természetes személy a bűncselekmény közvetlen következtében testi, lelki sérelmet szenvedett, illetve amikor a természetes vagy jogi személynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott. Ezáltal úgy vélem, hogy a sértett pótmagánvádlóként léphet majd fel hivatali visszaélés esetében is, mely a hatályos szabályozás alapján meglehetősen vitatott. Előnyös lehet az is, hogy a Be. tervezet kivette az elutasítási okok közül azt az okot – a vád nem törvényes –, melyre hivatkozva a bíróságok a leggyakrabban utasították el a vádindítványt és helyébe sokkal megfoghatóbb, körülhatárolt rendelkezés lépett.

Arra a kérdésre, hogy a pótmagánvád intézménye alkalmas lehet-e arra a célra, melyre hivatott, egy statisztikai adattal szeretnék válaszolni. 2007-2008-as években legalább 51 olyan vádlott büntetőjogi felelősségét állapították meg a bíróságok, akik megmenekülhettek volna a felelősségre vonás elől, amennyiben a sértett nem vehette volna igénybe a pótmagánvád intézményét.⁵⁷ Ha tehát az eddigi, meglehetősen kifogásolható szabályozás mellett is születtek efféle döntések, úgy vélem a Be. tervezet alapján a pótmagánvád intézménye hatékony megoldásként szolgálhat a közvádmonopólium korrekciójához.

Dr. Hengl Melinda

tanársegéd (PTE ÁJK Büntető és Polgári Eljárásjogi Tanszék), az ÓNSZ Bűnügyi tagozatának mentora

Magyar írástörténet

I. Az írástörténet

A *paleográfia* (írástörténet) az írások kialakulásával, fejlődésével, elterjedésével, régi írások megfejtésével és átírásával foglalkozó tudomány, amely fontos forrása a művelődés- és oktatástörténetnek.¹

Farkas László véleménye² szerint a paleográfia egyéb tudományterületekkel együtt (pl.: társadalomföldrajz, emberföldrajz, kulturális földrajz, katonaföldrajz, szociálgeográfia és nyelvföldrajz) az íráskép-földrajz³ kutatási területébe tartozik, amely az írásos jelenségek térbeliségét és az azzal összefüggő, abból levezethető törvényszerűségeket vizsgálja. Az íráskép-földrajz funkciója kettős: egyrészt leképezi egy adott kor arculatát (a sztenderd írásképek változása által), másrészt lehetővé teszi az adott személyiség megismerését (a sztenderd íráselemektől egyedivé válva). Az íráskép-földrajz tárgya az írás és annak környezete. Az írás alapján vizsgálja többek között az emberi kultúra történetiségét és változását, ezáltal fontos szerepet tölt be abban, hogy megismerhetővé váljon egy adott térség kultúrája.

Az írástörténet tárgyalása során elkülönítettem az egyetemes és a magyar írástörténetet. Az egyetemes írástörténetet egy korábbi tanulmányomban részleteztem.⁴ Bemutattam az írás kialakulásának körülményeit (intellektuális és társadalmi érettség, fejlett nyelvvállapot, kereskedelmi és államszervezési igények) és humanisztikus alapjait (technikai, grafikai és ortografikus készség, a kézírás egyéni jellegének objektív és szubjektív körülményei). Kitértem az (általam) egyetemes írástörténetnek nevezett rész főbb pontjaira: az írás

¹ Szekeres István: A székely és az ótörök írás jeltörténete. Bevezetés a történeti összehasonlító jeltörténet módszertanába. Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, Budapest 2008. 31. o.

² Farkas László: Az íráskép-földrajz katonaföldrajzi aspektusai és helye az írásanalitika rendszerében, e rendszer katonai alkalmazási lehetőségei. PhD értekezés. (Kézirat) Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest 2012. 17-19. o.

³ Az íráskép-földrajzzal kapcsolatban további információk a következő helyen olvashatók: Farkas László: Az íráskép-földrajz katonaföldrajzi aspektusai és helye az írásanalitika rendszerében, e rendszer katonai alkalmazási lehetőségei. PhD értekezés. (Kézirat) Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest 2012.

⁴ Hengl Melinda: Egyetemes írástörténet. SCRIPTURA 4:(1) pp. 61-78. (2017)

előzményeire (rováspálcák, hírnökbotok, csomójelek, kagylófüzérek és tulajdonjegyek), az írás kialakulásához (barlangrajzokon át) vezető útra, és az írás fejlődésének főbb állomásaira (képírás, fogalomírás, szóírás, szótagírás és betűírás). Végül megemlítettem a közönséges írás betűrendszerein kívül eső ábécéket.

Ebben a publikációban a magyar írástörténet főbb állomásait részletezve, a nemzeti sajátosságokra térek ki.

II. Magyar írástörténet

Az írást megelőző jelrendszerek közül a magyar nyelv a csomójeleket és a rováspálcát őrizte meg: a „Köss csomót a zsebkendődre!” figyelmeztetésben, és a „sok van a rovásán” kifejezésben.⁵ A hírnökbotra emlékeztet a régi magyarok azon szokása, hogy véres kard körbehordozásával szólították hadba a népet.⁶

II. 1. A magyarok rovásírásának eredete

A magyar rovásírás eredete még napjainkban is vitatott. Két változat vált ismertté: a székely-magyar rovásírás és a pálos-rovásírás.⁷ A krónikákban fennmaradt, hogy a magyarság egy részének, a székelyeknek saját írása volt.⁸ „A székely rovásírás néven ismert régi magyar írás, népünk felbecsülhetetlen értékű kulturális kincse.”⁹

A 19. és 20. századi külföldi történészek egyik része hallgatott vagy téves adatokat közölt a magyarok írásáról. Karl Faulmann nem említette a magyarok írását a *Geschichte der Schrift* című 1880-ban megjelent könyvében. Paul Hunsdorfer (aki később nevét Hunfalvyra magyarosította) a *Die Ungarn oder Magyaren* című 1881-es művében tagadta, hogy a magyaroknak a keresztény hittérítés előtt saját írásuk volt, véleménye szerint a magyarok ősi írását 17. századi tudósok találták ki. I. J. Gelb lengyel írástörténész 12 betűsnek tartotta a rovásírást, annak ellenére, hogy már ismertek voltak az ennek ellentmondó leletek (a 12. századi botnaptár és az 1483 előtt készült Nikolsburgi Ábécé). Johannes Friedrich német kutató 1966-os könyvében nem tárgyalta a magyarok elődeinek írását.¹⁰

A külföldi szerzők másik része viszont elismerte a magyarok ősi írását. Ernst Doblhofer osztrák írástörténész 1957-ben német nyelvterületen, majd 1962-ben Magyarországon megjelent *Jelek és csodák* című könyve szerint, már ismert egy rovás emléket, a

⁵ Fazekasné Visnyei Irma: Pedagógiai grafológia 1. Regiografo Kiadó, Komló 2005. 16-17. o.

⁶ Kéki Béla: Az írás története. A kezdetektől a nyomdabetűig. Vince Kiadó, Budapest 2000. 13. o.

⁷ Vigh András: Az igazságügyi kézírásvizsgálatok aktuális kérdései. Doktori értekezés. ELTE, 2007. 20. o.

⁸ Kéki i. m. 104. o.

⁹ Bíró János: Székely rovásírás. Szeged 1992, 5. o. Idézet Simon Péter Előszavából.

¹⁰ Friedrich Klára: Írástörténeti áttekintő magyar szempontból. Szakács Gábor Kiadó, Budapest 2010. 36. o.

Konstantinápolyi Feliratot.¹¹ Franz Altheim 1948-ban adta ki Hunnische Runen (Hun rovásjelek) című tanulmányát, a benne tárgyalt írásjeleket a ma Bulgáriának nevezett területről gyűjtötte, amely annak idején Attila fiának, Irneknek a birodalma volt.¹² Zagd Batszajhan A hunok régészete, néprajza és története című tanulmányában, azt az álláspontot képviselte, hogy „Az Orhon-Jenyiszej rovásírást a hunok egyedül alkották meg.”¹³

A régi magyar krónikások és történetírók műveiben az ősi írás szkíta, hun, hun-székely, székely-magyar írásként jelent meg (nem finnugor írásként).¹⁴ Thelegdi János 1598-ban megjelent Rudimenta, azaz a hunok régi nyelvének elemei című tankönyvének már a címéből is kiderült, hogy az írást a hunoknak tulajdonította. Hódoly László 1884-es A székely vagy régi magyar írás eredete című tanulmányában¹⁵ írt a rovásírás eredetéről. Véleménye szerint a székely betűk hasonlítanak leginkább az elő-ázsiai írások legrégebbi alakjaihoz. Fischer Károly Antal 1889-ben megjelent, A hún-magyar írás és annak fennmaradt emlékei című művében, az ősi írást szkíta-hun eredetűnek tartotta. Sebestyén Gyula a Rovás és rovásírás című munkájában a számrovással kapcsolatos kutatási eredményeket publikálta. A magyar rovásírás hiteles emlékei című 1915-ös művében a Marsigli által másolt botnaptár kutatástörténetét ismertette. A magyar rovásírást (a görög, az etruszk, a római, a germán és a türk íráshoz hasonlóan), az egyiptomi hieroglifákat és a babiloni (sumer) képírást egyszerűsítő föníciai betűírásból eredeztette. Fehérné Walter Anna 1975-ben megjelent Az ékírástól a rovásírásig című (A sumer ékírástól a magyar rovásírásig című változatban is létező) könyvében a Sebestyén Gyula féle könyv óta eltelt 60 év új leleteit tárgyalta. Magyar Adorján (néprajzkutató, a magyarság Kárpát-medencei eredetének egyik bizonyítója) 1970-ben Ős magyar rovásírás címmel megjelent tanulmányában tömör összefoglalást adott, a számrovástól a rovásírás elnevezés magyarázatáig. Magyar Adorján alapgondolata szerint: „A népek műveltségi foka ma is legbiztosabban aszerint ítélhető meg, hogy az írni-olvasni tudók számaránya milyen náluk. A legtöbb európai nép írni-olvasni csak a kereszténység felvétele után tanult meg... Európában a magyar az egyetlen nemzet, amelynek a kereszténységre térése előtt is volt saját – azaz nem másoktól átvett – írása.”¹⁶

Forrai Sándor az írás egyik bölcsőjeként a Kárpát-medencét jelölte meg (Mezopotámia és a Balkán térség mellett) 1994-ben megjelent Az ősi magyar rovásírás az ókortól napjainkig

¹¹ Friedrich i. m. 36. o.

¹² Friedrich i. m. 44. o.

¹³ Friedrich i. m. 45. o.

¹⁴ Friedrich i. m. 37-38. o.

¹⁵ Hódoly László jelzett művében olvasható, hogy a pelazgok 16 szkíta betűt (A, B, D, G, V, M, Z, T, J, K, L, N, SZ, P, S, R) vittek magukkal Görögország területére. Ugyanerről Kállay Ferenc is írt A pogány magyarok hitvallása című 1861-es művében, bár a betűk ismertetését nem közölte. Hiv.: Friedrich: i. m. 46. o.

¹⁶ Friedrich i. m. mottója.

című művében. A magyar rovásírás eredetével kapcsolatban elfogadta Sebestyén Gyula álláspontját a föníciai hatás tekintetében, de kiegészítette egy Götz Lászlótól átvett adattal. Ami szerint, az Észak-Mezopotámiában folyó ásatások során Kr. e. 2700-ból előkerült cserépedény töredékeken, a mai föníciai íráshoz hasonló jelek láthatók. Akkoriban ezen a területen nem sémita, hanem a magyarság elődeivel kapcsolatba hozható subartui-hurri népesség élt. Így Forrai Sándor arra következtetett, hogy a föníciai írás nem lehet csak sémita eredetű.¹⁷ Fűr Zoltán nézete is az, hogy a magyar rovásírás eredete az észak-mezopotámiai képíráshoz és a szubartui hurri rovásíráshoz vezethető vissza, közeli rokonságot mutat a sumer és egyiptomi képírással, valamint a közép-ázsiai és mediterrán rovásírásokkal.¹⁸ Kéki Béla viszont 2000-ben megjelent *Az írás története A kezdetektől a nyomdabetűig* című könyvében azt az álláspontot képviselte, hogy a székely-magyar rovásírás a türk írás családjához tartozott. A közép-ázsiai törököknek ez a törzsi szövetsége, írását a szogdoktól vette át, akik az arámi betűírást alakították át, tehát szogd közvetítéssel az arámiból származott a türk írás. Az Urál vidéki őshazában érte a türk hatás a magyarokat és itt vették át a rovásírást.¹⁹

Forrai Sándor feltevése szerint a székely-magyar rovásírás a föníciai alapjelekből kifejlesztett jelrendszer, amelynek egységes rövidítési rendszere a magyar nyelv törvényeire épült (mint a mai gyorsírásunk) és ezzel a kor legfejlettebb rövidítéses írása volt. Hangsúlyozta a magyar rovásírás összes jelének írástörténeti összefüggését valamennyi ókori írással. Összehasonlító kimutatása alapján a magyar rovásírásos jelek 50 %-os egyezést mutattak a föníciai csoportba tartozó népek rovásírásával, 43,4 %-ost az etruszkkal, de csak 28,6 %-ost a türkkal.²⁰

Friedrich Klára szerint a több ezer éves leletek (bajóti csont pálcavég, Torma Zsófia régész nő korongjai, edénytöredékek) azt mutatják, hogy a magyar rovásírást (minden előzmény nélkül) egyből betűírásként alkották meg. Később a más nyelvű népekkel való könnyebb kommunikáció igénye hívta életre a rovásírás képírásos és fogalomírásos alakjait (amelyek nem rögzítettek hangértékeket, így a különböző nyelveken beszélő népek számára is érthetőek voltak), mintegy „nemzetközi közlekedő” írásként. Véleménye szerint a magyar rovásírás jelentős hatást gyakorolt más népek íráskultúrájára. Az ősi betűk nagyarányú alakí egyezéssel találhatók meg többek között: a Yang Shao és a Balkán térség műveltségében, a

¹⁷ Friedrich i. m. 38. o.

¹⁸ Fűr Zoltán: *A magyar rovásírás ABC-s könyve*. A szerző kiadása, 13. o.

¹⁹ Kéki i. m. 106-107. o.

²⁰ Forrai Sándor: *Az ősi magyar rovásírás az ókortól napjainkig*. Antológia Kiadó, Lakitelek 1994. 16. o. és 71. o.

germán rúnákban, az etruszk, az ógörög és a föníciai ábécében, valamint a latin nagybetűkben is.²¹ Különösen érdemes kiemelni az ibériai írást, amelynek betűi jelentős formai azonosságot mutatnak a magyar rovásírással. Strabón²² térképe szerint Ibéria nemcsak Hispánia ókori elnevezése. A Kaukázusban is volt egy Ibéria, a mai Grúzia területén. A földrajztudós Geógraphika című művében a kaukázusi Ibéria lakói között szkítákat és szarmatákat is említett, akiknek száma jelentős lehetett, mert veszély esetén akár százezer főt tudtak összehozni. Friedrich Klára a földrajzi név és az írás hasonlósága alapján azt feltételezi, hogy az írást a szkíták adták át az Ibériai-félsziget (a későbbi Hispánia) lakóinak.²³

A pálos-rovásírás kevésbé terjedt el, mint a székely-magyar rovásírás. Nevét az egyetlen magyar alapítású keresztény szerzetesrendről kapta, mert a pálos szerzetesek használták legtovább ezt az írásmódot. Betűi a székely-magyar rovásírás betűinél íveltebbek, az írás iránya balról jobbra haladt. Sok írásos emlék került elő Dél-Amerikában, ami azzal magyarázható, hogy magyar pálos szerzetesek vettek részt a középkorban a dél-amerikai indiánok megtérítésében. A pálos-rovásírás emlékei fennmaradtak a magyar nyelvű barlangfeliratokban, levelezésekben és térképfeliratokban.²⁴

II. 1. 1. A magyar rovásírás jelentősége

Napjaikban a magyar rovásírással kapcsolatban azok a nézetek kezdenek előtérbe kerülni, amelyek az írás eredetiségét, egyediségét és történelmi jelentőségét hangsúlyozzák.

A Kárpát-medencei Tatárlakán N. Vlassa kolozsvári régész által 1961-ben talált 6500 éves agyagkorongok jeleinek vizsgálata során kiderült, hogy a rajtuk lévő jelformák a Tigris és az Eufrátesz völgyében feltárt körülbelül 1000 évvel későbbi leleteken is megtalálhatók, mint a sumer ékírás jelei, amelyek a Kárpát-medencéből kirajzott emberek közvetítése által juthattak el Mezopotámiába. A tatárlakai korongok bizonyították, hogy az ősbécé rajzos jelekkel való bővítése, - amely a későbbi sumer írás jellemzője lett -, már a Kárpát-medencében elkezdődött.²⁵

Az erdélyi Tordos környékén Torma Zsófia régésznő által 1875-ben feltárt, körülbelül 4500 éves cserépdarabokon és orsógombokon²⁶ fennmaradt jelek azt igazolják, hogy a Kárpát-medence népességének csak egy része vándorolt át Mezopotámiába. A cserépdarabokon sok olyan jel van, amely az ősi írásjelekkel megegyező, és ha sok jel

²¹ Friedrich i. m. 45-46. o.

²² Strabón Kr. e. 64-ben született, kappadókiai és görög szülők gyermekeként. Hiv.: Friedrich i. m. 46. o.

²³ Friedrich i. m. 46. o.

²⁴ Vigh i. m. 20-21. o.

²⁵ Varga Csaba: JEL JEL JEL avagy az ABC harmincezer éves története. Fríg Könyvkiadó, 2001. 189-192. o.

²⁶ Friedrich i. m. 41. o.

halmazának egésze azonos egy másik, zárt jelcsoporttal, akkor az, nem lehet véletlen. A közelben (Vincsa és balkáni területek) előkerült további leletek kiegészítették a korábban talált, hiányos jelkészletet. A jelek két csoportba oszthatók, az egyik az ábécé alapjelei és egyszerű ligatúrái, a másik a rajzos vagy erősen dekoratív ligatúrák. Az első csoport jeleinek megvizsgálását követően nyilvánvalóvá vált, hogy azok egyetlen jelkészletbe tartoznak, és eléggé nagy pontossággal (azért nem egészen pontosan, mert lehet, hogy nem maradt fenn az összes jel a töredékes emlékeken) lefedik a régi Kárpát-medencei ábécé jeleit. Az előkerült ligatúrák és egyedi jelformák, ezzel a rekonstruált ábécével együtt egyértelművé tették, hogy ez a régi (6500 - 4500 évvel ezelőtti) ábécé, megegyezik (a csekély eltérés magyarázható a köztük lévő 6 - 4 ezer évvel) a mai Kárpát-medencei ábécével, tehát itt napjainkig fennmaradt.²⁷

Az egyiptomi és a magyar ábécé kapcsolatára is vannak bizonyítékok. Az egyiptomi démotikus és a Kárpát-medencei (magyar) ábécé jeleinek összehasonlítása után kiderült, hogy a két betűsor közötti egybeesés szinte tökéletes. A szkarabeusz jel (a magyar hieroglif ábécé egyik jele) formai és hangzásbeli kapcsolatára is találtak igazolást.²⁸

A régi kínai írástöredékeken fennmaradt jeleket összehasonlították a Kárpát-medencei ősbábécével. Az összevetést követően feltűnő hasonlóságok mutatkoztak, ezért feltételezhető, hogy a kínai népcsoportok jól ismerték az ősi magyar ábécét, és erre építkezve fejlesztették ki a nyelvükhöz jobban illeszkedő írásrendszerüket.²⁹

Közép-Afrikában is feltártak olyan ősi írásmaradványokat, amelyek jeleinek - bár kevert ábécék - egy része megfeleltethető az ősi ábécével.³⁰

A legkorábbi krétai jelek vizsgálata során szembetűnő volt, hogy azok szinte teljes egészében kiadják az ősi ábécé Kárpát-medencei változatát.³¹ A krétai Knosszosz közelében talált legalább 4 ezer éves korongot, a „phaisztoszi diszket” - a rajta látható jelek miatt -, sokáig az írástörténet csodájának tartották. Varga Csaba szerint a jelek lecsupaszítása után - a „csontváz”-ukat vizsgálva -, még az ősi ábécével való hasonlatosság is kimutathatóvá vált. Elképzelése szerint a korong készítője szándékosan torzíthatta el a betűket, hogy ezzel az álcával egy betűfelismerő játékra csábítsa olvasóit. Ezt a következtetést azzal is alátámasztotta, hogy a korong öntvény, tehát sokszorosításra volt alkalmas a rébuszjáték.³²

²⁷ Varga Csaba i. m. 193-198. o.

²⁸ Ld. bővebben: Varga Csaba i. m. 209-221. o. és 273-316. o.

²⁹ Varga Csaba i. m. 355. o.

³⁰ Varga Csaba i. m. 365. o.

³¹ Varga Csaba i. m. 374. o.

³² Varga Csaba i. m. 375-378. o.

Még az eredeti latin ábécé és az ősi ábécé jelei között is lehetett kapcsolat (Varga Csaba véleménye szerint).³³

Aetichushoz köthető (650 körül) a Kárpát-medencei ábécé legrégebből fennmaradt lejegyzése. Sok esetben könnyen azonosítható az ősbécével ez az ábécé. Csak azt kellett szem előtt tartani, hogy a jelek torzulását rögzítésük módja miként befolyásolhatta (az ősbécét vésték és rótták, az Aetichus általi pedig kalligrafikus kézírással készült). Mivel a jelek hangzása is feljegyzésre került, a hangzás és a jelforma egybeesése alapján igazolhatóvá váltak a jelazonosítások, valamint az is, hogy az Aetichus-féle betűkészlet a magyar ábécével állt a legközvetlenebb kapcsolatban.³⁴

II. 1. 2. A mai rovásírásos ábécé kialakulása

A rovásírásban minden hangra volt és van egy betű. A régi ábécék eleinte 32 betűből álltak, majd bővültek és már magánhangzókat is tartalmaztak. A 12. századi botnaptárban fellelhetők az A, E, I, O, Ö, U és Ü, majd először a 16. századi Csepregi Ferenc palatáblán az É és az Á hang írásjelei. A többi hosszú magánhangzóhoz Forrai Sándor választott jelformákat a hiteles régi betűsorokból, így a 20. században már 39 betűs lett a rovásírásos ábécé.³⁵

A rovásírás mitológiáját tekintve, a jelnevek nagy részét az ábrázolt dolgok azonosításával sikerült meghatározni. Így valószínűsíthető, hogy ezekből a nevekből keletkezett egykor a székely rovásbetűk hangalakja. Az akrofónia³⁶ (írástörténeti folyamat) során a jelnevekből betűk keletkeztek, például a hal jelnéből a „h”, a sarok jelnéből az „s”.³⁷

A magyar rovásírás fejlettségét bizonyítja, hogy ellentétben más rovásírásokkal, már régen sok összerovást (ligatúrát) alkalmazott.³⁸ Az írás iránya az ősi leleteken jobbról balra haladó. A hagyományt nem követő balról jobbra történő írás esetén, meg kell fordítani a betűket. A mondatokban a szavakat szóközök választják el egymástól, az írásjelek megegyeznek a latin betűs írásnál alkalmazottakkal. Tiszteletből csak azok a betűváltozatok használatosak, amelyek valamely régi rovásírásos emléken megtalálhatók. Így az újabb hangoknak (Q, W, X,

³³ Ld. bővebben: Varga Csaba i. m. 427. o.

³⁴ Varga Csaba i. m. 233-240. o.

³⁵ Friedrich i. m. 34. o.

³⁶ Az akrofónia: a szóírás jeleinek a kezdőhangok leírására való felhasználása. (Hiv.: Kéki: i. m. 19. o.) Ezen elv segítségével a szavak jelentésének figyelmen kívül hagyása által, az első hangzók önálló betűként alkalmazhatók. (Hiv.: Kéki: i. m. 61. o.)

³⁷ Varga Géza: A székely rovásírás eredete. Írástörténeti Kutató Intézet, Budapest 1998. 25. o.

³⁸ Friedrich i. m. 34. o.

Y) nincs egy konkrét rovásírási megfelelője, hanem a régi betűk kombinációival fejezhetők ki.³⁹

II. 1. 3. A rovásírás emlékei

A magyar ábécével írott legfontosabb írásemlékek között a következőket kell megemlíteni.⁴⁰

A 6-7. század fordulójáról, avar kori sírból került elő Szarvas határában, egy csontból készült tűtartó, amelynek mind a négy oldalára rovásírási szöveget karcoltak (a harmadik sor fele már olvashatatlan). Vékony Gábor olvasatát alapul véve a szöveg mai hangzással a következő lehetett: „ÜNGÜR ŰZŐNEK IMÉ E VAS TŰ TEVŐDJÖN (UGORJON?), ÚZZÖN, TŰ, TŰ, SZÚRÓ, BÖKŐ, VARRÓ! FESESZ (FUSS) ELÉJE, SZAL(ASZD) ÜNGÜR (MEG) NE EGYEN, ŰZD EL, EMÉSZD EL ŐT, ÉN ISTENEM!”⁴¹

A környei, avar sírban talált íj, valószínűleg a 600-as évek végén készülhetett. A markolatlemezén olvasható rovásírási felirat, Vékony Gábor kiejtés hű átíratának mai hangzás szerinti változatában: „TE (EZ AZ) ÍJAT LŐDD (LÖVESD) NYILLAL ELLEN(e) (az utolsó szó lehetséges, hogy: ELŐRE)”.⁴²

Előkerült egy hun övcsat is a 800-as évekből, de ennek rovásírási feliratát még nem sikerült teljesen elolvasni, csak az tűnik biztosnak, hogy a rajta található első ligatúra (összevonás-összerovás) jelentése: „BATA”⁴³, az utolsó pedig: „ÍGY”⁴⁴.

A Szent István király pénzérméin látható ősi magyar szövegekre, Kukai Sándor hívta fel a figyelmet 1999-ben. A pénzek egyik oldalán latin betűvel a „Stephanus rex”⁴⁵ felirat olvasható, a másik oldalon pedig ősi, magyar betűs felirat található. A magyar betűs szöveg feloldása: „DUKATUS GESZÉJASZ INPÉRJE”⁴⁶ (dukát Géza birodalmából).

Az alsószentmihályi torony római kori faragott kőve, rovásírási feliratot őrzött meg. Kora a 200-as évektől kezdve bármikorra tehető, de a legvalószínűbb a 800-as és az 1200-as évek közötti keletkezés. A három soros szöveg középső sorának jelentése a legbiztosabb: „ÓVÁRI MÁRK (féle) TORONY EZ”⁴⁷.

Egy pécsi építkezésen talált (valószínűleg 1200-1300 között készült) sírkő felirata is rovásírással íródott. A szöveg megfejtése Forrai Sándor alapján: „ABA SZENTJEI VAGYUNK

³⁹ Friedrich i. m. 5. o.

⁴⁰ Varga Csaba i. m. 241-270. o.

⁴¹ Varga Csaba i. m. 245. o.

⁴² Varga Csaba i. m. 246. o.

⁴³ Varga Csaba i. m. 247. o.

⁴⁴ Varga Csaba i. m. 247. o.

⁴⁵ Varga Csaba i. m. 246. o.

⁴⁶ Varga Csaba i. m. 247. o.

⁴⁷ Varga Csaba i. m. 248. o.

*AKI ESZTER ANNA ERZSÉBET*⁴⁸. A kövön látható véset egy címerpajzs rajza, valószínűleg az egykor Pécs közelében működött Benedek rend címere. A vésést készítő szellemesen, az emblémaként funkcionáló jelbe építette be az „ABA” szót. Az értelmezéshez az is hozzájárul, hogy ma is létezik egy Aba nevű község Pécs közelében. Az „ABA” ebben az esetben egy ötletes ligatúra, grafikája címer értékű, középső kiemelt jele megadja a rend nevét, olvasata pedig a szüzek származási helyét.

A vargyasi, rovásírással készült felirat az 1200-1300-as évek fordulója körül keletkezhetett, jelentése: „*MIHÁLY IRTÁN KÖVET*”⁴⁹.

Hódmezővásárhely, Kenyereér dülőnek nevezett részén, kútásás közben egy feliratos gyűrűt találtak, amely valamikor 1200-1300 között készülhetett. A gyűrű belsejében körbefutó rovásírással felirat olvasata Varga Csaba értelmezésében: „*ÉDES NEMES JÓ KIS URAM GYÓNI RÜASZ*”⁵⁰ (a RÜASZ esetlegesen ROASZ is lehet, amely abban az időben közismert hun név volt).

Az 1250-es évekből származó nagy rovásbotot Luigi Fernando Marsigli (olasz hadimérnök) Erdélyben találta, 1690 táján. A boton hosszadalmas (690 betűből álló) magyarul írt szöveg volt látható, amelyet szerencsére Marsigli lemásolt (ezért lehet tudomásunk róla), mert maga a rovásbot sajnos elveszett. Marsigli szerint a rovásbot: „*A székegyföld régi szkíta lakói nyelvénék fára faragott gyűjteménye, mely a katolikus hitre először áttértek használatára a mozgó ünnepek naptárát tüntette fel ...*”⁵¹ Azóta már ismert, hogy a Marsigli-féle naptár az állandó ünnepeket sorolta fel, például: Kiskarácsony, György nap, stb. Ilyen rovásbotokat korabeli szokás szerint templomok előterében helyeztek el, hogy a hívek közül bárki könnyen tájékozódhasson az elkövetkezendő egyházi ünnepekről. Ez a szokás arra is következtetni enged, hogy a köznép el tudta olvasni a rovásírással felírtakat, tehát a magyar ábécé széles körben ismert volt.

A Svájcban talált 13-14. századból származó, fagerendába rótt szöveg, érdekes népvándorlási térkép megrajzolásához nyújtott segítséget. A feltételezés szerint 441-ben Attila és Aetius catalanaumi csatájából, körülbelül 20-25 fős hun csapat menekült északra. A svájci hegyek között, a mély Anniviers-völgyben húzódott meg, majd letelepedett és létrehozott két apró falvacskát: Pinsecet és Vissoiet (nevük emlékeztet a Penszék és a Vizsoly nevekre). A svájci Penszéken fennmaradt, fagerendába rótt szöveget a szakértők szerint a 13-14. században véshették a fába. A felirat bal oldali része azért hiányzik, mert egy későbbi

⁴⁸ Varga Csaba i. m. 250. o.

⁴⁹ Varga Csaba i. m. 248. o.

⁵⁰ Varga Csaba i. m. 249. o.

⁵¹ Varga Csaba i. m. 252. o.

átépítés alkalmával megcsonkították a gerendát. Szörényi Levente alapján a szöveg a következő: „*JÖVEL HEGYÚVÓ, UDJAD ÜDÖJÉT: DJÉLU*”⁵².

A székelyderzsi téglába vésett felirat 1431-ben keletkezett, és a helyi unitárius templomba beépítve találták meg. A szöveg olvasata: „*MIKLÓS SZENTI AZ PAP*”⁵³.

Az 1483-ból származó nikolsburgi rovásírásos ábécé, egy ösnyomtatvány hátsó táblája elé kötve maradt fenn. A különleges emlék a teljes (35 betűből álló) magyar ábécét és mellette 11 ligatúrát (jelösszevonást) is megőrzött.

A csikszentmártoni római katolikus templom oldalán talált, 1501-ből származó felirat, azon kevés emlékek egyike, amely azt igazolja, hogy az ábécé ismerete és az írástudás, a kétkezi munkából élő emberek alapműveltségéhez hozzátartozott. A felirat mára már csak másolatban maradt fenn, olvasata Sebestyén Gyula szerint: „*ÚRNAK SZÜLETÉSÉTŐL FOGVÁN ÍRNAK EZERÖTSZÁZEGY ESZTENBŐBE. MÁTYÁS, JÁNOS, ISTVÁN (?) KOVÁCS CSINÁLTÁK. MÁTYÁS, GERGELY MESTER CSINÁLTÁK.*”⁵⁴.

Az 1515 körüli konstantinápolyi híradás pórul járt követek történetét őrizte meg. Ulászló magyar király követeket (Bélai Barnabás és Keteji Székel Tamás) küldött Szelim török szultánhoz, aki azokat 2 évre az Ali Basához címzett követségi fogadó istállójába záratta. A történetet Keteji Székel Tamás örököltette meg az istálló falába vésve. Ezt a feliratot fedezte fel és másolta le 1553-ban Derscham János követ (II. Szulejmán szultánhoz menet). A felirat olvasata a következő: „*EZERÖTSZÁZTIZENÖT ESZTENDŐBEN ÍRTÁK EZT. LÁSZLÓ KIRÁLY ÖT KÖVETÉT VÁRATTÁK ITT. BILAJI BARNABÁS KETTŐ ESZTENDEIG ITT VOLT, NEM CSELEKEDETT A CSÁSZÁR. KETEJI SZÉKEL TAMÁS ÍRTA EZT. SZELIM BÉG ITT TARTOTTA BENN SZÁZ LÓVAL.*”⁵⁵.

Az 1598-as Rudimenta című (A hunok régi nyelvének elemei alcímű) tankönyvet, Telegdi János az ősi magyar írásmód oktatásához készítette. Ismertette benne a magyar ábécét és példákkal illusztrálta a betűösszevonásokat és egyéb írásbeli szabályokat. Olvasható benne a Miatyánk és a Hiszekegy szövege is.

Miskolczi Csulyák Gáspár református esperes két egymástól alig különböző magyar ábécé betűsorát jegyezte fel 1610 körül.

⁵² Varga Csaba i. m. 242. o.

⁵³ Varga Csaba i. m. 254. o.

⁵⁴ Varga Csaba i. m. 257. o.

⁵⁵ Varga Csaba i. m. 258. o.

1624-ből egy humoros „riogató” rovásírással íródott szöveg maradt fenn egy könyv elején: „EZ TÜKE FARKASLAKI MÁTYÁSÉ EZ AZ KÖNYÖ HA KI ELLOPIJA FELAKASZTJÁK.”⁵⁶.

Az énlakai unitárius templom kazettás mennyezetének egyik kazetta felirata 1668-ból őrzött meg rovásírásos jeleket. A szöveg olvasata a következő: „EGY AZ ISTEN. GEORGIUS MUSNAI DIAKON.”⁵⁷. A kazetta mind a négy sarkában látható az „EGY ISTEN” ligatúra. Rovásírásos feljegyzések vannak még Kájoni Jánostól 1673-ból és Szentiványi Dánieltől 1679-ből.

A marosvásárhelyi kézirat kilenc székely ábécét (változatot) őrzött meg 1753-ból. Zakariás János szerzetes Peruban folytatott hittérítő tevékenységet, és magyar ábécével írt levelet 1756. április 16-án. A levél latinul íródott, még a magyar ábécé szerinti része is. A szövegben a spanyolok kegyetlen tevékenységéről számolt be, valószínűleg ezért próbálta a magyar ábécé alkalmazásával kikerülni a cenzúra figyelmét.

Révai Miklós 1803-ban gyűjtötte össze a régi hun-szkíta ábécék változatait. A nagybányai református egyház anyakönyvébe rovásírással 1821-ben jegyezte be, valószínűleg Técsi Dániel esperes, a Miatyánkot és az ábécét. Petrovay János 1903-ban rovásírással írt levelet Tar Mihálynak. Olvasata a következő: „JÓ NAPOT KÍVÁNOK KEGYELMEDNEK! KEZEMHEZ VETTEM MIND A KÉT LEVELÉT, VALAMINT A FÉNYKÉPET IS. ÖRÖMMEL FOGADTAM. NEM VÁLASZOLTAM EDDIG, MIVEL EZÉN A ROSZ ÜDÖJÁRÁSBAN A KÖSZVÉNY HASOGATJA A KARJAIMAT. AZÉRT MOST CSAK RÖVIDEN ANNYIT ÍROK, FEL SE VEGYE KEGYELMED HERMANN OTTÓ ÚRNAK A FIRKÁLÁSÁT. NEM ÉRDEMES ARRA SEM, HOGY AZ EMBER A TOLLÁT KOPTASSA OKOSKODÁSA FELETT! AZT TARTJAA MAGYAR EMBER: KUTYA UGATÁS – SZAMÁR ORDÍTÁS NEM HALLATSZIK MENYORSZÁGBA! TEHÁT KEGYELMEDET SE BÁNCSA AKÁRMIT FIRKÁLNAK, - KEGYELMEDNEK MEGVAN A MAGA ÖNTUDATJA : HOGY IGAZ AZ, A MIT ÁLLÍT!! EZEK UTÁNIS JÓ INDÚLATTAL MARAD KEGYELMEDHEZ ÖREG PETROVAI JÁNOS.”⁵⁸.

1973-ban egy székelyföldi (Parajd) kapu feletti felirat készítője Szekeres Lajos sóbányász és fafaragó volt, aki már csak egy nagyon leromlott ábécét ismert, de még így is olvasható a szöveg: „E KAPUT FARAGTA SZEKERES LAJOS.”⁵⁹.

⁵⁶ Varga Csaba i. m. 262. o.

⁵⁷ Varga Csaba i. m. 264. o.

⁵⁸ Varga Csaba i. m. 269. o.

⁵⁹ Varga Csaba i. m. 270. o.

II. 1. 3. 1. A régi rovásírásos emlékek pusztulása

Annak magyarázata, hogy jelentőségéhez képest viszonylag kevés ősi írásos emlék maradt fenn, a kereszténységet erőszakkal terjesztő, és az ősi pogány kultúra minden emlékét pusztító hittérítésben keresendő.⁶⁰

I. István rendelkezéseiből fennmaradt emlék szerint „... *Szilveszter pápa tanácsolása folytán határozottatott, hogy a magyarok, székelyek, kunok, valamint az egyházi magyar keresztény papság által is használt régi magyar betűk és vésetek, a jobbról balra pogány írás megszüntetődjék és helyébe a latin betűk használtassanak. ... Az egyházakban található pogány betűkvel felírtak és imakönyvek megsemmisíttessenek és latinval felcseréltesse. Valamint pedig azok, akik régi pogány iratokat beadnak, 1-től 10 dénárig kapjanak jutalmat. A beadott iratok és vésetek pedig tűzzel és vassal pusztíttassanak el, hogy ezek kiirtásával a pogány vallásra emlékezés, visszavágyódás megszüntetődjék.*”⁶¹.

Kállay Ferenc A pogány magyarok vallása című könyvében a következőket írta: „... hogy több írásos emlékek fenn nem maradtak, az nem csuda, ha meggondoljuk, hogy nálunk mint másutt a pogány írások s babonás jegyzékek a keresztény fejedelmek parancsára elégettettek, megsemmisíttettek, nevezetesen I. András parancsában meghagyatik, hogy minden magyar s idegen, ki Magyarországon lakik, fejét és jószágát veszítse el, ha scythiai nemzeti pogány hitét el nem hagyja, a pogány és scythiai szertartásokat s hamis Isteneket el kell törölni, a bálványok pedig lerontassanak.”⁶².

Fehér Máttyás Jenő (domonkos rendi rendtörténész) a Középkori magyar inkvizíció című könyvében kifejtette, hogy: „Összegezve adatainkat az inkvizíció által elkobzott vagy megsemmisített irodalmi termékekről, számbavéve azok sokszínűségét, de főképp több ízben említett magyar nyelvűségét, el kell vetnünk a hivatalos irodalomtörténeti állítást középkori szellemi igényeink sivárságáról, irodalmunk szegénységéről. Voltak magyar írások, teljes könyvek a Halotti beszéd és a Mária siralom előtt is.”⁶³.

Wass Albert a Magyar örökségünk című kötetben fogalmazta meg, hogy: „Sajnos, amikor az ősi magyar társadalmi rendszert a nyugati keresztény kultúrával jövő feudalista rendszer váltotta föl, az egyházi hatalmak túlbuzgósága folytán minden magunkkal hozott ősi

⁶⁰ Friedrich i. m. 47. o.

⁶¹ Fűr i. m. 51. o.

⁶² Kállay Ferenc: A pogány magyarok vallása. Püski-Hasonmás Kiadás, 1861. 176. o. Idézi: Friedrich i. m. 47. o.

⁶³ Fehér Máttyás Jenő: Középkori magyar inkvizíció. 1967. Hasonmás Kiadás: Gede Testvérek, 1999. 166. o. Idézi: Friedrich i. m. 47. o.

*magyar emlék megsemmisült. A rovásírásos kőtáblákat széttörték, a rovás botokat elégették, hogy nyoma se maradjon az ősi 'pogány' hitnek."*⁶⁴.

II. 1. 4. A rovásírás továbbélése

A határon innen és a határon túlról (Erdély, Felvidék, Délvidék, Muravidék, Kárpátalja, Órvidék) érkező, rovásírással szakkörökben foglalkozó általános- és középiskolás gyerekek, évek óta részt vesznek – először a századfordulón megrendezett – rovásírás verseny budapesti döntőjén.⁶⁵

Forrai Sándor érdekes összefüggéseket tárt fel a magyar rovásírás és a mai gyorsírás kapcsolatára vonatkozóan. Megfigyelései szerint a rovásírás rövidítési rendszere, a gyorsírás szinte minden alapelvét alkalmazza.⁶⁶ A legismertebb gyorsírás rendszert Sir Isaac Pitman találta ki a 19. században.⁶⁷ Egységes nemzeti gyorsírás csak néhány országban elfogadott, például Magyarországon.⁶⁸ Az egységes magyar gyorsírás rendszert Dr. Radnai Béla (1891-1962) fejlesztette ki, amelynek alapja a következetes rövidítés-használat. Sok jegyében emlékeztet a Pitman-féle gyorsírásra (például: fonetikai alapokra épül és a magánhangzók jelölési technikája is hasonló).⁶⁹

II. 2. A latin betűs írás

Annak ellenére, hogy török közvetítéssel arab betűk is eljutottak magyar területre, mert az általuk kifejlesztett sziaqatot⁷⁰ használták a pénzügyigazgatás külön írástípusaként a megszállt magyarországi részekben, a kereszténység felvételével mégis a *latin betűket* fogadták el a magyarok.⁷¹

A kereszténység felvétele együtt járt a latin műveltséghez való csatlakozással és a latin ábécé átvételével. De a latin ábécé nem tartalmazta a tipikusan magyar hangokat („ty”, „gy”, „cs”, „ü”, „ny”), így ezek átírása problémás volt. Csak századokkal később vált egységessé a magyar betűk írása, és alakult ki a magyar helyesírás rendszere.⁷²

⁶⁴ Wass Albert: Magyar örökségünk. Kráter Műhely Egyesület, 2001. 20. o. Idézi: Friedrich i. m. 48. o.

⁶⁵ Dittler Ferenc: Az ősi magyar rovásírás és mai alkalmazásai. Kiadja a HUN-idea Szellemi Hagyományörző Műhely, Budapest 2006. 46. o.

⁶⁶ Forrai i. m. 116. o.

⁶⁷ Robinson, A.: Az írás története. Jászöveg Műhely Kiadó, Budapest 2003. 43. o.

⁶⁸ Kaszab Gyula – Soóky Andrea – Gulyás Jenő István: Hamis vagy valódi? Írásszakértés és jogismeret mindenkinek. Grafodidakt Grafológusképző és Személyiségfejlesztő Központ, Budapest 2003. 157. o.

⁶⁹ Robinson i. m. 43. o.

⁷⁰ Kéki i. m. 72. o.

⁷¹ Fazekasné Visnyei i. m. 22-23. o.

⁷² F. Visnyei Irma, Gulyás Jenő István, Katona Ágnes, V. Vékony Györgyi: A grafológia alaptankönyve. Grafodidakt Grafológusképző és SZEMÉLYISÉGFEJLESZTŐ KÖZPONT, Budapest 2000. 17. o.

A 18. században többféle írásmód létezett egymás mellett, amelyek közül a kötővonalakkal ellátott *unciális írás és az állóbetűs kapitális írás* vált uralkodóvá. Ezeket a *jobbra dőlt kurzív írás* váltotta fel, majd elterjedt a kísérő vonalakkal ellátott és díszített *irodai írás*.⁷³

A 19. században Gönczy Pál hatására az *ütem(üteny)írás* vált általánossá, amely elnevezését arról kapta, hogy a diákoknak vezényszóra, közepes ritmusban kellett írniuk. Az írás dőlt betűs, felfelé tartó vékony hajszálvonalat és lefelé húzott vastag árnyékvonalat alkalmazott. Az írásrendszer részletes és alaposan kidolgozott volt, ennek ellenére több betűformával is elkezdtek kísérletezni a századfordulón.⁷⁴

A 20. század első harmadában a szépírás került előtérbe, de tanították a *díszítő és a rondírást* is. A *kalligrafikus szépírás* magyar változata az angol Castairs betűmintái alapján készült, amely 1906 és 1948 között volt használatos.⁷⁵ Főbb jellegzetességei: betűszárak jobbra dőlése, ovál betűk ellipszis formája, (hirtelen, vagy fokozatosan) vastagított lefelé húzott vonalból és vékony felfelé húzott vonalból építkezés, egyforma méretű vonalközökben elhelyezett zónák (mindhárom), alapvonalon (a középső vonalköz alja) írás, betűk szélessége 1-2-3 ellipszis, bevezető vonal hosszú és alapvonalról induló, végvonallal hosszú és a középső segédvonalig ér, szóköz egy kisbetű szélességű, zónaarányok 1:1:1, egy- és a kétzónás betűk aránya 1:2,5 (hosszú szárak), betűk dőlése 50-68° közötti, ékezetek a betű fölött elhelyezve, nagybetűk csigás bevezető vonallal indulóak, árkados kötésmód és a betűk alakja nem változik a szóban elfoglalt helyzetük miatt.⁷⁶

Az 1925-ös tantervet követően sokan bírálták a szépírást, mert bonyolultnak és nehezen írhatónak tartották. Olyan reformot kívántak, amely lehetővé teszi a megszakítás nélküli vonalalkotást, az egyszerűséget, a kényelmes írhatóságot. Ezért a Luttor Ignác által 1927-re kikísérletezett *zsinórirást* kezdték tanítani. Az új írásmódot, egyrészt a vonalminőség (amely mindenhol egyforma vastag és a betűk árnyékolatlanok), másrészt a kötöttség miatt (a szó leírásakor nem lehetett felemelni a tollat és a kötővonalak betűfűzéssel, kis visszatérő hurokkal kapcsolódtak, az ékezeteket csak a szó leírása után lehetett kitenni) nevezték el zsinórirásnak. Mintául a német Sütterlin (1917) és az osztrák Legrün (1924) egybekapcsolt írása szolgált. Végül a Lutor Ignác és Oldal Anna által kialakított változat terjedt el. A zsinórirás főbb jellemzői: a betűsor képzetes alapvonalon futó (tehát nincs alapvonal, a betűk szinte lebegnek), betűk szélessége 1-2 körátmérő, bevezetővonal változó indulású (a szóbeli

⁷³ F. Visnyei, *Gulyás, Katona, V. Vékony* i. m. 18. o.

⁷⁴ Fazekasné Visnyei i. m. 40. o.

⁷⁵ F. Visnyei, *Gulyás, Katona, V. Vékony* i. m. 18. o.

⁷⁶ Fazekasné Visnyei i. m. 41. o.

elhelyezkedéstől függően), végvonal rövid (a szó végén lévő oválbetűknek nincs végvonaluk), betütávolság 1 körátmérő, szótávolság 2 körátmérő, zónaarányok 1:1:1, betűszarak dőlése 90° (állóírás), ékezetek a betű fölött elhelyezve, nagybetűk egyszerűsítettek, betűfűzés kötött (hurkolt), kötésmód árkádós (kivétel: kis „r”), és a betűk formája változó a szóban elfoglalt helyük szerint.⁷⁷

1945 után megsokasodtak a zsinórással szembeni kritikák, mert a sajátos hurkolás, a mesterkéeltség, az előnytelen betűformák és a bonyolult kapcsolási mód miatt, a diákok írása szinte olvashatatlaná vált. Az iskolák államosítását követően (1948. június 15.) átmenetileg több normaírás létezett egymás mellett, végül egységesen a Gerlóczy Lajosné által kidolgozott *egyszerűsített (modern) álló írást* kezdték tanítani. Az új ábécéskönyv 1956-ban jelent meg, a normaírás betűinek alakítását Csoma Vilmos által szerkesztett tanítói kézikönyv tartalmazta. 1963-ban átdolgozták a normát és az addig ferde 45°-os vonallal kapcsolt betűket, ezt követően c-s kötésmóddal kapcsolták. Az egyszerűsített c-s kötéses modern álló írás főbb jellemzői: betűk dőlése 90° (álló írás), körformára épített, mázolt vonalvezetés, 4 majd 3 mm-es vonalközben elhelyezett, alapvonal kiemelt (ezen ülnek a betűk), betűk szélessége 1-2 körátmérő, kezdővonal az első vonalköz közepéről induló, betűk közötti távolság fél-kétharmad betűszélesség, szóköz 1,5-2 betűszélességű, zónaarányok 1:1:1, ékezetek a betűk fölött középen elhelyezve, nagybetűk egyszerűek, kötési technika c-s kötés, kötési mód árkádós, ékezetek és áthúzások a szó leírása után kerültek elhelyezésre. Az egyszerűsített c-s kötéses (modern) álló írás még napjaikban is használatos.⁷⁸

Az 1970-es évektől az írás színvonala a diákok körében (különösen felső tagozatban az írástempó gyorsításakor) egyre romlott és visszaesett az olvashatóság is, ezért új normaírás kikísérletezésébe kezdtek. Virágvolgyi Péter és Ligeti Róbert két lépcsőben próbálkozott az új normaírás kifejlesztésével 1975 és 1979, majd 1985 és 1990 között. Ennek eredményeként 1987-től kísérleti célból több iskolában is bevezették az új írásmódot, az *enyhén jobbra dőlt írást*. A Virágvolgyi-ábécéként is ismert rendszer főbb jellemzői: betűk dőlése 74°, nyitott ellipszis formára és parabolaívra épített, hangsúlyos és hangsúlytalan vonalú, vonalközben elhelyezett, alapvonal az első vonalköz alja, betűk minden helyzetben ugyanúgy íródnak, kezdő- és a végvonal rövid, betűk távolsága szűk (fél betűszélesség), szótávolság 1,5-2 betűnyi, zónaarányok 1:1:1, ékezetek a betű dőlés irányában a betű felett elhelyezve, nagybetűk egyszerűsítettek, kötés lendületvonallal, hajlítással és illesztéssel megoldott,

⁷⁷ Fazekasné Visnyei i. m. 42-44. o.

⁷⁸ Fazekasné Visnyei i. m. 44-46. o.

valamint a kötésmód árkados. Napjainkban az enyhén jobbra dőlt írás tanítása is elterjedt.⁷⁹ A Virágvölgyi-féle írásminta legjelentősebb újítása, hogy alkalmazkodott a kézírás fiziológiás jellegzetességeihez. Ezáltal a kéz kevésbé fárad el, az írás lendületesebb és gördülékenyebb, így gyorsabb és egyedibb.⁸⁰

A 21. századi Magyarországon az álló írás az általános (a legelterjedtebb) írásmód. De az idős írásban még visszaköszönnek a kalligrafikus szépírás és a zsinórirás betűformái. A fiatalok körében már, az egyre gyorsuló világhoz alkalmazkodva, a dőlt írás is felbukkan.

III. Összefoglalás

Az írástörténet tárgyalása során elkülönítettem az egyetemes és a magyar írástörténetet. Ebben a tanulmányban a magyar írástörténet nemzeti sajátosságait vázoltam fel, kitérve az írást megelőző jelrendszerekre, a rovásírássra és a latin betűs írásra.

A rovásírást tárgyaló részben ismertettem a magyar rovásírás eredetével kapcsolatos álláspontokat. Hangsúlyoztam jelentőségét, részleteztem a mai rovásírásos ábécé kialakulásának folyamatát. Bemutattam rovásírásos emlékeket és utaltam a régi rovásírásos feliratok nagymértékű pusztulásának okára, valamint felvillantottam a rovásírás továbbélésének lehetőségét.

A latin betűs írással foglalkozó részben kifejtettem, hogy a kereszténység felvételével tért át a magyarság erre az írásmódra. Megemlítettem a múltban egymás mellett alkalmazott különböző magyar írásrendszereket. Részletesen a 20. században kialakult fő típusokat mutattam be (a kalligrafikus szépírást, a Luttor Ignác féle zsinórirást, a Gerlóczy Lajosné által kidolgozott egyszerűsített (modern) álló írást és a Virágvölgyi ábécéként is ismert enyhén jobbra dőlt írást), mert ezek azok az írásmódok, amelyek a 21. században íródó, magyar nyelvű, kézírással készült írásokon megjelenhetnek.

⁷⁹ Fazekasné Visnyei i. m. 46-48. o.

⁸⁰ Balázs Zsuzsanna: Kell-e folyóírás a 21. században? (2015.09.08.)

Forrás: http://index.hu/tudomany/2015/09/08/iras_keziras_folyoiras_oktatas/ (letöltés ideje: 2017.11.05.)

Fajtai Krisztina

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

Átértékelt közigazgatási eljárás – az ügyfélbarát közigazgatás szempontjából

I. Az új közigazgatási eljárási kódex előzményei

A magyar jogalkotásban általános eljárási szabályok felállítására az első kísérlet a XX. század elején történt meg. Az első jelentős eljárási kódexünk az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (továbbiakban: Et.). Az Et. elfogadását közel negyed századdal követte az első jelentős novella, az Áe.¹ Ez természetesen köszönhető annak is, hogy az államszocializmus jogfilozófiája nem igényelte a törvényeket, így azoknak gyakori módosítását sem, az Áe. időbeni hatályának nagyobbik része viszont a rendszerváltozást követő időszakra esik, amikor szinte évtizedekig változtatás nélkül maradt hatályban.² A közigazgatási eljárásjog újraalkotását a 2004-ben hatályba lépett Ket.³ jelentette.

Ha a Ket.-ről beszélünk, szinte azonnal a módosítás szó juthat eszünkbe. A törvény első nagy – módosításait magába foglaló – novellája a 2008. évi. Ezen kívül is azonban hatálybalépése óta eltelt kevesebb, mint 14 év alatt több száz (több mint 750⁴) módosításon esett át. Nyilván az ezredfordulót követő gyors technológiai fejlődés (internet elterjedése, elektronikus levelezés, eltérő operációs platformok, okos telefonok) nagyban szükségessé tették a hatóságok és az ügyfelek közötti kapcsolattartás többszöri újragondolását, azonban az előbb említett mértékű módosítást nem támaszthatja alá csupán ez az ok. Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) általános indokolása is tartalmazza, hogy „több, mint 10 év alatt a Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, koherenciája meggyengült, és végül valamiféle ügyintézői kézikönyvvé vált, törvénybe nem való, ügyviteli jellegű előírásainak köszönhetően”.⁵ Az indokolás megemlíti további problémaként, hogy idővel egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, és gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogó általános jellegét. Megemlíthető az egymást

¹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításairól és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény

² Varga Zs. András: A közigazgatási hatósági eljárás törvény újraszabályozása. In: *Gerencsér Balázs- Berkes Lilla- Varga Zs. András* (szerk.). A Hazai és az Unió közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Pázmány Press, Budapest 275.o.

³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

⁴ Varga Zs. András i. m. 276. o.

⁵ Dr. Trócsányi László: Törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 51. o.

váltó kormányok közigazgatási szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos intézkedései, amelyek szintén szükségszerűen magukkal vonták az újabb módosításokat.

Továbbá itt kell szót ejteni arról is, hogy a közigazgatási hatósági eljárásoknak léteznek általános és különös szabályai. A Ket. számos ponton megsérti kizárólag általános jellegét, ezen felül pedig számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg. Az „ahány eljárás- annyi szabály” elv fenntarthatatlan, jogbiztonságra veszélyes, sőt az általános eljárási törvénynek éppen ennek létre nem jöttére kéne garanciaként szolgálnia. Az így kialakult szabályozás az ügyek intézését és a hatóságok színvonalas jogalkalmazását is megnehezíti, amely által csökken az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalma, melynek fontosságáról a későbbiekben lesz szó. A cél, a Ket. hatályát követően levonható következtetések alapján, az általános és különös közigazgatási szabályok rendbetétele.⁶ A fentebb leírtak alapján válik (és vált is) indokolttá egy új, általános, és jogelveknek megfelelő közigazgatási eljárásról szóló törvény megalkotása.

II. Az új Ákr. létrejötte

II. 1. Célkitűzések

Az új törvény létrejötténél a korábbi tapasztalatok mérlegelése alapján a következő célkitűzéseket kívánja elérni az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárások kapcsán. A törvény miniszteri indokolása elsőként egy igencsak általános, mégis sok mindent magába foglaló célt említ: az általános eljárási kultúra színvonalának növelése. Ebben benne foglaltatik az, hogy egy logikusabban felépített, közérthetőbb, és mindenképpen általánosabb, így ezáltal rövidebb törvény létrehozása volt a cél. Az Ákr. tartalmilag lényegesen rövidebb törvény szöveg mint a korábbi Ket., ennek oka, hogy csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek. Ez magával vonja azt is, hogy csupán 4 kivett eljárást ismer⁷, a korábbi kivett eljárások egyre növekvő számával szemben.

A törvény célja megteremteni az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogainak védelmét. Ez alatt nem csak a jogállamhoz kapcsolódó alapelveket kell érteni, hanem akár uniós irányelvekben (a „jó közigazgatáshoz” való jog), vagy hazai programtervekben (pl.: Magyar Zoltán közigazgatás fejlesztési programban) megfogalmazott kritériumoknak való megfelelést is. Itt kell megemlíteni az állampolgároknak az Alaptörvény

⁶ Hajas Barnabás: Általános? Közigazgatási? Rendtartás?. In: *Gerencsér Balázs- Berkes Lilla- Varga Zs. András* (szerk.). A Hazai és az Unió közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. 338-339. o.

⁷ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. (továbbiakban: Ákr.) 8.§ (1) bek.

XXIV. cikkében rögzített tisztességes ügyintézéshez való jogát, mely alapjog gyakorlati érvényre juttatására a törvény is törekszik.

II. 2. A kodifikáció

A kormány 2015. tavaszán elfogadta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepcióját és ennek előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Kormány határozatot. Majd felhívta az igazságügyi minisztert, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, készítsen előterjesztést az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezetéből a kodifikációs bizottság részvételével.

Az Ákr. előkészítésénél nem volt cél a jogintézmények megjavítása, de nem voltak kötve az előkészítő bizottság tagjai, csak a bürokrácia csökkentés során létrejött új szabályokhoz. 2016. szeptember 23-án az igazságügyi miniszter a Kormány képviselőjében benyújtotta az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslatot.⁸

III. Ügyfélbarátság: vizsgálati szempont indokolása

Az Ákr. számos újítást tartalmaz a korábbi eljárási szabályozáshoz képest. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a hazai közigazgatási eljárásban egyfajta paradigmaváltásra került sor, és alapján változtak meg egyes jogintézmények. Tanulmányomnak nyilván nem lehetett célja a Ket. és az Ákr. teljes összehasonlítása, hiszen utóbbi a közigazgatási eljárásban számtalan változást hozott. Számos szempont alapján lehetséges összehasonlítani a két eljárásrendet (hatály, jogorvoslati rendszer, elsőfokú eljárás valamennyi intézménye, stb.), azonban a választásom egy jogintézmény kimerítő összehasonlítása helyett, az új Ákr. valamennyi új jogintézményének egy szempont szerinti vizsgálatára esett: mégpedig a törvény ügyfelekre gyakorolt hatásaira, ha úgy tetszik a törvény ügyfélbarát közigazgatáshoz mért viszonyára.

Miért is fontos szempont az ügyfél a hatósági eljárásrend vizsgálatánál? Magyary Zoltán szerint az adminisztráció célja az eredményesség⁹. Az eredményesség sokféle képpen mérhető, de kétség nélkül egyik összetevője az ügyféli elégedettség. Magyary másik, igencsak sokszor citált mondata, hogy „a közigazgatás az emberekért van.” A közigazgatás célcsoportját az emberek alkotják, így nagyon fontos a közigazgatás és az emberek viszonya. Meg kell említeni, hogy az idők folyamán sokat változott az ember állammal szemben, ahhoz képest elfoglalt pozíciója. Elsőként az alattvalóból lett polgár, ezt követően pedig a polgár

⁸ Dr. Hajas Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás - Ket.kontra Ákr. In: Új Magyar Közigazgatás, 2016.8. évfolyam, 4. szám, 18-25. o.

⁹ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 22. o.

alakult át ügyféllé.¹⁰ Ezen fejlődésnek korunkbeli stádiuma, hogy a közigazgatás fejlesztése azon irányba halad, hogy az ügyfél a közigazgatási eljárásban ne a hatósággal szemben, hanem a hatóság melletti egyenlő partnerként jelenhessen meg, és a közigazgatás szolgáltató jellege kerülhessen az előtérbe. Ezt a tendenciát ma már számos ügyfélt megillető, eljárási alapelv garantálja, melyek közül a tisztességes eljáráshoz való alapelvet az Alaptörvényünk alkotmányos rangra emelte.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”¹¹

Az Alaptörvényünk az uniós mintát követve¹² rögzíti a tisztességes eljárás alapelvét, amely azonban önmagában minimálszabályokat jelent. Az ügyfélbarát közigazgatás elve ennél több, ezt meghaladja. Az ügyfélbarátság - a korábbi tendenciával ellentétben, mikor csupán a jogállamiságból levezethető származékos jogelv volt- ma már a Magyar Zoltán közigazgatás fejlesztési programból levezethető elv.¹³ A Ket. is lényeges lépéseket tett az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása irányába: „a közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”¹⁴

Ügyfélbarát közigazgatásnak egységesen elfogadott fogalma ugyan még nem létezik, mégis megpróbálom a következőkben összegyűjteni annak legfontosabb elemeit:

- tisztességes eljáráshoz való jogelvben benne foglalt jogok (pártatlanság, gyorsaság, anyanyelv használat, stb.)
- az eljárásrendre vonatkozó normaanyag közérthető, egyszerű, könnyen hozzáférhető, megismerhető (továbbá maga az eljárás is érthető az ügyfél számára)
- az eljárások költségtakarékosak
- az eljárás hatékony, gyors és ügyféli elégedettséget hoz magával

Elmondható tehát, hogy a tanulmány vizsgálatának célja nem annak bebizonyítása, hogy az új Ákr. valamelyik közigazgatási eljárást érintő, jogtudomány által általánosan elfogadott irányelvbe ütközne, hiszen nyilván ezek érvényre juttatására az Ákr. már célkitűzéseiben is igyekszik. A vizsgálat inkább az ügyfél szempontjából felmerülő, és egyelőre még jövőbeli

¹⁰ Fábán Adrián: A Közigazgatás és az emberek kapcsolata egykor és ma. In: Csefkó Ferenc (szerk.). A közigazgatás és az emberek. Pécs 2013. 35. o.

¹¹ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

¹² Ld. Alapvető jogok Chartaja. 41. cikk (1) bek.

¹³ Navrasics Tibor: A tisztességes ügyintézéshez való alapjog- ügyintézés a járási hivatalokban. Acta Humana 2013/1. sz.

¹⁴ Ket. 7.§

gyakorlati problémákra helyezi a hangsúlyt, melyek a kiterjesztett ügyfélbarátság érvényesülését csorbíthatják.

IV. Az újragondolt közigazgatási eljárás

Számos tanulmány, és szakirodalmi forrás található a Ket. elavultságát és működésképtelenségének témájában. Az Ákr. már első olvasatra teljesen más mind koncepciójában, mind felépítésében, ezen felül számos új jogintézményt vezet be, új fogalmakat használ. Mellőzőm azonban többek között a „jogerős” határozat kifejezés helyett a „véglegesség” fogalmának bevezetésével kapcsolatos dilemmák ismertetését, vagy akár a jogorvoslati rendszer változása kapcsán a közigazgatási per általánossá tételével együtt járó, az elsőfokú határozat bíróság általi megváltoztatásának jogával kapcsolatos okfejtést, mely a hatalmi ágak elválasztása szempontjából érdekes kérdés lehet. Ezeket az újításokat nem kívánom a teljesség igényével mind felsorolva összehasonlítani a Ket.-tel, a továbbiakban ezért kizárólag a legfontosabb változásokat emelném ki, melyek az ügyfelekre valódi hatást gyakorolhatnak.

IV. 1. Törvény hatályával kapcsolatos változások

A Ket.-tel kapcsolatban sokszor felmerül, hogy problematikussá vált, hogy valójában nem volt általános jellege, mert nem érvényesült valamennyi közigazgatási eljárásban általánosan. Ennek indokát a Ket. hatályában kell keresni.

A jelenleg hatályos eljárási törvény hatályával kapcsolatban 3 szintű megoldást alkalmazott:

- általános érvényesülési szabályok, valamennyi Ket. hatálya alá tartozó eljárásra
- Kivett eljárások, melyekre a Ket. hatálya nem terjedt ki, és melyek az évek és a módosítások során folyamatosan bővültek. Ez párhuzamba állítható azzal is, hogy a Ket. egyre speciálisabb szabályokat is magában foglalt, melyek nyilván egyre kevesebb eljárásra voltak alkalmazhatóak általánosan.
- Részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások köre, vagy azok eljárások, melyekben a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.¹⁵

Ezzel szemben, az Ákr. a valóban általánosan érvényesülésre törekvés tükrében lényegesen kevesebb, és tételesen meghatározott kivett eljárásokat ismer, melyekre nem terjed ki a hatálya. Ezek valóban olyan eljárások, melyek jellegüknél fogva más típusúak, más

¹⁵ Hajas Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. Jogtudományi Közlöny 2017/06. sz. 295. o.

fogalmakkal dolgoznak, és a céljuk sem egyezik a többi, és nagyobb csoportot jelentő hatósági eljárással. A törvény hatálya nem terjed ki:

1. szabálysértési eljárásra
2. választási eljárásra, népszavazási kezdeményezésre és népszavazási eljárásra
3. az adó- valamint vámigazgatási eljárásra
4. menekültügyi és idegenrendészeti eljárásra, valamint az – állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével- az állampolgársági eljárásra.

A kivett eljárások csökkenése, és az Ákr. valamennyi- kivett eljáráson kívüli- hatósági eljárásban való általánosan érvényesülő jellege segítheti a jogalkalmazó munkáját is, azonban az ügyfelek szempontjából is átláthatóbb szabályozást nyújt. A jogbiztonság követelményével kevésbé összeegyeztethető az a megközelítés, amit a Ket. hatályával kapcsolatban tapasztalunk, hiszen az ügyfél számára egyértelműen bonyolultabb az eligazodás az adott ügyére irányuló eljárásra vonatkozó szabályok megismerése. Kijelenthető, hogy az Ákr. hatálya megfelel a korábban csorbát szenvedett jogbiztonság követelményének, és erősíti az ügyfélnek azon jogát, hogy valós lehetősége legyen megismerni és eligazodni a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokban.

IV. 2. Viszlát, általános ügyintézési határidő-, szia, sommás eljárás

A jelenleg hatályos eljárási törvényünk ismer egy fogalmat, amelyet azóta a törvényalkotó minden bizonnyal megbánt: az általános ügyintézési határidőt. Ezzel a fogalommal, mint utóbb kiderült, az a baj, hogy se nem általános, se nem csökkenthető, ha pedig csökkenthető, akkor pedig nem tudja a hatóság betartani. Nem minősült a Ket. gyakorlata során általánosnak az „általános ügyintézési határidő”, mert léteztek a határidőbe be nem számító időtartamok.¹⁶ Ilyen volt többek között a szakértői vélemény elkészítésének, vagy a fordítás idejének időtartama, stb. Ennek köszönhetően annak ellenére, hogy az általános ügyintézési határidő 21 nap, az eljárás kezdetekor sem a hatóság nem tudta felmérni és pontosan tájékoztatni, sem az ügyfél nem volt tisztában azzal, hogy az eljárás pontosan várhatóan mennyi időt vesz igénybe, mikor születik döntés. Ennek eredményeképp számos eljárás elhúzódott, mely már sérthette bizonyos esetekben az ügyfélnek azon jogát, hogy ügyeit a hatóság ésszerű határidőn belül elintézzék.¹⁷

Az évek során számos hiábavaló kísérlet született az ügyintézési határidő csökkentésére. Ezek nagyrészt azért nem jártak sikerrel, mert valamennyi ügyet 21 napnál rövidebb határidőn

¹⁶ Ket. 33.§ (3) bek.

¹⁷ Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

belül valóban nem lehet elintézni. A határidőkből való lefaragásra a Kormány bürokrácia csökkentéssel kapcsolatos rendelkezései is kísérletet tettek, azonban látható volt, hogy 21 napnál tovább nem rövidíthető hatékonyan. Így később a program – az Ákr.-t elővetítve – inkább az eljárások hatékonyságát, koncentráltságát elősegítő eljárásjogi jogintézményeket alakított ki.¹⁸

Régóta ismeretes a szakirodalomban, illetve főként a német közigazgatási jogra jellemző, a közigazgatási hatósági ügyek megkülönböztetése, méghozzá aszerint, hogy vannak olyan ügyek, melyek azonnal, vannak olyanok melyek egy rövidebb határidőn belül elintézhettek, és vannak olyan ügyek is, melyekben bonyolultságuk vagy összetettségük miatt, vagy akár mert többféle szakértelmet igényelnek, hosszabb idő alatt hozható meg a döntés. Ebből a szempontból jól differenciálható, három ügýtípusra, három különböző határidő, és eljárás válik irányadóvá. Az Ákr. szakít az általános ügyintézési határidő fogalmával, és a hatékonyabb, gyorsabb ügyintézés, valamint az ügyintézési határidők átlátható rendszerét az ügýtípusok differenciálásban látja megvalósulni, az előbb vázolt logikus rendszer szerint.

A fentiek alapján az Ákr. bevezeti elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást, azokban az ügyekben, melyekben a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre állt, nincs ellenérdekű ügyfél és a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel.¹⁹

Ha nincs ellenérdekű ügyfél, de a döntés mérlegelést igényel, azonban a benyújtott kérelem, és rendelkezésre álló adatok alapján a tényállás tisztázott, sommás eljárásnak van helye.²⁰ Ha e két kitétel közül valamelyik nem áll fenn, tehát van ellenérdekű ügyfél és/vagy a tényállás nem tisztázott a rendelkezésre álló adatok alapján, akkor a hatóság függő hatályú döntést bocsát ki 8 napon belül, amely az ügy teljes eljárásban való elintézését fogja jelenteni. Itt kiemelném, hogy ezáltal, legyen akármilyen Ákr. hatálya alá tartozó ügyről szó, legkésőbb nyolc napon belül vagy végleges döntés születik az ügyfél ügyében, vagy a függő hatályú döntés által tudomást szerez arról, hogy a hatóság ügyét teljes eljárásban dönti el, amely által világossá válik az döntéshozatal legkésőbbi időpontja is.

Teljes eljárás keretében a hatóságnak (szakvélemény beszerzésével, szakhatósági megkereséssel, fordítással, stb. együtt) hatvannapos határidőn belül az ügyet döntéssel le kell zárnia. Ez azt jelenti, hogy az elsőfokú eljárás főszabály szerinti maximális időtartama hatvan nap.

¹⁸ Ld. bővebben: Hajas B.: Újrango(mb/nd)olt... 293. o.

¹⁹ Ákr. 40.§

²⁰ Ákr. 41.§

Következésképp megállapítható, hogy habár új jogintézmények és fogalmak kerültek bevezetésre, melyek megismerése és alkalmazása nyilván a jogalkalmazó és az ügyfél számára is kihívás, azonban ezek olyan könnyen érthetően, és logikusan épülnek egymásra, hogy mégiscsak egyszerűbbnek tűnik a Ket. kusza szabályrendszeréhez képest. Az ügyfelek az ügyintézési határidőkkel könnyebben lesznek tisztában, hiszen az automatikus döntéshozatali eljárásban 1, a sommás eljárásban 8, a teljes eljárásban pedig legkésőbb 60 napon belül döntés születik. Az ügyintézési határidők kiszámíthatók, és kötöttek, mely növeli a jogbiztonság elvének való megfelelést, és elősegíti az ügyfélbarát közigazgatás kialakítását. Az ügyfajták elkülönítése által az Ákr. pedig nem fogja a Ket. azon gyakorlatát tovább vinni, hogy habár az ügyfélnek egy egyszerű megítélésű, gyorsan elintézhető ügye van, vagy akár csupán valamely okmánnyal vagy nyilvántartással kapcsolatban fordul a hatósághoz, annak elintézése az általános ügyintézési határidő miatt (plusz az elsőfokú hatóságok általános túlterheltsége miatt) azt csupán 21 nap alatt kerül elintézésre, és jellemzően ezen határidő végén.

IV. 3. A közigazgatás hallgatásának szankcionálása

Az ügyfélbarát közigazgatás elvének egyik legjelentősebb célkitűzése az ügyfél és a hatóság közötti alá-fölé rendeltségi viszony megszüntetése. A hatóság az ügyféllel szemben „erőfölényben” van, alapvetőleg nem egyenrangú felek, amelyet érezve az ügyfél kiszolgáltatva érezheti magát, és az a kép alakulhat ki benne, hogy a hatóság valamiféle a kötelességeket diktáló szerv. Ezt kiküszöbölendő a hatóságnak megfelelő tájékoztatást kell nyújtani az ügyfélnek, az ügyfélt megillető eljárási jogosítványait nem sértheti meg. Tudniillik, hogy az ügyfélnek vannak az eljárással kapcsolatos jogosítványai és kötelezettségei, mely kötelezettségek nem teljesítése szankciókat (pl.: hiánypótlás elmulasztása eljárás megszüntetését eredményezi) von maga után. Annak érdekében, hogy egyenrangú felekről beszélhessünk a mérleg másik oldalán, a hatóságnak is vannak eljárással kapcsolatos jogai és kötelezettségei is. Ezekhez a kötelezettségek megszegéséhez is kapcsolódnak szankciók, azonban ezek sokszor a gyakorlatban nem tudtak megfelelően működni.

A hatóság egyik legfontosabb kötelezettsége az ügyintézési határidők betartása, az eljárás határidőn belüli döntéssel való lezárása. Ennek szankciója a jelenleg hatályos eljárási törvényünkben is megtalálható, a gyakorlatban azonban nem jutott érvényre:

„Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért

megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.”²¹

A közigazgatás hallgatásának gyakorlatban megfigyelhető szankció nélkül hagyását az alapvető jogok biztosának egyik ügye példázza²². Az alapvető jogok biztosa egy 2015-ös ügyben megállapította, hogy sérti a jogbiztonság elvét, ha a másodfokú hatóság nem kívánja a határidő túllépése miatt az elsőfokú hatóságot az illeték megfizetésére kötelezni, arra való hivatkozással, hogy az elsőfokú szervek túlterheltek, esetleg szakember hiánnyal küzdenek. Ebben az esetben nem ad lehetőséget a Ket. mérlegelésre, mégis ez sok esetben megtörtént.²³ Az Ákr. a hatóság mulasztása, vagy határidők megszegése esetén alkalmazandó szankciókról a következőképp rendelkezik.

1. Függő hatályú döntés esetén a döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy

a) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételeért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,

b) a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,

c) a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.²⁴

Továbbá a függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. A felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.²⁵

2. Egyéb esetekben, ha a hatóság

a) határidőben nem hoz függő hatályú döntést,

b) az ügyintézési határidőt túllépi - és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye -, vagy

c) az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

²¹ Ket. 33/A. § (1) bek.

²² AJB 2784/ 2015.

²³ Boros Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra) szabályozásához. Új Magyar Közigazgatás. 2016/ 4. sz. 7. o.

²⁴ Ákr. 43.§ (2) bek.

²⁵ Ákr. 43.§ (4) bek.

az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.²⁶

A Ket. és az Ákr. törvényszövegének összehasonlításából is kitűnik, hogy az új szabályok lényegesen összetettebben biztosítják az ügyfelek joghoz jutását a hatóság mulasztása, határidők meg nem tartása esetén. A függő hatályú döntés még a hatóság jogsértésének bekövetkezése előtt tájékoztatja, és egyben biztosítja az ügyfelet a határidő mulasztásából származó következményekre. Ha tehát az ügyek ésszerű elintézésének elvével ütközően, a határidő túllépésére kerül sor, az ügyfél jogsérelme a szolgáltatási díj (vagy tíz ezer forint) visszatérítésével, sőt függő hatályú döntés kibocsátása esetén a kérelmezett jog gyakorlásával kárpótól a hatóság. E rendelkezésből kitűnik, hogy az Ákr. tükrözi azon, ügyfélbarát közigazgatásnak megfelelő elgondolást, hogy a közigazgatás, mint szolgáltatás, az ügyfelekért működik egyáltalán.

IV. 4. Hatóságok együttműködésének kialakítása

Az ügyfél szempontjából fontos, hogy ne hatóságtól hatóságig legyen küldve, ezzel bonyolítva ügyének elintézését. Erre egy könnyen érthető példa, mikor a szülő gyermeke születését követően a gyermek anyakönyvi kivonatát, lakcím kártyáját, adókárttyáját intézi, valamint különböző családtámogatási ellátásokat (gyed, gyes, anyasági támogatás, stb.) igényel. Csupán ezen ügyek megindításához két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell a Ket. alapján felkeresnie a szülőnek személyesen, mely a különböző határidők miatt jellemzően többször is előfordulhat.

Az Ákr. a fenti probléma megoldását abban látja, hogy a létrehozza a hatóságok együttműködésének törvényi alapját, az ún. kapcsolódó eljárás intézményének bevezetésével. „Ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (a továbbiakban: kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti.”²⁷

A kapcsolódó eljárás alapján tehát lehetővé válik a fenti példánál maradva, hogy a szülő csupán egy hatósággal létesít kapcsolatot. A kérelmet nyilván ahhoz a hatósághoz nyújtja be az ügyfél, amely a továbbá eljárások lefolytatásának előfeltétele. A folyamat elején álló hatóság egy fajta „főhatóságként” válik közvetítőjévé a további hatóságok eljárásai és az ügyfél közötti kapcsolatnak. Így az elsőként eljáró hatóság továbbítja a döntését, valamint a

²⁶ Ákr. 51.§

²⁷ Ákr. 45.§

rendelkezésre álló egyéb adatokat a kapcsolódó eljárásban résztvevő hatósághoz, és annak döntéseit is az elsőként eljáró hatóság fogja közvetíteni az ügyfél számára.²⁸

Az ügyfél ebből annyit fog csupán érzékelni, hogy egyetlen egy hatósággal való kapcsolatfelvétellel sikerült a célját elérni, amelyhez azonban a jelenleg hatályos szabályozás szerint, több egymásra épülő eljárás szükséges. „Egyablakos ügyintézként” emlegetett újítás minden kétség nélkül kedvezőbb az ügyfél számára, és gyorsabb, egyszerűbb ügyintézkést tesz lehetővé.

IV. 5. Jogorvoslati rendszer változásai

Az Ákr. egyik legnagyobb újítása a jogorvoslati rendszer változásaival kapcsolatos. A magyar közigazgatás fejlődése során kialakult ugyanis, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv döntései ellen benyújtott fellebbezést egy másodfokú közigazgatási szerv vizsgálja felül. Felmerült azonban az új szabályozás előkészítésénél, hogy más nyugati államokban (pl. Németország) már alkalmazott, és modern közigazgatási elveknek megfelelően, kerüljön ki a jogorvoslat a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre.

Ennek alapján az Ákr. a jogorvoslati eljárások közül a közigazgatási pert veszi alapul, azaz az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat.²⁹ Fellebbezéssel az ügyfél akkor élhet- habár nem az elsődleges jogorvoslati eszköz - ha a törvény kifejezetten megengedi. Ez összesen két esetet foglal magában:

- Ha határozatot a járási hivatal vezetője, vagy önkormányzat szerve
- ill. rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.³⁰

A jogorvoslati rendszer teljes áttekintése, és kimerítő elemzése helyett rátérnék az ügyfeleket érintő, a közigazgatási per elsődlegességével járó következményekre. Itt kell megemlíteni azt is, hogy a közigazgatási peres és nem peres eljárásokról szóló törvény (Kp.) szabályozza részletesen ezt a tárgykört, az Ákr. csupán a legfontosabb, illetve a kapcsolódási pontot jelentő kérdéseket tárgyalja e tekintetben.

Habár az Ákr. még nem lépett hatályba, így gyakorlata sincs még, néhány óvatos következtetésünk lehet a jövőre nézve, melyeket a szakirodalom, és a témában írt tanulmányok is alátámasztanak. Az ügyfél számára elsősorban a gyorsaság és az eljárással járó költségek fontosak, hiszen az idejéről és pénzéről van szó. A gyorsaság kérdését vizsgálva kettős következtetést vonhatunk le. Egyrészt a bírósági eljárás ügyintézési

²⁸ Hajas Barnabás: Újrango(mb/nd)olt... 297. o.

²⁹ Ákr. 114.§ (1) bek.

³⁰ Ákr. 116.§

határideje valószínűleg meghaladja a másodfokú közigazgatási szerv ügyintézési határidejét, másrészt azonban végleges döntés hamarabb születik egy adott ügyben, mint a Ket. által kialakított jogorvoslati rendszer esetén, hiszen az elsőfokú döntést követően – a fellebbezéssel támadható döntések esetét kivéve – a bírósági fórumrendszer következik, melynek eljárása végleges döntést von maga után.

A bírósági fórumrendszer működtetése közigazgatási ügyekben több, költségekkel kapcsolatos kérdést felvetethet az ügyfelek számára. Már a keresetlevél benyújtása is vélhetően távolabb áll az átlag állampolgároktól, mint egy fellebbezés megírása. A keresetlevélben, azon kívül, hogy indokolni kell, meg kell jelölni, hogy miből származik a jogsérelem. Habár a legújabb információk alapján a keresetbenyújtás formanyomtatványon fog történni közigazgatási per esetén, ennek megírása több esetben ügyvédi segítség,- sőt sok esetben az eljárás során jogi képviselő igénybevétele jelent, így ügyvédi költségeket is fog maga után vonni. A keresetbenyújtás illetékfizetési kötelezettséget is von maga után, melynek a célja, hogy arra ösztökéljék az ügyfeleket, hogy végig gondolják, érdemes-e pereskedni.³¹ A bírósági eljárást tovább drágíthatja a szakértők igénybevétele. Egyes nézetek szerint azonban ez azért nem drágítja tovább az eljárást, mert a bíróság a korábban már a hatóság által igénybevett szakértői véleményt tekinti majd alapul. Többletköltséget jelent az ügyfeleknek továbbá, hogy szemben azzal, hogy korábban a másodfokú hatóságok illetékessége egy-egy megyére terjedt ki, a reform által a másodfokú hatóságnak számító Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékessége általában 2-3 megyére terjed ki.³² Ez azt jelenti példának okáért, hogy egy siófoki ügyfél közigazgatási pere a pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon fog zajlani, hiszen a törvény értelmében e bíróságnak Somogy, Tolna és Baranya megyére van illetékessége. Így az ügyfélnek jelentős útiköltségei lesznek jogorvoslati kérelem benyújtása esetén. A fentiek alapján kijelenthető, hogy a jogorvoslati eljárás vélhetően több költséggel fog járni az ügyfél számára, mint a korábbi közigazgatási fórumrendszeren belüli jogorvoslat által kialakított rendszer. Rozsnyai Krisztina sorait idézve: „A jogállamiság hasonló a demokráciához. Nem egy olcsó dolog.”³³

A fellebbezéssel támadható jogorvoslati eljárás szabályai sem maradtak a régiek. Azon kívül, hogy a fentebb említett két esetben van helye csupán fellebbezésnek, a fellebbezést indokolni kell, abban csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az

³¹ Interjú Rozsnyai Krisztinával. In: Jegyző és Közigazgatás 2016/4.

³² A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13.§ (3) bek.

³³ Interjú Rozsnyai Krisztinával. In: Jegyző és Közigazgatás 2016/4.

ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.³⁴ A poszt-szocialista országok ismerik leginkább a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszthető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, és amelyet a hatóság felettes szerve bírál el.³⁵ Így korábban kialakult az a hibás gyakorlat, miszerint a másodfokú eljárás gyakorlatilag csupán az elsőfokú eljárás megismétlését jelentette. Ez a változás is a végleges döntés mielőbbi meghozatalát segíti elő.

Összegzésként elmondható a jogorvoslati rendszer változásaival kapcsolatban, hogy a bírói függetlenség, a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakadó döntési folyamatok átláthatóságának javulása, a bírósági döntések publikálása hozzájárulnak a megismerhető és kiszámítható joggyakorlat hazai megszilárdulásához.³⁶ Mégis azt gondolom, ódzkodnak az ügyfelek attól, hogy „bírói ügyeik” legyenek. Ehhez hozzátevéődik a jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó költségek emelkedése is, amely együtt egyfajta visszatartó erőként is hathat az ügyfelekre jogorvoslati kérelmük benyújtásához.

V. Összegzés

A törvény, és a vonatkozó szakirodalom vizsgálatát követően megfogalmazott következtetéseim összességében egy pozitív képet adnak az Ákr. újításairól. Valóban sikerült a Ket. tapasztalataiból tanult hibákat kiküszöbölni, és a célkitűzéseknek megfelelő eljárási kódexet alkotni. Az ügyfelekre vonatkozóan is számos pozitív újítást tartalmaz a törvény. Ilyen például, hogy valóban rövid, áttekinthető, könnyen érthető szabályozás jött létre, mely a régi elavult és sikertelen jogintézményeket félretéve öntött tiszta vizet a pohárba. A jogállamiság elveinek még inkább megfelelő, és az ügyfélbarát közigazgatás programját elősegítő intézmények kerültek kialakításra.

Ügyfelek szempontjából csupán a költségek emelkedését, a jogorvoslati eljárás nehezkesebb igénybevételét emelném ki a reform hátrányaként, mely nem elhanyagolható, hiszen a költségtakarékosság vaskosan része az ügyfélbarát szabályozásnak.

Véleményem szerint azonban az új rendszer megismerése, és joggyakorlata segíti visszaszerezni az ügyfeleknek a már majdnem elvesztett közigazgatásba vetett bizalmát.

³⁴ Ákr. 118.§ (2) bek.

³⁵ Dr. Trócsányi László: Törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 104. o.

³⁶ Uo.

Nagy Katalin

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagozatvezetője

A jogorvoslati rendszer legfontosabb változásai a közigazgatási eljárásjogban

Az Országgyűlés 2016. december 6-án elfogadta a 2016. évi CL. törvényt az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.), amely 2018. január 1-jén fog hatályba lépni. Az új jogszabály hatálybalépésével a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatályát veszti. Az Ákr. hatálybalépése számos újdonságot jelent a közigazgatási eljárásjogunkra nézve, jelen tanulmány a jogorvoslati rendszer átalakításának kérdésével foglalkozik. A közigazgatási eljárásjog e területe alapjaiban fog átalakulni 2018-tól, és a reform az ügyfelekre nézve az alapvető jog gyakorlási módjának megváltozását fogja jelenteni. Tanulmányomban röviden érintem magát a jogorvoslathoz való jog tartalmát, érvényesülésének kritériumait, majd a Ket-ben ismert jogorvoslati eljárásokat az Ákr-beli szabályzásukkal hasonlítom össze.

I. A jogorvoslathoz való jog

A jogorvoslat fogalmát sem a jelenleg hatályos Ket. sem az Ákr. nem rögzíti, ennek ellenére fontos annak meghatározása. Szamel szerint „az érdekelteknek azt a jogát, hogy az általuk hibásnak tartott aktus semmisségének megállapítását, kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett kérjék, jogorvoslatnak nevezzük”.¹ A jogorvoslati eljárások célja mindig valamilyen jogi vagy a döntés tartalmában jelentkező hibának a kiküszöbölésére irányul. A jogi hiba előállhat egyrészt azért, hogy a hatóság a döntése tárgyi jogot, jogszabályt sért, másrészt sértheti valakinek az alanyi jogát, jogos érdekét.²

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE) 13. cikke alapján a részes államok kötelesek biztosítani a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kialakult joggyakorlata konkretizálja, hogy mikor tekinthető egy jogorvoslat hatékonynak. Eszerint a hatékonyság feltétele mindenekelőtt az, hogy arra a kérelmezőnek alanyi joga van. A hatékonyság feltétele továbbá, hogy a felülvizsgálat érdemi

¹ Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957. 96. o.

² Bana Ádám: Fellebbezés a közigazgatási eljárásban.

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bana_adam__fellebbezes_a_kozigazgatasi_eljarasban\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bana_adam__fellebbezes_a_kozigazgatasi_eljarasban[jogi_forum].pdf) (2016. 06. 28.)

legyen, a jogkör gyakorlója megváltoztathassa, hatályon kívül helyezhesse a vitatott döntést. Elengedhetetlen követelmény, hogy a felülvizsgálati jogkör gyakorlója a kérelem érdemét, tény- és jogkérdéseket is vizsgálhasson. Az EJEE 13. cikke nem a jogorvoslat bizonyos fajtáihoz való jog biztosítását köti ki, tehát abból nem következik a közigazgatási rendszeren belüli jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, sem pedig az, hogy minden döntés esetében lehetővé kell tenni a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. (Az EJEE úgy fogalmaz, hogy hazai hatóság általi felülvizsgálat biztosítása kötelező.) A hangsúly azon van, hogy érdemi felülvizsgálat igénybevételére legyen lehetőség.³

Az Alaptörvény szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”⁴. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvényben nevesített alapvető jog, a rá vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A jogorvoslathoz való jog nem korlátlan, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁵ Alaptörvényünkkel összhangban álló korlát lehet, ha a törvény meghatározza a jogorvoslati kérelmek tárgyát, benyújtásának feltételeit, határidejét, az elbírálásukra jogosult fórumok körét. A mindenkor közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény ezen alaptörvényi keretek közt határozhatja meg a jogorvoslati rendszer felépítését. Az eljárási szabályokkal szemben követelmény annak biztosítása, „hogy a jogorvoslat útján a bármilyen irányból bekövetkező jogsérelem valóban és érdemben orvosolható legyen.”⁶

Az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások területén jelentős változást fog hozni. Míg a Ket. alapján a közigazgatási szervek által hozott döntéseket főszabályként fellebbezéssel, tehát egy másik, felettes közigazgatási szerv általi vizsgálatot kérelmezve lehet megtámadni, az Ákr. szerint ilyen esetben elsősorban közigazgatási pert kell indítani, azaz bíróság jár el. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvényben meghatározott általános jogorvoslati jogosultság gyakorlására 2018. január 1-jétől a legtöbb esetben a korábbtól lényegesen eltérő módon lesz lehetőség.

II. A Ket. és az Ákr. jogorvoslati rendszerének összehasonlítása

³ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁵ Vö. Alaptörvény I. cikk (3) bek.

⁶ Barabás Gergely-Baranyi Bertold-Kovács András György: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Complex Kiadó, Budapest 2013. 718. o.

A Ket. 96. §-a szerint „a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.” A Ket. jogorvoslati eljárásnak a kérelemre induló eljárásokat nevezi, míg a hivatalból induló eljárások döntés-felülvizsgálati eljárásként vannak megjelölve. Az Ákr. a jogorvoslathoz való jog tekintetében szinte szó szerint átveszi a Ket. 96. §-ban foglalt rendelkezését. Így önálló jogorvoslatnak főszabályként változatlanul a határozatok ellen van helye, a végzések általában csak az érdemi döntéssel együtt támadhatók meg. Az Ákr. nem hoz változást azon a téren, hogy hibás, sérelmes hatósági döntések mind kérelemre, mind hivatalból orvosolhatók. Terminológiai változás csupán, hogy a döntés-felülvizsgálati, hivatalból induló eljárásokat „hivatalból induló jogorvoslati eljárásokként” nevesíti.⁷

A Ket. négyféle kérelemre induló jogorvoslati, és háromféle döntés-felülvizsgálati eljárást különböztet meg. Előbbiek a fellebbezési eljárás, a bírósági felülvizsgálat, az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján induló eljárás.⁸ Ezen eljárások alanyi jogot biztosítanak a jogosultak számára, hogy jogorvoslati kérelmüket, amennyiben az a törvényben előírt feltételeknek megfelel, a hatáskörrel rendelkező hatóság érdemben elbírálja, és a megtámadott határozat vagy végzés felülvizsgálatának eredményét akkor is döntésbe foglalja, ha a jogosult kérelmének nem ad helyt.⁹ A hivatalból történő döntés-felülvizsgálati eljárások pedig a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében, a felügyeleti eljárás keretében, valamint az ügyészi felhívás nyomán indulnak.¹⁰ Az Ákr a hivatalból induló eljárások körén lényegében nem változtat, azokat a 113. § (2) bekezdésében sorolja fel: a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében; a felügyeleti eljárás; valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. Az Ákr. az egyik leglényegesebb változást a kérelemre induló jogorvoslati eljárások területén hozza. Elsőszámú jogorvoslati lehetőségként a közigazgatási pert jelöli meg, ezután említi csak a fellebbezést. A Ket. által szabályozott másik két jogorvoslati eszközt, az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást megszünteti.¹¹

⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁸ Vö. Ket. 97. § (2) bek.

⁹ Barabás – Baranyi – Kovács i. m. 718-719. o.

¹⁰ Vö. Ket. 97. § (3) bek.

¹¹ Pecze Balázs: A közigazgatási hatsági eljárás jogorvoslati rendszerének változásai 2018. január 1. napját követően.

II. 1. A kérelemre induló eljárások

A Ket. szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a fellebbezés a rendes jogorvoslati eljárás, a másik három jogorvoslati eszköz pedig rendkívüli, mivel már jogerőre emelkedett döntések felülvizsgálata érdekében igényelhetők. A fellebbezés, az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás a közigazgatás rendszerén belül zajlik. A jogalkotó álláspontja e szabályok megalkotásánál az volt, hogy a közigazgatás keretei között az ügyfelek jog- és érdekséremlme gyorsabban, hatékonyabban nyer orvoslást, mint bírósági úton. „A bírói felülvizsgálat funkciója egy külső, a közigazgatási rendszertől elkülönült, egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás rendszerébe tartozó, független szerv által végzett törvényességi kontroll, amelyet a bíróság a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerébe beépülő jogorvoslati eljárás keretében gyakorol.”¹² Ennek megfelelően a bíróság elé csak meghatározott ügyek vihetők, a bíróság hatásköre, és a felülvizsgálat terjedelme is korlátozott.

Az Árk. alapjaiban szakít a Ket. jogorvoslati rendszerével. A közigazgatási hatósági döntések megtámadásának főszabályává teszi a közigazgatási per megindítását, emellett a fellebbezés csak másodlagos jellegű. Ez a változás szorosan összefügg a közigazgatási bíráskodási rendszer kiteljesítésével. A törvényhozó e változást azzal indokolja, hogy „a közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztikai adatok szerint az ügyfelek elenyésző számban (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20 %-ban) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada kerül bíróság elé. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést a magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.”¹³ A törvényhozó úgy véli továbbá, hogy a bírósági jogorvoslat lehetőségének kiszélesítésével csökkenthető a korrupciós kockázat a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságából eredően. Ezzel átláthatóbbá fog válni a döntési folyamat, és a döntések publikációja révén kiszámíthatóvá válik a joggyakorlat.¹⁴

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/pecze_balazs_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras_jogorvoslat_valtozas_2018_januar\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/pecze_balazs_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras_jogorvoslat_valtozas_2018_januar[jogi_forum].pdf) (2016. 06. 25.)

¹² Barabás-Baranyi-Kovács i.m. 719. o.

¹³ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

¹⁴ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

II. 1. 1. Fellebbezés

A Ket. szerinti fellebbezést főként az ügy érdemében hozott elsőfokú határozatok hibáinak orvoslására lehet igénybe venni. Fellebbezésnek minden határozat ellen helye van, kivéve, ha azt törvény kifejezetten kizárja.¹⁵ Végzések elleni fellebbezésre főszabályként csak akkor van lehetőség, ha a végzés eljárást megszüntető, egyébként pedig a végzés járulékosan, az érdemi döntéssel együtt támadható meg ezen jogorvoslati eszközzel. A Ket. a 98. § (3)-(4) bekezdéseiben felsorolja azokat az eseteket, amikor fenti eseteken kívül a végzés önállóan fellebbezhető.

„Önálló fellebbezésnek van helye

- a) az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- b) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító,
- c) az eljárást megszüntető,
- d) az eljárás felfüggesztését kimondó vagy a felfüggesztésre irányuló kérelmet elutasító,
- e) a 33/A. §-ban meghatározott fizetési kötelezettséggel kapcsolatos,
- f)
- g) az eljárási bírságot kiszabó,
- h) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- i) az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott és
- j) a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló első fokú végzés ellen.”¹⁶

E kivételek meghatározása azért indokolt, mert esetükben a hibás végzéssel okozott jog-, illetve érdeksérelem orvoslására nem nyújt biztosítékot a határozat, vagy a megszüntető végzés ellen benyújtott fellebbezés. A felsorolt kivételek listája nem taxatív, a Ket. 98. § (2) bekezdése szerint törvény más végzések ellen is lehetőséget adhat a végzés önálló fellebbezéssel való megtámadására. Az elsőfokú végzések megtámadásának szabályai a másodfokú eljárásban és a végrehajtási eljárásban hozott végzésekre is irányadóak.

Amennyiben a hatóság valamely ügyben hivatalból vizsgálja felül saját döntését – például módosítja, visszavonja azt – az új döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye,

¹⁵ Ezeket a kivételeket a Ket. 100. §-a sorolja fel.

¹⁶ Ket. 98. § (3) bek.

mint amilyen a módosított, visszavont döntés ellen volt. E fellebbezési lehetőség nélkül, mivel a hatóság ez esetben is hivatalból hoz döntést, sérülne az ügyfél jogorvoslathoz való joga.¹⁷

Ahogy már fentebb írtam, a Ket-hez képest az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetében a fellebbezést nem általános jelleggel biztosítja az elsőfokú határozatokkal szemben, hanem csak abban az esetben, amikor azt törvény kifejezetten megengedi. Fellebbezési kérelemnek tehát csak abban az esetben van helye, ha azt vagy az Ákr., vagy valamely ágazati törvény kifejezetten lehetővé teszi.¹⁸ Az Ákr. 116. § (2) bekezdésében nevesíti azokat a határozatokat, amelyek ellen fellebbezési kérelmet lehet benyújtani. Ez mindösszesen két esetben lehetséges: ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy ha rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. A törvény értelmezése szempontjából kérdéses, hogy mit kell érteni helyi önkormányzat szerve alatt, mivel a jogalkotói indoklás ebben a körben egyedül a jegyzőt nevesíti.

„Ehhez képest Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testületbizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. Önkormányzati döntést pedig a képviselő-testület, továbbá a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester és a jegyző hozhat.”¹⁹

Mivel az Ákr. helyi önkormányzati szervet említ, és az Mötv. – mint e fogalom szempontjából háttérjogszabály – egyéb szerveket is nevesít a jegyzőn kívül e körben, álláspontom szerint a képviselő-testület felhatalmazásával az Mötv.-ben felsorolt valamennyi képviselő-testületi szerv által hozott határozat ellen fellebbezési kérelemmel lehet élni.

A Ket-hez hasonlóan az Ákr. is nevesíti azokat a végzéseket, amelyek ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ezek a következők:

- „a) ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- b) ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- c) kérelmet visszautasító,

¹⁷ A döntés-felülvizsgálati eljárások szempontjából kivételt képez a Ket. 115.§-a szerinti felügyeleti eljárás, amely során a felügyeleti szerv által végzett rendkívüli eljárás tulajdonképpen egy fellebbviteli jellegű felülvizsgálat. Így a felügyeleti eljárásban hozott döntések nem fellebbezhetők, ellenük bírói felülvizsgálatnak van helye. *Barabás, Baranyi, Kovács i. m. 723. o.*

¹⁸ *Pecze i.m. 7. o.*

¹⁹ *Pecze i.m. 7-8. o.*

- d) eljárást megszüntető,
- e) eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- f) eljárási bírságot kiszabó,
- g) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- h) a zár alá vételt vagy lefoglalást, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- i) az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- j) az iratbetekintési jog korlátozásra irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- k) az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen.”²⁰

Az Ákr. szerint önállóan fellebbezhető végzések köre a Ket-hez képest bővebb, azonban ez a felsorolás taxatív.²¹

Ahogy a Ket. (100. §), az Ákr. is felsorolja azon döntéseket, amelyek ellen nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét. Az Ákr. 116. § (4) bekezdése szerint az alábbi esetekben nincs helye fellebbezésnek:

- „a) ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- b) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést
- c) a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- d) ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- e) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- f) ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.”²²

A fenti felsorolás, és a Ket. 110. §-a között van átfedés, de az Ákr. szűkíti azon döntések körét, amelyek ellen nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét. Ennek oka lehet többek között az, hogy az új szabályozás szerint már eleve szűk körben jöhet szóba a fellebbezés, mint jogorvoslati eszköz.

II. 1. 1. 1. A fellebbezésre jogosultak köre

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján fellebbezési jogosultság azt a személyt illeti, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási hatóság, szerv döntése sérti. A Ket. 98.

²⁰ Ákr. 116. § (3) bek.

²¹ Míg a Ket. 98. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy törvény az önálló fellebbezést egyéb esetben is lehetővé teheti.

²² Ákr. 116. § (4) bek.

§ (1) bekezdése szerint fellebbezésre az ügyfél jogosult. Az ügyfél fogalmát a Ket. 15. §-a határozza meg, a (4) bekezdés alapján ide értve azt a hatóságot is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, valamint az olyan civil szervezeteket, amelyeknek jogszabály adott ügyben ügyféli jogállást tesz lehetővé. A Ket. 98. § (4) bekezdése szerint önálló fellebbezéssel élhet az eljárás egyéb résztvevője is, de csak az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen.²³ Ennek indoka, hogy a hatóság végzése, határozatának rájuk vonatkozó rendelkezése (pl. tanút megillető költségtérítés) ugyanúgy sértheti a jogaikat, jogos érdekeiket, annak ellenére, hogy nem minősülnek ügyfélnek.²⁴ Az eljárás egyéb résztvevője saját jogán nyújthat be fellebbezést ezekben az esetekben, ám ez nem akadályozza annak, hogy a határozat többi része jogerőre emelkedjen. A törvény olyan végzések megtámadására is biztosít lehetőséget, amelyeknek nem az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a címzettje (pl. ügyféli jogállás megtagadása, iratbetekintési kérelmet elutasító végzés ellen.) A fentebb írtak alapján összességében megállapítható, hogy a Ket. az Alaptörvényénél szélesebb körben állapítja meg a fellebbezésre jogosultak körét.

Az Ákr. 116. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy fellebbezést csak az ügyfél, vagy az nyújthat be, akire nézve a döntés kifejezett rendelkezést tartalmaz. Az ügyfél mibenlétére vonatkozó szabályokat az Ákr. lényegesen leegyszerűsíti.²⁵ A törvény 10. §-a szerint ügyfél, az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. Ennek megfelelően ügyfélként csak az jöhet szóba, akinek az ügygel kapcsolatos közvetlen érintettsége van. Ágazati törvény vagy kormányrendelet adott ügyfajtákban meghatározhat olyan személyi és szervezeti kört, akiket az ügyféli minőség külön vizsgálata nélkül, az adott eljárásban jogszabály alapján ügyféli jogállás illeti meg. Egyes ügyfajtákban az ügyféli kör szűkebb, mint az eljárások többségében, ilyen esetekben ágazati törvény határozza meg az ügyféli jogállás igazolásának módját.²⁶ Az Ákr. a fellebbezésre jogosultak körében nem nevesíti kifejezetten az eljárás egyéb résztvevőit. Ez a személyi kör a Ket. szabályozása szerint is csak az elsőfokú határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó végzés ellen fellebbezhetett. Az Ákr. rendszerében az eljárás egyéb résztvevői változatlanul igénybe vehetik a szóban forgó jogorvoslati eszközt, amennyiben a hatósági döntés rájuk nézve rendelkezést tartalmaz.

²³ Az eljárás egyéb résztvevőjének minősül a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, az ügyfél képviselője és a hatósági közvetítő.

²⁴ Bana i. m. 19. o.

²⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

²⁶ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

II. 1. 1. 2. A fellebbezési jogosultság és határidő

A Ket. szerinti nincs meghatározott jogcímhez kötve a fellebbezési jogosultság. Ezek szerint az ügyfél amennyiben a hatóság döntését sérelmesnek tartja, hivatkozhat bármely anyagi jogi vagy eljárásjogi rendelkezés megsértésére, de fellebbezési ok lehet a döntés célszerűtlensége, méltánytalanságára is. A 2015. évi CLXXXVI. törvény hatálybalépése óta a fellebbezést minden esetben indokolni kell, míg korábban ez csak akkor volt kötelező, ha ezt törvény írta elő. Ennek oka az, hogy csak kellően megalapozott fellebbezést nyújthassanak be az arra jogosultak. Ezen felül a Ket. 98. § (1a) bekezdése alapján a fellebbezésben nem lehet olyan új tényre hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt. A Ket-hez hasonlóan az Ákr. sem köti jogcímhez a fellebbezési jogosultságot, és szintén előírja a fellebbezéshez kapcsolódó indokolási kötelezettséget. Az új szabályozás szerinti fellebbezési kérelemben is hivatkozhat az ügyfél mind jogsérelemre, mind érdeksérelemre. Az Ákr. 118. § (2) bekezdése kimondja, hogy „a fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.” Kikötés azonban, hogy a fellebbezés csak a megtámadott döntésre vonatkozhat, vagy azzal tartalmilag közvetlenül összefüggő okból történhet, valamint az adott jog-, illetve érdeksérelemnek az adott döntésből közvetlenül adódónak kell lennie. Az Ákr. ez utóbbi kikötése a Ket-hez képest szűkíti a fellebbezési lehetőséget.²⁷

A jogorvoslathoz való jog garanciarendszerében lényeges elem, hogy a jogorvoslat lehetőségével jogszabályban előírt határidőn belül lehet élni. Fontos, hogy ez a határidő úgy legyen meghatározva, hogy a jogosultak a jogszabályban meghatározott lehetőségükkel ténylegesen élni tudjanak, legyen idejük benyújtani jogorvoslati kérelmüket.²⁸ A Ket. 99. § (1) bekezdése szerint fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ez a határidő szubszidiárius jelleggel meghatározott, ugyanis törvény vagy kormányrendelet 15 napnál hosszabb vagy rövidebb fellebbezési határidőt is megállapíthat. Ezt az eltérési lehetőséget a közigazgatási ügyek sokszínűsége, különbözősége indokolja.²⁹ A Ket. szerinti fellebbezési határidő nem jogvesztő jellegű, mivel ha azt a jogosult önhibáján kívül mulasztotta el, igazolási kérelmet nyújthat be az első fokon eljáró hatósághoz (amennyiben a hatóság ezt a kérelmet elutasítja, az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye). A fellebbezésre jogosult rendelkezési joga kiterjed a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról szóban vagy írásban való lemondásra.

²⁷ Pecze i. m. 9. o.

²⁸ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 725. o.

²⁹ Bana i. m. 23. o.

Amennyiben a lemondás szóban történik, a lemondást jegyzőkönyvbe kell foglalni. A fellebbezési jogról történő lemondó nyilatkozat nem vonható vissza, a lemondással a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válik.³⁰ A Ket. nem említi külön eljárási intézményként a fellebbezés visszavonását, ám a fellebbezésre jogosultnak ez a lehetősége is következik a törvény különböző rendelkezéseinek együttes értelmezéséből, a rendelkezési jogából. Ha tehát az ügyfél úgy dönt, hogy nem kívánja megvárni a másodfokú hatóság döntését, fellebbezési kérelmét visszavonhatja. Ezzel az elsőfokú döntés szintén jogerőre emelkedik. Amennyiben az elsőfokú döntés ellen több ügyfél fellebbezett, a hatóság az eljárást csak akkor szünteti meg, ha minden ügyfél visszavonja a fellebbezési kérelmét.³¹

A fellebbezés határidejét illetően az Ákr. nem változtat a Ket. azon szabályain, hogy a fellebbezési kérelmet a döntés közlésétől számított 15 napon belül kell benyújtani, változatlanul a döntést meghozó hatóságnál.³² A fellebbezésről való lemondásra, valamint a fellebbezés visszavonására vonatkozó szabályokban sem lesz különös változás 2018. január 1-jétől.

II. 1. 1. 3. A fellebbezés halasztó hatálya

A Ket. szerint, amennyiben a jogosult él a fellebbezési lehetőségével, ez főszabályként halasztó hatállyal van a hatósági döntés végrehajtására, így a döntésben foglalt jogok nem gyakorolhatók. A döntés tehát nem emelkedik jogerőre, amíg a jogorvoslati kérelmet nem bírálták el. Ez alól kivételt jelent, ha a döntés a Ket. szerint fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, vagy a hatóság nyilvánította a halasztó hatály kizárásával végrehajthatónak. A Ket. 101. § (5) bekezdése meghatározza azon eseteket, amelyekben a hatóság kizárhatja a halasztó hatályt (pl. életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén, nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekből stb.) A Ket. rendelkezése szerint fellebbezésre tekintet nélkül teljesíteni kell az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetést, pénzbeli ellátást, valamint az ezekkel egyenértékű pénzben kifejezhető természetbeni ellátást. Ezen felül az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek sincs halasztó hatálya. Amennyiben az ügyfél az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés ellen fellebbez, annak nincs halasztó hatálya a döntés fellebbezéssel meg

³⁰ Ám ez sem jelent abszolút jogvesztést, mivel ha az ügyfélnek később olyan ügydöntő újdonság jut tudomására, ami megváltoztathatta volna az alaphatározatot, arra hivatkozva új eljárást indíthat. Ha az ügyfél bizonyítja a döntés megváltoztatására képes új tény fennállását, az ügy nem minősül *res iudicata*-nak. Bana, 2016

³¹ Barabás - Baranyi - Kovács i. m. 725-726. o.

³² Ákr. 118. § (3) bek.

nem támadott rendelkezéseit illetően.³³ A végrehajtás megindítását elrendelő végzés ellen benyújtott fellebbezés szintén nem eredményezi a végrehajtás halasztását. Ha a fellebbezési kérelem benyújtásának nincs halasztó hatálya a végrehajtásra nézve, természetesen nem korlátozza az ügyfél fellebbezéshez való jogát.³⁴

Az Ákr. a fellebbezés halasztó hatályára vonatkozó rendelkezései tekintetében jóval szűkszavúbban fogalmaz, mint a jelenlegi szabályozás. A fellebbezés főszabály szerint halasztó hatályú a döntés végrehajtására nézve, kivéve, ha a hatóság azt azonnal végrehajthatónak nyilvánította. A törvényhozó csak az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezés halasztó hatályát zárja ki.³⁵ Véleményem szerint a hatóság az Ákr. hatálybalépése után is főként a Ket. 101. § (5) bekezdésében rögzített esetekben fogja a döntés azonnali végrehajthatóságát elrendelni, mivel ezekben az esetekben súlyos következménye lehet a késedelmes végrehajtásnak. A késedelemmel nem csak egyesek magánérdeke, hanem sokszor a közérdek is jelentősen sérülne.

II. 1. 1. 4. A fellebbezés különös szabályai

A Ket szabályozása szerint a közigazgatási szerv döntése elleni fellebbezést adott határidőn belül annál a szervnél kell benyújtani, amelyik a megtámadott döntést hozta. Ennek célszerűségi okai vannak, mivel az elsőfokú hatóságnál vannak az ügy iratai, azokat a saját állásfoglalásával küldi meg a másodfokú hatóságnak. Ez abból a szempontból is fontos, hogy az elsőfokú hatóság saját hatáskörében kijavíthatja, kiegészítheti, visszavonhatja a döntést, eleget tehet a fellebbezésben foglaltaknak, valamint vizsgálja, hogy helye van-e a fellebbezésnek, nem elkésett-e stb. Ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy döntése jogszabályt sért, döntését vissza kell vonnia vagy módosítania kell; ha azonban a döntés nem jogszabálysértő, de a hatóság egyetért a fellebbezésben foglaltakkal, a kérelemnek megfelelően módosíthatja, vagy visszavonhatja. Ennek feltétele, hogy ne legyen ellenérdekű ügyfél.³⁶ Az első fokú szerv érdemi vizsgálat nélkül utasítja el a fellebbezési kérelmet, amennyiben a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, a fellebbezés elkésett, nem az arra jogosult nyújtotta be, vagy az ügyfél a fellebbezési eljárási díjat, illetéket nem fizette meg. Az első fokon eljáró hatóság – ha nincs helye a fellebbezési kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, és a döntését nem javította ki, egészítette ki, módosította vagy nem vonta vissza – a fellebbezési határidő

³³ Ket. 101. §

³⁴ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 731. o.

³⁵ Ákr. 117. § (1)-(2) bek.

³⁶ Ket. 103. § (1)-(2) bek.

leteltétől számított nyolc napon belül köteles a fellebbezést az ügy összes iratával, valamint saját állásfoglalásával együtt a másodfokú hatóságnak megküldeni.

A másodfokú szerv nincs kötve a fellebbezési kérelemben foglaltakhoz a fellebbezés elbírálása során. Ebből az következik, hogy általában a fellebbezéssel megtámadott döntés azok a részei sem emelkednek jogerőre, amelyeket nem érinti az ügyfél kérelme. A másodfokú hatóság az elsőfokú döntést mind jogszerűségi szempontból, mind pedig abból a szempontból vizsgálja, hogy az elsőfokú hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során figyelemmel volt-e a döntés célszerűségének kívánalmára, illetve az ügyfél érdekeire. A Ket. 105. § (1) bekezdése alapján a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja (reformáció) vagy megsemmisíti (kasszáció). A reformatórius jogkör gyakorlása során a másodfokú hatóság az elsőfokú döntést mind az fellebbező ügyfél javára (reformatio in melius), mind pedig a fellebbező hátrányára (reformatio in peius) megváltoztathatja, így az ügyfél akár a korábbinál hátrányosabb helyzetbe is kerülhet. Összességében elmondható, hogy ugyanolyan terjedelmű a másodfokú hatóság hatásköre az elsőfokú döntés orvoslásának tekintetében, mint az elsőfokú hatóságé.³⁷

Jogszámban meghatározott esetben súlyosítási tilalom érvényesül. Ilyen esetekben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. Amennyiben a döntés jogszabályba ütközik, nem érvényesülhet a súlyosítási tilalom.³⁸

A Ket. 105. § (2) bekezdése alapján „ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.”

Ahogy fentebb már említésre került, a fellebbezést az Ákr. szabályai szerint is a döntést meghozó közigazgatási szervnél kell benyújtani. Az első fokú hatóság az új eljárásjogi törvény szerint is módosítja vagy visszavonja a döntését, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az jogszabályt sért. Az Ákr. a Ket. azt a rendelkezését is átveszi, amely szerint az elsőfokú hatóság abban az esetben is visszavonhatja, illetve a fellebbezési kérelemnek megfelelően módosíthatja a döntését, ha az nem jogszabálysértő, de az abban foglaltakkal egyetért. Ez a megoldás szintén csak akkor alkalmazható, ha nincs az ügyben ellenérdekű ügyfél. Az elsőfokú hatóságnak – a Ket-ben foglaltakhoz hasonlóan – fel kell terjesztenie a fellebbezést az ügy összes iratával együtt a másodfokú hatósághoz, amennyiben a megtámadott döntést

³⁷ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 737. o.

³⁸ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 738. o.

nem vonja vissza, vagy nem módosítja, egészíti ki vagy javítja ki a fellebbezésnek megfelelően. Az Ákr-nek ez a rendelkezése annyiban tér el a Ket-től, hogy nem írja elő az elsőfokú hatóság számára, hogy a fellebbezésről kialakított álláspontjáról nyilatkozzon a másodfokú hatóság felé. Míg a Ket. úgy rendelkezett, hogy az elsőfokú hatóságnak a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül kell felterjesztenie a fellebbezést a másodfokú hatóságnak, az Ákr. nem határoz meg ilyen pontos határidőt. Az új szabályozás szűkszavúan úgy fogalmaz, hogy ezt a fellebbezési határidőt követően kell megtenni. A fellebbezési határidő lejártának megvárása feltétlenül szükséges azért, hogy az ügyfél adott esetben élhessen a fellebbezés visszavonásának jogával, valamint előfordulhat, hogy a határidő lejártáig eddig nem ismert ügyfél jelentkezik, aki számára a fellebbezési határidőt biztosítani kell.³⁹ Az Ákr. nem hoz változást abban, hogy a másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, és mind reformatórius, mind kasszációs jogkörrel rendelkezik, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az elsőfokú döntés jogszabálysértő, vagy az ügyfél érdekei sérültek. Ha a döntés meghozatalához nem áll rendelkezésre elegendő adat, az Ákr. esetében is a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást, és hoz döntést. A fellebbezési eljárást megszünteti a másodfokú hatóság, amennyiben mindegyik fellebbező visszavonja a fellebbezését.⁴⁰ Összességében az Ákr. nem jelent lényeges változásokat a fellebbezési eljárás különös szabályait illetően, de az új törvény a Ket. számos erre vonatkozó részletszabályát elhagyja (pl. súlyosítási tilalom).

A jelenleg hatályos szabályozással szemben az Ákr. nem rendelkezik a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóság kijelöléséről. Amíg a Ket. 106. §-a erre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, az Ákr. még háttérjelleggel sem szabályozza a kérdést, mivel a hatósági jogkör telepítése anyagi jogi rendelkezésnek minősül. A jövőben a másodfokon eljáró hatóság kijelölését ágazati jogszabályok határozzák meg.⁴¹

II. 1. 2. A közigazgatási per

Az Ákr. újításai közül kiemelkedően jelentős, hogy a Ket-tel szemben a közigazgatási pert teszi a közigazgatási döntések elsőszámú megtámadási eszközévé. A fentebb említetteknek megfelelően, a törvény indokolása szerint a változtatás fő okai a jogorvoslati eszközök igénybevételére vonatkozó statisztikák, a korrupciós kockázat csökkentése, az döntéshozatal átláthatósága, valamint a joggyakorlat egységesítése.

³⁹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁰ Ákr. 119. § (1)-(7) bek.

⁴¹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

A jelenlegi szabályozás szerint a bírósági felülvizsgálat lehetősége nem általános, hanem csak akkor élhet vele az ügyfél, ha annak törvényi feltételei adottak. A Ket. 109. § (1) bekezdése szerint kizárt az önállóan nem fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálata, ezen kívül is csak a Ket. 100. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben, és akkor élhet az ügyfél e jogorvoslati eszközzel, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette. A Ket. 100. § (2) bekezdése lényegében azokat az eseteket határozza meg, amikor az ügyfél nem élhet a fellebbezés jogorvoslati eszközével (a nem fellebbezhető döntések közül csak az egyezséget jóváhagyó hatósági határozat nem lehet bírói felülvizsgálat tárgya). A jelenlegi szabályozás szerint végzés bírósági felülvizsgálatának akkor van helye, ha a Ket. alapján a végzés önálló fellebbezéssel támadható, és törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.⁴² A Ket. rendszerében a bírósági felülvizsgálatnak mind a fellebbezhető, mind pedig a nem fellebbezhető döntések esetében is további törvényi feltételei vannak, amelyeket a Pp. XX. fejezete, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Kpntv.) és más jogszabályok írnak elő. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a határozat anyagi jogerővel bír. Ez azt jelenti, hogy a hatóságnál ugyanabban az ügyben – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak. E rendelkezés sérelmével hozott új döntés semmis a Ket. 121. § (1) bekezdésének f) pontja alapján. Főszabály szerint a bíróság a közigazgatási hatóság határozatát hatályon kívül helyezi, és a hatóságot új eljárása utasítja. A Pp. által meghatározott esetekben azonban a bíróság a közigazgatási döntést meg is változtathatja (pl. szülői felügyeleti jogokkal kapcsolatos, örökbefogadást engedélyező határozat esetén). Ha a bíróság a jogerős döntés hatályon kívül helyezése mellett új eljárásra kötelezi a hatóságot, akkor a bírósági határozat rendelkező részében és indokolásában foglaltak kötik a közigazgatási hatóságot annak új eljárásában. Ha a hatóság új döntésében ezt nem tartja szem előtt, akkor a döntés szintén a Ket. 121. § (1) bekezdésébe ütközően semmis.⁴³ A Pp. 340. §-a szerint a bíróság ítéletével szemben fellebbezésnek nincs helye. Ez alól kivételt képezhet, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat ellen indították, ami ellen nincs lehetőség a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezésre.

Az Ákr. rendszerében az elsőszámú jogorvoslati eszköz a közigazgatási per, kivételes jellegűek azok az ügyek, amelyek esetében a törvény nem ezt a jogorvoslati fórumot írja elő

⁴² Ket. 109. § (1a) bek.

⁴³ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 745. o.

elsősorban. Az új közigazgatási hatósági eljárási törvény ezzel kapcsolatban nem tartalmaz részletszabályokat, azokat a szintén 2018. január 1-jén hatályba lépő 2017. évi. I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) fogja meghatározni. Az Ákr. 114. § (1) bekezdése szerint az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen indíthat közigazgatási pert. A Ket-hez hasonlóan, az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések nem lehetnek közigazgatási per tárgyai. Ha egy döntés ellen az ügyfél fellebbezéssel élhet, az csak akkor kerülhet bíróság színe elé, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és e fellebbezést elbírálták. Az Ákr. 114. § (2) bekezdése perindítási jogosultságot biztosít az ügyész számára is a hatóság véglegessé vált döntése ellen, amennyiben a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül eltelt. Ezen kívül az ügyész akkor is megindíthatja a pert, ha a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztotta.

Az Ákr. 115. §-a lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóság számára, hogy saját döntését a keresetlevélben foglaltak alapján módosítsa vagy visszavonja, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az jogszabályt sért. Ez egyfajta önkorrektív lehetőség, a keresetlevél tulajdonképpen kvázi-fellebbezési funkcióval is rendelkezik, csökkenti a bírósági ügyterhet. A döntés visszavonása, illetve módosítása nem csupán lehetőség a hatóság számára, azt mindenképpen meg kell tennie, ha a döntése jogszabályt sért. Abban az esetben, amikor a hatósági döntés nem ütközik jogszabályba, de a hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért, mérlegelhet abban a tekintetben, hogy a döntését visszavonja, vagy módosítja-e a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően.⁴⁴ Ennek feltétele, hogy az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél. Amennyiben a keresetlevél alapján a szakhatóság módosítja az álláspontját, a hatóság köteles a módosított szakvéleménynek megfelelően visszavonni vagy módosítani döntését. E rendelkezések nem eredményezik azt, hogy a közigazgatási hatóság elvonná a bíróság döntési jogát, az ügyféltől pedig a bírói felülvizsgálathoz való jogot, mivel a hatóság új döntése is bírói felülvizsgálat tárgya lehet. E lehetőség nélkül nem valósulhatna meg a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége.⁴⁵ Fontos korlátozást fogalmaz meg az Ákr. 115. § (4) bekezdése. Eszerint a hatóság saját döntését egy ügy kapcsán csak egyszer vonhatja vissza, módosíthatja. A hatóság köteles az új döntését a bírósághoz felterjeszteni, és amennyiben az ügyfél (felperes) keresetét így is fenntartja, a per tárgya a hatóság új döntése lesz.⁴⁶

⁴⁴ Pecze i. m. 6. o.

⁴⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁶ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

Az Ákr. rendszerében használt terminológia szerint az ügyfél a véglegessé vált döntéssel szemben indíthat közigazgatási pert. Az új szabályozás szerint a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg, de az Ákr. e tekintetben kivételeket határozhat meg. A döntés a közlésével válik véglegessé. A törvény indokolása szerint a jogalkotó szakítani akart a közigazgatási (alaki) jogerő fogalmával, így anyagi jogerő kizárólag bírósági döntéshez kapcsolódhat. A döntés véglegessége fogalom az alaki jogerő terminust váltja fel, azt fejezi ki, hogy az adott döntést a hatóság már nem változtathatja meg.⁴⁷

Az Ákr. indokolása szerint, ha az ügyet a közigazgatási bíróság elbírálta, kivételes jelleggel van lehetőség másodfokú közigazgatási bírósági eljárásra. Ezen kivételes eseteket azonban nem az Ákr., hanem a Kp. határozza meg.

II. 1. 3. Újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

Ahogy fentebb már utaltam rá, az Ákr. megszünteti a Ket. által szabályozott kérelemre induló jogorvoslati eljárások közül az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.

Az újrafelvételi eljárás jelenleg akkor indítható, „ha az ügyfélnek a jogerős határozattal lezárt ügyben a határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy elbírálása esetén az ügyfélre kedvezőbb határozatot eredményezett volna.”⁴⁸ A jogalkotói indokolása szerint az újrafelvételi eljárás szabályozását azért nem tartalmazza az új törvény, mivel a jogintézmény a gyakorlati alkalmazása nagyon ritka, nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.⁴⁹ E jogorvoslati forma ezzel nem szűnik meg véglegesen. Ugyan a közigazgatási eljárás általános szabályai között nem lesz többé szabályozva, ám egyes ágazati eljárásokban más törvények lehetővé tehetik az alkalmazását.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás feleslegessé vált az új törvényben. A Ket. rendszerében e jogorvoslati forma azért volt jelentőséggel, mert az

⁴⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁴⁸ Ket. 112. § (1) bek.

⁴⁹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵⁰ Az Ákr. jogalkotói indokolása szerint az új törvényben csak a közigazgatási hatósági eljárás valóban általános, közös szabályai találhatók meg.

egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva a jogorvoslat lehetősége. Az Ákr. rendszerében azonban ilyen esetben is lehetséges az egyezség megtámadása, így a rendelkezés elveszíti funkcióját. Az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket az Alkotmánybíróságról szóló törvény teljes körűen szabályozza.⁵¹

II. 2. Hivatalból induló eljárások

Az Ákr. indokolása szerint az alapvető különbségekre tekintettel továbbra is szükséges elhatárolni a kérelem alapú jogorvoslási formákat a hivatalból induló eljárásoktól. Itt is megjegyzem, hogy csupán terminológiai változást hoz az Ákr. ezen a téren. Amíg a Ket. „döntés-felülvizsgálati eljárásoknak” nevezte a hivatalból indított eljárásokat, az Ákr. a „hivatalból induló jogorvoslati eljárások” terminust használja. A Ket. szerint indítható döntés-felülvizsgálati eljárásokat az Ákr. átveszi.

II. 2. 1. A döntés módosítása vagy visszavonása

Az első és másodfokú hatóságok kötelezettsége az általuk hozott döntés *ex officio* visszavonása vagy módosítása, amennyiben az jogszabályt sért. A hatóságoknak ez a kötelezettsége mind a Ket., mind pedig az Ákr. szabályai esetében fennáll. Különbséget jelent, hogy az Ákr. szűkszavúbban határozza meg az erre vonatkozó rendelkezéseit, elhagyja a Ket-nek azokat a szabályait, amelyek az általános szabályokból levezethetők. Az Ákr. 120. § (1) bekezdése kiemeli, hogy amennyiben a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabálysértő, azt egy éven belül, legfeljebb egy alkalommal visszavonhatja vagy módosíthatja. Az a feltétel, hogy a döntést minden esetben csak egy alkalommal, egy éven belül lehet visszavonni vagy módosítani, a jogbiztonságot szolgálja.⁵² Az új törvény további rendelkezése szerint amennyiben törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a hatóság döntését a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Jelenleg a Ket. rendelkezései annyiban különböznek, hogy a kivételek között említi az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapításait, valamint nem tartalmazza a törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének lehetőségét.

II. 2. 2. Felügyeleti eljárás

⁵¹ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵² Ezzel szemben a Ket. e korlátozás alól engedett kivételt.

A felügyeleti eljárás, mint hivatalból indítható jogorvoslati eszköz lényege mind a jelenlegi szabályozás, mind pedig az Ákr. szerint az, hogy az adott ügyben eljáró hatóság eljárását, döntését a felügyeleti szerv megvizsgálhatja, és amennyiben szükséges, intézkedik a jogszabálysértő mulasztás felszámolása érdekében, illetve gyakorolja a törvényben meghatározott felügyeleti jogkört. Ez a felügyeleti jogkör a Ket. és az Ákr. szerint is a felügyeleti szerv döntés megváltoztatási (reformatórius), vagy megsemmisítési (kasszációs) jogában nyilvánul meg, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a hatóság döntése jogszabályt sért. Amennyiben a felügyeleti szerv kasszációs jogkörét gyakorolja, szükség esetén új eljárásra utasítja a döntést hozó hatóságot. Lényeges újítás, hogy az Ákr. 121. § (2) bekezdése alapján a felügyeleti szerv legfeljebb egy alkalommal változtathatja vagy semmisítheti meg a hatósági döntést, ezzel segítve az ügyek mielőbbi lezárását, míg a Ket. nem tartalmaz ilyen korlátozást.

„A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

- a) azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben elbírálta,
- b) semmisségi ok esetén a 121. § (4) bekezdésében foglalt idő eltelt,
- c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene,
- d) kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,
- e) azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.”⁵³

Az Ákr. 121. § (3) bekezdése e korlátozások közül egyedül a döntés megváltoztatásának, megsemmisítésének jogszabály általi kizártsága miatti, és a jogszabály által kikötött feltétel fenn nem állása miatti korlátozást mellőzi, egyebekben nem változtat a Ket. szerinti korlátozásokon. Az Ákr. elhagyja a Ket. rendelkezései közül a felügyeleti jogkör gyakorlása által előállt helyzet rendezésére vonatkozó szabályokat. Lényeges változás, hogy az Ákr. rögzíti azt, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntés megtámadása közigazgatási bíróság előtt történhet.⁵⁴

A Ket. 116. § általános rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy mely közigazgatási hatóság gyakorolja a felügyeleti jogkört. Az Ákr. rendszerében a felügyeleti szerv kijelölése, akárcsak a hatóságok és a másodfokon eljáró szervek kijelölése ágazati eljárási jogszabályok által meghatározott.⁵⁵

II. 2. 3. Ügyészi fellépés

⁵³ Ket. 115. § (4) bek.

⁵⁴ Ákr. 121. § (4) bek.

⁵⁵ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

Az Ákr. a Ket-hez hasonlóan tartalmazza az ügyészi fellépés lehetőségét közigazgatási hatósági ügyekben. Terminológiai változás, hogy amíg e jogorvoslati eszköz a Ket-ben „ügyészi fellépésként” szerepel, addig az Ákr-ben ez az elnevezés „ügyészi felhívás és fellépésre” egészül ki. Mindkét törvény esetében e jogorvoslati eszköz keretdiszpozícióként kerül szabályozásra, amelyeknek az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) ad tartalmat.⁵⁶ Az Ákr 122. §-a rögzíti a hatóságot terhelő kötelezettségeket, amelyek az ügyészi felhívás, illetve annak eredménytelensége esetén az ügyészi fellépés esetén állnak fenn. Az ügyészi felhívás, illetve fellépés esetén lehetőség van időkorlátozás nélkül a döntés módosítására (megváltoztatására) vagy visszavonására (megsemmisítésére) akár a hatóság saját hatáskörében, akár felügyeleti jogkörben. Ez a lehetőség a törvény értelmében akkor is adott, ha az a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály azt nem teszi lehetővé vagy korlátozza.⁵⁷

Az Ütv. 29. §-a értelmében az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok által egyedi, a bíróság által felül nem vizsgálat jogerős vagy végrehajtható döntések, hatósági intézkedések törvényességét. Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyész a hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított 1 éven belül felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. Amennyiben a felhívás nem vezet eredményre, akkor az ügyész a jogerős döntést közigazgatási per keretében támadhatja meg.⁵⁸ Jelenleg az ügyészi eljárás során az ügyész önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet az ügyészi fellépést megelőzően, ha a közigazgatási hatóság a fellépésre okot adó körülményt maga is orvosolni tudja. E felhívásban az ügyész 60 napos határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A hatóság, amely a felhívás címzettje az adott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy orvosolta a törvénysértést, amennyiben testületi döntést igényel az ügy elintézése, a testület összehívásáról intézkedett, vagy arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ez utóbbi esetben a hatóság kötelezettsége, hogy eltérő álláspontját indokolja. Ha a címzett hatóság nem tesz eleget a felhívásban foglaltaknak az ügyész által megadott határidőn belül, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért

⁵⁶ Pecze i. m. 11. o.

⁵⁷ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

⁵⁸ Pecze i. m. 11. o.

egyed, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani. Amennyiben a hatóság döntése olyan hiányosságban szenved, ami nem minősül törvénysértésnek, vagy az olyan, csekély jelentőségű törvénysértés, amely nem teszi indokolttá az ügyészi fellépést, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője köteles az álláspontjáról az ügyészt 30 napon belül értesíteni.⁵⁹

II. 2. 4. Semmisség

A jelenlegi szabályozás és az Ákr. is a hivatalból induló eljárások között, utolsóként rendelkezik a semmisségi esetekről. „A semmisségi esetek – szabály szerint – ex lege orvosolhatatlan eljárási szabálysértések. Egy döntéshez a semmisség jogkövetkezményét akkor indokolt rendelni, ha nem lehet mérlegelni azt, hogy az eljárási szabályszegéshez fűződő jogkövetkezmények mellőzéséhez esetleg jelentősebb érdek fűződhet, mint azok levonásához.”⁶⁰ A semmisségi okként meghatározott eljárási szabályszegésnek csakis a döntés megsemmisítése lehet a jogkövetkezménye. A semmisség tehát mindig a hatóságnak betudható jogellenes cselekményhez vagy mulasztáshoz kapcsolódik, olyan alaki hiba, amely az aktus abszolút érvénytelenségét eredményezi. Ha a döntés semmis, visszamenőlegesen kell kiiktatni azt a jogrendből, beleértve a döntéssel járó joghatásokat is, tehát úgy kell tekinteni, mintha nem is létezett volna. A hatósági döntés semmissége nem *ipso iure* következik be, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén meg kell semmisíteni. A döntés megsemmisítése mindig *ex tunc* hatályú. Mivel azonban a hatósági döntésekkel szemben fennáll a törvényesség vétele, az aktus érvénytelenségének megállapításáig az abból adódó jogok és kötelezettségek kikényszeríthetők.⁶¹

Az Ákr. 123. §-a sorolja fel a semmisségi okokat, amelyek fennállása esetén a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni. Ezek a súlyos eljárási hibák a következők: *a)* ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (az ideiglenes intézkedést kivéve), *b)* ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg, *c)* a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány, *d)* ha döntés

⁵⁹ Pecze i. m. 12. o.

⁶⁰ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 890. o.

⁶¹ Barabás - Baranyi – Kovács i. m. 981. o.

tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki, e) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el, f) ha a döntés tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy g) a döntés meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

E felsorolás több ponton egyezik a jelenlegi szabályozás szerinti semmisségi okokkal. Lényeges változást jelent azonban, hogy amíg a Ket. szerint a semmisség megállapításához jogerős bűnösséget kimondó ítélet szükséges, az Ákr. rendszerében a vádemelés elhalasztása is jogalapul szolgál erre. Jelenleg, ha büntetőügyben vádemelés elhalasztására kerül sor, a semmisség jogkövetkezményei nem vonhatók le. Az Ákr. törvényhozói indokolása szerint ha „az adott büntetőügyben az állam lemond a büntetőigényének érvényesítéséről, nem eredményezheti azt, hogy – a nagyközönség számára is felismerhető módon – bűncselekmény elkövetése által befolyásolt hatósági eljárásokban született döntések ne legyenek megsemmisíthetőek.” A vádemelés elhalasztása esetén csak akkor lehet a döntés semmisségét megállapítani, amennyiben a vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen eltelt.⁶²

Az Ákr. 123. § (2) bekezdése alapján a hatóság döntése semmisségi ok esetén sem semmisíthető meg, ha

„a) az az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta három év eltelt,

b) a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt, vagy

c) ahhoz a mellőzött, vagy megkeresni elmulasztott szakhatóság az 56. § (2) bekezdése szerint hozzájárult.”

E rendelkezések nem változtatnak a Ket. szabályozásán, a különbség csupán annyi, hogy jelenleg a közigazgatási eljárásjogi törvényünk nem nevesíti e kivételek között a szakhatóság hozzájárulását. A Ket. 121. § (5) bekezdése szerint, ha a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, (és a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki) időkorlátozás nélkül semmisíthető meg a döntés, feltéve, hogy az jóhiszeműen szerzett és

⁶² Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

gyakorolt jogot nem érint. Az Ákr. ezen nem változtat, de kiterjeszti e rendelkezést arra az esetre is, ha az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el.⁶³

III. Összegzés

Az Ákr. megalkotásával a törvényhozó azt a célt tűzte ki, „hogy a megszámlálhatatlan módosításon átesett és emiatt koherenciáját veszített Ket. helyébe lépve – a minden hatósági eljárásban közös szabályok minél egyszerűbb, közérthetőbb és tömörebb lefektetésével – segítse mind az ügyintézők munkáját, mind az ügyfelek joghoz jutását.”⁶⁴ A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere jelentősen megváltozik. A reform mindenek előtt a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat érinti, a hivatalból induló jogorvoslati eljárások csupán részletszabályaikban változnak. A fellebbezési eljárás és a közigazgatási per közötti hangsúlyváltozás alapvetően meg fogja változtatni az ügyfelek jogorvoslathoz való jogának gyakorlását, és a közigazgatásban dolgozó apparátusra, is lényeges hatással lesz. Az ügyfelek szempontjából kérdéses, hogy a közigazgatási per általánossá tétele a hatósági döntések megtámadása terén mennyire veti vissza a jogorvoslat igénybevételére való hajlandóságot, amennyiben úgy érzik, a döntés sérti jogaikat, jogos érdekeiket. A köztudatban a bírósági ügyek nemkívánatosak, drágák, és rendszerint elhúzódnak. Adott esetben e sztereotípiát elveheti az ügyfél kedvét a közigazgatási per megindításától. Az új törvény nagy feladat elé állítja a közigazgatási apparátust is, hiszen hatékonyan, az ügyfelek érdekeinek sérelme nélkül kell végrehajtaniuk a reformokat. A közigazgatási per általánossá tételével, 2018-ra a bíróságoknak felkészült közigazgatási ügyekben eljáró bírói karral kell rendelkezniük.

Az Ákr. hatálybalépésével a jogorvoslati rendszert érintő változások valóban a korrupció csökkenését eredményezhetik a független bírói felülvizsgálat, a döntések nyilvánossága révén, valamint a közigazgatási döntések terén egységesebbé válhat a joggyakorlat. Kétséges lehet azonban, hogy az új jogorvoslati rendszer a jelenleginél is jobban eltántoríthatja az ügyfeleket jogaik érvényesítésétől, és hogy a közigazgatási per általános alkalmazása nem teszi-e indokolatlanul hosszúvá, költségessé a jogorvoslati eljárást. Az Ákr. kétségkívül áttekinthető, letisztult, részletszabályoktól mentes szabályozását jelenti a közigazgatási hatósági eljárásnak, és talán ennek az általános jellegének köszönhetően kevésbé lesz kitéve rendszeres törvénymódosításnak. Véleményem szerint ugyanis jogbiztonságot és az ügyfélbarát eljárást leginkább a jogszabály-módosítások rendkívüli gyakorisága veszélyezteti.

⁶³ Ákr. 123. § (3) bek.

⁶⁴ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez fűzött indokolás.

Szijártó István

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

A *ius ad bellum*tól a kollektív biztonság rendszeréig vezető út állomásainak összehasonlítása

I. Bevezetés

A nemzetközi kapcsolatokra bináris rendszerként tekinthetünk abból a szempontból, hogy az államok közötti háborút béke, a békét pedig háború követte, és így tovább. Napjainkban e probléma feloldására nemzetközi viták békés rendezésének nemzetközi jogi kötelezettsége ad lehetőséget, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Alapokmányának 1. és 2. cikkén alapszik.¹ Az 1. cikk határozza meg az ENSZ céljait², míg a 2. cikk azokat az elveket, amelyeket mind a Szervezet mind pedig a tagállamok kötelesek betartani az ENSZ céljainak megvalósítása folyamatában. Ezek között találjuk az államok azon kötelezettségét, hogy úgy rendezzék nemzetközi vitáikat, hogy a nemzetközi békét és biztonságot, valamint igazságot közben ne veszélyeztessék³ és ezt egészíti ki a 2. cikk negyedik pontja, amely kötelezi az államokat, hogy tartózkodjanak nemzetközi kapcsolataikban az erőszakkal való fenyegetéstől vagy az erőszak alkalmazásától más állam területi integritásával vagy politikai függetlenségével szemben, illetve bármely más magatartástól, amely nem egyezik meg az ENSZ céljaival.⁴ Ez utóbbit tekintjük az erőszak nemzetközi jogi tilalmának. A nemzetközi béke és biztonság megőrzéséért az ENSZ Biztonsági Tanácsa, valamint a Közgyűlés a felelős. Ezt a rendszert nevezzük a kollektív biztonság rendszerének, amelyre már a Nemzetek Szövetsége is törekedett.

Az államok területi szuverenitása, függetlensége és egyenlősége mellett az imént említett szabályokra úgy tekinthetünk, mint a nemzetközi kapcsolatok keretszabályaira. Ugyanakkor e szabályok kikényszerítésére hagyományosan nincsenek a nemzetközi közösségben alkalmas szervek.⁵ Az ENSZ létrejöttétől számítva viszont a Biztonsági Tanácsnak pontosan ez a célja.

Dolgozatomban bemutatom a folyamatot, amely a *ius ad bellum*tól az erőszak tilalmáig vezetett és megvizsgálom, milyen fejlődésen mentek keresztül az egyes nemzetközi

¹ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 221-222. o.

² 1945. Egyesült Nemzetek Szövetségének Alapokmánya 1. Cikk. (továbbiakban: ENSZ Alapokmány).

³ ENSZ Alapokmány 2. Cikk 3. pont.

⁴ ENSZ Alapokmány 2. Cikk 4. pont.

⁵ Malcolm N. Shaw: International Law Sixth Edition. Cambridge University Press, Cambridge 2008. 1118. o.

szerződések, amelyek a háborút vagy az erőszak alkalmazását tiltották. Végül szembe állítom az ENSZ Alapokmányát ezen szerződésekkel, és bemutatom, hogy milyen innovációt tartalmaz hozzájuk képest.

II. A *ius ad bellum*tól a nemzetközi béke és biztonság rendszerének kialakulásáig

A nemzetközi kapcsolatok bináris rendszerét az európai jogközösség kialakulásától kezdve fogom bemutatni, mivel ekkorra alakultak ki a modern államok, amelyek szuverenitással rendelkeztek. Így tehát dolgozatomban ki fogok térni először az európai jogközösség kialakulására, és hogy miből alakult ki a korlátlan háborúindítás joga. Vizsgálom a Szent Szövetség által kialakított hatalmi egyensúlyt, majd az ezt követő választottbírói szerződések gyakorlatát. Kitérek a nemzetközi humanitárius jogra. Ezután pedig bemutatom a Nemzetek Szövetsége által létrehozott kollektív biztonság rendszerét, amelyet később az ENSZ alakított át és tett hatékonyabbá.

II. 1. A korlátlan háborúindítás joga (*ius ad bellum*)

A *ius ad bellum* kialakulása a nemzetközi jog klasszikus korszakának francia szakaszára tehető, ám fejlődése jóval korábbra visszanyúlik. A francia szakasz 1648-tól, a vesztfáliai békétől 1815-ig, a Szent Szövetség létrehozásáig tartott.⁶

A háborúindításhoz való jog fejlődését a középkortól érdemes vizsgálni, ugyanis korábban fel sem merült, hogy korlátozni lehessen egy közösség által egy másik közösséggel szemben alkalmazott erőszakot. Ekkor terjedt el a *bellum iustum*, vagyis az igazságos háború tana, amelyet Szent Ágoston dolgozott ki az ókor végén, s a középkorban Szent Tamás fejlesztette tovább. Az igazságos háború tana szerint a háborúra *ultima ratióként*, vagyis olyan lehetőségként kell tekinteni, amelyet csak akkor lehet igénybe venni, ha már más megoldás nem képzelhető el. Valamint az igazságos háború tana a háborúindítást további kritériumokhoz kötötte, mint például az erkölcsi értelemben vett jószándék, az arányosság és a siker reális esélye.⁷

Mindazonáltal a modern államok, és ezzel kapcsolatban a szuverenitás fogalmának kialakulása folytán az alapvetően az igazságos háború tanából eredő háborúindítás joga átalakult a valamennyi szuverén államot megillető korlátlan háborúindítás jogává, a *ius ad bellum*má. Ez a folyamat látható Macchiavellinél, aki A Fejedelem c. politikai munkájában

⁶ Bruhács: Nemzetközi jog I... 50. o.

⁷ Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): Nemzetközi jog. Wolters Kluwer Kft. Complex Kiadó, Budapest 2014. 35-36. o.

bizonygatta, hogy a cél szentesíti az eszközt, vagyis, hogy az uralkodó bármit megtehet az állam érdekében. Jean Bodin és Thomas Hobbs pedig már fogalmi szinten értekeznek a korlátlan háborúindítás jogáról, amely az állami szuverenitás egyik sarokköve.⁸ Lényegében a vesztfáliai béke után a szuverenitással, és ezáltal *ius ad bellum*mal rendelkező modern európai államok közösségét nevezzük európai jogközösségnek.

II. 2. A hatalmi egyensúly 1648-tól a boldog békeidőig

Az európai jogközösségben láthatjuk, hogy az államok korlátlanul rendelkeztek a háborúindítás jogával. A *ius ad bellum*ot egészen a választottbírói szerződésekig semmilyen nemzetközi szerződés nem korlátozta, de a gyakorlatban ott volt a hatalmi egyensúly, amely gátat szabott az államok folytonos háborúskodásának. A hatalmi egyensúly jelentése az, hogy a vesztfáliai béke utáni Európában semelyik hatalom nem tudott túlzott mértékű hódításba kezdeni, mert a többi hatalom összefogott ellene, és nem engedték, hogy megváltoztassa a *status quot*.⁹ Hangsúlyozni kell, hogy e rendszert nem nemzetközi szerződés hozta létre, hanem a háborúzó államok közötti békeszerződésekben és egyéb politikai szerződésekben, mint nemzetközi szerződésekben jelent meg gyakorlatként, ezért az utrechti békét és a Szent Szövetséget fogom vizsgálni, hogy bemutassam a hatalmi egyensúly működését.

A vesztfáliai béke után a Német-római Birodalom szétesett, a központi hatalom teljesen legyengült és formálissá vált. Ennek köszönhetően a francia abszolút monarchia meg tudott erősödni.

A spanyol örökösödési háború (1701-1714) azért tört ki XIV. Lajos és a Habsburg dinasztia osztrák ága között, mert 1700-ban III. Károly, az utolsó spanyol uralkodó meghalt és mind a francia Bourbonokkal és az osztrák Habsburgokkal is közeli rokonságban állt. A hatalmi egyensúly abban mutatkozik meg, hogy az európai hatalmak (Anglia és Hollandia) tartottak egy spanyol-francia hegemoniától, ezért a Habsburgok oldalára álltak.¹⁰ Az örökösödési háború a hatalmi egyensúly jegyében zárult, vagyis az utrechti béke azt a célt szolgálta, hogy megakadályozza a francia hegemoniát, így megtiltotta azt, hogy Spanyolországot Franciaország beolvassza.¹¹

⁸ Bruhács: Nemzetközi jog I... 49. o.

⁹ Kende – Nagy – Sonnevend – Valki (szerk.): i. m. 37. o.

¹⁰ Kosáry Domokos: A Magyar és Európai Politika Történetéből. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 559. o.

¹¹ Kalmár János: A hatalmi egyensúly jegyében. Az utrechti békerendszer és a szatmári megegyezés. <http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a-hatalmi-egyensuly-jegyeben-az-utrechti-bekerendszer-es-a-szatmari-megegyezes> (2017. 11. 29.)

A hatalmi egyensúly rendszerét az 1814-15- évi bécsi kongresszus megerősítette és az 1815. évi párizsi szerződéssel létrehozott Szent Szövetség felügyelte annak megőrzését.¹² Erre azért került sor, mert a nagy francia forradalom, amely 1789. július 14-én kezdődött olyan eseményeket indított el, amelyek következtében végül megkezdődtek a napóleoni háborúk és ismét szükség volt arra, hogy az európai hatalmak összefogjanak a francia hegemonia ellen.

A Szent Szövetség a dinasztiák visszaállítását tartotta szükségesnek az európai államokban, s arra az esetre, ha ez nem valósulna meg, a beavatkozás elvét hirdette meg.¹³ A Szent Szövetség létrehozásáról szóló szerződéshez az angol királyon és a pápán kívül valamennyi európai uralkodó csatlakozott. A beavatkozás elvét a gyakorlatban is alkalmazták többek között Itáliában és Spanyolországban, valamint az 1848-as magyar forradalom leverése esetében is.¹⁴

Mindemellett az 1856. évi párizsi kongresszus és az 1878. évi berlini kongresszus is a hatalmi egyensúly fenntartását szolgálta. Előbbi a krími háborút követte, utóbbi pedig az orosz-török háborút.¹⁵

II. 3. Választottbírói szerződések

A választottbíráskodás a nemzetközi viták rendezésének egyik jogi módozata. Jellemzői közé tartozik, hogy a felek közötti nézeteltérés eseti jellegű, tehát a választottbíróság *per definitionem ad hoc* jelleggel jön létre, az ítélet jogalapját nemzetközi szerződésben vállalt nemzetközi jogi kötelezettség adja, valamint a döntőbírákat minden esetben a felek választják, s kiegészítő jellegű szabályok lehetnek a bírák kiválasztására vonatkozó eljárások terén.¹⁶

A háborút és az erőszak alkalmazását korlátozó nemzetközi jogi megoldások közül a hatalmi egyensúlyt követő lépés volt a választottbírói szerződések megkötése, amelynek első mai értelemben vett megnyilvánulása az 1794-es Jay-szerződés volt, amelyet az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kötött.¹⁷ Kiemelkedő jelentőséggel rendelkezett még az Alabama választottbíróági ügy. A választottbírói gyakorlat sikere nyomán az 1899-ben és 1907-ben

¹² Bruhács: Nemzetközi jog I... 54. o.

¹³ Kosáry i. m. 562. o.

¹⁴ Bruhács: Nemzetközi jog I... 54. o.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Posner, Eric A. and Yoo, John: A Theory of International Adjudication (February 2004). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 206; UC Berkeley Public Law Research Paper No. 146. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=507003> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.507003>

¹⁷ Alford, Roger Paul: The American Influence on International Arbitration (October 22, 2008). Ohio State Journal on Dispute Resolution, Vol. 19, 2003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1288212>

tartott hágai békekonferencián létrehozták az Állandó Választottbírárságot.¹⁸ A választottbírói gyakorlat bemutatása érdekében e három nemzetközi szerződést fogom ismertetni.

A Jay-szerződést az Egyesült Államok valamint Nagy-Britannia a függetlenségi háborút követően kötötte a háború után fennmaradt kérdések rendezése céljából. A szerződés három választottbírársági tanácsot állított fel, amelyeknek többek között az államközi jogviták rendezése volt a feladata.¹⁹

Az Alabama választottbírársági ügy 1872-ben arról szólt, hogy Nagy-Britannia megsértette-e semlegességi kötelezettségét az Egyesült Államokkal szemben az amerikai polgárháborúban. Azért rendelkezik ez az ügy nagy jelentőséggel, mert megmutatta, hogy igen érzékeny kérdésben is lehetséges alkalmazni ezt a megoldást.²⁰ A választottbírói rendezést a Washingtoni Szerződés (1871) alapozta meg, amelyben a brit uralkodó hozzájárult a nézeteltérés ilyen úton történő rendezéséhez. A szerződés megállapítja, hogy a testület egy-egy tagját a vitában álló felek fogják kijelölni, továbbá a másik három tagot az újonnan megalakult Olaszország, Svájc valamint Brazília fogják kijelölni.²¹ Ebből látni lehet azt a gyakorlatot, amelyet a választottbíráskodás jellemzői között találunk, vagyis azt, hogy előfordul olyan eset, hogy a viták elkerülése céljából nem csak a vitában érintett felek állítanak jelölteket a választottbírói testületbe.

Az Alabama ügy eredménye az lett, hogy Nagy-Britanniának meg kellett térítenie azt a kárt, amelyet hajója okozott.²²

Ezt követően a választottbírói gyakorlatban jelentős fejlődést jelentett 1899-ben, a hágai békekonferencián létrehozott Állandó Választottbírárság (ÁVB).²³ Az Állandó Választottbírárságot a Nemzetközi Viták Békés Rendezése nevet viselő nemzetközi szerződés hozta létre és szabályozta.

A nemzetközi választottbíráskodásról a 15-61. cikk rendelkezik. Az alapító szerződés szerint az ÁVB célja az államok közötti nemzetközi jogi viták rendezése a nemzetközi jog alapján.²⁴ Az ÁVB által hozott ítélet kötelező erejű a szerződést aláíró államokra tekintettel. Másként megfogalmazva tehát az ítélet jogalapját az államok annak elismerésére vonatkozó

¹⁸ Bruhács: Nemzetközi jog I... 234. o.

¹⁹ Alford, Roger Paul: The American Influence on International Arbitration (October 22, 2008). Ohio State Journal on Dispute Resolution, Vol. 19, 2003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1288212>

²⁰ Kende – Nagy – Sonnevend – Valki (szerk.) i. m. 698. o.

²¹ 1871. The Treaty of Washington Art. I.

²² Shaw i. m. 1048. o.

²³ Posner, Eric A. and Yoo, John: A Theory of International Adjudication (February 2004). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 206; UC Berkeley Public Law Research Paper No. 146. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=507003> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.507003>

²⁴ 1899. Laws of War: Pacific Settlement of International Disputes (Hague I) Art. 15.

nemzetközi jogi kötelezettségvállalása jelenti.²⁵ Továbbá fontos még említést tenni arról, hogy az ÁVB a szubszidiaritás elve alapján működik, vagyis csak abban az esetben fordulnak hozzá a részes államok, ha azok diplomáciai úton nem tudták rendezni a vitájukat.²⁶ Az alapító szerződés alapján hatáskörébe bármely nemzetközi jogvita beletartozik²⁷, így tehát hatáskörét mindig az adott ügyben kell vizsgálni, amelyet az államoknak az imént említett nemzetközi jogi kötelezettségvállalása alapoz meg.

Fontos kiemelni, hogy az ÁVB nem nemzetközi jogi intézmény, hanem bírák jegyzéke. Ebbe a jegyzékbe minden részes állam négy – a nemzetközi jogban jártas, nagy megbecsülésnek örvendő – bírót javasol. Ezt a jegyzéket a Hágában működő Nemzetközi Iroda tartja számon. A Nemzetközi Iroda további feladatokkal is rendelkezik, hiszen rajta keresztül tudnak a részes államok kommunikálni és az Iroda végzi a szerződésből felmerülő valamennyi adminisztrációs feladatot. Emellett a részes államok Hágába akkreditált diplomatái alkotják az Igazgatótanácsot, amelynek feladata a Nemzetközi Iroda felállítása, valamint irányítása.²⁸

Az ÁVB választottbírószági eljárásában nem csak a részes államok vehetnek részt, hanem azok is, amelyek a nemzetközi szerződést nem írták alá, amennyiben a választottbírószág illetékességét elismerik, vagyis beleegyeznek, hogy a részes vagy nem részes állammal fennálló vitájukat a testület elé vigyék.²⁹

A felek a bírákat az ÁVB jegyzékéből választják ki. Amennyiben a vitában álló felek nem tudnak megegyezni a testület összetételében, kijelölik az öttagú testület két-két tagját, akik kiválasztják a testület elnökét. Ha a testület elnökét így sem tudják kiválasztani, akkor a felek közösen kijelölnek egy harmadik államot, amelynek a feladata az elnök kiválasztása. Végül, ha a felek nem tudnak megállapodni a harmadik állam tekintetében, mindketten megjelölnek egy-egy államot, amelyek közös megállapodással jelölik ki az elnököt.³⁰

Az ÁVB az Állandó Nemzetközi Bíróság 1921-es létrejöttével háttérbe szorult és az 1930-as években teljesen megszűnt a működése, ugyanakkor az 1990-es évektől folytatja működését, mivel újra növekvő igény mutatkozik tevékenysége iránt.³¹

II. 4. Nemzetközi humanitárius jog

²⁵ 1899. Laws of War: Pacific Settlement of International Disputes (Hague I) Art. 18.

²⁶ 1899. Laws of War: Pacific Settlement of International Disputes (Hague I) Art. 20.

²⁷ 1899. Laws of War: Pacific Settlement of International Disputes (Hague I) Art. 21.

²⁸ *Bruhács*: Nemzetközi jog I... 234. o.

²⁹ 1899. Laws of War: Pacific Settlement of International Disputes (Hague I) Art. 26.

³⁰ *Bruhács*: Nemzetközi jog I... 235. o.

³¹ Uo.

A háborúindítás joga mellett megkülönböztetjük még a *ius in bello*-t, vagyis a háború jogát, amely szintén a háborúk korlátozását, az erőszak alkalmazásának korlátok közé szorítását szolgálja. A háború joga már az ókorban is létezett vallási előírásokban. A háború korlátozásának igénye csak részben keresendő a humanitás eszméjében.³² Ehelyett sokkal jelentősebb mértékben kaptak szerepet azon praktikus okok, hogy a háborúzó felek igyekeztek csökkenteni a háborús veszteségeket, sőt a háború győztesének is érdeke volt, hogy ne pusztuljon el az elfoglalni kívánt terület lakosságával, termőföldjeivel együtt.³³ A *ius in bello* volt az, amelyből mára kialakult a nemzetközi humanitárius jog, kezdve az 1856. évi párizsi kongresszustól egészen a jelenkorig, hiszen egy máig fontos, folyamatosan alkalmazott és fejlődő jogterületről van szó.

A párizsi kongresszus még csak egyedi kérdésekkel foglalkozott. A résztvevők megállapodtak a kalózlevelek betiltásáról, valamint a tengeri blokád érvényességi feltételeiről. Ezt követte 1864-ben a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának megalapítása és a háború áldozatainak védelméről szóló genfi egyezmény³⁴, valamint a szentpétervári deklaráció, amely megtiltotta a 400 grammnál kisebb súlyú robbanólövedékek használatát. E szerződések jelentősége abban áll, hogy megindította a humanitárius jog fejlődésének folyamatát, valamint a Vöröskereszt máig az egyik fő mozgatórugója e jogterület fejlesztésének.³⁵

Ezt követően az 1899. évi és az 1907. évi hágai békekonferenciák 13 hágai egyezménnyel jelentős előrelépést tettek a *ius in bello* szabályozása terén. Közülük a legfontosabb egyezmények közé sorolandó a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól szóló IV. egyezmény, amely a kombattáns és nem-kombattáns közötti különbségtétellel kívánt nagyobb védelmet nyújtani a polgári lakosságnak, valamint az V. egyezmény, amely a tengeri háborúról rendelkezik. Rendelkezései között szintén megtalálható a polgári lakosság védelme: pl. nem védett kikötők és városok bombázásának tilalma. Ezeket a rendelkezéseket egészíti ki a háború áldozatainak védelméről szóló 1906. évi és 1929. évi genfi egyezmény. A háború áldozatai között megtaláljuk a sebesülteket, a betegeket, továbbá a hadifoglyokat. Az

³² Herczegh Géza így fogalmaz monográfiájának bevezetőjében: „Az emberiség történetének kutatója a véres összetűzések, az erőszakos és kegyetlen események sorozata mellett bőségesen talál adatokat olyan törekvésekre, amelyek – éppen ellenkezőleg – az emberiesség megnyilvánulásaiként a szenvedések enyhítése és a szenvedők megsegítésére irányultak.” – Herczegh Géza: A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981. 15. o. Láthatjuk azt, hogy más nemzetközi jogászok viszont ennek pont az ellentétét vallják, és nem a humanizmust, hanem pusztán pragmatikus okokat látnak a korai humanitárius törekvésekben.

³³ Kende – Nagy – Sonnevend – Valki (szerk.) i. m. 791. o.

³⁴ Herczegh i. m. 27. o.

³⁵ Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 192. o.

1949. évi genfi egyezmények és ezek 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvei a háború áldozatainak védelméről szóló egyezményeket bővítik.³⁶

A nemzetközi humanitárius jog célja, hogy a háborúban védelmet biztosítson a rászorulóknak³⁷, amely alatt érteni kell a polgári lakosságot, valamint a kombattánsok közül a sebesülteket, a betegeket és a hadifoglyokat. A védeni kívánt érdekek fontosságát tekintve vizsgálni kell a humanitárius jog hatékonyságát.

A nemzetközi humanitárius jog szabályainak betartására több nemzetközi jogi garancia is van, amelyek közül csak egyetlen, de nem elhanyagolható tényező az, hogy e szerződések valódi generális sokoldalúak, vagyis sok állam csatlakozott hozzájuk.³⁸ Ez önmagában egy jelentős biztosítéka annak, hogy a háborúra irányadó szabályokat a felek betartják. Emellett az is elmondható, hogy a hágai és genfi jog szabályainak nagy része a nemzetközi szokásjog része, s alapelveik a nemzetközi *ius cogens*-t gazdagítják.³⁹ Nem utolsó sorban pedig az 1949. évi genfi egyezmények közös rendelkezései lehetőséget biztosítanak az államok számára, hogy egymás között olyan területeket szabályozzanak a *ius in bello*val kapcsolatban, amelyeket az nem szabályoz. Fontos kitétele azonban, hogy a rászoruló személyek nem részesülhetnek emiatt korlátozottabb védelemben.⁴⁰

További garanciát nyújtanak az 1949. évi genfi egyezmények azáltal, hogy az első cikkel a részes államok nemzetközi jogi kötelezettséget vállalnak a szabályok betartására.⁴¹ Továbbá szintén ezen egyezmények hozták létre a Védőhatalom intézményét, amelynek lényege, hogy az egyezmények betartását egy kívülálló állam vagy egy nemzetközi szervezet felügyeli. Erre a célra a Védőhatalom követeket küldhet a felekhez, és amennyiben a szabályokat azok nem tartják be valamilyen véleménykülönbség okán a Védőhatalom jószolgálatot ajánl számukra. Valamint az egyezmények felhatalmazzák a Vöröskeresztet, hogy átvegyék a Védőhatalom szerepét, ha azt az adott állam nem tudja megfelelően elvégezni.⁴²

A genfi egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyve (1977) pedig kötelezővé teszi a Védőhatalom intézményét, valamint létrehozza a Nemzetközi Ténymegállapító Bizottságot,

³⁶ Bruhács: Nemzetközi jog II... 193. o.

³⁷ Herczegh i. m. 15. o.

³⁸ Bruhács: Nemzetközi jog II... 200. o.

³⁹ Herczegh i. m. 100. o.

⁴⁰ Herczegh i. m. 99. o.

⁴¹ 1977. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) Art. 1.

⁴² 1977. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) Art. 5.

amely kivizsgálhat minden olyan tényt, amely a bejelentés szerint súlyosan sérti a genfi egyezményeket, valamint közbenjárásával segíti az egyezmények tiszteletben tartását.⁴³

A Nemzetek Szövetsége és a Kellogg-Briand Paktum

Az I. világháború szörnyűségei után a győztes hatalmak (többek között az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Oroszország) úgy döntöttek, hogy létrehoznak egy nemzetközi szervezetet, amelynek a célja a nemzetközi béke és biztonság megőrzése.⁴⁴ A szerződő felek a preambulumban ezt elsődlegesen azért kívánták biztosítani, hogy kötelezettséget vállaltak a háború elkerülésére.⁴⁵ Ám láthatjuk majd, hogy ez nem univerzális kötelezettség volt.

A Nemzetek Szövetségének (vagy: Népszövetség) Egyezségokmánya nagy előrelépést jelentett, mivel a szerződő felek lemondtak a háborúról bizonyos korlátok között, és célul tűzték ki a fegyverkorlátozást és létrehozták a Nemzetközi Bíróságot.

Az Egyezségokmány 8. cikkében a felek elkötelezték magukat a fegyverkorlátozás mellett. A Népszövetség Tanácsának volt a feladata, hogy javaslatokat dolgozzon ki az egyes államok speciális helyzetét figyelembe véve. Amennyiben e javaslatokat a szerződő felek elfogadták, a Tanács engedélye nélkül nem lehetett azokat megszegni.⁴⁶

A nemzetközi kapcsolatok történetében eddig példátlan lépés volt a kollektív biztonság rendszerének kialakítása is. A 10. cikk kimondja, hogy a részes államok kötelesek tiszteletben tartani, valamint külső fenyegetéssel szemben megvédeni más államok területi integritását és politikai függetlenségét.⁴⁷ A kollektív biztonság rendszerének szabályai a 11-17. cikkekben találhatók, amelyek között a 14. cikk rendelkezik a Nemzetközi Bíróság létrehozásáról.

E szabályok kimondják, hogy bármely háború vagy háborús fenyegetés esetén a Népszövetségnek cselekednie kell, még akkor is, ha a sértett állam nem a nemzetközi szervezet tagja. Ilyen esetben a Közgyűlés vagy a Tanács összeül és megvitatja a kialakult helyzetet.⁴⁸

A tagok közötti kapcsolatokra irányadó fő szabály szerint abban az esetben, ha a tagok között olyan vita merül fel, amely diplomáciai úton nem rendezhető és az államok közötti egység felbomlásával fenyeget, a tagok azt választottbíró, a Nemzetközi Bíróság vagy a Tanács elé viszik, amelyek eldöntik a vitát. Az érintett felek a döntést kötelesek elfogadni. Amennyiben ez nem történik meg, akkor sem lehet háborúhoz folyamodni a döntést követő

⁴³ Bruháncs: Nemzetközi jog II... 201. o.

⁴⁴ Irk Albert: A Nemzetek Szövetsége II. Kiadás. Danubia Kiadó, Pécs 1926. 15-20. o.

⁴⁵ Irk i. m. 22. o.

⁴⁶ 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 8. Cikk.

⁴⁷ 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 10. Cikk.

⁴⁸ Irk i. m. 85. o.

három hónapban, csak ez idő letelte után.⁴⁹ Ehhez még azt szükséges hozzátenni, hogy az ítélet figyelmen kívül hagyása esetén a Tanács jogosult dönteni a helyzet orvoslásához szükséges intézkedésekről.⁵⁰

A Tanácsnak akkor is hatáskörében áll a vitás helyzetet megvizsgálni, ha azt az érintett felek nem jelentették be a Népszövetség számára. Ilyenkor a Tanács javaslatot tehet a felek számára, hogy miként kezeljék a helyzetet. Amennyiben ezeket a felek nem fogadják meg, a tagok az igazságosságra és a jogra tekintettel, saját meglátásuk szerint cselekedhetnek a kialakult helyzettel kapcsolatban.⁵¹

Ha a felek a kollektív biztonság rendszerének szabályait nem tartják be a többi állam megszakítja velük a kereskedelmi és pénzügyi kapcsolataikat.⁵²

A Briand-Kellog Paktummal (1928) azért kell foglalkozni, mert ez a szerződés mondta ki először a háború tilalmát. Fontos kritérium még egy ilyen nemzetközi szerződésnél, hogy minél több állam részese legyen. A Briand-Kellog Paktumot többek között azért fontos megemlíteni az áttekintésben, mert a két világháború közötti korszakban létező 63 államból 58 állam részese volt a szerződésnek. Ennek ellenére hiába való volt az erőfeszítés, mert a csatlakozó államok szinte minden előre látható esetre fenntartásokat fogalmaztak meg, így a háború tilalma nem volt teljeskörű.⁵³

II. 5. A kollektív biztonság rendszere

Az Egyesült Nemzetek Szervezetét a II. világháború után az 1945. április 25. és június 26. között San Francisco-ban tartott konferencián hozták létre. Ezen 51 állam vett részt.⁵⁴ Láthattuk, miként próbálta létrehozni a kollektív biztonság rendszerét a Nemzetek Szövetsége. Ám nem sikerült az erőszak alkalmazását kizárni. A második világháború pontot tett a Népszövetség erőfeszítéseinek végére. Az ENSZ Alapokmánya bizonyos szempontból hasonló, bizonyos szempontból pedig eltérő módon próbálja a mai napig védelmezni a nemzetközi békét és biztonságot.⁵⁵

Ahogy már a bevezetésben is utaltam rá, a kollektív biztonság rendszere az Alapokmány 1. cikkének 1. pontján alapszik, amely szerint az Egyesült Nemzetek célja, hogy

⁴⁹ 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 12. Cikk.

⁵⁰ 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 13. Cikk.

⁵¹ 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 15. Cikk.

⁵² 1919. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya 16. Cikk.

⁵³ *Bruhács*: Nemzetközi jog I... 240-241. o.

⁵⁴ *Pandler Árpád*: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1974. 70-71. o.

⁵⁵ *Ramesh Thakur*: The United Nations, Peace and Security. Cambridge University Press, New York 2006. 30. o.

„fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek”⁵⁶

Emellett a 24. cikk kimondja, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért elsősorban a Biztonsági Tanács (BT) felelős továbbá, hogy a BT e felelősségéből eredő kötelességeinek teljesítésekor a tagállamok nevében jár el.⁵⁷

Az Alapokmány VI. és VII. Fejezete foglalkozik a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával. A VI. Fejezet, amely a Viszályok Békés Rendezése címet viseli, azon eshetőségekkel foglalkozik, amikor két vagy több állam viszálya veszélyeztetheti a nemzetközi béke és biztonság fenntartását.⁵⁸ A BT minden ilyen vitát megvizsgálhat a 34. cikk alapján és ha ez bebizonyosodik, akkor három lehetősége van.⁵⁹ A 33. cikk 2. pontja alapján felhívhatja a feleket a vita békés rendezésére.⁶⁰ A 36. cikk 1. pontja alapján eljárási vagy rendezési módokat ajánlhat⁶¹ és végül, de nem utolsó sorban a 37. cikk 2. pontja alapján a vita rendezésének elveire vonatkozó ajánlást tehet a feleknek.⁶² Fontos megjegyezni, hogy a VI. Fejezet alapján hozott határozatok valamint ajánlások nem kötelezők a tagállamokra nézve.

A VII. Fejezet a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésével, megszegésével és támadó cselekményekkel foglalkozik.⁶³ A VII. Fejezet alapján a Biztonsági Tanácsnak három lehetősége van ilyen esetben: a 40. cikk alapján ideiglenes rendszabályokat⁶⁴, a 41. cikk alapján nem fegyveres rendszabályokat⁶⁵ és a 42. cikk alapján fegyveres rendszabályokat foganatosíthat⁶⁶. Azonban a 39. cikk kimondja, hogy mielőtt ezek közül bármelyikre is sor

⁵⁶ ENSZ Alapokmány 1. Cikk 1. pont.

⁵⁷ Pandler i. m. 94. o.

⁵⁸ Pandler i. m. 108. o.

⁵⁹ ENSZ Alapokmány 34. Cikk.

⁶⁰ ENSZ Alapokmány 33. Cikk 2. pont.

⁶¹ ENSZ Alapokmány 36. Cikk 1. pont.

⁶² Bruhács: Nemzetközi Jog II... 281. o.

⁶³ Ahogy Pandler Árpád fogalmaz: „Ez a fejezet az, amely az Alapokmány rendszerének tengelyeként arra lenne hivatott, hogy a fennkölt célok és elvek megsértése esetén azokat kényszerítő intézkedésekkel betartassa.” – Pandler i. m. 119. o.

⁶⁴ ENSZ Alapokmány 40. Cikk.

⁶⁵ ENSZ Alapokmány 41. Cikk.

⁶⁶ ENSZ Alapokmány 42. Cikk.

kerülhetne a Biztonsági Tanácsnak meg kell állapítania a béke veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy támadó cselekménynek fennforgását.⁶⁷

A nem fegyveres rendszabályok magukba foglalják a gazdasági kapcsolat, a vasúti, tengeri, légi, postai, távíró-, rádió- és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztését, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítását. Ezek valamennyi ENSZ tagállamra nézve kötelezők.⁶⁸

Ezzel szemben a fegyveres rendszabályok nem kötelezők, azokat nem kell végrehajtania a tagállamoknak, ehelyett ezek a rendszabályok felhatalmazást adnak katonai beavatkozásra. Az alapokmány úgy fogalmaz, hogy a Biztonsági Tanács légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket fogantatosíthat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához vagy helyreállításához szükségesnek ítél.⁶⁹ Valamint arról kell még szót ejteni, hogy a 43. cikk előírja, hogy a tagállamok nemzetközi szerződéseket kössenek, amellyel a BT használatába utalják fegyveres erőiket, de ezek a szerződések máig nem jöttek létre, sőt az ezt a haderőt irányítani hivatott Vezérkari Bizottság sem működik *de facto*.⁷⁰ Ez az oka annak, hogy a BT csak felhatalmazást adhat a katonai beavatkozásra, és nem utasítást.

III. Összegzés

Az összegzésben összevetem a bemutatott nemzetközi jogi intézményeket, gyakorlatokat és törekvéseket, amelyek a háború és az erőszak alkalmazásának korlátozását voltak hivatottak szolgálni.

A *ius ad bellum*-ból kiindulva értünk el 1945-ig, az ENSZ megalapításáig. A kiinduló pont a korlátlan háborúindítás joga volt, amely a klasszikus nemzetközi jog alapján az állami szuverenitás legmagasabb kifejeződése. Noha csak 1794-ben jelent is meg az első választottbírói szerződés, és sokáig tartott, amíg bebizonyosodott, hogy valóban alkalmas-e érzékeny területeket érintő viták kezelésére is, Európát addig is, egészen a boldog békeidőkhig behálózta a hatalmi egyensúly gyakorlata. A hatalmi egyensúly rendszere viszont nem az erőszak alkalmazását korlátozta. Politikai okok húzódtak meg fennállása mögött. Célja az volt, hogy az európai hatalmak ne terjeszkedhessenek olyan mértékben, hogy azok erőfölénybe kerülhessenek a többi európai állammal szemben. Ezt a gyakorlatban az államok összefogással és olyan békeszerződésekkel tartották fenn, amelyek helyreállították a fennálló *status quot*. Fontos tehát kiemelni, hogy a hatalmi egyensúly, mint háborút korlátozó tényező

⁶⁷ ENSZ Alapokmány 39. Cikk.

⁶⁸ ENSZ Alapokmány 41. Cikk.

⁶⁹ ENSZ Alapokmány 42. Cikk.

⁷⁰ Pandler i. m. 130-131. o.

mögött nem találni nemzetközi jogi kötelezettséget, ezért tárgyalása azért szükséges, mert az európai jogközösség két évszázadon keresztül folytatta ezt a gyakorlatot.

Ezt követően a választottbírói szerződésekről kell beszélni, amelyek hasznosságát és alkalmazhatóságát bizonyította mind a Jay-szerződés, mind pedig az Alabama-ügy. Ezek következményeként létrejött az ÁVB 1899-ben, a hágai békekonferencián. Az ÁVB-t létrehozó nemzetközi szerződés célja a nemzetközi jogi viták rendezése bírói úton a nemzetközi jog alapján. Az ÁVB ítélete kötelező erejű a részes államokra tekintettel. E rendelkezések jelentős előrelépést jelentettek az erőszak alkalmazásának korlátozásában. Ugyanakkor a probléma abban jelentkezik, hogy az ÁVB joghatósága kizárólag úgy jöhet létre, hogy a felek alávetik magukat annak. Ez kétségtelenül ahhoz vezetett, hogy az államok önkényesen dönthették el, milyen módon szeretnék rendezni vitáikat, vagyis nem voltak ténylegesen kötelesek az erőszak alkalmazásától tartózkodni.

A nemzetközi humanitárius jog érdemei abban keresendők, hogy alkalmazása széleskörűen elfogadott, és szabályai nemcsak a nemzetközi, hanem a nem nemzetközi fegyveres összeütközések esetében is alkalmazandók.⁷¹ Ám fontos megjegyezni, hogy ez a joganyag fegyveres összeütközés esetén betartandó szabályokról rendelkezik, vagyis az erőszak alkalmazását meg sem próbálja tiltani, csupán korlátozza.

Az erőszak tilalmához vezető út utolsó előtti és rendkívül fontos állomása a Nemzetek Szövetsége volt, amely azonban nem használ olyan pontos terminológiát, mint az ENSZ Alapokmánya, hiszen a Népszövetség Egyezségokmányának preambulumban a felek arról mondtak le, hogy a háború eszközéhez folyamodjanak. Ám nem csak ebből a szempontból hagy kíváncsalmakat maga után a Népszövetség által az erőszak alkalmazásának visszaszorítására tett kísérlete.

A nemzetközi szervezetet a versailles-i béketárgyalásokkal párhuzamosan hozták létre, és az azt létrehozó Egyezségokmányt mind a trianoni, st. germain-i valamint neuilly-i békeszerződésekbe belefoglalták. Mindemelllett a központi hatalmak sokáig nem is nyerhettek felvételt a nemzetközi szervezet tagjai közé. Ez a Népszövetség negatív megítéléséhez vezetett, mivel a vesztes államok a háború utáni világrendhez kötötték létezését.⁷² Továbbá hangsúlyozni kell még azt is, hogy az Egyesült Államok soha nem ratifikálta az Egyezségokmányt, így a nemzetközi kapcsolatok egyik legbefolyásosabb tényezője kimaradt az elvileg univerzálisnak szánt nemzetközi szervezetből. Ugyanez mondható el arról is, hogy

⁷¹ Herczegh i. m. 129. o.

⁷² Tams, Christian J.: League of Nations (2007). Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford 2007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1413851>

számos, az első világháborúban vesztes állam csak később csatlakozhatott, és Németország a harmincas években kilépett a szervezetből. Ez megakadályozta, hogy a Nemzetek Szövetsége valóban univerzális nemzetközi szervezetté váljon és befolyásos tényező legyen a nemzetközi béke fenntartásában.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a fegyverkorlátozásra vonatkozó szabály rendelkezett egy gumifogalommal: a speciális helyzet figyelembe vételének követelményével. Ez pedig egy olyan kiskaput biztosított az államok számára, amelynek nyomán effektíve a fegyverkezést nem lehetett korlátozni.⁷³

Végül, de nem utolsó sorban szükséges azt is megemlíteni, hogy a Tanács kétféle eljárása esetén egyik esetben sincs kellően szankcionálva az az eset, amikor egy állam nem fogadja meg a Tanács javaslatát. Ha a nemzetközi békét fenyegető vita bejelentése esetén a felek nem fogadják meg a Tanács javaslatát, akkor az Egyezségokmány engedélyezi, hogy három hónap elteltével a felek háborúhoz folyamodjanak. Valamint, ha a nemzetközi békét fenyegető vitát a felek nem jelentik be, de a Tanács megvizsgálja azt és javaslatot tesz a rendezésére és ezt az államok nem fogadják meg, akkor az Egyezségokmány alapján valamennyi tag az igazságosságra és a jogra tekintettel, saját meglátása szerint cselekedhet.

Az erőszak nemzetközi jogi tilalmát az ENSZ Alapokmánya mondja ki. A Népszövetség rendszerében található hibákat bizonyos mértékig az Alapokmány kijavította, hiszen a háborúnál egy szűkebb fogalmat alkalmaz, még hozzá az erőszak alkalmazását és az erőszakkal való fenyegetést. Ez a váltás azért hasznos, mert a háborúnak nincsen nemzetközi jogi fogalma, ugyanis a lehetetlennel volna határos definiálni azt.⁷⁴ Emellett természetesen érdemes azt is felhozni, hogy az ENSZ valóban egy univerzális nemzetközi szervezet, amelynek jelenleg 193 tagja van.

Ezt erősíti az is, hogy az Alapokmány 24. cikke a Biztonsági Tanács valamennyi határozatát kötelezőnek nyilvánítja a tagállamokra tekintettel, vagyis ellentétben a Népszövetség rendszerével, nincs kibúvási lehetőség az erőszak tilalmának kötelezettsége alól.

Így tehát létrejött egy olyan szervezet, amely létrehozta a kollektív biztonság működőképes rendszerét. Az erőszak tilalmát a Biztonsági Tanács kisebb-nagyobb

⁷³ Philipp Zorn, aki német egyházi és alkotmányjogász volt, és többek között a Német Birodalmat képviselte a Hágai Békekonferencián (1899 és 1907) valamint a Genfi Konferencián (1906), ekképp vélekedett erről a rendelkezésről: „amit Franciaország szárazon, Anglia a vízen követel a maga részére, természetesen kell egészen hasonlóan a többi hatalmaknak is követelniük – és ezzel nemcsak a lefegyverkezésnek van vége, de a Nemzetek Szövetségének általában” – *Philipp Zorn: Der Völkerbund: eine Kritik der Entwürfe für die Verfassung des Völkerbundes*. H. R. Engelmann, 1919. idézi: *Irk* i. m. 64. o.

⁷⁴ *Kende – Nagy – Sonnevend – Valki* (szerk.) i. m. 720. o.

hatékonysággal és elhatározással képes felügyelni. Ennek a jelentőségére már a bevezetésben is utaltam. Korábban egyáltalán nem volt még csak hasonló intézmény sem, amely a nemzetközi kapcsolatok keretszabályainak betartását felügyelte volna. A kutatásom további részében a Biztonsági Tanács gyakorlatát fogom vizsgálni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában betöltött szerepével kapcsolatban, és lehetőség szerint alternatívát fogok kínálni a jelenlegi szabályozásra, hogy miként válhatna hatékonyabbá a Biztonsági Tanács működése. Ehhez elsődlegesen az észak-korai helyzet kezelését fogom segítségül hívni, de nem elhanyagolható az sem, hogy más, sikeres beavatkozásokat is vizsgáljak.

Szívós Alexander

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Civilisztika tagozatának tagja

MiFID rezsim és az abban bekövetkező változások

I. Bevezetés

Markets in Financial Instruments Directive, ismertebb nevén MiFID irányelv, egy egységes szabályrendszer kialakítását hivatva 2007. november 1. óta alkalmazandó az Európai Unió (továbbiakban: EU) egész területén. Létrehozásának szükségessége onnan eredeztethető, hogy az ezredfordulót követően egyre több vállalkozás lépett elő a pénzügyi piacok aktív szereplőjévé, portfóliójuk sokkal összetettebb és szélesebb körű szolgáltatásokat kínált, mint korábban, az ebből levont következtetések értelmében pedig világossá vált, hogy a közösségi jogi kereteknek le kell fedniük a befektető-központú tevékenységek teljes körét.¹ A Parlament és a Tanács által közösen megalkotott jogszabály az EU-s pénzügyi szabályozás sarokkövének számít azáltal, hogy kifejezett szándéka az uniós pénzügyi piacok versenyképességének fejlesztése, többek között a befektetési termékek és szolgáltatások közös piacának kialakítása, továbbá a befektetők védelmének összetett, magas fokú biztosítása, az átláthatóság, hatékonyság, tisztességesség elveinek előmozdítása révén.

Az irányelv hazai implementációját a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdéi szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (továbbiakban: Bszt.) valósította meg. A jogalkotó a Bszt. nyomán a befektetési szolgáltatási tevékenység hazai és európai szabályainak egységesítését, átláthatóságának és nemzetközi versenyképességének fejlesztését, de legfőképpen a befektetők érdekeinek hatékonyabb védelmét kívánta elérni. A MiFID értelmében a befektetési vállalkozások kellő mértékű információt kötelesek gyűjteni a befektetni szándékozó személy céljai, tapasztalatai, pénzügyi helyzete és lehetőségei vonatkozásában. Ezen adatok birtokában egyedileg kiválasztott termékek és szolgáltatások nyújtásával, az ügyfél, mint fogyasztó számára a legmegfelelőbb befektetési opciót kínálják.

Polgári Törvénykönyvünk bevezető rendelkezéseiben megtaláljuk a magánjogi jogviszonyokra irányadó általánosan érvényesíteni kívánt mellérendeltség és egyenjogúság követelményét. Jól látható, hogy a jogalkotó további, a szerződések jogában lefektetett

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv (2) bek.

alapelvekkkel szándékozik a mellérendeltség kritériumát megvalósítani. A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, valamint a fennállása alatt és a megszűnése során is együttműködni és tájékoztatni egymást a kontraktust érintő lényeges körülményekről. A kontraktuális felelősség általános szabályai szerint felel az a személy, aki az iménti előírás megszegésével a másik félnek kárt okoz.² Annak ellenére, hogy a magánjog szabályai az irányadók a befektető és a befektetési szolgáltatást nyújtó vállalkozás viszonyára, a lakossági ügyfelek komoly hányada az alárendelt szerepét tölti be a befektetésre vonatkozó szerződéses kapcsolatokban. A MiFID irányelv a kisbefektetők alárendelt pozíciót igyekszik a mellérendeltség szintjéhez közelíteni, azzal, hogy nagyfokú tájékoztatási kötelezettséget ír elő a befektetési vállalkozások számára is. Az más kérdés, hogy a gyakorlatban ez a célkitűzés milyen mértékben valósul meg.

II. Az új szabályozás létrejötte

Kijelenthető, hogy MiFID I irányelv hozzájárult a szabályozott piacok és a részvénytőzsi piacok integrációjának javításához és a kapcsolódó verseny fokozásához.³ Ennek ellenére, az elmúlt években a pénzügyi piacokon történő változások és az a tény, hogy az egységes implementáció tagállami szinten nem ment végbe minden igényt kielégítően, a MiFID rezsim felülvizsgálatát indokoltá tették. A rendszerrel szembeni aggályokat jelentősen felerősítette a 2008-ban kibontakozó globális válság, valamint a gyorsan fejlődő technológiai újítások, amelyeknek köszönhetően az Európai Bizottság hosszas szakmai munka eredményeként kidolgozott egy újabb, egységesebb szabályrendszert. Így született meg 2014/65/EU irányelvként a MiFID II és 600/2014/EU rendeletként az ún. MiFIR. A két jogi eszköz közösen teremti meg a befektetési vállalkozásokra, szabályozott piacokra és az adatszolgáltatókra vonatkozó követelményeket szabályozó jogi keretrendszert, melyekre a jogalkotó együttes értelmezést rendel alkalmazni.⁴ A jogszabályok átfogó célja „annak lehetővé tétele, hogy a pénzügyi piacok a gazdaság javára tevékenykedjenek, a biztonságosság és az átláthatóság javítása révén támogatassák a foglalkoztatást és a növekedést, és fokozzák a befektetői bizalmat.”⁵ A pénzügyi-befektetési iparágban számos változást előidéző irányelv és a rendelet 2014. június 12-én jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Az utóbbi időszak fontos fejleménye, hogy 2016. június 30-án közzétették azt az irányelvet és rendeletet, melyek a MiFID II-t és a MiFIR-t módosítják. Ez alapján a MiFID II

² 2013. évi V. törvény a polgári Törvénykönyvről 6. könyv 62. § (1) és (3) bek.

³ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum A Hatásvizsgálat Vezetői összefoglalója 2. o.

⁴ Az Európai Parlament és Tanács 600/2014/EU rendelet (3) bek.

⁵ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. A Hatásvizsgálat Vezetői összefoglalója 2. o.

tagállami jogba való átültetésének ideje 2017. július 3.-a⁶ és 2018. január 3.-a a MiFIR-el együtt megvalósuló alkalmazásuk kezdő időpontja. Nemzeti jogrendszerünkbe történő implementálás a pénzügyi piacok működését és a pénzügyi eszközök kereskedését szabályozó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2017. évi LXIX. törvény útján megy végbe.

III. 1. MiFID I

Az irányelv hatálya a befektetési vállalkozásokra és a szabályozott piacokra vonatkozik, továbbá a 2000/12/EK irányelv alapján engedélyezett, befektetési szolgáltatást nyújtó ill. befektetési tevékenységet végző hitelintézetekre. A jogszabály rendelkezései kiterjednek a befektetési vállalkozások engedélyezési és működési feltételeire, a piac átláthatóságára és integritására, a befektetési vállalkozások jogaira, a szabályozott piacokra, hatásköri és illetékességi kérdésekre, egyes tagállamok hatóságainak egymás közötti, illetve harmadik országokkal való együttműködésére, valamint az ESMA⁷-ra, vagyis az Európai Értékpapír-piaci Hatóságra (a továbbiakban EÉPH), végül, de nem utolsó sorban pedig a befektetővédelem biztosítására. Befektetési vállalkozások működtetése a tagállamokban előzetes engedélyhez kötött, ezzel segítve a kínált szolgáltatások tisztességes, jogszerű, szakmai alapon történő nyújtását. Az engedélyt az adott állam kijelölt, illetékes hatósága adja meg a jogszabályban meghatározott indulótőkével és befektetőkártalanítási rendszerben való tagsággal rendelkező vállalkozásoknak. Az EÉPH-et, mint felügyeleti hatóságot valamennyi engedély kiadásáról értesíteni kell, ezenfelül az intézmény jegyzéket készít az unióban működő összes befektetési vállalkozásról, és azt saját honlapján közzéteszi. A jegyzék bárki számára nyilvánosan hozzáférhető, naprakész információkat tartalmaz azon szolgáltatásokról és tevékenységekről, melyek végzése megengedett az adott vállalkozás számára. A tagállamok hatáskörrel rendelkező szervei a direktíva nyomán kötelesek az együttműködésre és az információcserére az EÉPH-val, segítve feladatainak minél sikeresebb ellátását.

III. 2. Fogalmi elhatárolások a MiFID szabályozás terén

⁶ Fenyvesi Réka: Szigorodó szabályozás és átláthatóbb piaci környezet a befektetők védelme érdekében 1. o.

⁷ ESMA: magyarul Európai Értékpapír-piaci Hatóság egy független szabályozó hatósága az Európai Uniónak, célkitűzései között frekvenciált helyen szerepel a fokozott védelem nyújtása a befektetők számára. A pénzügyi szektorban alkalmazandó jogszabályok Unió egész területén történő, megfelelő végrehajtásának biztosításával igyekszik az említett célt érvényre juttatni, és így kíván hozzájárulni a pénzügyi rendszer egészébe vetett fogyasztói bizalom javításához.

Meglátásom szerint néhány fogalom tisztázása segítségül szolgálhat a témában való elmélyüléshez, ennek nyomán befektetési vállalkozás minden olyan jogi személy, amelynek rendes üzleti tevékenysége harmadik személyek részére egy vagy több befektetési szolgáltatás nyújtása és/vagy egy, vagy több befektetési tevékenység végzése hivatásos alapon.⁸ A tagállamoknak lehetőségük van az iménti meghatározásba jogi személyiséggel nem rendelkező vállalkozásokat felvenni, amennyiben a jogszabály további előírásainak azok megfelelnek. Az irányelv értelmében bizonyos többlet feltételek megléte esetén természetes személyeket is befektetési vállalkozásnak tekinthetünk. Hitelintézet a Hpt. 3. § (1.) bekezdésében meghatározott pénzügyi szolgáltatást végző pénzügyi intézmény. Szabályozott piac egy olyan, a piacműködtető által működtetett multilaterális rendszer, ahol több harmadik fél pénzügyi eszközökben lévő vételi és eladási szándéka találkozik, vagy ezt oly módon segíti elő, hogy az szerződést eredményez a kereskedésre bevezetett pénzügyi eszköz tekintetében.⁹

Befektetési szolgáltatás és tevékenység fogalomkörébe tartozik a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos megbízások fogadása és továbbítása, portfóliókezelés,¹⁰ megbízás teljesítés az ügyfél nevében, saját számlás kereskedés, befektetési tanácsadás, jegyzési garanciavállalás, kihelyezés. Az ún. MTF-ek, multilaterális kereskedési rendszerek működtetése szintén ide tartozik, az ilyen rendszerek élén egy befektetési vállalkozás vagy piacműködtető¹¹ található, lényegük pedig - mint fentebb említettem - több harmadik fél pénzügyi eszközre vonatkozó vételi és eladási szándékának összehozása.

Fontos még rávilágítani arra, hogy milyen termékek minősülnek pénzügyi eszközöknek, tehát pénzügyi eszköz - a teljesség igénye nélkül - az átruházható értékpapír, kollektív befektetési vállalkozások befektetési jegyei, pénzpiaci instrumentumok,¹² különböző értékpapírokhoz, devizákhoz, kamatlábakhoz és hozamokhoz, valamint az árukhoz kapcsolódó határidős ügyletek, swapügyletek, határidős kamatláb-megállapodások, egyéb származtatott ügyletek, melyek természetben vagy készpénzben kiegyenlíthetőek.¹³

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv 4. cikk (1) bek. 1. pont.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv 4. cikk (1) bek. 14. pont.

¹⁰ Portfóliókezelés: ügyfelek által adott megbízásoknak megfelelően portfólió kezelése ügyfelenkénti mérlegelés alapján, amennyiben az ilyen portfóliók tartalmaznak egy vagy több pénzügyi eszközt is. Portfólió szűkebb értelemben egy befektető által birtokolt értékpapírok összessége, tágabb értelemben pedig vagyonszösszességet jelent.

¹¹ Piacműködtető: olyan személy vagy személyek, aki/akik irányítják és/vagy működtetik a szabályozott piac üzemeltetését. Piacműködtető lehet maga a szabályozott piac is.

¹² Pénzpiaci instrumentum: az eszközök olyan osztályai, amelyekkel rendszerint a pénzpiacon kereskednek, például államkötvények, letéti jegyek kereskedelmi papírok, a fizetőeszközök kivételével.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv I. Melléklet C. szakasz.

III. 3. MiFID teszt

A befektetési tanácsadási vagy portfóliókezelési szolgáltatások adásakor a befektetési vállalkozás nagyszámú információt köteles beszerezni a potenciális ügyfél személyével kapcsolatban. Az ún. alkalmassági teszt részeként jelentős számú kérdést tesznek fel a befektetőknek, melyek a befektetési célok, pénzügyi helyzet és ismeret, valamint a tapasztalat feltérképezését szolgálják.¹⁴ A teszt eredménye alapján az ügyfelek három különböző kategóriába lesznek besorolva, mint lakossági vagy szakmai ügyfél, továbbá elfogadható partner. Ennek következtében válik meghatározhatóvá, hogy milyen mélységben kell az adott személy, szervezet részére ügyletkötés előtti tájékoztatást nyújtani és az ügyféltől való további információszerzés mekkora terjedelemben szükséges.

A célok vizsgálatánál ki kell térni arra, hogy jövedelemszerzés, növekedés vagy csupán a tőke biztonságos elhelyezése-e a szándék, az időtartam szintén meghatározó tényező, gondoljunk csak az adófizetési kötelezettségre, mely függhet attól, hogy egy terméket mennyi ideig tartunk meg. A kockázatvállalási hajlandóságunk kivizsgálása ugyancsak itt történik. Pénzügyi helyzetünk megállapítható rendszeres és összes jövedelmünk mennyiségéből, a tulajdonunkban levő vagyontárgyak értékéből és összetételéből, ezek lehetnek például ingatlanok, bankban tartott pénzünk, egyéb befektetések, amelyek kapcsán a vállalkozás információhoz jut az ezekre alkalmazandó hozzáférési feltételekről is. Anyagi helyzetünk az említett aktívákra vonatkozó adatok és fennálló kötelezettségeink összegéből kerül kiszámításra. Végezetül a pénzügyi tapasztalataink és ismereteink felmérése következik, mégpedig az ügyfél által ismert szolgáltatások és terméktípusok megjelölése folytán, korábbi ügyleteinek jellege, nagyságrendje és azok gyakorisága alapján, ezenkívül kitérnek még az adott személy végzettségére, foglalkozására is. Érdeklünkben áll a lehető legteljesebb képet adni céljainkról és személyes vagyoni helyzetünkről a vállalkozás számára, mert csak így rendelkezhet a megfelelő ajánlás létrehozását szolgáló információ mennyiséggel. Az imént az EÉPH által kiadott befektetési útmutató tájékoztatásai alapján mutattam be az alkalmassági teszt lehetséges kérdésköreit.

A MiFID irányelv értelmében, a vállalkozás figyelmeztetni köteles az ügyfelet, egyrészt akkor, ha a kapott információk alapján úgy ítéli meg, hogy a termék vagy szolgáltatás nem felel meg az ügyfél vagy potenciális ügyfél érdekeinek. A direktíva lehetőséget biztosít a tagállamok vállalkozásainak, hogy az említett információk beszerzése nélkül, kizárólag ügyfélmegbízások (execution only) alapján járjanak el, például abban az esetben, ha a

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv 2. szakasz 19. cikk (4) bek.

szolgáltatást kifejezetten az ügyfél vagy potenciális ügyfél kezdeményezésére nyújtják. Az irányelv létrehozatala előtt a befektetések terén járatlan ügyfeleknek szinte bármilyen kockázatos pénzügyi instrumentumokat -következmények nélkül- értékesíthettek.

III.4. Az ügyfelek kategorizálása

Korábban már említést tettem a direktívában foglalt ügyfél kategóriákról, melyeket a MiFID teszt kitöltése alapján állapítanak meg. Az elkövetkező sorokban részletesen szeretném az egyes kategóriákat megvizsgálni, elsőként a szakmai ügyfélfogalommal kezdem a sort, a meghatározás azon személyekre vonatkozik, akik rendelkeznek a saját befektetési döntésük meghozatalához és a járulékos kockázatok megfelelő felméréséhez szükséges tapasztalattal, szakértelemmel. Ilyennek minősülnek – a teljesség igénye nélkül - a hitelintézetek, befektetési vállalkozások, biztosítóintézetek, nyugdíjalapok, helyi vállalkozások, intézményi befektetők, meghatározott méretkövetelményeket betartó nagyvállalkozások, nemzeti és regionális kormányzatok.¹⁵ A nem szakmai elbánás kérését a felsorolt intézmények számára lehetővé kell tenni, tehát a magasabb szintű védelem alól sincsenek kizárva, amit egy írásbeli megállapodás formájában eszközölhetnek ki a befektetési vállalkozástól. Az előbb leírtak ellenkezője is megvalósítható, bizonyos állami szektorhoz tartozó szervek és egyéni magánbefektetők esetén, akik a számukra biztosított magasabb fokú védelem egy részéről lemondhatnak, azáltal, hogy kérésükre szakmai ügyfélnek tekintik őket. A befektetési vállalkozás ilyen engedély megadásakor köteles előzetesen felmérni, hogy az ügyfél szakértelme, ismeretei és tapasztalatai megfelelő biztosítékot nyújtanak arra nézve, hogy a várható kockázatokkal tisztában lévén képes saját befektetési döntéseinek meghozatalára.

Általános előírás a szakmai ügyfelekkel kapcsolatosan, hogy tájékoztatási kötelezettség áll fenn az oldalukon a vállalkozás irányában, minden olyan változással összefüggésben, amely az ügyfélbesorolásukat érintheti. Az irányelv elfogadható partnerként ismeri el a szakmai minősítésű ügyfelek egy szűkebb csoportját, ezért részükre a tájékoztatás mértéke és mélysége egyaránt a legkisebb. A direktíva elfogadható partnernek tekinti például, a befektetési vállalkozásokat, hitelintézeteket, biztosítótársaságokat, nyugdíjalapokat és vagyonkezelő társaságait, a MiFID alkalmazása alól a 2. cikk (1) bek. K) és l) pontja alapján kivett vállalkozásokat, nemzeti kormányokat és hivatalait, központi bankokat, nemzetek feletti szervezeteket, államadósságot kezelő állami szervezeteket. Elfogadható partnernek minősülhet továbbá bizonyos, előre meghatározott arányos követelményeknek

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv II. melléklet I.

megfelelő vállalkozás is. A harmadik kategóriába tartoznak a lakossági ügyfelek, ők szorulnak a legkomolyabb védelemre, hiszen az ő oldalukon jelentkeznek leginkább az információ-, illetve a pénzügyi tudatosság hiánya.

III. 5. Best execution

Véleményem szerint a 21. cikkben szereplő legkedvezőbb végrehajtás alapelve (best execution) az egyik legfontosabb befektetővédelmi szabály, ugyanakkor az irányelv az ésszerűség mércéjének megállapításával nem tette kifejezetten magasra az elvárásokat. A vállalkozásnak minden ésszerű lépést meg kell tennie, hogy az ügyfele számára a lehető legjobb eredményt érje el. Ennek értelmében köteles figyelembe venni számos, a megbízás végrehajtása szempontjából releváns tényezőt, úgy, mint ár, költség, gyorsaság, végrehajtás és teljesítés valószínűsége, nagyságrend, jelleg, vagy bármely más jelentős megfontolás.¹⁶ Egy alkalommal azonban mentesül az említett eljárási rend betartásának kötelezettsége alól, ugyanis az ügyfél konkrét utasítása esetén, azt szem előtt tartva kell a megbízást végrehajtania. A jogszabály megköveteli a tagállamok vállalkozásaitól, hogy a megbízások teljesítésére vonatkozó politikát hozzanak létre, ezzel is elősegítve a legjobb eredmény elérését. A politikának a pénzügyi eszközök valamennyi osztálya tekintetében információkat kell tartalmazni az egyes kereskedési helyszínekről, ahol az ügyfélmegbízásokat végrehajtják, valamint a végrehajtás helyszínét befolyásoló tényezőkről. Minimumként írja elő az irányelv azon helyszínekről való tájékoztatást, amelyek lehetővé teszik a legjobb eredmény elérését a vállalkozás számára.¹⁷ A tagállamok megkövetelik a befektetési vállalkozásoktól, olyan eljárási rend kialakítását, ami kellő mértékben szolgálja az ügyfélmegbízások azonnali, tisztességes és gyors teljesítését, más megbízásokhoz és érdekekhez viszonyítottan. Az irányelv továbbá rendelkezik arról is, hogy a hasonló ügyfélmegbízások beérkezésük időpontjának sorrendjében teljesüljenek. Úgy gondolom a gyors eljárás biztosítása kiemelt fontossággal bír napjainkban az üzleti életben és általában véve is, tehát a fenti szabályok alkalmazása a befektetői érdekeket nagyban előmozdítja.

IV. 1. MiFID II

Az irányelv általános célkitűzései a befektetői bizalom erősítése, a szabálytalan kereskedési feltételek és piaci visszaélések veszélyeinek csökkentése, a rendszerszintű kockázatok mérséklése, a pénzügyi piacok hatékonyságának növelése és a piaci szereplőkre háruló

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv 2. szakasz 21. cikk (1) bek.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelv 2. szakasz 21. cikk (2-3) bek.

szükségtelen költségek leszállítása.¹⁸ A rezsimben bekövetkező lényeges módosítások az alábbi területeken lesznek érzékelhetők: árualapú származtatott termékek, riportálás és adatszolgáltatási kötelezettség, piaci infrastruktúra témakörei, úgymint a pénzügyi piacok szerkezetének alakulásai és a nagysebességű algoritmikus kereskedés,¹⁹ továbbá a kereskedési helyszínek átláthatósága, befektetővédelem.

A már meglévő, szabályozott piacok (pl. tőzsdék) és a multilaterális kereskedési rendszerek (MTF-ek) mellett, az Organized Trading Facility (a továbbiakban: OTF) a kereskedési helyszínek új kategóriájaként kerül bevezetésre. Az OTF-en csak nem tulajdonviszonyt megtestesítő pénzügyi instrumentumokkal lehet kereskedni.²⁰ Meglátásom szerint a rendelkezésből tisztán kitűnik a jogalkotó azon törekvése, hogy a szabályozás kiterjesztésével a pénzügyi piac minél nagyobb szegmense átláthatóvá és szabályozottá váljon. Ezt a szándékot szolgálja, hogy az irányelv hatálya kibővült a strukturált betétekre,²¹ így a kereskedési helyszínek és a kereskedési eszközök tekintetében is nagyobb halmaz kerül a rezsim nagyítója alá. Mivel e termékekre eddig nem vonatkoztak az uniós szintű befektetővédelmi normák, mindeközben más strukturált befektetésekre igen, továbbá a strukturált betétek is befektetési termék formájában alakultak ki, a jogalkotó úgy döntött, hogy a direktíva hatókörébe vonja őket, elősegítve ezzel a befektetők védelmének növelését. A kereskedési eszközök vonalán maradva elmondom, hogy összetettségük és kialakításukra vonatkozó folyamatos innováció szükségessége teszi annak biztosítását, hogy a befektetési instrumentumokat lakossági ügyfelek számára értékesítő, vagy velük kapcsolatban nekik tanácsot adó alkalmazottak megfelelő szintű tudással és szakértelemmel rendelkezzenek. A befektetési vállalkozásoknak elegendő időt és erőforrást kell előteremteniük alkalmazottaik tudásának ilyen irányú fejlesztése érdekében.²²

IV. 2. Ügyfél kategóriák

¹⁸ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. A Hatásvizsgálat Vezetői Összefoglalója 5. o.

¹⁹ Nagysebességű algoritmikus kereskedés: Az algoritmikus kereskedés egy sajátos részét képezi a nagysebességű algoritmikus kereskedés, amikor a kereskedési rendszer nagy sebességgel elemzi a piactól származó adatokat vagy jelzéseket, és aztán arra az elemzésre reagálva nagy számban megbízást küld vagy frissít megbízásokat, nagyon rövid időn belül.

²⁰ KPMG: MiFID II és MiFIR a változások főbb elemei és azok hatásai 2016. január 5. o. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/20160126-MiFID-II-MiFIRvaltozasok.pdf> (2017.11.05.)

²¹ Strukturált betét: a strukturált pénzügyi eszközök jellemzően jól ismert fix kamatozású instrumentumokkal (betét, kötvény) és különböző alaptermékekkel (részvény, deviza, árupiaci termék) rendelkező opciók párosításai. Magasabb hozam, magasabb kockázat kombinációt hordoznak magukban, a normál betétektől eltérően.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (79) bek.

Az ügyfelek besorolása terén módosításokat hajtottak végre, a kategóriák ugyan nem alakulnak át, azonban az önkormányzatok és a helyi hatóságok kikerülnek az elfogadható partnerek és a szakmainak tekintett ügyfelek jegyzékéből. Az ok abban keresendő, hogy a gazdasági válság, valamint a helytelen értékesítések következtében gyakran előfordult, hogy a helyi hatóságok számára túlzottan összetett termékek kerültek értékesítésre. A globális pénzügyi krízis számos esetben rávilágított a nem lakossági ügyfelek képességének korlátaira a befektetési kockázatok megítélésével kapcsolatban.²³ Fontos megjegyezni, hogy az elfogadható partnerekkel szemben a befektetési vállalkozások becsületes, tisztességes és hivatásszerű módon kötelesek eljárni, ezt a köztük lévő kommunikáció során is mindvégig szem előtt kell tartaniuk.

IV. 3. Best execution

A 2018-ig hatályos szabályozásban ugyancsak létező, a prioritásban előkelő helyet elfoglaló alapelvben, vagyis a „legjobb végrehajtásban” (best execution) is történtek változtatások. Az irányelv hatékony „legjobb végrehajtási” kötelezettségről rendelkezik, annak biztosítása végett, hogy a befektetési vállalkozások ügyfélmegbízásaikat az ügyfél számára legkedvezőbb feltételek mellett hajtsák végre, a kötelezettségnek arra a vállalkozásra kell vonatkoznia, amelynek szerződéses vagy ügynöki kötelezettségei vannak az ügyfelével szemben.²⁴ Mivel az unióban jelenleg a végrehajtási helyszínek szélesebb köre áll rendelkezésre, helyénvaló célkitűzés a „legjobb végrehajtás” keretének javítása a lakossági befektetők tekintetében.²⁵ Az említett célok elérése érdekében megvalósuló módosítások közül a legfontosabb, hogy a befektetési vállalkozásoknak már nem elegendő csupán az ésszerű lépéseket megtennie, hogy az ügyfél számára a legjobb eredményt érjék el. A jogalkotó az ésszerűség mércéjét a minden elégséges lépés szintjére cserélte ki, ezenkívül a legjobb végrehajtás alapelve további kiegészítő elemeket kap, mint például az összeférhetetlenséggel kapcsolatos azon szabály, mely szerint a befektetési vállalkozás nem fogadhat el semmilyen díjazást, kedvezményt, vagy nem pénzbeli előnyt annak fejében, hogy az ügyfél megbízásait egy meghatározott kereskedési helyszínre vagy végrehajtási helyre irányítsa. További előírás, hogy az ügyfélmegbízásokat végrehajtó vállalkozások éves alapon összesíteni és közzétenni kötelesek valamennyi eszközosztály tekintetében a kereskedési volumen alapján az első öt kereskedési helyszínt azok közül, amelyeken az előző évben hajtottak végre ügyfélmegbízásokat, egyúttal

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (104) bek.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (91) bek.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (92) bek.

adatot kell szolgáltatni a végrehajtások minőségéről is.²⁶ A best execution-t érintő, újszerű előírások vizsgálata nyomán megállapítható, hogy a kereskedési helyszínek és a befektetési vállalkozások számára egyaránt költségnövekedést eredményezhetnek a rezsim módosításai.

IV. 4. Befektetési tanácsadás és portfóliókezelés

A MiFID II rendelkezései folytán a befektetési tanácsadási tevékenységet végző vállalkozásoknak felül kell vizsgálniuk jelenlegi eljárásaikat, megoldásaikat, és a tanácsadásra vonatkozó új követelményekhez igazítani az üzletszabályzataikat és szerződéseiket. Befektetési tanácsadás vagy portfóliókezelési szolgáltatás nyújtásakor a MiFID I értelmében be kellett szerezni a szükséges információkat az ügyféltől, hogy felmérve annak helyzetét a megfelelő szolgáltatást ajánlják neki. A MiFID II a megszerzendő információk körét kibővíti a veszteségviselési és kockázattűrési képességre vonatkozó adatokkal, ebből kifolyólag a befektetők jövőbeni adatszolgáltatási kötelezettsége növekedni fog. Az ügylet megvalósítását megelőzően a befektetési vállalkozásnak írásbeli megfeleléségi nyilatkozatot kell adni a terméknek a befektető számára való megfeleléséről, illetve az általa nyújtott befektetési tanácsok lakossági ügyfele preferenciáihoz, céljaihoz való igazodásáról.²⁷ Bár a megújult szabályok előírják, hogy a szolgáltatónak tisztában kell lennie az ügyfél valós pénzügyi helyzetével, amikor azt méri fel, hogy milyen terméket ajánlhat neki, előfordulhat, hogy azt az ügyfél nem hajlandó közölni vagy nem a valóságnak megfelelően nyilatkozik. Az EÉPH iránymutatása szerint, amennyiben a szolgáltatónak nincs elegendő információja az ügyfél pénzügyi helyzetére vonatkozóan, akkor nem kellene pénzügyi szolgáltatást vagy terméket értékesítenie felé. Ettől függetlenül a szolgáltató tiszte eldönteni, hogy hiányos adatok esetén is ajánlani lehet-e egyes termékeket, ilyenkor azonban az esetlegesen felmerülő kockázatokat vállalni köteles.

IV. 5. Execution-only megbízások

Szűkül a végrehajtásra vonatkozó ügyfélmegbízások (execution only) formájában értékesíthető instrumentumok köre, így megállapítható, hogy ezzel párhuzamosan az ügyféltájékoztatási kötelezettség arányosan növekszik majd. A direktíva újonnan bevezetett eszközeinek szerkezeti struktúrája megnehezíti a befektetők számára, hogy önállóan képesek

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv 2. szakasz 27. cikk (6) bek.

²⁷ Fenyvesi Réka: A pénzügyi eszközök piacairól szóló szabályozásban várható változások (a MiFID I és MiFID II közötti főbb változások és a MiFIR tartalmi elemei) 4. o.

legyenek felmérni a várható kockázatokat, költségeket.²⁸ A MiFID II egyik alapvető célja, hogy ne lehessen olyan befektetési instrumentumot eladni, amely az előzetes információk alapján nem az ügyfélre szabott, de amennyiben az ügyfél ragaszkodik saját kockázatviselési hajlandóságával, illetve pénzügyi tudatosságával össze nem egyeztethető termékhez és a vállalkozás eredménytelenül próbálja arról lebeszélni, akkor attól függően, hogy komplex vagy nem komplex eszközről van szó, az execution-only típusú megbízás keretében a szolgáltató teljesítheti a kérést. A szolgáltató nem teheti meg viszont, hogy változtat a befektető előzetes besorolásán, profilján annak érdekében, hogy bizonyos eszközöket megvételre ajánlhasson neki. Az irányelv egyértelműen kijelenti, hogy hitel- vagy kölcsönnyújtás esetében elengedhetetlen a megfelelő vizsgálatok elvégzése.²⁹

A direktíva befektetővédelem biztosításáról szóló 2. szakaszában szó esik többek között az alkalmazottak díjazásáról, a befektetési vállalkozás nem értékelheti a dolgozói teljesítményét oly módon, amely ütközik a vállalkozásnak az ügyfél irányában fennálló azon kötelezettségével, hogy a lehető legmegfelelőbb módon járjon el. Nem lehetséges olyan ösztönzési mechanizmus kialakítása sem, amely adott pénzügyi termékek értékesítését helyezi előtérbe, ezáltal csorbítva a lakossági ügyfelek igényeit.

IV. 6. Algoritmikus kereskedés

A kereskedési technológia az évek során sokat fejlődött, aminek következtében tekintélyes számú piaci szereplő alkalmazza az algoritmikus kereskedést. A kereskedés ezen formája azt jelenti, hogy egy számítógépes algoritmus automatikusan meghatározza a megbízás vonatkozásait, minimális emberi beavatkozással vagy anélkül.³⁰ Biztonsággal kijelenthető, hogy a technológia használata megnövelte a befektetők kereskedésének gyorsaságát, teljesítőképességét, összetettségét, mindez a piacokon való szélesebb körű részvétel megalapozásához, a likviditás növekedéséhez, az eladási és vételi ár közti különbségek és a rövidtávú volatilitás³¹ csökkentéséhez, valamint a megbízások végrehajtásának javulásához vezető tendenciákban figyelhető meg. Az előnyök mellett, ugyanakkor a hátrányokat sem szabad elfelejtenünk, így a potenciális kockázatok kialakulásának veszélyét sem. A rizikófaktorok között szerepel a megbízások nagy száma miatt a kereskedési színterek rendszereinek túlterhelésének a lehetősége, továbbá párhuzamos vagy téves megbízások

²⁸KPMG: MiFID II és MiFIR a változások főbb elemei és azok hatásai 2016. január 2. o. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/20160126-MiFID-II-MiFIR-valtozasok.pdf>

²⁹ Fenyvesi: A pénzügyi... 5. o.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (59) bek.

³¹ Volatilitás: Nem más, mint egy befektetés kockázatának mérőszáma. A várható vagy múltbeli hozamok változékonyságát jelenti. A tőzsde világában az árfolyamok változékonyságát jelenti.

generálása vagy más működési zavar révén rendellenes piaci helyzet teremtése. Ezenkívül fennáll a kockázata, hogy az algoritmikus kereskedési rendszerek túlreagálhatnak más piaci eseményeket, ami egy már létező piaci probléma esetén a volatilitás erősödését eredményezheti.³² A kereskedési helyszíneknek a jövőben gondoskodniuk kell arról, hogy a rendszereik rugalmasak és megfelelően teszteltek legyenek, hogy kezelni tudják a megnövekedett számú megbízást és piaci stresszeket.³³ A jogszabály rögzíti, hogy biztosítani kell a kereskedési terek díjstruktúráinak átlátható, megkülönböztetésmentes és tisztességes működését, továbbá hogy ne épüljenek fel a rendellenes piaci feltételek elősegítését kiváltó módon. Amennyiben a hozzáférés nem tartozik megfelelő rendszerek és ellenőrzés hatálya alá, a befektetési vállalkozásoknak helyénvaló megtiltaniuk a piacokhoz való közvetlen elektronikus hozzáférés biztosítását ügyfeleik számára.³⁴ Elengedhetetlen egy hatékony felügyelet működtetése, ennek érdekében a nagysebességű algoritmikus kereskedést folytató vállalkozások engedélyeztetni kötelesek magukat, ezenfelül a jogalkotó megköveteli, hogy minden algoritmikus kereskedés keretében létrejött megbízást jelöljenek meg. A megjelölés révén az azonosítás és megkülönböztetés egyszerűbbé válik, nagyobb lehetőség nyílik az illetékes hatóságoknak az eredményes reagálásra a hibás, vagy elszabadult algoritmikus stratégiák ellen, így csökkentve a visszaélések és rendellenességek által okozott károkat.

IV. 7. Tájékoztatás és adatszolgáltatás

A befektetők minél pontosabb informáltsága érdekében a befektetési vállalkozásoknak közzé kell tenni a tanácsadás díját, tisztázniuk szükséges az általuk adott tanácsadás alapját, pontosabban, hogy független alapon biztosítják-e. Amennyiben független alapon végzik a tanácsadást, a személyre szóló ajánlás kialakítása során elegendő számú, különböző szolgáltatók által kínált terméket meg kell vizsgálni. A vizsgált pénzügyi eszközök köre nem korlátozódhat, olyan a tanácsadás függetlenségét veszélyeztető instrumentumokra, melyek a befektetési vállalkozással szoros jogi, illetve gazdasági kapcsolatban álló szervezetektől származnak.

A riportálással összefüggő módosítások körében az ügyletjelentés szabályaiból szeretnék néhány újdonságot felvázolni. Kijelenthető, hogy befektetési vállalkozások adatszolgáltatási kötelezettségeinek mértéke az elkövetkező időkben számottevően nőni fog, hiszen bővül a pénzügyi eszközök, illetve a jelentendő adatok köre, amelyekre rendszeres

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (62) bek.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (64) bek.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (65-66) bek.

napi jelentési kötelezettség áll fenn az illetékes hatóságok felé. Ennek következtében az ügyletjelentés – néhány termék kivételével – valamennyi, az európai piacokon forgalmazott befektetési instrumentumot érint majd. A szabályozott piacok és MTF-ek mellett a direktíva által életre hívott OTF-nek is jelenteniük kell a jövőben, ennek nyomán az adatszolgáltatás köre megsokszorozódik a MiFID I-ben meghatározott adatmezők számához képest.³⁵

IV.8. Szankcionálás

A MiFID I gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban láthatóvá vált hiányosságok egyike, hogy a felügyeleti hatóságoknak nem minden esetben volt elegendő szankcionálási jogosultságuk, sőt e jogok eltéréseket mutatták a tagállamok között.³⁶ A MiFID II új szankcionálási rezsime hoz létre, kibővítve a felügyelet és az EÉPH jogköreit. A nemzeti hatóságokat fel kell hatalmazni olyan bírságok kiszabására, melyek kellően magasak ahhoz, hogy a várható hasznot ellensúlyozzák, valamint a nagyobb intézmények és vezetőik számára is visszatartó erőt jelentsenek.³⁷ A jogsértést megvalósító természetes és jogi személyek ellen 5 millió euró közigazgatási pénzbírság szabható ki, de utóbbiak esetében a teljes évi árbevétel 10 százalékát is elérheti az összeg. Meglátásom szerint a befektetői érdekek védelme szempontjából lényeges az említett rendelkezés, mert a szankciók szigorítása komoly visszatartó erőt képezhet a legalitás határának átlépésével szemben, ezzel is csökkentve a visszaélések számát.

V. Hazai brókerbotrány a MiFID II fényében

Ha a befektetési vállalkozásoktól elvárható követelményeket alapvető szinten akarnánk meghatározni, az alábbiak szerint kategorizálhatnánk őket: elsőként fontos, hogy a vállalkozás feleljen meg a jogszabályoknak, illetve a szakma, üzleti etika elvárásainak, tehát tisztességes és hatékony módon, az ügyfél érdekében járjon el, másodsorban világos, egyértelmű tájékoztatást nyújtson, amellyel a befektetőt nem téveszti meg, végül pedig az ügyfél egyéni körülményeit figyelembe véve cselekedjen. A felállított elvek tükrében az utóbbi évek legnagyobb volumenű vállalati botrányáról szeretnék néhány gondolatot megosztani, kezdve a Quaestor cégcsoport ügyfelekkel kapcsolatos magatartásának szemügyre vételével. Világosan kitűnik, hogy az etikus, tisztességes eljárás elvárásainak nem felelt meg a társaság, hiszen a kisbefektetők megtévesztésével igyekeztek az évek során keletkezett, tetemes méretű hiányokat pótolni, mindezt túlértékelt hozamú instrumentumok és fiktív kötvények eladásából

³⁵KPMG: MiFID II és MiFIR a változások főbb elemei és azok hatásai 2016. január 4. o. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/04/20160126-MiFID-II-MiFIR-valtozasok.pdf>

³⁶ Fenyvesi: A pénzügyi... 8. o.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (142) bek.

valósították meg. Ahhoz, hogy a lakossági befektetők elhelyezzék a tőkéjüket a cégcsoportnál, az akkori piaci környezetben magasnak számító hozamígérettel operáltak, sok esetben a Quaestor tanácsadói félretájékoztatták a pénzügyekben járatlan személyeket, mivel a kötvények mögött húzódó állami garancia meglétéről biztosították őket. A kötvénykibocsátásokról szóló tájékoztatókban a szokásostól eltérő kockázatú befektetési lehetőségként tüntették fel a kötvényeket, így az ügyfelek jó részének nem kellett volna ajánlani a pénzügyi eszközöket, az egyéni körülmények megfelelő értékelése után. Az akkor hatályban lévő szabályozás elvárásait jól láthatóan minden fronton megszegte a cégcsoport, de ennek ellenére sokáig felfedezetlen maradt a jogszerűtlen működése.

A MiFID II az eddigi rendszer gyengeségeit igyekszik kiküszöbölni, viszont a szigorítások még így sem feltétlenül elegendőek egy Quaestorhoz hasonló botrány megelőzéséhez. Annak ellenére, hogy nagyobb fokú tájékoztatást ír elő a direktíva, a gyakorlatban kétséges, hogy a vállalkozás alkalmazottai a munkáltatójuk ellen dolgoznának és a befektetők érdekeit előbbre helyeznék. Továbbra is meg van a lehetőség arra, hogy az ügyfél a tanácsadás figyelmen kívül hagyásával saját felelősségre investáljon a pénzügyi termékekbe, azt meg kell jegyezni azonban, hogy a jogalkotók igyekeztek az ilyen instrumentumok hozzáférhetőségét csökkenteni, a bonyolult szerkezeti struktúrák megteremtésével. Mindenképpen előnyös hatást eredményezhet a felügyeleti hatóságok és az EÉPH jogköreinek bővítése, valamint a szankciók erősítése. Az adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségek növelése szintén segít a kontroll magasabb fokú megnyilvánulásában. Kijelenthető, hogy a vállalkozások oldalán jelentős többlet terheket keletkeztetnek majd az irányelv normái, anyagi oldalon is megduzzadhatnak a kiadások. Sajnálatos módon azoknak a társaságoknak is viselniük kell a jövőbeni hátrányokat, akik jogszerű, prudens működést folytattak a lazább jogszabályi környezet idején.

VI. Záró gondolatok

A MiFID II és MiFIR a korábbi előírások pontosításával, a felügyeleti jogkörök, valamint a szankciók kiszélesítésével hozzájárul a befektetőbb erőteljesebb védelméhez és a piac átláthatóságához, de a tőkepiac erősítését célzó uniós feladatok még koránt sem zárultak le. A jogalkotók az irányelv és a rendelet nyomán növelni szeretnék a lakosság pénzügyi tudatosságát és tájékozottságát, azonban fontos megjegyezni, hogy MiFID szabályozás nem vesz le minden felelősséget az ügyfél válláról, hanem a pontosabb információszolgáltatásra kötelezéssel segítséget nyújt a befektetési döntések meghozatalában. A pénzügyi tudatosság

hiánya a jövőben is jelentős hátrányt okozhat a kisbefektetők körében, mivel a kellő információ megléte önmagában semmire nem jelent garanciát.

Annak ellenére, hogy a pénzügyek terén való felzárkóztatás a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben már lefektetésre került, -ugyanis a fogyasztók oktatásának elve ezt a célt is szolgálná– az utóbbi időben nem volt tapasztalható, hogy a gyakorlatban érvényt szereztek volna a jogszabályban foglaltaknak. Pozitívum, hogy 2017. szeptember elsejétől a szakgimnáziumokban kötelező tantárgyként került bevezetésre a pénzügyi ismeretek oktatása, a 10. évfolyamba lépő diákok fél év vállalkozói és fél év pénzügyi ismeret elsajátítását kezdhetik meg.³⁸ Ugyanebben az évben a Nemzetgazdasági Minisztérium új stratégiatervezetet hozott létre azért, hogy a lakosság pénzügyi jártasságát és tudatosságát növelje. Ebből kifolyólag akár önálló, kötelező tantárgyként is megjelenhet a pénzügyi ismeretanyag tanítása, ahogy ez a szakgimnáziumok tanrendjében az idei esztendőben már megvalósult. Az Állam a pénzügyi alulképzettség ellen megtette a kezdeti lépéseket a pénzügyi tudásanyag oktatásának bevezetésével, de itt nem szabad megállni, mivel nem csak a fiatal generáció ismeretei szorulnak bővítésre, legalábbis az elmúlt évek tapasztalataiból ezt a konklúziót vonhatjuk le.

³⁸ Új tantárgy a szakgimnáziumokban: kötelező lesz a pénzügyi tudatosság elsajátítása
http://eduline.hu/kozoktatas/2017/4/25/Uj_tantargy_a_szakgimnaziumokban_kotelezo_1_BG7TDQ (2017.11.17)

Udvardy Péter

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Civilisztika Tagozatának tagja

Az általános kartelltilalom elemzése a magyar versenyszabályozásban

I. Bevezető – Általános kartelltilalom

Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.) 11.§ értelmében tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre („versenykorlátozó megállapodások”).¹ Ez a látszólag világos és rövid tényállás azonban a gyakorlatban komoly értelmezési kérdéseket vet fel, melyeket jelen tanulmányomban kívánok elemezni.

A kartellezés alapvetően káros hatással van a társadalom gazdasági rendjére. Egyrészt a verseny korlátozásával hátráltatja az innovációt és közvetve a gazdasági növekedést, másrészt az árak emelésével, a termékek minőségének rontásával és a választék csökkentésével a fogyasztók is a kartellezés áldozataivá válhatnak. Azonban bizonyos esetekben nem érvényesül az általános kartelltilalom, például ha a kartellezéssel a fogyasztók és a gazdaság előnyösebb helyzetbe kerül, vagy ha a megállapodás csekély jelentőségű („bagatellkartell”). Emellett a kormány csoportmentességi rendeletei, vagy akár a GVH-hoz benyújtott egyedi kérelem alapján is mentesíthető egy adott megállapodás, lazítva ezzel a látszólag szigorú szabályozáson. Ilyen hiányában azonban tilos a horizontális (versenytársak között, adott piaci szinten) kartell és a vertikális (piaci rendszer különböző részein) kartell is.

II. Történeti előzmények

A kartelltilalom a legrégebbi versenykorlátozás elleni eszköz. A kartell károosságát már a Római Birodalomban felismerték a gabonaosztásokkal összefüggésben.² A gabonaosztás a

¹ Balogh Virágh, Nagy Csongor István, Pázmándi Kinga, Verebics János, Zavodnyik József: Magyar Versenyjog, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012. 180. o.

² The law of Restrictive Practices and Monopolies, Sweet and Maxwell, 1966. 20-22. o.

társadalmi béke fenntartásának egyik jelentős eszközeként szolgált, így fontos volt, hogy a kincstár a rendelkezésre álló források milyen mennyiségű gabona beszerzéséhez voltak elegendők. Az eladók igyekeztek az árakat mesterségesen magasán tartani, azonban ennek veszélyét korán felismerték, és igyekeztek az ilyen tevékenységet megakadályozni, például a *Lex Iulia de annona* tiltotta a kereskedők áremelését, illetve az alkalmas szállítóeszközök tisztességtelen, árfelhajtó visszatartását,³ Zénó bizánci császár egyik 483-as edictuma pedig száműzetéssel és vagyonelkobzással büntette az árögzítést.

A kartellek és monopóliumok károosságának korai felismerése ellenére a verseny hasznosságát csupán a felvilágosodás idején kezdték el felfedezni,⁴ a kereskedelmet olyan tevékenységnek látták, melyet engedni kell felszínre törni. Adam Smith *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól* című művében kifejtette, hogy ha az egyén a saját önös érdekében cselekszik, azt nem szabad korlátozni, mivel az - a láthatatlan kéz révén - a közérdeket is előmozdítja.⁵ A korszak magával hozta a szabad piacot annak korlátlan szabadságával, melynek hátrányai az ipari forradalom idején már nyíltan megmutatkoztak, gondoljunk csak a monopolkapitalista gazdaságra és a nehéz munkakörülményekre.

Az első versenyjogi szabályozás 1890-ben született az Egyesült Államokban; a Sherman Act tiltotta a versenykorlátozó megállapodásokat és a monopolizációt. Az elfogadás oka leginkább a trust-ok elleni fellépés volt, melyek közül Rockefeller Standard Oil-ja volt a legjelentősebb. A törvény a mai napig hatályban van.

Míg az Egyesült Államok alapvetően elítélte a kartelleket, addig Európában eleinte máshogy viszonyultak a hozzájuk. A két világháború közt a kartellek a gazdaság igen jelentős részét ellenőrizték, gyakran munkabéke zálogaként tekintettek rájuk, emellett pedig a szerződési szabadság és a verseny szabadsága közti magánjogi ellentét körében vizsgálták őket.⁶ Azonban már ekkor többen bírálták közgazdasági oldalról a kartelleket, sőt, a bírói gyakorlat gyakran ezeket a közérdekkel és jóerkölccsel ellentétesnek minősítette.⁷

Jelentős változás azonban csak az 1951-es Párizsi Szerződéssel következett be. Létrejött az Európai Szén- és Acélközösség, továbbá megtiltotta a versenykorlátozó megállapodásokat, az erőfölénnyel visszaélést, illetve a szén- és acélipari összefonódást engedélykötelessé tette. Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés szintén tartalmaz versenyjogi

³ Adolf Berger: *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*. (Transactions of the American Philosophical Society; New Series, Volume 43, Part 2, 1953) New York: American Philosophical Society, 1953. 553. o.

⁴ Tóth András: *Versenjog és határterületei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2016. 17. o.

⁵ Adam Smith: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Fordította: Éber Ernő, I. kötet, Napvilág Kiadó, Budapest 2011. 488-489. o.

⁶ Szilágyi Pál, Tóth András: *A kartellszabályozás történeti fejlődése*, Versenytükör 2016. Különszám, II. (XII. évfolyam), 4-13. o.

⁷ Homoki-Nagy Mária: *Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez*, 2016. évi II. különszám. 45. o.

szabályokat, melyeket bizonyos feltételek fennállása esetén a tagállami versenyszabályok helyett kell alkalmazni.

Magyarországon először az 1923. évi V. törvénycikknek a tisztességtelen versenyről szóló generálklausulája tiltotta az üzleti verseny üzleti tisztességbe vagy általában jó erkölcsbe ütköző módon való folytatását. Az 1931. évi XX. törvénycikk előírta, hogy a versenykorlátozó megállapodás csak akkor érvényes, ha azt írásba foglalták, emellett, ha a kartellmegállapodásban részt vevő vállalkozások közül legalább egynek 20-nál több alkalmazottja volt, akkor azt nyilvántartás céljából a közgazdasági miniszternek be kellett jelenteni, mely szintén érvényességi kellék volt.⁸

A jelenleg hatályos szabályozást az 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) tartalmazza, azonban más jogszabályok is relevánsak lehetnek, például csoportmentességi kormányrendeletek, ágazati jogszabályok, vagy akár az eljárásra vonatkozóan a Ket.⁹ A szabályozás természetesen az Európai Unió jogharmonizációs törekvései miatt szintén megváltozhat, továbbá az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is kihathat rá.

III. Versenykorlátozó megállapodás, összehangolt magatartás, döntés

Két fogalom tisztázása feltétlen szükséges: mi minősül versenyjogi értelemben megállapodásnak, továbbá mikor lesz a megállapodás versenykorlátozó, hiszen csak ezek megléte esetén minősülhet a vállalkozások tevékenysége jogsértőnek.

A versenyjogban használatos megállapodás-fogalom csak a versenyjog számára használatos kategória, nem azonos más jogterületek, különösen a polgári jog „szerződés” jogintézményével.¹⁰ A megállapodás fogalmát ebben az esetben tágan kell értelmezni, azt csak a versenyjogi szabályozás célja, sajátos értékrendje, és védendő érdek alapján lehet meghatározni, és bár kétségtől jelen van benne a magánjogi jelleg is, azon túlterjeszkedik. A Ptk. 6:63.§ (2) alapján a polgári jogi szerződés akkor jön létre, ha a szerződő felek legalább a szerződés lényeges vagy bármely fél által lényegesnek minősített kérdésben megállapodtak. Ezzel szemben a kartelljog körében már bármely részletkérdésben történt „megállapodás” versenykorlátozást eredményezhet.¹¹ Ennek alapján a versenyjogi megállapodás fogalom tágabb, mivel nem szorítkozik a polgári jog szerinti lényeges körülményekre, hanem a vállalkozások közti minden versenytorzító, versenytorzításra alkalmas vagy azt célzó

⁸ Tóth i. m. 22. o.

⁹ http://www.gvh.hu/jogi_hatter/magyar_piacra_iranyado_szabalyozas/jogszabalyok (2017. 09.26.)

¹⁰ Darázs Lénárd: A kartellek semmissége, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2009. 39. o.

¹¹ Darázs i. m. 196. o.

akaratagságot felőlel, függetlenül attól, hogy az hogyan illeszkedik be a polgári jogi szerződésbe.

Adott piaci magatartás esetén kartellezés megállapításához szükséges objektív feltétel a versenyellenesség:¹² a felek piaci magatartásának célja a verseny megakadályozása, korlátozása, torzítása, illetve magatartásuk ilyet fejt vagy fejthet ki. A Tptv. 11. § (1) alapján kizárólag ezen megállapodások tilosak.

Ebből kifolyólag a kartelltilalom olyan esetekben is érvényesül, ahol a megállapodás, összehangolt magatartás következtében tényleges versenytorzulás nem történt, de az ennek kiváltására alkalmas volt vagy legalábbis ez volt a felek szándéka.

Verseny megakadályozása alatt azt értjük, amikor egy adott piaci magatartás következtében nem bontakozik ki olyan verseny, mint a magatartás hiányában. Piaci verseny korlátozása esetében a már piacon jelen lévő versenyhelyzetet szűkítik, illetve szűkül a jogellenes tevékenység miatt, vagy legalábbis kiterjed erre a felek szándéka. Piaci verseny torzítása fordulat elsősorban jogharmonizációs indokok miatt került be a versenytörvénybe 1996-ban, ez a már meglévő verseny hátrányos megváltozását jelenti.

Érdekes kérdés, hogy mi történik akkor, amikor adott piacon már eleve nem volt verseny. Ebben az esetben a megállapodás résztvevői nem marasztalhatók el, feltéve persze hogy megállapodásuk nem irányult esetlegesen egy kialakuló versenyhelyzet megakadályozására.¹³

A megállapodás versenyjogi megítéléséhez és a kartell létrejöttéhez korábban elbírált ügyek kapcsán a Gazdasági Versenyhivatal az alábbi megjegyzéseket tette:¹⁴

- a kartell akkor is megvalósul, ha a megállapodás következtében nem következik be tényleges versenytorzulás, de az ennek kiváltására alkalmas;
- a megállapodás versenytorzító jellegére nincs hatással, ha a felek annak be nem tartására nem határoztak meg szankciót, vagy kizárták ennek lehetőségét;
- versenytorzító jelleget a megállapodás más jogszabály miatti érvénytelensége, esetlegesen kikényszeríthetetlen volta sem érint;
- megállapodás versenyjogi értelemben létrejöhet akkor is, ha a feleknek nem állt szándékukban polgári jogi értelemben megállapodni;
- versenytorzításra a megállapodás akkor is alkalmas, ha az nem lép hatályba vagy felek annak alapján semmilyen magatartást nem tanúsítanak;

¹² Nagy Csongor István: Kartelljogi kézikönyv, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2008. 342. o.

¹³ Mischolczi Bodnár Péter: A versenytörvény magyarázata, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002. 156. o.

¹⁴ Ld. Vj/224/1992.; Vj-145/2001.

- vállalkozások romboló versenytől való megóvási szándéka illegitim és versenytorzító;
- az hogy a felek akarták, kifejezetten céljuk volt, vagy pedig csak beletörődtek a megállapodás versenytorzító jellegébe a kartell létrejötte szempontjából irreleváns.

Ennek okán adott ügyben a bizonyítási teher is sajátosan alakulhat. A Hüls ügyben¹⁵ a Kúria megerősítette az ügyben első fokon eljáró bíróság azon megközelítését, hogy amennyiben a Bizottság bizonyítja egy vállalkozásról, hogy részt vett a versenyellenes célú találkozók, ahol árkezdemenyezésről döntöttek, akkor a vállalkozáson van a sor, hogy bizonyítsa, nem vált részesévé ezeknek a kezdeményezéseknek, illetve hogy részvételének nem volt jogellenes célja. Ennek hiányában a részvétele a megállapodásban bizonyított. Ezt azonban nem cáfolhatja adott vállalkozás arra irányuló érvelése, hogy magatartása független volt a találkozón elfogadott megállapodástól. Leegyszerűsítve, a versenyhatóságnak elegendő csupán azt bizonyítania, hogy az eljárás alá vont vállalkozás részt vett olyan találkozón, ahol versenyellenes megállapodás jött létre.¹⁶

Nem tilos azonban az ilyen jellegű megállapodás, ha az nem független vállalkozások közt jön létre, hiszen tőlük nem várható el ugyanolyan kiélezett verseny folytatása, mint a függetlenektől. A törvényszöveg azonban elég pontatlanul fogalmaz, bár a végeredmény kétségtől mindkét értelmezés esetén ugyanaz lesz. Az egyik értelmezés alapján az ilyen vállalkozások megállapodása nem minősül kartellnek, mivel nem célja a verseny megakadályozása, torzítása, korlátozása, így nem lesz tényállásszerű sem. A másik értelmezés szerint bár az ilyen megállapodások kartellek, és hátrányosan hathatnak ki a piaci versenyre mégsem tilosak. Ennek leginkább az az oka, hogy az ilyen vállalkozások egymástól függően alakítják ki piaci magatartásukat, és nem várható el tőlük, hogy önálló piaci szereplőkként viselkedjenek.¹⁷

A Tptv. tiltja a versenykorlátozó, azt célzó, illetve ilyen hatású összehangolt magatartásokat is. Ebbe a körbe vonható minden olyan helyzet, ahol megállapítható, hogy kettő vagy több vállalkozás a piaci verseny helyett tudatosan választja a kooperációt, anélkül azonban, hogy ez elérné a megállapodás szintjét.¹⁸

Érdemes utalni azonban először a párhuzamos magatartásokra. Előfordulhat, hogy a vállalkozások bizonyos piaci körülmények esetén ugyanolyan magatartást fognak tanúsítani adott piacon egymáshoz képest, azonban ennek számos jogszerű oka is lehet, például infláció vagy az input költségek emelkedése. Másik jogszerű ok lehet továbbá az oligopolisztikus

¹⁵ C-199/92 Hüls v Commission of the European Communities, [1991], ECR II-1711.

¹⁶ Nagy i. m. 284. o.

¹⁷ Miskolczi Bodnár i. m. 159. o.

¹⁸ Nagy i. m. 318. o.

interdependencia. Ennek meghatározását a Versenytanács a Holcim Hungária Cementipari Rt., Breitenburger Auslandbeteiligungs GmbH, CeBeKa Vagyonkezelő Kft. ügyben.¹⁹

Léteznek olyan szűk, oligopol piacok (kevés szereplő, nagyfokú koncentrátság), ahol az áru, a kereslet, a kínálat és egyéb körülmények következtében nem várható a piaci szereplők között érdemi verseny (de ez nem szükségszerű, egyes oligopol piacokon így is hatékony verseny működik). Például, ha adott piacon két szereplő van, nagyjából egyenlő piaci részesedéssel, akkor nem fog bekövetkezni komoly verseny, mivel ha az egyikük árat csökkent, a másik szereplő követni fogja ezt a magatartását, így piaci részesedésüket nem növelnék, csupán a saját profitjukat csökkentenék. Továbbá az is előfordulhat, hogy az adott piacon a piacvezető vállalat árat emel, akkor a piac többi szereplője is követni fogja ezt a magatartást, azonban erre is lehet közgazdasági magyarázat (árvezető vállalat teóriája).

Az „összehangolt” kifejezés kölcsönösen tudatos, kétoldalúan kialakított cselekményeket takar. A gyakorlatban az összehangolt magatartásnak két esetben van jelentősége. Az első a valódi összehangolt magatartások köre, melynek során a piaci szereplők nemcsak egymásra tekintettel határozzák meg a piaci magatartásukat, hanem közöttük hallgatólagos megállapodás is születik jövőbeli magatartásaikra nézve. Ez adott esetben nem minősül *strictu sensu* megállapodásnak, mivel a felek hallgatásukkal, piaci magatartásukkal küldött üzenetükkel fejezik ki szándékukat.²⁰

Értelemszerűen a párhuzamos magatartás és az összehangolt magatartás között a határ nagyon vékony, hiszen egy vállalkozás számára egyáltalán nem tiltott a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodás, adott piaci magatartások tekintetében mindenképpen vizsgálandó, hogy annak tanúsítása körében felmerült-e kölcsönös tudatosság, ennek azonban jele lehet, ha korábban a felek között már volt összejátszás vagy kapcsolatfelvétel.

Az összehangolt magatartás esete, amikor a piaci szereplők összejátszása nem bizonyítható, de a körülményekből következik. Ilyenkor a piacot megvizsgálva, ha nem találunk olyan ésszerű okot, amely a piaci magatartásukra magyarázatul szolgál, úgy az összehangolt magatartás megállapítható, de ez részletes elemzést követel, és csak kivételes esetben állapítható meg. Közvetlen vagy akár közvetett bizonyíték hiányában a GVH az így nem bizonyítható összehangolt magatartást párhuzamos magatartásként fogja értékelni.²¹

A másik fontos fogalmi elem a versenykorlátozó hatás. A Tpv. nyilvánvalóan nem rendeli szankcionálni azokat a megállapodásokat, piaci magatartásokat, melyek nem

¹⁹ 17/2001/89. Vj - Holcim Hungária Cementipari Rt., Breitenburger Auslandbeteiligungs GmbH, CeBeKa Vagyonkezelő Kft.

²⁰ Nagy i.m. 319. o.

²¹ Vj-101/1998. - Philipp Morris Magyarország Kft. és társai.

befolyásolják hátrányosan a piaci versenyt. Ez a követelmény immanens eleme a kartelltilalomnak, mind a Tpv-t.-ben, mind az Európai Unió verseny szabályozásában. Azonban érdemes megjegyezni, hogy mivel objektív tényállásról van szó, nem szükséges a versenyt hátrányosan érintő eredmény bekövetkezése. Elegendő csupán, ha a piaci szereplők magatartásának versenytorzító célja volt, sőt, az is, ha az alkalmas volt a verseny hátrányos befolyásolására. Ez azonban csak a kartell létrejöttének kérdésében releváns, a jogsértés megállapítása esetén a bírságkiszabás természetesen - a Tpv-t. 78. § (3) alapján - az eset összes körülményére tekintettel történik, ilyen lehet a jogsértő vállalkozás piaci helyzete, a magatartás felróhatósága vagy akár a jogsértéssel elért előny mértéke.

A Tpv-t. 11. § alapján szintén tilos a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Ezekre általánosan érvényes, hogy csak akkor lesznek jogellenesek, ha megfelelnek a kartellkritériumoknak. Ez az elkövetési magatartás a Tpv-t.-vel került be a magyar verseny szabályozásba, az indok egyrészt a jogharmonizáció volt, másrészt így már nem csak a szervezet tagjait lehetett egy ilyen döntésért felelősségre vonni, hanem magát a szervezetet is, továbbá nem szükséges minden egyes társulásban részt vevő vállalkozást eljárás alá vonni sem. A vállalkozások társulása által hozott döntést, mint fogalmat tágan kell értelmezni. Ide nem csupán a társulás tagjaira nézve kötelező döntések tartoznak, a formális határozatok mellett ide sorolhatóak a szervezetek által kibocsátott ajánlások, állásfoglalások, továbbá a társulás szabályzata is, ha azt saját maga állapítja meg.²² A döntésnek minősítés fontos feltétele ennek ellenére az, hogy az ténylegesen alkalmas legyen a magatartás befolyásolására.

Ebben a tekintetben a felmerül a társulás és tagjai párhuzamos felelősségének kérdése. Bár a társulás döntése független a tagok felelősségétől, a döntéssel összefüggésben ezek is relevánssá válhatnak: a tagok tevékenyen részt vettek vagy annak végrehajtásával kapcsolatban összehangolt magatartás valósult meg? A társulás és a tagok párhuzamos felelősségét állapított meg a Versenytanács például a Vadászkartell ügyben.²³

IV. Az általános kartelltilalom és a versenyellenesség inherens korlátai

²² Nagy i. m. 335. o.

²³ 89/2003. VJ – versenykorlátozó megállapodás.

Az általános kartelltilalom tartalmát leginkább annak korlátai adják meg. Az egyik korlátot a csekély jelentőségű megállapodások jelentik, melyeket a Tpv. 13-14.§ szabályoz, a másikat pedig az ésszerűségi tesztek.

A csekély jelentőségű megállapodások (ún. bagatellkartellek) jelentéktelen piaci súlyuknál fogva képtelenek arra, hogy adott piacra negatív hatást gyakoroljanak.²⁴ Ennek az engedménynek törvényi feltétele azonban, hogy a megállapodást kötő feleknek és tőlük nem független vállalkozásoknak az együttes piaci részesedése nem haladhatja meg a tíz százalékot. Megállapodás alatt természetesen érteni kell mindhárom elkövetési fajtát, az összehangolt magatartást és a döntést is. Nem minősíthető a megállapodás csekély jelentőségűnek, ha a megállapodás tárgya vételi vagy eladási árak versenytársak közötti közvetlen vagy közvetett meghatározására, vagy a piac versenytársak által történő felosztására vonatkozik, ez a Tpv. 2000. évi módosításával került be a törvényszövegbe. A 10%-ot meg nem haladó részesedésnek a megállapodás időtartama alatt, illetve egy évnél hosszabb megállapodások esetén minden naptári évben teljesülnie kell.

A 2000. évi módosítás lehetőséget teremtett arra is, hogy a GVH az ilyen megállapodások összességében vett hatását is vizsgálja a 13.§ (4) alapján. Ilyen esetekben - amennyiben a verseny torzulása jelentősnek bizonyul (és ténylegesen be is következik eltérően a 11. §-tól) - a GVH megállapíthatja, hogy a megállapodás a tilalom hatálya alá esik, azonban bírságot nem szabhat ki ennek okán.

Az érintett piac pontos meghatározásának igen nagy jelentősége van a bagatellkartellek esetében. Az erre vonatkozó szabályozást a Tpv. 14. § tartalmazza. Az érintett piac az, amely tekintetében a versenykorlátozó, kizáró, illetve torzító hatás jelentkezik. Ennek két összetevője van, az árupiac és a földrajzi piac, a pontos piac-meghatározáshoz pedig a GVH honlapján közzé tette ennek irányadó szempontjait.²⁵

Az inherens korlátok másik csoportját az ésszerűségi tesztek alkotják. Ezek egyike a gazdasági ésszerűségi teszt, mely esetén egy megállapodásra nem vonatkozik a kartelltilalom, ha az nagyobb mértékben mozdítja elő a versenyt, mint amennyiben hátráltatja. A másik kivétel ebben az esetkörben a közérdekű ésszerűségi teszt, melyben - a gazdaságitól eltérően – már nem kizárólag az anti- és pro-kompetitív hatások vehetők figyelembe, hanem bizonyos közérdekű ihletésű szempontok is.²⁶ Sajnálatos módon ebben a vonatkozásban a magyar versenyjogban nem áll rendelkezésre gyakorlat. Az Uniós versenyjogban azonban

²⁴ Miskolczi Bodnár i. m. 175. o.

²⁵ http://www.gvh.hu/data/cms999899/SzakmaiFelhaszn%C3%A1l%C3%B3k_f%C3%BAzi%C3%B3k_piacmeghat%C3%A1roz%C3%A1s_2010_09_16.pdf (2017. 09.26.)

²⁶ Nagy i.m. 357. o.

már fellelhetőek közérdekű ésszerűségi teszttel kapcsolatos ügyek, például a Wouters ügy.²⁷ vagy a Meca-Medina és Majcen²⁸ kontra Bizottság ügy.

V. Mentesség az általános kartelltilalom alól

A versenyjog abból a premisszából indul ki, hogy a vállalkozások közti együttműködés káros. A verseny a gazdaság működésének leghatékonyabb mechanizmusa, azonban ez alól is léteznek kivételek, melyeket a versenyjog azzal ismer el, hogy mentességet biztosít az általános kartelltilalom alól. Ilyen esetekben az együttműködés társadalmilag összességében hasznosabb, mint a piaci verseny.

A mentesség jogintézményét el kell határolni az általános kartelltilalom inherens korlátaival. Az inherens korlátok esetében (különösen a gazdasági ésszerűségi vizsgálatnál) a vizsgálat tárgya a megállapodás anti- és pro-kompetitív hatásai, melynél, ha a pro-kompetitív hatások túlsúlya kerül megállapításra, nem kerül az általános kartelltilalom hatálya alá. Ettől eltérően a mentesség intézményénél az adott megállapodás inkább korlátozza a versenyt, mintsem kiterjeszti, azonban a megállapodás összességében még így is nagyobb társadalmi többletet eredményez, mint a piaci verseny. A mentességnek tehát alapvetően két feltétele van: egy versenykorlátozó megállapodás és egy társadalmi többlet, mely a megállapodás következtében jön létre.²⁹ A mentességnek két fajtáját különböztethetjük meg: egyedi- és csoportmentesség.

Az egyedi mentesség szabályait a Tptv. 17. § tartalmazza. A törvény 4 feltétel teljesülése esetén biztosít a versenyellenes megállapodás számára egyedi mentességet. Az első, hogy a megállapodás valamilyen hatékonysági célt szolgáljon, és ahhoz szükséges legyen, tehát a megállapodás következtében egy kedvezőbb helyzet álljon elő, mint előtte.

Törvény alapján mentesülhet ennek következtében egy megállapodás, ha hozzájárul a termelés vagy a forgalmazás ésszerűbb megszervezéséhez, vagy a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításához, vagy a környezetvédelmi helyzet vagy a versenyképesség javulásához.

A második feltétel, hogy az így keletkező többlet méltányos része a fogyasztókhoz jusson (a „végső üzletfelekhez”), a harmadik feltétel pedig az, hogy a gazdasági verseny korlátozása vagy kizárása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg. A megállapodás csak olyan korlátozásokat tartalmazhat, melyek feltétlen

²⁷ C-309/99 J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, [2002] ECR I-1577.

²⁸ C-519/04. P. David Meca-Medina, Igor Majcen kontra Bizottság, [2006] EBHT I-6991.

²⁹ Nagy i. m. 428. o.

szükségesek az első feltételként már említett hatékonysági cél elérése érdekében, sőt, ahhoz elengedhetetlenek.

Negyedik feltételként a jogalkotó kiköti, hogy az ilyen megállapodás nem teheti lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását. Bármelyik feltétel hiánya esetén az egyedi mentesség nem biztosított.

Egyedi mentességnél a mérlegelést maguk a vállalkozások végzik (nem kérelemre jár el a GVH), ők döntenek a feltételrendszernek való megfelelésről, hatóság pedig csak kizárólag akkor fog fellépni, ha a megállapodás nem teljesíti a 17. § követelményeit.³⁰

A mentesség másik csoportját a csoportmentességi rendeletek alkotják. A Tptv. 16. § alapján a megállapodások meghatározott csoportjait a Kormány rendeletben mentesítheti a 11. §-ban foglalt tilalom alól. A Kormány a megállapodások csoportos mentesüléséről a törvény 17. §-ában foglalt szempontok figyelembevételével rendelkezhet. A 2000. évi módosítás ezt kiegészítette a 16/A. §-szal. Ennek értelmében a megállapodásra nem vonatkozik a 16. § csoportos mentesülés, ha az és a piacon már jelent lévő korábbi ilyen megállapodások kumulatív hatása következtében a törvény 17. §-ában foglaltak nem teljesülnek. Ebben az esetben a jogsértés megállapítása esetén bírságkiszabásnak viszont nincs helye.

Jelenleg hat darab csoportmentességről szóló kormányrendelet van hatályban:³¹

- 202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről;
- 203/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a biztosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről;
- 204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacra vonatkozó megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről;
- 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről;
- 206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről;
- 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

Itt érdemes utalni a bizonyítási terhet illetően a Tptv. 20. §-ára: annak bizonyítása, hogy a megállapodás a tilalom alól a 16. § vagy a 17. § alapján mentesül, azt terheli, aki a mentesülésre hivatkozik. Ez azt jelenti, hogy egyrészt nekik kell bizonyítani (okirattal vagy

³⁰ Darázs i. m. 49. o.

³¹http://www.gvh.hu/jogi_hatter/magyar_piacra_iranyado_szabalyozas/jogszabalyok (2017. 09. 26.)

más megfelelő módon), hogy adott megállapodás jogszerű, illetve a bizonyítás sikertelensége esetén ezt az ő terhükre kell értékelni.

VI. A jogsértés következményei: semmisség és versenybírság

Ha a GVH adott megállapodásra nézve megállapítja, hogy az a versenytörvény 11. §-ának rendelkezéseibe ütközik, akkor annak kettő, igen súlyos következménye lehet. Egyrészt a Tptv. 78. § alapján - anyagi jogi versenysértő cselekmény miatt - bírságot szabhat ki, másrészt a megállapodás semmisségét is kimondja.

A korábbi versenytörvénnyel ellentétben, a jelenlegi versenytörvény alapján nem kötelező a versenyjogi jogsértés megállapítása esetén a pénzbeli marasztalás, erre utal a „szabhat ki” kifejezés is. A GVH általában alkalmazza a bírságot, azonban előfordul, hogy enyhítő körülmények miatt nem, vagy csupán jelképes összegű bírságot állapít meg.

A bírságot - a 78. § (3) alapján - az eset összes körülményére így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, gyakoriságára tekintettel kerül megállapításra.

A 78. § (8) egy jelentős engedmény tartalmaz, mely egy 2016. évi módosítással került bele a törvénytövegbe, és 2017. január 15.-től hatályos. A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény szerinti kis- vagy középvállalkozással (a továbbiakban: kis- vagy középvállalkozás) szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén - kivéve az Európai Unió jogába való ütközés esetét - bírság kiszabása helyett az eljáró versenytanács figyelmeztetést is alkalmazhat.

Lehetőség van továbbá a bírság elengedésére az engedékenységi intézményének keretében is, melynek oka leginkább a vállalkozások motivációja a versenyjogi hatósággal való együttműködés és a versenyjogi jogsértés feltárása érdekében.

A 78/A. § (1) alapján az eljáró versenytanács a bírság kiszabását mellőzi vagy a bírságot csökkentti annak a vállalkozásnak a tekintetében, amely az e törvényben meghatározott módon feltárja a Gazdasági Versenyhivatalnak a 11. §-ba, illetve az EUMSZ. 101. cikkébe ütköző kartellt vagy a közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodást vagy összehangolt magatartást (a továbbiakban a 78/A-78/C. § alkalmazásában: jogsértés) és az abban való részvételét.

A másik következmény a semmisség: az általános kartelltilalomba ütköző, és egyedi vagy csoportmentességben nem részesülő megállapodások - jogszabályba ütköző megállapodás lévén – semmissek. A Tptv. 11. § (3) alapján azokat a jogkövetkezményeket,

amelyeket e törvény az (1) bekezdésben meghatározott tilalom megszegéséhez fűz, együttesen kell alkalmazni a Polgári Törvénykönyvben a jogszabályba ütköző szerződésre előírt jogkövetkezményekkel.

VII. A szabályozást érintő lehetséges jövőbeni változások

A versenyjog területén - így a kartelljog esetében is - az Európai Unió jogharmonizációs törekvései miatt egyre nagyobb hasonlóság figyelhető meg a magyar és az uniós versenyszabályozás között. Véleményem szerint ennek leginkább az lehet az oka, hogy az uniós és nemzetközi kereskedelem folyamatos fejlődése kapcsán mindig újabb problémák, újabb káros kereskedelmi gyakorlatok alakulhatnak ki a piacon, melyre a versenyszabályozásnak mindenképpen reagálnia kell. Ebből a szempontból nagy segítség lehet egy uniós versenyszabályozással összhangban álló magyar versenyszabályozás, mely egyrészt megkönnyíti a jogalkalmazó munkáját (ugyanazon szabályokat alkalmazhatja mind a hazai, mind a határon átnyúló ügyek esetén), másrészt képes lehet megvédeni a hazai gazdaságot az újonnan felmerülő, potenciálisan veszélyes piaci magatartásokkal szemben.

A joggyakorlat is komoly hatással lehet a későbbiekben a szabályozásra, a Gazdasági Versenyhivatal folyamatosan közzéteszi ajánlásait, a versenytanács és a bíróságok versenyjogi ügyekben hozott határozatait, melyek - amennyiben a jogalkotó is szükségesnek találja - meg fognak jelenni a versenyjogi szabályozásban, akár törvény, akár kormányrendelet formájában.

Összességében a versenyjogi jogfejlesztést soha nem szabad elhanyagolni, ahogy változik, fejlődik a gazdaság, úgy kell reagálnia arra a versenyjogi szabályozásnak is. Ezáltal a versenyjogi szabályozás a gazdasági növekedés motorjává válhat, nem pedig annak szükségtelen fékévé.