

A MAGYAR JOGRENDSZER ÁLLAPOTA

A MAGYAR JOGRENDSZER ÁLLAPOTA

SZERKESZTETTE

JAKAB ANDRÁS

GAJDUSCHEK GYÖRGY

2016

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest)

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

A kötet ingyenesen letölthető az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Jogtudományi Intézet honlapjáról <http://jog.tk.mta.hu/>

Olvasószerkesztő: Mészáros Katalin

Tördelés és borítóterv: Baksa János

Nyomdai munkálatok: Prime Rate Kft.

Felelős vezető: Tomcsányi Péter

ISBN 978-963-418-006-7

© Szerzők, szerkesztők 2016

ELŐSZÓ

Ennek a kötetnek az a célja, hogy tudományos igényességgel és interdiszciplináris módszerekkel áttekintse a magyar jogrendszer aktuális állapotát. A jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet (lehetőleg statisztikai adatokkal alátámasztva), a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk. Arra biztattuk ezért szerzőinket, hogy a szokásos kontinentális jogászai megközelítésmódtól eltérően az adott kérdésre vonatkozóan a jövőre vonatkozó jóslásokat vagy legalábbis valószínűsítéseket is vegyenek be elemzésükbe, továbbá ahol szükségesnek tartják, ott javaslatokat is fogalmazzanak meg a változtatásra. A szerzőket bátorítottuk a hagyományos jogászai stílustól eltérően az áttekintő szöveges vagy numerikus táblázatok, adott esetben grafikonok alkalmazására is. Azt reméljük, hogy a mintegy harminc tanulmány által adott áttekintés egyaránt hasznos lehet az egyetemi oktatásban, a gyakorlati jogászok munkájában és a közélet iránt érdeklődők számára is. Hagyományteremtő szándékkal először 2016-ban tesszük közzé a kötetet, amelynek felújított kiadásait a jövőben reményeink szerint mindig rendszeres időközönként publikálnánk.

A kötet első nagyobb szerkezeti egységében (*A jogrendszer környezete*) olyan fejezeteket gyűjtöttünk össze, amelyek részben interdiszciplináris, részben a hatályos magyar jogrenden túlmutató jogi kérdéseket vizsgálnak. Ezek a kérdések a hazai jogászság horizontjáról rendszerint sajnos hiányoznak vagy ismeretük igencsak felületes. A fejezetek eltérő jellege miatt általánosan megválaszolandó kérdéssort nem tudtunk a szerzőknek adni, csupán a kötet fent leírt általános céljaira utalni.

A második részben (*Szabályozások*) található fejezetek a magyar jogrend utóbbi évekbeli változásait tekintik át, a következő kérdések mentén: 1) Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a jogforrási hierarchiabeli elhelyezésben? 2) Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is. 3) Általában szakmai berkekben hogyan értékeli a nevezett célokat? 4) A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok? 5) A választott új szabályok összhangban vannak-e

az új Alaptörvénnyel? 6) Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel? 7) Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért? A kérdések egy része értelemszerűen nem alkalmazható minden egyes fejezetre, például az új alkotmányról szóló fejezetben az Alaptörvénynek való megfelelés értelmezhetetlen. Amennyiben valamely kérdésre adott válasz vitatott vagy vitatható, akkor a szerzőktől az összkép bemutatását kértük a vitatott pontok kidomborításával, valamint a személyes álláspont (explicit) jelzését.

A harmadik szerkezeti egységben (*A jogrendszer működtető szervezetek*) olyan fejezetek találhatók, amelyek egyrészt a szociológiai és gazdasági tényeket rögzítik (létszám és rétegződés a szervezetekben, fizetésük, költségvetésük és annak megoszlása), másrészt az ezekre vonatkozó tendenciákat jelzik (időbeli változások a számokban, illetve például fluktuáció mértéke). A vonatkozó joganyag megismétlésétől vagy összefoglalásától eltanácsoltuk szerzőinket, inkább a valós működésre voltunk kíváncsiak, amelynek adott esetben természetesen magyarázója lehet a joganyag. Ugyancsak érdekelt minket a belső szervezeti kultúra, a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány. A kívánatos *de facto* működés és a tényleges *de facto* működés közötti különbségek megvilágítása, továbbá ennek fényében módosításként javaslatok megfogalmazása (esetleg követendő külföldi minták nyomán) mind részét képezték az elemzésnek. A javaslatok a jogszabályváltozásoktól a mentalitásbeli változásokon át a konkrét szervezési vagy finansziális újításokig többfélék lehettek. Általános szerkezetnek javasoltuk a következőt: 1) Annak bemutatása, vagy legalább felvillantása, hogy milyen kérdések vizsgálhatók (vagyis a nemzetközi irodalomban az adott szervtípus kapcsán milyen kérdéseket szoktak vizsgálni). 2) Ebből mi az, amiről a hazai szakirodalomban szó esik (ez egyfajta tudományos önreflexióként képet ad arról, hogy mi mennyire tárgyalt), és ezekről a kérdésekről melyek a legfontosabb megállapítások (esetleg vitapontok). 3) Végül a szerzőket arra kértük, hogy emeljenek ki egy-két kérdést, amellyel mélyebben foglalkoznak és azt mélyebben elemzik.

A negyedik szerkezeti egységben (*Kihívások*) a magyar jogrendszer legfontosabb átfogó problémáit tárgyaljuk néhány fejezetben: ezek egyrészt számos szervezetet érintenek, másrészt pedig krónikus betegségként évtizedes megoldatlan kérdésekről van szó. A szerzőktől azt kértük, hogy egyrészt a problémát térképezzék fel (ahol van, ott empirikus adatot idézve vagy indexeket), fogalmakat tisztázzanak és lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljanak (jogszabályváltozások, mentalitásbeli változások, finansziális vagy szervezési kérdések).

A *Függelék*ben olyan írásokat helyezünk el, amelyek szükségesek a magyar jogrend helyzetének átfogó megértéséhez, de amelyeket a választott kötet-szerkezetben más-hol elhelyezni nem tudtunk.

A jogszabályi változásokat és szakirodalmi eredményeket főszabály szerint 2015. december 31-ig vettük figyelembe. Ha már ez előtt lezártuk a kéziratot, azt kifejezetten jeleztük; az e dátum utáni változásokat a fejezetek csak igen sporadikusan veszik figyelembe.

Bár a kötet így is igen terjedelmes lett, tudatában vagyunk annak, hogy számos további téma kerülhetett volna a kötetbe, amely végül azonban mégsem került bele (például eljárásjogi kodifikációk helyzete, műtfeldogozás helyzete, közfigyelmet kiváltó jogesetek esettanulmányai). A megjelenés után át kell gondolnunk, hogy a következő állapotjelentés a mostani témákat dolgozza fel (ennek előnye lehet az összehasonlíthatóság, de hátránya a változások hiányában az ismétlés) vagy éppen mindig az új kutatási eredmények, vagy joganyagváltozások határozzák meg a tematikát (ezt a mintát követi például a TÁRKI évente megjelenő társadalmi riportja). Az utóbbi esetben gyakrabban (évente vagy kétévente) megjelenő rövidebb jelentések a célszerűek, az előbbi esetében ellenben akár öt-hat évet is érdemes várni az újabb vastag kötet elkészítésével.

A szövegekről megjelenés előtt háromnapos kéziratvitát rendeztünk 2015. október 14–16-án, amelyen opponensek segítették a szövegek végső állapotának kialakulását. Köszönjük Balázs Istvánnak, Drinóczi Tímeának, Fleck Zoltánnak, Gyulavári Tamásnak, Hajas Barnabásnak, Harmathy Attilának, Lévy Miklósnak, Osztoivits Andrásnak, Pap András Lászlónak, Pápai-Tarr Ágnesnek, Réti Lászlónak, Somody Bernadette-nek, Sonnevend Pálnak, Szabó Miklósnak, Szabó Zsoltnak, Takács Péternek, Tóth István Jánosnak, Tóth Mihálynak és Zódi Zsoltnak az opponenciát; Boda Zsoltnak, Cserne Péternek, Fekete Balázsnak, Majtényi Balázsnak, Sulyok Gábornak és Sente Zoltánnak a moderálást. A gondos olvasószerkesztésért Mészáros Katalinnak, a táblázatok formázásáért Homoki Zsoltnak tartozunk köszönettel.

Budapest, 2016. május 11.

Jakab András és Gajdusчек György

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó (<i>Jakab András, Gajduschek György</i>)	5
A kötet szerzői	11
I. A JOGRENSZER KÖRNYEZETE	
Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon) (<i>Tölgyessy Péter</i>)	17
Közpolitikai célok megjelenése a jogban (<i>Gajduschek György</i>)	43
A politikai pártok jogrendszerre vonatkozó ígéretei a 2014-es választások során (<i>Gyulai Attila, Ságvári Ádám</i>)	69
Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete (<i>Gajduschek György</i>)	95
Jog mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája (<i>Szalai Ákos, Jakab András</i>)	116
A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából (<i>Herbert Küpper</i>)	131
A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai (<i>Varju Márton</i>)	142
Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend (<i>Uitz Renáta</i>)	173
II. SZABÁLYOZÁSOK	
Az Alaptörvény (2012–2015) (<i>Szente Zoltán</i>)	213
Sarkalatos törvények a magyar jogrendben (<i>Jakab András, Szilágyi Emese</i>)	243
Az új Polgári Törvénykönyv (<i>Menyhárd Attila</i>)	322
Az új Büntető Törvénykönyv (<i>Hollán Miklós</i>)	344
Az új munka törvénykönyve (<i>Kun Attila</i>)	385

III. A JOGRENDSZERT MŰKÖDTETŐ SZERVEZETEK

A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek (<i>Bencze Máttyás, Badó Attila</i>)	415
Alkotmánybíróság 2010–2015 (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	442
Az ügyészség (<i>Hack Péter</i>)	480
Az ügyvédi hivatásrend (<i>Sulyok Tamás</i>)	503
A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig (<i>Kovács Éva, Hajnal György</i>)	528
Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum (<i>Horváth M. Tamás, Józsa Zoltán</i>)	564
Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben (<i>Pálné Kovács Ilona</i>)	583
Az ombudsman (<i>Csink Lóránt</i>)	600
Az Országgyűlés (<i>Smuk Péter</i>)	617
Az igazságügyi szakértők és a bírósági végrehajtók (<i>Németh Gabriella</i>)	640
Közjegyzők (<i>Czoboly Gergely</i>)	667
Rendőrség és rendészet (<i>Christián László</i>)	681
Választási szervek (<i>Bodnár Eszter</i>)	708

IV. KIHÍVÁSOK

Korrupció (<i>Ligeti Miklós</i>)	727
A polgári perek elhúzódása (<i>Czoboly Gergely</i>)	758
A büntetőperek elhúzódása (<i>Pápai-Tarr Ágnes</i>)	777
Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya (<i>Gajduschek György</i>)	796
Értékközösség(ek) és értékkonfliktus(ok) a magyar politikai közösségben (<i>Hörcher Ferenc</i>)	823
Bizalom, legitimitás és jogkövetés (<i>Boda Zsolt</i>)	837
Esettanulmány a jobbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai (<i>Nagy Csongor István</i>)	856

V. FÜGGELÉK

A jogrendszerek mérése indexek segítségével (<i>Jakab András, Lőrincz Viktor</i>)	869
A magyar jogászképzés 2015-ben – a jogi karok helyzete (<i>Körtvélyesi Zsolt</i>)	895
A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkozás, kor és nem szerint (<i>Fónai Mihály</i>)	940

A KÖTET SZERZŐI

BADÓ ATTILA – egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Összehasonlító Jogi Intézet

BENCZE MÁTYÁS – tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogbölcséleti és Jogszociológiai Tanszék

BODA ZSOLT – igazgató, tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

BODNÁR ESZTER – egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

CHRISTIÁN LÁSZLÓ – tszv. egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

CZOBOLY GERGELY – egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar Gazdasági Jogi Tanszék

CSINK LÓRÁNT – egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

FÓNAI MIHÁLY – tszv. egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közpolitikai és Alkalmazott Szociológiai Tanszék

GAJDUSCHEK GYÖRGY – tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézet

GYULAI ATTILA – tudományos segédmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

HACK PÉTER – tszv. egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

HAJNAL GYÖRGY – tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; tszv. egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék

HOLLÁN MIKLÓS – tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bűnügyi Tudományok Intézete

HORVÁTH M. TAMÁS – egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék; kutatócsoport-vezető, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

HÖRCHER FERENC – tudományos tanácsadó, igazgató, Magyar Tudományos Akadémia Bölcsészettudományi Kutatóközpont Filozófiai Intézet; egyetemi tanár, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar Politikaelméleti Doktori Iskola vezetője

JAKAB ANDRÁS – igazgató, tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; Schumpeter Fellow, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

JÓZSA ZOLTÁN – egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

KOVÁCS ÉVA – egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet

KÖRTVÉLYESI ZSOLT – fiatal kutató, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Európai Tanulmányok Tanszék

KUN ATTILA – tszv. egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézet

HERBERT KÜPPER – egyetemi tanár, igazgató, Institut für Ostrecht München

LIGETI MIKLÓS – jogi vezető, Transparency International Magyarország Alapítvány

LŐRINCZ VIKTOR – fiatal kutató, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; ösztöndíjas, MTA–Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (Fiatal Vezetők Ösztöndíja Alapítvány)

MENYHÁRD ATTILA – tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tszv. egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

NAGY CSONGOR ISTVÁN – „Föderális piacok” Lendület-kutatócsoport vezetője, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont; tszv. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Magánjogi Tanszék

NÉMETH GABRIELLA – vezérigazgató, Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA – akadémikus, igazgató, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

PÁPAI-TARR ÁGNES – egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

SÁGVÁRI ÁDÁM – vendégkutató, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

SMUK PÉTER – tszv. egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

SULYOK TAMÁS – elnökhelyettes, alkotmánybíró, Alkotmánybíróság

SZALAI ÁKOS – tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézet

SZENTE ZOLTÁN – tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézet

SZILÁGYI EMESE – fiatal kutató, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

TÖLGYESSY PÉTER – alkotmányjogász, tudományos munkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet

UITZ RENÁTA – egyetemi docens, az Összehasonlító Alkotmányjogi Program vezetője, Közép-európai Egyetem Jogi Tanszék

VARJU MÁRTON – HPOPs Lendület-kutatócsoport vezetője, tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont; egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európai Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék

I. A JOGRENDSZER KÖRNYEZETE

TÖLGYESSY PÉTER

POLITIKA MINDENEKELŐTT

(JOG ÉS HATALOM MAGYARORSZÁGON)

1989 nyugatos közjátéka után Orbán Viktor újabb rendszerváltásával a magyar társadalom visszatért korábbi előtörténetéhez. A Fidesz-politika, ahol csak teheti, centralizál és az erő pozíciójából kívánja egybefogni az országot. A normaalkotást többnyire a politikai akarátvitel instrumentumaként használó Orbán-rendszer törvényei, más jogszabályai rendszeresen egyénre, vállalatra és intézményre szólóan próbálják megvalósítani a központi akaratot. A társadalmi őrségváltást óhajtó kormányzat magától értetődő elszánással csorbítja a jogbiztonság, valamint a tulajdonszabadság régi jogi elveit. A hatalom tartalmi igazságosság-elvárása állandóan változókéony céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogalkotást. A kétharmados hatalom közvetlenül főként nem a tartalmi demokráciáigénnyel, hanem a hagyományos joguralom-követelménnyel ütközik. A materiális tartalmi igazságosságot követelő kormányzati magatartással rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás.

A hazai közéleti hagyományt évszázadokon át jelentős mértékben a jogászai észjárás, a jogászai okosság gondolkodásmódja befolyásolta. Az uralkodói abszolútizmus bürokráciájának logikájából kiinduló német politikai kultúrával szembeállítva a hazai politikai tradíciót a miniszterelnök Tisza és Bethlen István, a történész Szekfű Gyula és a költő Babits Mihály egyformán jogásziasságnak: ügyvédi – táblabírói fogantatásúnak látta. Eredendően alkotmányos – szabadsághívó, tanácskozó – parlamentáris, hatalom-megosztásos – ellenzéki látásmódú beállítódásnak találta.¹

¹ A magyar politika önértelmezésében evidenciának számított, hogy a centralizáló hatalom közigazgatásában formálódott német vagy francia politikai kultúrával ellentétben a magyar közéleti hagyomány inkább a régi diéták, megyegyűlések gyakorlatán alapult. A magyar tradícióban központi szerepet kap az alkotmányosság, a parlamentarizmus igénye, a jogászai megfontolások ereje. Pl. TISZA István: „Nemzet és társadalom” *Magyar Figyelő* 1911/4. 289–290; BETHLEN István: „Hagyomány és forradalom a politikában” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Bethlen István. Válogatott politikai írások és beszédek* (Budapest: Osiris 2000) 158–173; BETHLEN István: „Képviselőházi beszéd a parlamenti demokráciáról és a választójogról” in *uo.* 190–202; GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora I-II.* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1934) 5–37; BABITS Mihály: „A magyar jellemről” in SZEKFŰ Gyula (szerk.): *Mi a magyar?* (Budapest: Magyar Szemle Társaság 1939) 37–86; SZEKFŰ Gyula: „A magyar jellem történetünkben” in *uo.* 7–36.

1. POLITIKAI VÁLTÓGAZDASÁG NÉLKÜLI PARLAMENTARIZMUS

Magyarország polgárosodása máig nem fejeződhetett be. Mégis a dualizmus korában kerülhetett hazánk alighanem a legközelebb a Nyugat magországainak körülményeihez. A magyar társadalom működés módja így is sokban rendies maradt, a joguralom rendjének formális intézményeit sokszor felülírták a személyes függőségi viszonyok. Ám az itthoni alkotmányos gondolkodás nem volt pusztán illúzió. Részben ennek eredményeként születhettek meg az 1848-as törvények, amelyek a dualizmus kiegyezésének alapját képezve a kommunista hatalomátvételig nagyban meghatározták a magyar állam közjogát. A politika felhőrégiójában a parlamentarizmus elvileg hiánytalan intézményrendszerét legsúlyosabban a politikai váltógazdaság tényleges hiánya gyengítette. Ami elősegítette, hogy a személyes alárendeltség viszonyai gyakorta erősebbnek bizonyuljanak, mint a jogállam formális szabályai, sérülhessen a bírói függetlenség elve, csorbuljon a közhatalom szolgálatszerű gyakorlásának követelménye.²

A kiegyezés rendszere mindvégig népszerűtlennek bizonyult. A pártszerkezet minden átalakulása után is az ellenzék váltig közjogi ellenzék maradt. A dualizmus rendszerének elvileg a lényegét tagadó, ezért az adott rezsimen belül kormányképtelennek tetsző függetlenségi ellenzékkel szemben leválthatatlan egységes párt kormányzott, amelynek vezetését a parlamentarizmus formális megtartásával a választási rendszer, a nyílt közigazgatási nyomásgyakorlás és a választók korrumpálásának szokásszerűvé vált eljárása támogatta. A kormányzó elit önértelmezése szerint épphogy az ország érdeke, az egyetlen nemzetmegtartó erő, a hagyományos magyar politikai vezető réteg parlamentarizmusának védelme tette létfontosságúvá az egységes párt uralmát. Tapasztalva az egykorú osztrák parlamentáris berendezkedés ismétlődő működésképtelenségét, a parlamenti kormányzati felelősség német birodalombeli hiányát a szűkös választójog fenntartása, az egységes párt tartós kormányzása épphogy a felelős kormányzás érdekében, a magyar állam működőképességének, területi egységének és civilizációs küldetésének megőrzése, az alkotmányos szabadelvű kormányzás megtartása miatt tűnt nélkülözhetetlennek – eme logika szerint.³

Az egységes párt küldetéses vezetőjének, Tisza Istvánnak az elszánása egészen az első világháború végéig megvédte a magyar állam cselekvőképességét. Ám a korlá-

² A parlamenti váltógazdaság hiányának következményeit klasszikus megfogalmazásával leghatározottabban Bibó István rögzítette. BIBÓ István: „A magyar demokrácia válsága” in Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* (Budapest: Magvető 1986) 50; továbbá Bibó István: „Az európai társadalomfejlődés értelme” in uo. III. 62. A hazai tényleges gyakorlatot a nyugat-európai magországok egykorú parlamentarizmusának mércéjével veti egybe SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában: A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867–1918* (Budapest: Atlantisz 2011) 452. Nála messze elnézőbben a magyar parlamentáris tradíció rendkívüli életerejét hangsúlyozza Jean BÉRENGER – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918* [ford. BETHLEN Attila et al.] (Budapest: Napvilág 2008); továbbá ehhez valamelyest közelebb állóan BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)* (Budapest: ELTE Eötvös 2008) 93–131.

³ A centrális helyzetű párt logikájának korabeli kifejtésével pl. Trefort Ágoston beszéde Budapest IV. kerületének választópolgáraihoz, 1887. június in TREFORT Ágoston: *Beszédek és levelek* (Budapest: Méhner Vilmos 1888) 244. Idézi Ifj. BERTÉNYI Iván: „A századelő politikai irányzatai és Tisza István” in ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 35.

tozott választójog következtében a tömegdemokrácia új igényei és emberei jobbra kimaradtak a parlamentarizmus és az alkotmányosság iskolájából. Ellenzéknek megmaradt a többnyire az ismert csapásokon járó függetlenségi opposíció. Az intézményes politikán kívül rekedt új közéleti erők pedig sokszor a valóság kontrollja nélkül adtak hangot különböző állampolgári reményeknek és értelmiségi konstrukcióknak. Ezért is a világháborús összeomlás után Németországgal és Ausztriával szemben nálunk nem akadt felkészültebb politikai erő, amely legalább átmenetileg konszolidálhatta volna az elvileg uralomra jutó új magyar tömegdemokráciát.

Az állam elemi rendjének helyreállítása, a joguralom régi megoldásainak részbeni visszahozatala kétszeri rendszerváltás után a régi határolt parlamentarizmus, a korábbi leválthatatlan egységes párt uralmi gyakorlatának rekonstruálásával történt. A politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus messze szilárdabb és gazdaságilag eredményesebb hatalmi berendezkedést hozott, mint az első Osztrák Köztársaság Hans Kelsen közreműködésével kimunkált, módosításokkal a második Osztrák Köztársaságban máig ismét hatályába visszahelyezett, igazán innovatív alkotmányán alapuló modern alkotmányos tömegdemokrácia. Ausztria versengő pluralizmusa válságról válságra bukducsolva 1934-re szabályos fegyveres polgárháborúba fordult, és már jóval a hitleri Németországgal való egyesülés előtt megszűnt parlamentáris köztársaság lenni.⁴

Nálunk viszont a történelmi alkotmányosság és jogállamiság gyakorlata, sérülten ugyan, ám egészen az ország 1944. márciusi német megszállásáig megmarad. Ám a demokrata vagy liberális kifejezések kezdettől, már 1919 őszétől megőrző jelentést kaptak. Közel teljes egyetértés alakult ki a dualizmus kori parlamentarizmus és liberalizmus felelőssé tételében. A trianoni béke nemzetcsontkító döntéseit a teljes hazai közvélemény a nyugati demokráciák gyalázatának látta. Általánosan megrendült a hit a nyugatos polgárosodás ideáljában, egyre több véleményformáló keleti, olykor kimondottan turáni orientációt dédelgetett az ország számára.

A nagy gazdasági világválság után a legkülönbözőbb új feltörekvő csoportok nevében megszólalók, igencsak eltérő eszmei alapon, de általában már nem hittek a piaci kapitalizmus és a parlamentáris jogállam, az állampolgári jogegyenlőség és a tulajdonosi jogbiztonság keretei közötti magyar felemelkedésben. Inkább a nemzeti érdek jegyében állami eszközökkel végrehajtott „őrségváltást” javasoltak a „törzsökös magyarok”, a keresztény középosztály és a legalább szavakban a nemzet igazi fenntartójának tartott parasztság javára, az élethelehetőségek és az állások, a tulajdon és a föld újraosztásával a birtokon belüliek kiszorítására, döntően a „zsidók” és részben a magyar nagybirtokosok kárára.

A Bethlen István által visszahozott politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus meghaladásának igénye a választásokon leválthatatlan egységes párt vezetésében is megfogalmazódott. Két miniszterelnök a korszellemet hazánkban is meg-

⁴ Az állam elnevezéséből kikerült a köztársaság kifejezés. Magyarország utolsó kétszáz éves történelmében legközelebb Ausztria gazdasági fejlettségéhez éppen az első Osztrák Köztársaság kudarca alatt jutott. Összehasonlító adatok sorával ТОМКА Béla: *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség. Magyarország nemzetközi összehasonlításban az első világháborútól napjainkig* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2011) 62.

valósítani követelő elképzelése, Gömbös Gyula „új rendszerváltást” javasoló nemzeti munkaterve, Imrédy Béla „csodálatos forradalma” azonban nem tudott szabályos rezsimváltást végigvinni.⁵ A társadalmi őrségváltás – elitváltás, a nemzeti öncélúság követelése így is teret nyer. Nálunk is megindult az alul lévő néposztályok, az elesettebb csoportok módszeres jóléti állami szociális támogatása.⁶ A „törzsökös nemzeti középosztály” helyzetbehozásának igénye kormányprogramok központi elemévé emelkedett, akár a jogállam, a törvényes tulajdonviszonyok, a jogegyenlőség meghaladása által is. A többszöri zsidótörvények brutálisan sértették az állampolgári jogegyenlőség elvét, precedenst teremtve beavatkoztak a tulajdonviszonyokba. Tervezetek készültek a történelmi nagybirtokrendszer részleges felosztásáról.

Az újra titkos 1939-es választásokon a fennálló rendszert lényegileg megváltoztatni kívánó törekvések jutottak többséghez.⁷ Mégis a „korszellem” hatását fékezve a kormányzó és a történelmi politikai elitek kisebbsége alapján véve megvédte a magántulajdon régi rendjét és a hagyományos politikai kereteket. Egészen a német megszállásig fennmaradt, bár meglehetősen leromlott állapotban, a határolt magyar parlamentarizmus. A közvetlen német befolyás alatt álló Európában egyedülálló módon nálunk sokszínű parlamenti opposíció tevékenykedett, legális szociáldemokrata párt és baloldali szakszervezetek működhettek, cenzúrázott, de mégis ellenzéki sajtó jelenhetett meg. Politikai váltógazdaság továbbra sem létezett, ám a közügyek nyilvános megvitathatósága valamelyest megmaradt. A jogászai szakma jelentékeny része kitarított történelmi hagyománya mellett. Az orvos, továbbá a mérnök kamarákat magával ragadta a korszellem ereje, az ügyvédi kamarák és a bírói kar azonban jobbra megmaradt a régi alkotmányos jogtisztelő konszenzus mellett.⁸

2. A HATALOM SZOLGÁLÓLÁNYA

A szovjet katonai megszállási övezetbe jutó ország alkotmányos parlamentáris gondolkodásának évszázados előtörténetét hamarjában elsöpörte az újabb világháborús összeomlást követő kommunista hatalomátvétel. A hagyományos magyar jogászai gondolkodást hordozó elitcsoportokat is jobbára elsodorta a politikai fordulat. A régi

⁵ Ezek értelmezésével többek között Vonyó József: *Gömbös Gyula* (Budapest: Napvilág 2014) kül. 172–199. és 247–263; továbbá UNGVÁRY Krisztián: „Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában” in ROMSICS Ignác: *Magyar jobboldali hagyomány 1900–1948* (Budapest: Osiris 2009) 305–340.

⁶ Többek között az *1937. évi XXI. tc.* bevezette a kötelező minimálbért, a fizetett szabadságot és a 8 óras munkaidőt. Az *1938. évi XII. tc.* kiterjesztette a társadalombiztosítást a mezőgazdasági munkavállalókra is. Az *1938. évi XXXVI. tc.* elindította a családi pótlékot. Az *1940. évi XX. tc.* intézkedett a nyolcosztályos népiskolák felállításáról.

⁷ Bethlen István egykorú elemzése szerint nem pusztán a különböző nyilas pártok törtek hallatlan módon előre, hanem a kormánypárton belül is megsokasodtak a jobboldali radikalizmus különböző hazai változatai felé húzó képviselők. BETHLEN István: „A választások eredménye és tanulságai” *Pesti Napló* 1939. június 8.

⁸ Minderről STRAUZS Péter: *Kamarák a két világháború közötti Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2008) 202; továbbá KOVÁCS M. Mária: *Liberalizmus, radikalizmus, antiszemitizmus: A magyar orvosi, ügyvédi és mérnöki kar politikája 1867 és 1945 között* (Budapest: Helikon 2001) 178.

hazai jogászai tradíció nem kapott esélyt a tömegdemokráciák korához való igazodásra, hanem az a kommunista hatalomátvétellel durván megszakadt, és mára többnyire a múlt homályába hullott.

Magyarország akkor kapott történelmében először tartósan írott alkotmányt, amikor évszázados alkotmányossága éppen odaveszett. Az államszocialista berendezkedés kezdetén a hatalom valóságos gyakorlása a világtörténelemben egészen kivételes mértékig különbözött az *Alkotmányban* foglaltaktól. A korszak államjoga sokszor ténylegesen nem vagy alig létező intézmények körül fontoskodott. Az alkotmányos normák és értékek módszeres kifejtését és rendszerezését végző autonóm logikájú jogi dogmatikának egyszerűen nem maradt tere. Helyére az éppen hatályos tételes jog, gyakran az alkotmányos regulákat sokszor éppen a visszájukra fordító alacsonyabb szintű szabályanyag egyszerű bemutatása és a marxizmus-leninizmus tantételeinek akkortájt szokásos sulykolása került.⁹ A sztálini alkotmányok családjába tartozó magyar alaptörvény a forradalmi jakobinus-bolsevik tradíciónak megfelelően rögzítette a tagolatlan nép, hatalommegosztás nem korlátozta osztatlan hatalmát, a hatalom egységének elvét. A proletárdiktatúra céljainak alávetetten tartalmazta a régi szabadságjogok csaknem teljességét, amelyeket a gazdasági, szociális és kulturális jogok egész garmadával fejt meg. Mindezzel a formális polgári demokrácia helyére lépő tényleges néphatalom ígérését hordozta a régi forradalmi mítoszban hívő nyugati baloldali értelmiség nem kis része számára is.¹⁰ Ám a szovjet táborban mindenki a saját bőrén tapasztalhatta, mennyire csupán ünnepi paraván a kommunista alkotmány.

A régi római jog racionális logikáját követő nyugati társadalomfejlődés közvetlenül nem annyira „igazságot”, mint inkább kiszámíthatóságot és jogbiztonságot kínáló jogállamával szemben a kommunizmus messianisztikus megváltásreményével a valóságos társadalmi igazságosság eljövételét hirdette. A kommunista állam komolyan vette a marxista állítást, hogy a jog nem kalkulálható normarendszer, hanem az uralkodó osztály akarata. Ez a nyugati világ peremén felemelkedő orosz birodalomban ténylegesen a vezér sokszor zsarnokian változó „igazságát” jelentette, ahol a hatalom az akaratátvitel merő eszközeként használta a jogot. Keleties módon az „igazság” mindig az adott esetre és személyekre vonatkozott, valójában nem jog, hanem inkább parancs. A társadalom valóságos parancsuralmi rendszer alá került. A jog elméletileg az uralkodó osztály, ténylegesen a legszűkebb politikai vezetés akaratnyilvánítása, a politika szolgálólánya lett. Normatív jogszabályok továbbra is léteztek. Ám a társadalomirányítás alapeszközeként a hatalom egyedi vagy normatív utasítása, parancsadása vált. Ebben a berendezkedésben nemhogy alkotmányosság, hanem mindenkire, a felsőbbre is egyformán kötelező jogrendszer sem igen létezhetett. Az alaptörvénynek egyedül szimbolikus-kultikus, illetve kifelé szóló dekorációs funkciója volt.

Az új rendszert a történelmi-társadalmi igazságtétel és a dolgozó rétegek gyors fel-emelésének állítása, a boldogabb kommunista jövő ígérete és a Nyugat országainak megelőzése próbálta igazolni. A roppant erőfeszítésekkel felépített nehézipari léte-

⁹ Lásd többek között BEÉR János: *Államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1951) vagy BEÉR János – Kovács István – SzAMEL Lajos: *Magyar államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1964).

¹⁰ A sztálini alkotmány nyugat-európai baloldali értelmiségi fogadtatásáról Francois FURET: *Egy illúzió múltja* (Budapest: Európa 2000) 483-484.

sítmények azonban gyorsan romló életkörülmények, általános proletarizálódás árán születtek. A tömeges megtorlások terrorrendszerében a legfelső pártelit tagjai sem érezhették magukat személyes biztonságban. A kommunizmus sztálini rendszere zárt, koherens egész volt, amelynek azonban számos önpusztító vonása létezett. Ezek megszelídítése, a kommunizmus egyfajta konszolidációja Sztálin halála után indult el. Ezáltal a rendszer idővel kiszámíthatóbb lett, ám kezdeti, többeket magával ragadó világmegváltó küldetését is egyre biztosabban elveszítette. Az egyközpontú kommunista hatalmat nálunk végül a Kádár-rendszer stabilizálta, egyben hozzáigazította, honosította a magyar viszonyokhoz. Ehhez feltétlen szüksége volt egyfajta megnyugvásra, kalkulálhatóságra, valamiféle szocialista törvényességre.¹¹

A hatalom engedett kezdeti totalitarizmusából, jobbára változatlanul szoros állambiztonsági megfigyelés alatt tartotta állampolgárait, de személyes biztonságukat, intimszférájukat már messze kevésbé fenyegette. Továbbra sem szívesen hagyott valóságos teret az állampolgári öntevékenységnek, különösen nem az önszerveződésnek. Ám már inkább eltűrte az állampolgári érdekérvényesítést, a különböző termelési egységek, települések vezetői, a különböző szakmák-hivatások képviselői megjeleníthették területük érdekeit. A konfliktusképes akaratok, állampolgári vágyakat egyre biztosabban beszámították a döntéshozatali eljárásokban. A legkülönbözőbb szakmák-hivatások a késő kádári magyar változatban már valamelyest igyekeztek elkülönülni a nagypolitikától. A felülről kitzúzott közérdek így azonban többnyire fel is oldódott az általánossá váló alkudozásban.

Mindezzel korántsem jött el a joguralom rendje. A normatív jogi szabályozásnak azonban már akadt némi valóságos kötőereje, tartalma. Az egyetlen központból irányított államnak az autonómabb jogfejlesztési utaktól elzárkózó észjárása folyvást a jogszabályok „korszerűsítését”, újrafogalmazását igényelte. A törvények már valóságosabbaknak bizonyultak, jóllehet a gazdasági szabályozást jobbára továbbra is miniszteri rendeletek, utasítások, egyedi elvárások gyorsan változó hálója végezte. A kivételek rendszere, az egyedi alkuk mechanizmusa többnyire felülírta az elvileg normatívabb szabályozást. Az elvileg kötelező normák megkerülése, kijátszása a siker elérésének egyik legfőbb eszköze volt, vállalati és munkavállalói szinten egyaránt. A jogász hivatás nyiladozó észszerűsége mindvégig alárendelődött a politikai, igazgatási, végül a közigazgatási racionalitásnak. Gyakorló megmaradtak a közvetítő, a „tolmács” alárendelt szerepében. Jövedelmeik magasnak számítottak, de politikai presztízsük, hatalmi helyzetük ennél már lényegesen alacsonyabb volt.¹²

Egész jogalkalmazói nemzedékek nőttek fel úgy, hogy elvárt hivatásuk alig lehetett más, mint a hatalom gyorsan változó akaratának jogi kiszolgálása. Mégis mind gyakrabban felbukkant a részletszabályokból az összes felmerülő dilemmára egyetlen meg-

¹¹ A Kádár-korszak politikai újításairól, valamint illeszkedéséről más, főként szovjet posztstálini változásokhoz RAINER M. János: *Bevezetés a kádárizmusba* (Budapest: 1956-os Intézet – L'Harmattan 2011) 349; továbbá KALMÁR Melinda: *Történelmi galaxisok vonzásában. Magyarország és a szovjetrendszer 1945–1990* (Budapest: Osiris 2014) 776.

¹² Erről számos empirikus adattal lásd CSAPODY Tamás: „A joghallgatók pályaképe” *Jogász Szövetségi értekezések* 1988/11. 131–172.

oldást kétely nélkül levezető szakjogász alakja.¹³ A kezdeményezőbb kedvű jogtudók a hatályos joganyag óvatos továbbfejlesztésére tettek javaslatot.¹⁴ Mások viszont a jogászok okfejtés szűkösségét érzékelve, a lehetőségeket lassanként tágítgatva, a létező intézmények valóságos működésének inkább szociológiai, politológiai vagy közgazdasági elemzésébe kezdtek.¹⁵ Ám, amíg a közgazdász, szociológus, politológus szakma szinte magától értetődő természetességgel általában reformer volt a pártállam évtizedeiben, addig az állam- és államigazgatási jogászok többsége inkább a fennálló rendszerben gondolkodott.

A főhatalom legfőbb gyakorlójának, Kádár Jánosnak nem voltak illúziói rendszere természetét illetően: minden tapasztalatával pontosan tudta, hogy egyetlen szabadon hagyott hézagocska is archimédeszi ponttá válhat berendezkedése felforgatására. A társadalom öntevékenysége ezért mindvégig az állam figyelő tekintete, ellenőrzése mellett növekedhetett. Az egyesülési jog például úgy vált idővel egyre szigorúbbá, ahogyan az állampolgárok lassanként rá mertek kérdezni törvényes jogaikra.¹⁶ A könnyítések és reformok élhetőbbé tették a magyarok életét, de az államszocializmus hatalmi szerkezete, minden jó szándékú értelmiségi bizakodás ellenére, lényegileg reformálhatatlan volt.¹⁷

3. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG HELYREÁLLÍTÁSA

A nyugati polgári civilizációt gyorsan meghaladni ígérő kommunizmus valójában újabb lemaradást hozott a térségnek. Ennek felismerésével a nyolcvanas évekre teljességgel kihunytt a hit társadalmi küldetésében. A hatalom körül készült első átalakítási tervek mégis nem rendszer-, hanem inkább a létező berendezkedésen belüli modellváltást céloztak. Régi pártállami vezetők technokrata reformerek javaslatai szerint akarták eredményesebbé tenni a fennálló uralmi rendszert. A későbbi kínai megoldásokat valamiképpen megelőlegezve egyfajta irányított államkapitalizmust kívántak, ám semmiképpen sem óhajtottak parlamenti váltógazdaságot, tényleges hatalommegosztást és valóságos joguralmat. Például az alapjogok korlátozásának alkotmányos alapjait a brezsnyevi Szovjetunió által is aláírt ENSZ-egyezségokmányok határozatlan jogfogalmi adták volna. Az Alkotmánybíróság nem kapott volna egyértelmű hatáskört az *Alkotmányba* ütköző jogszabályok megsemmisítésére, viszont feladata lett

¹³ Jellegzetes megjelenése pl. KOLLÁTH György: „Az egyesületi szabályok megújítása” *Állam és Igazgatás* 1982/6.

¹⁴ Pl. KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei* (Budapest: KJK 1970).

¹⁵ Talán elsőként Schmidt Péter, életművét egybegyűjtő kötetben: SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában* (Budapest: Századvég 2008) 62–130. Majd később BIHARI Mihály: „A társadalom érdekvisszonyai és a szocialista demokrácia” in BIHARI Mihály (szerk.): *Politika és politikatudomány* (Budapest: Gondolat 1982); továbbá BIHARI Mihály: *Tervezett és határolt többpártrendszer. A diktatórikus szocializmusból a demokratikus szocializmushoz átmenet politikai programja* [Budapest, Kézirat 1988].

¹⁶ A szabályozás alakulásának történeti áttekintésével HALMAI Gábor: *Az egyesülés szabadsága* (Budapest: Atlantisz 1990) 90–97.

¹⁷ A gazdaság reformálhatóságának szűkös hatáiról KORNAI János: *A gondolat erejével* (Budapest: Osiris 2005) 281–298.

volna a szocialista alaprend megtartása feletti őröködés, az ezen túllépő kezdeményezések alkotmány sértésének szankcionálása.¹⁸

Magyarországon csekély ereje volt az induló ellenzéki mozgolódásoknak, a régi rend nem az állampolgárok közvetlen nyomására omlott össze. A politikai fordulat magyar változatában, a 19. századi reformkor és a kiegyezés idejéhez hasonlóan, újra meghatározó szerepe lehetett a jogász érvelésnek. A hatalom nyilvánosságra hozta elképzeléseit, törvénytervezeteit, de már nem tudta ezeket megvédeni a felszabaduló nyilvánosság előtt. Folyamatosan visszavonulásra kényszerült. A pártállami vezetés minden erőlködése ellenére a demokratikus szocializmus felemás megoldásai, tartósan tarthatatlan kettős hatalma Közép-Kelet-Európában nem adhatta valóságos alternatíváját a nyugati társadalmak évszázados civilizációs eredményeinek.

Az 1989-es új alkotmányos berendezkedés ellenzéki megalkotói között világos konszenzus volt a nyugatos parlamentarizmushoz való visszatérés igényében. Egyetértés mutatkozott a régi magyar intézmények és eljárásmodozatok helyreállításában és az újabb nyugati intézmények hazai meghonosításának elvi szükségességében. A kerekasztal-tárgyalásokon az Alkotmánybíróság felállításának kérdése, hatásköre az egyik fél érdemi érdeklődését sem váltotta ki. Az 1990-es második bíróválasztás hasonlóképpen a politikai döntéshozók lényegi beavatkozása nélkül, az Alkotmánybíróság vezetőjének bevonásával történt.¹⁹ A fordulat ellenzéki megalapozói nagyarányban jogász végzettségűek voltak. Ám csupán csekély részüknek volt valóságos elképzelése a hatalommegosztás és joguralom valóságos rendjéről, a piaci versenyviszonyok és a szabad sajtó várható működéséről. Többségük örömet hallott a jogállam igényéről, a jogász szakma autonómiájának intézményesítéséről. A pártállam vezetőivel együtt

¹⁸ A korai pártállami tervezetek szerint az Alkotmánybíróság egyfajta halasztó hatályú vétőjogot kapott volna a törvényhozással szemben: amennyiben a testület megállapította volna egy tv. alkotmányellenességét, az OGY utóbb, az egyik verzió szerint egyszerű többségi szavazással, a másik verzió szerint immáron kétharmados többséggel rendelkezhetett volna annak hatályban tartásáról. A testület megsemmisíthette volna a magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes alacsonyabb szintű jogszabályokat. Másfelől az AB megkapta volna annak lehetőségét, hogy megállapítsa valamely alapjog gyakorlásának az alaptörvényben részletesen szabályozott normatív szocialista társadalmi rendbe ütköző voltát, ezzel feladatokat kapott volna a fennálló berendezkedés közvetlen védelmében is. *Konceptió az Alkotmány felülvizsgálatához*, 1988. szeptember 20. 2022/1988. HT 4. MOL M-KS-288. f. 5. /1027. A korai pártállami tervezetek egy részét közli KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítési dokumentumai. Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1988–1990* (Budapest: Államtudományi Kutatóközpont 1991).

¹⁹ A kerekasztal-tárgyalások legutolsó szakaszáig az AB felállításának kérdése nem is került napirendre. A csaknem kész alkotmány módosítás ismeretében az ellenzéken belül a tárgyalások utolsó hetében én vettem fel az AB felállításának dilemmáját. Az oppozíció meghatározó személyiségei kompetenciájuk hiányára hivatkozva rám testálták az intézmény 1989. őszi felállításának eldöntését. Az Alkotmánybírósági tv. megtárgyalása és megszövegezése egyetlen szombati napon két igazságügyi minisztériumi szakértő és személyem részvételével történt. A politikai szintre egyedül az így született megállapodás beleegyező jóváhagyása maradt. Hasonló módon született megegyezés az első öt bíró személyéről. A legnehezebbnek tulajdonképpen a magát polgári jogásznak valló Sólyom László meggyőzése bizonyult, hogy vállaljon vezető szerepet az AB felállításában. A második, hat alkotmánybíró jelölésénél 1990 májusában Antall József a korábbi igazságügy-miniszter személyét hozta szóba, ám az ellenérveim hatására nyomban elállt javaslatától. Torgyán József és Orbán Viktor érdemi észrevétel nélkül köszönettel nyugtázta a vele történő egyeztetést. A kívánatos bírói szakterületek kijelölése és a betöltésükre érdemes személyek kiválasztása teljes egészében Sólyom László és személyem megállapodásán alapult.

azonban ennek pontos tartalmáról, a nyugatos joguralom hatalommegosztásos rendjének részleteiről ténylegesen már keveset tudtak. A kilencvenes évek elején tulajdonképpen meglepetten ütköztek bele ezek, főként az Alkotmánybíróság, de a többi intézmény, valamint a valóságos piaci viszonyok parlamenti többségi szuverenitást korlátozó váratlan erejébe.

4. A JOGÁSZI MEGFONTOLÁSOK TÉRNYERÉSE

Óvatos Kádár-kori előzmények után az alkotmányosság 1989-es helyreállításával nagymértékben felgyorsult az önjáró fogalomtisztázó, -teremtő jogdogmatikai gondolkodás hazai újjáépülése. A jogász hivatás gyakorlói egyre kevésbé kívántak az eszközszerű politikai joghasználat pusztá kiszolgálói lenni. A leglátványosabban a Sólyom László meghatározta Alkotmánybíróság kezdett makacs eltökéltséggel új alkotmányos doktrína és fogalomrendszer kimunkálásába.²⁰ Különösen kedves témáiban kihívó öntudatú aktivizmusával ezek alapján rendre semmisítette meg a magát hagyományai alapján legfőbb szuverénnek tartó törvényhozó testület alkotta törvényeket. Ez kezdetől fojtott haragot váltott ki a mindenkori kormánytöbbségből. De jogfejlesztő gyakorlatát elejétől fogva számos szakmabeli, akár a testületen belülről is, tartalmában és aktivizmusában egyformán élénken vitatta, és a hatalommegosztás parlamentáris rendjére is veszélyes túlterjeszkedésnek minősítette.²¹ Csakhogy a politikai hatalom általában gyenge állampolgári támogatottsággal bírt, az Alkotmánybíróság viszont a legelismertebb alapintézmények egyikének számított. Az egyre megosztottabb közéletben, az általában ellenzéki beállítódás felé hajló közvéleményben mindig számos támogatója akadt a testület döntéseinek.²² De egyébként is, az első Alkotmánybíróság idehaza általában kiemelkedően csiszolt jogász érveléssel támasztotta alá levezetéseit.

Sólyom László elnöksége idején a testület roppant elszánással és következetességgel adott tekintélyt az alkotmányosság igényének. Általa döntően nem a hazai történelmi jogász tradíció éledt újra, hanem főként német, máskor amerikai egyesült államokbeli minták nyomán néhány esztendő alatt megteremtődtek a hazai alapjogi bíráskodás fundamentumai, a parlamentáris rendszernek megfelelően nyert megoldást az állam-, illetve a kormányfő többszöri hatásköri ütközése. Az Alkotmánybíróság aktivizmusának, különösen elnöke kedves témáiban, bőségesen akadtak doktriner elfogultságai. Bizonytalan jogi összefüggések alapján olykor olyan kategorikus levezetésekhez jutott, amelyek elemei csak túlzottan elvontan kapcsolódtak egymáshoz.

²⁰ Sólyom László alkotmánybírói credójával SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 799.

²¹ Az aktivizmus elfogadhatatlanságáról legelőször talán Schmidt Péter alkotmánybíró a halálbüntetés alkotmánybírósági eltörléséhez fűzött rövid különvéleményében. A 23/1990. (X. 31.) AB hat., ABH 1990, 88.

²² A napi pártpolitika küzdelmeiből kimaradó közhatalmi intézmények állampolgári elismertsége rendszerint mindenhol felülmúlja a kormányzat támogatottságát. A hazai helyzetről lásd DUKAY-SZABÓ Szilvia: „A politikai intézmények támogatottsága 1988/90–2008” in SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve* (Budapest: DKMKA 2008).

A testület esetenként alkotmányos értékekre, túlságosan is távoli összefüggésekre hivatkozva hozott döntéseket, máskor meg kétséges jogdogmatikai alapokon korlátozta a kormánytöbbséget gazdaságpolitikája alakításában. Az elvontabb dogmatikai levezetései olykor átléptek a praktikus észszerűség kézenfekvő igényeire is. Az első Alkotmánybíróság nem rettent meg a közvetlen normaalkotás, olykor a közvetlen alkotmányformálás felelősségétől. Ezzel bármennyire is másképpen gondolta, tulajdonképpen közvetlenül politizált: a maga javára elvonta a választói akaratot megjelenítő parlament szuverenitását.

Az Alkotmánybíróság korlátokat kevésbé ismerő normateremtő elszánása kétségkívül túlzásokhoz vezetett a jogászai okosság, a szakmai öncélúság érvényesítésében. Az alkotmánybíráskodás az Egyesült Államokban száz esztendő hajlékony alkalmazkodásával, Németországban két évtized szívós kitartásával vívta ki a nagy közjogi intézmények közötti kitüntetett szerepét, nálunk viszont a Sólyom László motiválta testület nyomban kategorikusan rendelkezett a közéletet alapjaiban megosztó kérdésekről.²³ Az Alkotmánybíróság elnöke kérlelhetetlen eltökéltséggel teremtette meg az új dogmatikai alapokat. Valószínű, amennyiben más vezetéssel indul a testület, akkor a mindenkori politikai igényekhez igazodóbb, kevésbé doktriner, viszont a saját lábán álló hazai jogdogmatikai gondolkodás elindításában lényegesen kevésbé előremutató Alkotmánybíróság születik.

Sólyom László saját belső világától hajtva, monoton egyhangúsággal képviselte tételeit, idővel növekedett önkorrekciós hajlandósága, de az ellenérvek csak kivételesen győzhették meg, mégis ezzel olyan minőséget teremtett, ami egyébként bajosan születhetett volna meg. Mások sokkal pragmatikusabbak lettek volna, inkább figyeltek volna a törvényhozó igényeire, ám őket inkább kötötte volna az államszocializmusból hozott államjogi hagyomány. Sólyom László viszont az egykori polgári jogász kívülálló rendíthetetlen eltökéltségével vette át a német és az amerikai mintákat, indította ezzel egészen új utakra a magyar alkotmányjogi gondolkodást.²⁴

Első elnökének öntörvényűsége szilárd tekintélyt szerzett az egyre sebesebben örvénylő hazai közéletben az Alkotmánybíróságnak, egyáltalán a hazai alkotmányjognak. Amit ez a jogág az államszocializmus idején még a legkevésbé sem élvezett. Valódi joggá voltaképpen ez idő tájt vált, és ekkor kapott saját önjáró dogmatikát is. Így az első Alkotmánybíróság minden túlzása ellenére maradandót alkotott. Első elnökének gyakorlatát mindvégig áthatotta a rendszerváltás értékei iránti elkötelezettség, jogi tisztánlátásának Magyarországon egészen kivételes biztonsága. Az alaptörvény papiros jogát az Alkotmánybíróság tette a szélesebb közönség számára is megtapasztalható élő joggá. Ugyanakkor a testület öntörvényűsége folyvást kihívást jelentett a parlamenti többség, és a jogászai szakma egésze számára.²⁵

²³ A német AB indulásáról Pócza Kálmán: „Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötte” *Külföldi Szemle* 2014/1. 111–131.

²⁴ Az AB helyéről, küldetéséről a korabeli irodalom értelmezésében BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1994); PACZOLAY Péter: „Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán” in PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés* (Budapest: ELTE ÁJK 1995).

²⁵ Az AB döntéseit megfontolás és differenciálás nélkül vitatta kezdettől POKOL Béla: „Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról” *Társadalmi Szemle* 1992/5. 16–33.

Utóbb számottevően mérséklődött a megváltozott összetételű testület aktivista normateremtő eltökéltsége, ám a mindenkori kormányok továbbra is választói felhatalmazásuk bántó csorbításaként érzékelték az Alkotmánybíróság gyakorlatát. A Sólyom László utáni alkotmánybíróságok már inkább kötődtek az alaptörvény szövegéhez, érvelésük minősége olykor mégis kikezdehetőbbé tette döntéseiket.²⁶ Világosan meglátszott, a testület akkor tarthatja a lehető legbiztosabban alkotmányos keretek között a politikai vitákat, ha ott áll mögötte a döntéseit a nagy nyilvánosság előtt is állandóan elemző, kimunkált jogi fogalomrendszerével megtámogató, ha szükséges: élénken bíráló hozzáértők háterszága. Jogász nemzedékek sorának gondolkodásába beépült fogalomrendszer és világos jogértelmezési elvek hiányában még az egyébként nagy tekintélyű Alkotmánybíróság is csupán bizonytalan bázison, nem kellően kiszámítható módon hozhatja meg döntéseit.

Az 1989-es fordulat közvetlenül kevésbé hozott azonnali változásokat a hazai hivatalos, intézményes, egyetemi jogi gondolkodásban. Lényegében megmaradt a hatályos jog szabályait pusztán ismertető-magyarázó jogászi, illetve a jogi szempontokat sokban feloldó szociológiai-politológiai megközelítés kettőssége. A jogi oktatás egy ideig többnyire megelégedett a most már az alkotmánybírósági gyakorlattal is kiegészített, hatalmasra duzzadt joganyag egyszerű bemutatásával és a hallgatókkal való bemagoltatásával. Így aztán a félszázadon át betűszerű jogértelmezésre nevelt, összetettebb jogi érveléssel kevésbé találkozó jogalkalmazók ismételten nem tudnak mit kezdeni az új helyzetekkel és jobbára csupán a rutinszerű esetek kezelésére képesek. A döntés felelősségétől ódzkodva túlságosan is gyakran inkább joghézagra hivatkoznak, és a megszokott módon a felsőbbség iránymutatását, döntően jogalkotását várják. Jogalkalmazói kultúránk szokásos gyakorlata nem eléggé teszi őket alkalmassá a felelősségvállalásra, de a jogi-dogmatikai háttérük sincs meg az összetettebb társadalmi kérdések megítélésére, a jogalkalmazói jogfejlesztés eszközeinek szerencsésebb történelmű országokban rendszerint magától értetődő használatára.

A megfelelő jogtudományi támogatás híján a nyilvánosság előtt sokat szereplő jogászok sokszor nem megoldották, hanem inkább bonyolították a szükségképpen felmerülő közjogi problémákat. Az 1990 nyara utáni alkotmánymódosítások inkább csak rontottak a szabályozás minőségén. Az ország közállapotaitól egy időre előreszaladó 1989-es megoldásokat lassanként visszahúzta és a maga képére formálta a körülmények roppant ereje. A későbbi alkotmányos reformok egyik legnagyobb tévedése az Országos Igazságszolgáltatási Tanács összetétele lett. A kétharmados baloldali kormánytöbbség által 1997-ben elfogadott megoldás a nyolcvanas évek szakmai függetlenségi, korporatív igényeinek megfelelően jobbára a bírósági vezetők, ténylegesen főként a megyei bírósági elnökök belügyévé tette a bíróságok személyzeti, kinevezési és gazdasági ügyeit. Ezzel az igazságszolgáltatás tevékenységében a külső, szakmai vagy demokratikus kontroll csak korlátozottan érvényesülhetett.²⁷

²⁶ Az AB különböző korszakainak értelmezésével HALMAI Gábor: „A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005” in JAKAB András és TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985–2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007).

²⁷ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működésének tapasztalataival FLECK Zoltán: *Bíróságok mérleg* (Budapest: Pallas 2008).

Az alapul vett, a nálunk általánosan is jelentős hatású korporatív észjárás szerint az ítélkezés a hozzáértő kevesek, mindenekelőtt a bírák ügye, abba ne nagyon avatkozzon be senki kívülálló: se a nyilvánosság, se a parlament, se a kormány. A bírák tudják a legjobban, mi a teendő területükön, abba kívülről a „politika” ne szóljon bele. Adja oda a szükséges költségvetési eszközöket, azután hagyja a „szakmai-testületi” szempontokat érvényre jutni. A testületi-céhes logika intézményesítésével a bíróságok ítélkezési gyakorlata, kinevezési és előléptetési ügyeik vitele, finanszírozásuk nyilvánosan és demokratikusan ellenőrizetlenebb lett, mint az 1997 előtti kormányzati felügyelet alatt volt. Pedig az igazságszolgáltatás függetlenségét a felettes bíró éppúgy korlátozhatja, mint a végrehajtó hatalom személyzetpolitikája.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata minden hazai jogásznak példát, ideológiát, tartást adott fellépéséhez. Eljárása szabályos hitbéli küldetést nyújtott az egész jogász szakmának. Az ezredfordulótól egy új jogtudó nemzedék lépett fel Magyarországon, amelynek szakmai kultúrája, kiállása már az alkotmányosság helyreállott rendjében, részben nyugati példák alapján formálódott. Történelmileg rövid idő alatt az új generáció lényegi kultúráváltást hozott. Számára már távoli, alig ismert világ a kommunizmus korának jogász magatartása, részére jobbára követhetetlen tradíció az idősebb korosztály államjogtudománya. Az új generáció hatalmas ambícióval vágott neki az új magyar közjogi dogmatika, jogállami jogértelmezés rendszerének kiépítésébe, a jogállami intézmények meghódításába.²⁸ A joguralom rendje egyébként is ugrásszerűen megemelte a jogász hivatás fontosságát és jövedelmét. De a jogász érvelés befolyása, megbecsültsége továbbra sem közelíti meg 1945 előtti itthoni tekintélyét, és főként nem az egyesült államokbeli erejét.²⁹

A pártok, a nyilvánosság formálói kezdetben csak kivételesen bírálták közvetlenül az Alkotmánybíróság döntéseit, inkább megkísérelték azokat érdekeiknek megfelelően értelmezni és iparkodtak a döntések nekik kedvező elemeit kiemelni. Ám nyomban fontossá vált az újabb bírák jelölése számukra, csakhogy az alapító bírák többsége kilenc évig a helyén maradt. A konszenzusos jelöltállítási eljárás időszakában a pártok előbb általában módszeresen kilőtték egymás karakteresebb jelöltjeit, a pályájukkal világos szakmai preferenciákat mutató egyéniségeket. Egyre jobb esélyeket kaptak viszont az elmosódottabb arculatú, kevésbé ismert, kisebb egyetemeken tanító jogászok, illetve a kölcsönös alkukkal a pártoknak közvetlenebbül elkötelezettebb személyek. Az Alkotmánybíróság hatáskörének érdemi gyengítése felelős kormányfői indítványaként először a Bokros-csomag alkotmánybírósági elmarasztalása után vetődött fel. A programja megvalósításáért szenvedélyesen elkötelezett pénzügyminiszter lemondását is felvetve a költségvetést közvetlenül érintő törvények alkotmányossági kontrolljának elhagyását követelte, amely igénye nemsokára elméleti támogatást is kapott.³⁰

²⁸ Ennek az igénynek nagyszabású szintéziseként született meg többek között JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II.* (Budapest: Századvég 2009).

²⁹ A *Diplomás pályakövetés 2009.* című kutatási program adatai szerint a jogászok élvezik valamennyi értelmiségi szakmát megelőzve a legnagyobb anyagi megbecsülést. Educatio Nonprofit Kft., *Diplomás pályakövetés 2009,* kutatás. Lásd www.cons.hu/index.php?menu=cikk&id=689.

³⁰ Bokros Lajos pénzügyminiszter nyilatkozata: Magyar Nemzet, 1995. november 24. Teoretikusan is

5. A NYUGATOS JOGÁLLAMI KONSZENZUS MEGROPPANÁSA

Ha sikeresen előrehaladhatott volna az ország nyugatos polgárosodása, mára valószínűleg kialakulhatott volna valamiféle többé-kevésbé megnyugvással fogadható egyensúly a politikai döntéshozók szuverenitásigénye és az alkotmányossági szempontok megtartásának kívánatossága között. Csakhogy Magyarország remélt gazdasági felzárkózása elmaradt.³¹ A középrétegek helyzete meggyengült. A társadalom szociális tagoltságát újrapolarizáló, kilátástalanul leszakadó csoportok sorát létrehozó gazdasági gondok kezdettől elégedetlenségek áradatával terhelték túl az induló demokráciát. A közéleti viszonyok hanyatlása már 1990 nyarától folyamatosan és gyorsulón romlónak bizonyult.

Az alkotmányosságot helyreállító fordulathoz a közvélemény kezdettől ambivalensen viszonyult. Vágyott a nyugati fogyasztási minták elérésére, viszont kezdetől idegenkedett a piaci versengés kapitalista rendjétől, a politikai pártok rivalizálásától. Am a nyugatos intézmények átvétele sokáig alternatíva nélkülinek tűnt, és a nyugati fogyasztási javak és minták belátható időn belüli elérhetőségével kecsgettett. Az állampolgári részvétel gyengesége következtében az új berendezkedést jobbra egyedül a jövőbeni eredmények reménye igazolta. Ezek viszont egyre biztosabban elmaradtak. A második világháborús összeomlás utáni Németországban viszont, ahol hasonlóképpen gyenge volt az új demokrácia kezdeti állampolgári elfogadottsága, a német gazdasági csoda hajtóerejére is alapozva a bonni *Alaptörvény*, egy lényegileg átalakult politikai kultúrában, egyfajta alkotmányos patriotizmus fontos elemévé válhatott.³² Ausztriában pedig egyenesen érdemileg ugyanazon az alkotmányos alapokon támadt a két világháború között a szembenálló politikai tömbök harcából pusztító hatással járó rivalizálás, majd 1945 után ennek következményeiből okulva a gyorsan

megokolva és messze szofisztikáltabban kifejtve HALMAI Gábor: „Alkotmánybíróság – szűkebb korlátok között?” *Világgazdaság* 1995. november 27., valamint uő.: „Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról” *Világosság* 1996/3.

³¹ Hazánk 2010-ben távolabb állt Ausztriától, mint 1990-ben. A mostanihoz fogható hátrányunk az évszázadok óta az utolérendő Nyugatot jelentő szomszédunktól utoljára valamikor a 18. században lehetett. Az egy főre jutó magyar bruttó hazai termék 1870-ben az osztrákéénak 58,6, 1938-ban pedig 74,6%-a volt. A kommunizmus négy évtizede után 1990-re viszont már Ausztria 38,2%-ára esett vissza, hogy azután 2010-re csupán annak 34,7%-a legyen. Angus Maddison multilaterális vásárlóerő-paritáson számolt adatai alapján. A legfrissebb adattábla: Jutta BOLT – Jan Luiten van ZANDEN: *New Maddison Project Database 2013*, www.gdpc.net/maddison/maddison-project/data/mpd_2013-01.xlsx. Minden lényegbevágó politikai és gazdasági eredményünk ellenére sorra léptek elénk térségbeli sorstársaink, Észtország, Szlovákia és a többiek. Lengyelország 2011-ben előzte meg hazánkat. Miközben a lengyelek számára előnytelen induló időpontban, 1990-ben az egy főre jutó lengyel GDP vásárlóerő-paritáson még csupán a magyar 59%-a volt. Az 1990-es adat forrása NÉMETH Eszter [fel. szerk.]: *Mérlegen Kelet-Közép-Európa 15 éve* (Budapest: KSH 2006) 104. 2003-ban a magyar háztartások tényleges fogyasztása a régi uniós tagállamok 58%-át érte el, ugyanez az adat Csehország esetében 63, Szlovákiában 48, Lengyelországban 47% volt. 2013-ra a magyar fogyasztás továbbra is 58%-on maradt, a cseh, a szlovák, a lengyel viszont 68, 67, 66%-ra emelkedett. Az adatok forrása SZIVÓS Péter: „A magyar háztartások jövedelme és fogyasztása nemzetközi összehasonlításban: felzárkózás vagy leszakadás” *Társadalmi R riport* 2014. 56.

³² Ennek egyik legelső elméleti interpretálásával Jürgen HABERMAS: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 1973) 196.

modernizálódó társadalomban közel végletekig hajtott konszenzusos demokrácia és kifejezetten egyezkedő politikai kultúra.³³

Az elmúlt huszonöt esztendőben valami olyasmi történt hazánkban, ami a második világháború utáni Európa nyugati felében eddig még sehol sem. Az 1989-es fordulat a két világegés közötti korai tömegdemokráciákhoz hasonlíthatóan nem általános polgárosodást, hanem gyorsan növekedő társadalmi polarizációt és önvészélyes demokráciát hozott. A népuralom intézményrendszere nálunk két egymással hevesen szembeálló politikai blokk fundamentális harcának keretévé vált. A mind végletesebb közéleti szembenállás egyre kártékonyabbá tette a parlamenti váltógazdaság versengését.³⁴

A hazai politika nem tudott élni a túlságos közéleti szembenállás károkozását enyhítő módszerek egyikével sem. A politizáló értelmiség néhány nagy hatású tagja már eleve a régi közéleti szekértáborok évszázados ellentéte felől értelmezte az eseményeket, és annak történelmi vétkeire hivatkozva a szembenálló oldal végleges eltűnését remélte az új demokráciától. A vezető politikusok hamarosan tapasztalhatták, hogy a gondolataiktól frusztrált választóik mennyire fogékonyak a rivális pártokat vétkes ellenségnek beállító kijelentésekre. Így mindjobban behúzódtak a hazai jobb- és baloldali történelmi szembenállásának gyűlöletszerkezetei mögé. Ellenzéki pozícióból az évszázados magyar sérelmi politizálás teljes eszköztárát felhasználva támadták a kormányt, hatalmon pedig uralmi helyzetük megvédése lett elsődleges céljuk. A demokrácia helyreállításának programjával fellépő ellenzék, kormányra kerülve rendszerint tovább működtette a korábban még élénken vitatott gyakorlatot. Az ezredforduló után a közhatalom problémamegoldó képessége mindjobban meggyengült. A legnagyobb bajoktól a kormányok még megvédték az országot, ám kevés szakpolitikai programot tudtak tartósan és eltökélten végigvinni.

A történelmi krízishelyzet súlyát tovább növelte az MSZMP-MSZP kormányok fél évszázados felülről piacosító reformmodelljének látványos összeomlása. Az örökösen ismétlődő bajokra, az állandó megszorításokra adott reakcióként a közvélemény mind nagyobb része távolodott el a korábbi piacosító megoldásoktól. A választók nem csupán a régi baloldali pártjait hagyták el, hanem tömegesen kivonultak az évtizedes nyugatos konszenzus mögül is. Húsz esztendő sikertelensége után csaknem elkerülhetetlenül a hazai közvélemény új remények és új megoldások vonzásába került. Egy 2009-es nemzetközi kutatás adatai szerint a magyar társadalom fordult el leginkább az Oroszországot és Ukrajnát is magában foglaló térségben a versengő kapitalizmus, a joguralmon alapuló demokrácia és a nyugati szövetségi rendszer megfontolásaitól.³⁵

³³ Több évtizedes folyamatairól Anton PELINKA – Sieglinde ROSENBERG: *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends* (Wien: WUV-Universitätsverlag 2007); továbbá Oliver RATHKOLB: *Die Paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005* (Wien: Zsolnay Verlag 2005) 460.

³⁴ A hazai kétblokk-rendszer még leginkább az 1920–1934 közötti Ausztria viszonyaihoz volt hasonlatos. Ahol a közéleti kultúrájában élesen elkülönülő két politikai tömb kezdettől bizalmatlansággal terhes kölcsönös idegenkedését a gazdasági válságról válságra haladó országban nem oldotta, hanem végletesen felszította a tömegdemokrácia versengése.

³⁵ Magyarországon a megkérdezettek csupán 8%-a vélte jobbnak a kommunizmus idejével összevetve a gazdasági helyzetet. Viszont 72% rosszabbnak gondolta. Ellenben Lengyelországban a válaszadók 47, Csehországban 45, végül Ukrajnában 12%-a jobbnak tartotta a jelenlegi gazdasági helyzetet. Az 1991-es

A 2010-es választásokon véglegesen megsemmisültek az 1989-es fordulat meghatározó pártjai, viszont a 2006-os nyolcszorosára ugrott a radikális rendszertagadó jobboldal szavazóközönsége.³⁶ A parlamentbe bejutó pártok mindegyike valamilyen mértékig a világkapitalizmus rendszerkritikájával lépett fel.

6. MÁSODIK RENDSZERVÁLTÁS

A kétharmados többség 2010 után a felzárkózási céljait elérni nem képes, frusztrált társadalomban új rendszerváltás igényével lépett fel. A saját tartós kormányzása alatt megállítani kívánja a demokratikus versengés okozta bajokat. A főhatalom gyakorlója a felzárkózást nem hozó politikai váltógazdaság meghaladásával akar, válság idején is, cselekvőképes politikai állandóságot adni a saját vezetése alatt az országnak. A sikertelen feltörekvő országokban gyakori módon a nyugatos mintakövető, külföldi tőkére alapozó, tulajdonbiztonságot hirdető szakasz után nemzeti öncélúságot hirdet. Irányított nemzeti kapitalizmusával szabályos társadalmi őrségváltást követel.

Sokak hitével ellentétben a Fidesz-államot nem pusztán kevesek hatalomvágya formálta átfogó rendszerré, hanem az elejétől fogva a magyar társadalommal interakcióban keletkezett. Orbán Viktor vérbeli politikai vállalkozóként hosszú közéleti pályája alatt szinte minden lehetséges politikai irányt kipróbált, ám a legnagyobb választói támogatottságot jelenlegi szerepével szerezte. Rendszerint ő volt az aktív, kezdeményező fél, ám mindenkor létező állampolgári igényekre reagált, és az országban bevett magatartásmintákat követett.

A kudarcuktól szenvedő, és az új körülmények között nehezen eligazodó emberek között nehéz megmaradni bárkinek is sikeresen a nyugatos megoldások mellett. A többség megnyeréséhez szolgáló könnyebb útnak kezdettől a többségi népi vágyaknak való megfelelés bizonyult. Ezek jelentékeny hányada pedig ismétlődően a jogállami hatalommegosztás rendje ellen hatott. Orbán Viktor az idehaza típuszerű feltörekvői mintát követve, mindenén és mindenkin átlépve építette fel előmenetelét. Többnyire csak kisebbségi helyzetben lépett fel a demokratikus jogok mellett, hatalomhoz jutva inkább az erőre alapozta elgondolásai végrehajtását. Az 1989-es rendszerváltó piacosító konszenzussal való szakításhoz is a választók többségére figyelve érkezett el. Pedig a kilencvenes évek legelején még a tankönyvek tantételeinek merevségével kérte számon a magyar valóság ellentmondásaival küszködő kormányon a hazai reformközgazdászok lényegében neoliberais elképzeléseinek megvalósítását.

bázisévhez képest messze nálunk esett leginkább vissza a piaci kapitalizmus elfogadottsága. Az Egyesült Államok, ill. az Európai Unió befolyását a köztes-európai országok közül Magyarországon látták a legkevésbé hasznosnak. További adatokkal lásd a *Pew Global Attitudes Project 2009*, 5, 32, 38, 40-41, 62-64, pewglobal.org/files/pdf/267.pdf.

³⁶ Országosan 2,2%-ról egyetlen ciklus alatt 16,67%-ra emelkedett a jobboldali radikalizmus választóközönsége. A Jobbik özdi jelöltje pl. a 2006-os 4,44%- után, 2010-ben már 32,07%-ot kapott a választások első fordulójában. Adatokkal: www.valasztas.hu/parval2006/hu/10/10_0.html, továbbá www.valasztas.hu/hu/parval2010/354/354_0_index.html.

A második világháború utáni diadalmos nyugati demokráciák és jóléti piacgazdaságok fogalmai alapján az Orbán-rendszer kísérlete jobbára a '89-es eszmék tagadásaként értékelhető. Ám a miniszterelnök teoretikusabb megszólalásai szerint a korábban követett nyugatos minta az ország kudarcának a legfőbb okozója. Épphogy a felemelkedésében újfent elakadt nemzet érdekében szükséges eltökélten átlépni a hibásan univerzálisnak tételezett módozatokon.³⁷ A Nyugat értékeinek és intézményeinek alkonya teszi elkerülhetlenné az új formák keresését. Ahogyan a világháborúk közötti kontinentális Európában olyan sokan, Orbán Viktor is hatalmának alapvetését arra építi, hogy a Nyugat társadalmi a piaci kapitalizmus és a joguralom feltételei között tehetetlenek súlyosbodó gondjaikkal. Amire a legfőbb bizonyíték, hogy velük Magyarország sem orvosolta bajait. A kormányfő kijelentései szerint bátor megoldáskeresésével hazánk példát mutathat az egész világnak. Egyre több állam követi majd politikáját. Először a térségben, azután Nyugat-Európában is.

Csak hogy a Nyugat alkonya nem éppen eredeti eszme. A német különút keresése egy teljes évszázadon át, egészen a második világháborús katasztrófaig folytatódott. Közép- és Kelet-Európa nemzetei régóta kutatják eredménytelenül a maguk Nyugatot felülmúló berendezkedéseit. Az európai magországok elérhetetlennek látszó hétköznapi civilizációját térségünkben előbb másolni, majd sikertelenség esetén gyűlölni és értékeit vesztettnek szokás minősíteni, végül túlszárnyalásukat közkeletű meghirdetni.

A hosszú ideje a külföld után igazodó országban Orbán Viktor megszólalásaiban meggyőző újdonságként hat a nemzeti érdek képviselőjének folytonos hangoztatása. A baloldallal szemben nem a külső elvárások betartásának hasznosságáról kívánja meggyőzni az országot, hanem még akkor is a magyarok akaratának megvalósításáról beszél, amikor ténylegesen az ellenkezőjét teszi. A kudarcaitól szenvedő társadalomnak a miniszterelnök mindenkor megadja a vágyott bűnbakokat. Közben persze tudja, Magyarországot nem lehet kiszakítani a világkapitalizmus rendjéből: a pénzpiacok, a nemzetközi intézmények reakcióit tapasztalva, ha végképp elkerülhetetlen, akkor visszakozik. Mégis állandóan felmutatja a világrendszer elleni lázadás, a gazdasági függetlenségért folyó harc népszerű gesztusait is. Újra a történelmi odamondogató, illúziókat kergető magyar politikát társítja az attól gyakorta lényegileg különböző kormányzati cselekvéssel.

A magyar társadalomban hatalmas a vágy, hogy a megannyi történelmi viszontagság után nálunk is nyugati polgár módjára, a különböző politikai hatalmasságoktól szabadon, kiszámítható joguralom védte biztonságban, korrupciótól lehetőség szerint mentesen lehessen boldogulni. Ugyanakkor a hazai polgárosodás két évszázados ismétlődő megrekedése ellentmondások sorával terhelte meg az emberek beállítódásait. A nyugatos ideálokhoz való viszony is a remélt minták elérhetetlensége következtében egyfajta kívánva gyűlölt vágyakozássá változott. Az új rendszeralapító miniszterelnök többnyire az összetett hazai értékvilág régről hozott, a kádári évtizedekben tovább növekedett árnyékosabb oldalára építi politikáját. Döntően nem a

³⁷ Lásd erről pl. Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, 2014. július 26. Tusnádfürdő, www.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik. Vagy korábbi szemléletes megfogalmazásában: a miniszterelnök napirend előtti felszólalása az OGY-ben, 2011. október 24. Lásd www.fidesz.hu/index.php?Cikk=174067.

polgárosodás irányába ható tényezőket próbálja módszeresen megerősíteni, hanem inkább az ellene ható beállítódásokra alapozza rendszerét.³⁸

A kormányfő alapvetése szerint végre a mediánszavazók, különösen saját társadalmi csoportja, a feltörekvő mezővárosi középrétegek világlátása szerint szükséges újjáépíteni az országot. A kormányfő az ezeréves magyar „kultúrfölelénnyel” hiteire alapozva az újból elérhető nagyság kilátását ígéri az országnak. Orbán Viktor retorikájával a sokszorosan rögzült nemzeti elfogultságoknak hízelegve ismétlődően megidézi az egyedülállóan tehetséges, ám az idegen hatalmak túlereje és a baloldali elitek árulása következtében, valamint a külföldi befektetők, bankok és közvetítő kereskedők túlságos profitigényei miatt boldogulni nem képes elnyomott magyarok képzetét. A bajokért mindenki más inkább felelős, mint az itt élők. A kormányfő szerint elsődlegesen nem az ország piaci alkalmazkodóképességével, vállalkozóinak versenyképességével, munkavállalóinak munkakultúrájával és a magyar állam hatékonyságával van gond, hanem inkább azzal, hogy a baloldali kormányok nem a „magyar öncélúság” jegyében rendezték be hazánkat.³⁹

7. ISMÉT ÁLLAMI-POLITIKAI ESZKÖZÖKTŐL REMÉLT FELEMELKEDÉS

A Fidesz a világgazdaságban kevésbé eredményes országnak a piaci alkalmazkodás helyett az állami-politikai eszközökkel megvalósítható felemelkedés ígérését kínálja. Mint a 20. században annyi más hazai politikai irány, nem bízik a szorgos nyugatos felemelkedésben, inkább az állam hatalmával óhajtja a fennálló körülményeket radikálisan megforgatni. A gazdasági erőforrások és a társadalmi pozíciók átcsoportosítását ajánlja a külföldi befektetőktől és a velük összefonódott régi baloldali elitektől a körülötte álló, új feltörekvő nemzeti felsőközéprétegek, végső soron az egész „érdemes” magyar társadalom javára. A miniszterelnök felfogása szerint a feldolgozóipari külföldi tőkére az országnak továbbra is szüksége van, ám a hitel-, a kereskedelmi és az energetikai szektorban már ki kell ragadni a kulcspozíciókat az idegenek kezéből. Orbán Viktor, meggyőződése alapján, a társadalmi őrségváltás előrevitelével nem tesz mást, minthogy erejéhez képest, végre helyreállítja az emberek igazságát.

³⁸ A sérült magyar értékvilágra alapozott beteg hazai politika tézise talán a mohácsi vész utáni önvizsgálattal kezdődik hazánkban, és azóta Zrínyi Miklóstól, Széchenyi Istvánon át, Szekfű Gyuláig folyamatos eleme az ország bajai magyarázatának. A hazai értékvilág ellentmondásairól, az „elvadult” individualizmusról és az állami paternalizmushoz fűződő erőteljes állampolgári várakozásokról a nyolcvanas években Hankiss Elemér kutatásai számoltak be részletezően először. HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok* (Budapest: Magvető 1983); továbbá HANKISS Elemér: *Diagnózisok 2* (Budapest: Magvető Budapest 1986). Újabb empirikus eredményekkel Tóth István György: *Bizalomhiány, normaszavak, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában* (Budapest: TÁRKI 2009), www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf.

³⁹ Kormányzati credójáról: Orbán Viktor ünnepi beszéde, 2012. március 15.: „Nem leszünk gyarmat!”, orbanviktor.hu/beszed/nem_leszunk_gyarmat_. Továbbá: Orbán Viktor beszéde a Széll Kálmán Alapítvány diszvacsoráján, 2011. december 13. Lásd orbanviktor.hu/beszed/celunk_a_magyar_novekedes. Az új gazdasági modell vizójáról: Orbán Viktor beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökségében, 2012. július 17. Lásd orbanviktor.hu/beszed/uj_gazdasagi_modellet_epit_a_kormany.

Mint a 20. században annyiszor, ismét a politikai akarat által megteremtendő törénelmi igazságtétel bűvkörébe lépett a hazai közvélemény többsége. A felülről, részben az Alkotmánybíróság által doktriner módon kiépített jogállam steril rendjében magukat védtelen érző állampolgárok számára a hatalommegosztás és a joguralom intézményei többnyire végig megmaradtak az elitek ügyének. Folytonosan megerősített tapasztalatuk szerint ezek a hatékony igazságtétel helyett valójában inkább megvédik a felül levők normaszegőit, miközben a kisembereket magukra hagyják bajaikkal. Az önerejüket gyengének és esendőnek érző magyarok ezért a joguralom személytelen rendje helyett, inkább újra a paternalista állam jótéteményeihez fűzik reményeiket. Az elemi önszerveződésre is csekély mértékben képes, a piaci viszonyokban alul maradó emberek jelentékeny része inkább visszahúzódik a szabálykerülés, a felsőbbsséggel való alkudozás, a „mutyi” régóta rögzült, otthonosnak vélt belterjes hazai világába.

A rezsicsökkentés, devizaadós-mentés típusú megoldásokkal a kétharmados hatalom a magyar társadalom jelentékeny hányadát újlag részelteti politikája előnyeiből. Átlépve minden jogász „fontoskodáson”, tulajdonjogon és a nemzetközi intézmények vagy a bukott baloldal ellenállásán, kaput nyit az arra érdemes magyarok térfoglalása előtt. Akik közvetlenül Fidesz-közeli személyek, ám megítélése szerint másként, mint a jobboldal híveinek gazdasági megerősítésével, nem is lehet tartóssá tenni az országot végre jó irányba vivő párt kormányzását. Az Orbán-rezsim egyik legfontosabb vonása, a nem normatív előnyben részesítés és hátrányokkal sújtás kiterjedt mechanizmusa, amelyet csak az erősen elkötelezettek érzékelhetnek igazságtételként, mindenki más viszont jó eséllyel rendszerszintű korrupciónak lát.⁴⁰

A miniszterelnöki rendszerépítő akarat meg sem kísérelte hatalmát a magyarok értékvilágának polgárosultabb felére építeni, ezeket módszeresen erősítve, lassanként átalakítani a társadalom egyelőre domináns beállítódásait.⁴¹ Az orbáni politikai fordulat inkább a piaci kapitalizmus és a jogállam rendjét igéri a magyar viszonyokhoz illeszteni. A feltörekvő magyarok világlátásával összhangba hozott, a hazai viszonyokhoz honosított tömegdemokrácia létrejöttével kecsegtet, amelynek új politikai rezsimjében az etatista nemzeti kollektívizmus rendje sokak számára hihetően képes lehet az emberek régről hozott beállítódásai szerint újra sikeressé tenni az országot. Ezzel viszont minden magyar jövőjét a Nyugat évszázados tapasztalatai szerint veszélyes zsákutcában előre vivő megoldásra bizza.

A közönség reménye, hogy végre a nekünk magunknak, a nemzeti középosztálynak kedvező „igazság” ideje érkezzen el. A kormányfő ennek megfelelően nem annyira a hazai jogállam hiányosságait igyekszik orvosolni, hanem inkább annak rendetlenségén átlépve személyesen garantálja a nyilvánvalónak gondolt közérdeket.⁴² Az elmúlt

⁴⁰ A korrupció érzékelésének nemzetközi összehasonlító indexeivel: Transparency International: *Korrupció Érzékelési index 2014*, transparency.hu/A_korrupcio_2014-es_vilagterkepe?bind_info=page&bind_id=76.

⁴¹ Vele szemben Konrad Adenauer vagy később Margaret Thatcher pontosan ezt tette, és idővel érdemileg átalakította országa állampolgári beállítódásait.

⁴² Pl. a miniszterelnök napirend előtti beszéde, 2010. október 11. Lásd www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=33&p_felsz=6&p_szoveg=&p_felszig=6.

negyedszázad megannyi csalódása után a magyarok jelentékeny része pontosan ezt: az erős vezető magabiztos igazságtételét szeretné látni a leszakadást hozó jogállam és piaci verseny helyén. Csakhogy erre a kívánságra lehetetlen mindenkit egyformán mérő normarendszert, azaz valódi jogrendet felépíteni.

A Fidesz 1989 kiinduló eszméitől távolodva folyamatosan közeledett a mediánszavazók értékvilágához. A magyar gazdaság államszocialista reformjainak időszakában idehaza általánossá vált a szabálykerülés: az elvárt eredmények érdekében a helyi és a vállalati vezetők sorra lépték át a pártállam jogszabályait. De az új feltörekvő vállalkozások indulásakor sem annyira a piaci eredményesség és a gazdaságos tevékenység volt a siker legfontosabb előmozdítója, hanem a szabályok szakavatott megkerülésében és az üzleti partnerek kijátszásában tanúsított leleményesség. A magyarok számottevő részének egyébként is természetes a jogrend kijátszása. A hazai közvélemény többsége keleties vágyainak megfelelően a közhatalomtól sem előre kiszámítható, tisztességes jogi eljárást, hanem konkrét ügyekben, személyre szólóan érvényesülő tartalmi igazságot vár el. Saját maga számára méltányosságot, mindenki más részére viszont következetes jogalkalmazást kíván.

8. ESZKÖZJELLEGŰ JOGALKOTÁS

A társadalmi őrsgé váltást óhajtó, a régi közgazdasági igazságokat meghaladni kívánó kormányzat magától értetődő elszánással csorbitja a jogbiztonság, valamint a tulajdonszabadság régi római jogi elveit. A hatalom tényleges igazságosság igénye állandóan változékony politikai céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogalkotást.⁴³ A Fidesz nem csupán a folyó jövedelmeket, hanem az üzleti és a médialehetőségeket, a művészeti erőforrásokat is átcsoportosítani kívánja kedvezményezettjeinek. Nem pusztán a közüzemek között, hanem a versenyszférában is növeli a köztulajdon szerepét, vagy éppen a hatalomhoz ezer szálon kötődő magánvállalkozásokat preferál lépten-nyomon. Ahol csak lehet, egyébként is az államot erősíti, és az erő pozíciójából kíván egyezkedni a gazdaság legerősebb képviselőivel. Nem hisz a piaci automatizmusokban vagy az uralomgyakorlás indirekt formáiban, inkább az állami befolyásolás szerteágazó eszközeivel közvetlenül mozgatná a gazdaságot.

Törvényei, más jogszabályai rendszeresen egyénre, vállalatra és intézményre szólan próbálják megvalósítani a központi akaratot. Ez a korábbiaknál is inkább a különböző részérdekek szolgálatába állíthatja a közhatalmat. A jogi normák a változékony politikai akaratnak megfelelően akár egyetlen esztendőn belül is többször megváltozhatnak. Formális érvényességüket rendszeresen felülírják a felsőbbség legkülönfélébb módon kifejezett elvárásai. A nem normatív társadalomirányítás eszköztára egyre

⁴³ A formális joguralmi és a tartalmi materiális igazságigény megkülönböztetése Max Weber analízisén alapszik. Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. Jogsociológia* 2/2. köt. (Budapest: KJK 1995) 130–151.

biztosabban megelőzi a törvényes szabályozást. A miniszterelnöki elszánás láthatóan egyfajta „irányított nemzeti kapitalizmus” kialakítását célozza.⁴⁴

A materiális tartalmi igazságosságot követelő kormányzati magatartással láthatóan rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás. A kétharmados hatalom nem pusztán az Alkotmánybíróság első évtizedének kihívó öntudatú aktivizmusát kívánta megtörni, hanem általában akarja meggyengíteni a jogászai okfejtés racionalitásán alapuló normakontrollt. A nyugati kapitalizmusmodellel retorikailag és valóságosan is sokban szakító Fidesz-politika közvetlenül nem a tartalmi demokrácia-igénnyel, hanem a hagyományos joguralom-követelménnyel ütközik. Nálunk is sokszorosan megtapasztalható, hogy a kapitalizmus szorosan összefügg a kiszámítható jogbiztonság rendjével. Az antikapitalista politika viszont szükségképpen szembevet a jogállam intézményes megoldásaival. A normaalkotást többnyire a politikai akarátvitel pusztá instrumentumaként használó Orbán-rendszer érezhetően nehezen képes együtt élni a törvény- és a joguralom rendjével, a nyugati civilizáció egyik történelmi alapjával.

Az elmúlt két évtized alatt alkotmányjogászok sora által megformált élő alkotmányosságkövetelmény meglehetősen biztonsággal került összeütközésbe a miniszterelnök rendszerátépítő akaratával. A jogi gondolkodás újjászerveződés-igénye éppen kezdett céljához érni, amikor a hazai politika iránya egyszerre megváltozott. A kormányfő jó előre számolt a várható ellentétekkel, és többnyire kipróbált embereivel töltötte fel a megnövelt létszámú Alkotmánybíróságot. Csakhogy az nem politikai szavazó gépezet, az autonóm logikájú jogászai gondolkodás nem tesz lehetővé akármilyen határozatot. A hatalom delegálta bírák egy része sem kíván elfogadni bármilyen érvelést. A legelső időszakban, a még a korábban megválasztott tagok dominálta testület lehetőleg kerülte a kétharmados kormánytöbbséggel való konfrontációt, számos kérdésben kifejezetten óvakodott a felelősségvállalástól, de a mégis meghozott határozataiban a világos jogdogmatikai megfontolásokon sem kívánt könnyedén átlépni. A hatalom számára ez is elviselhetetlennek látszott, és azonnal belevágott az Alkotmánybíróság mozgásterének többszöri jogszabályi szűkítésébe. Végül az *Alaptörvény* negyedik módosításában formálisan hatályát veszítettnek nyilvánította a Fidesz az alkotmánya előtti két évtizedes alkotmánybírási gyakorlatot. Továbbá a már megsemmisített törvényhelyek sorát beemelte az *Alaptörvény* szövegébe. Amivel persze az alkotmányellenességhez vezető tartalmi hibát még nem oldotta fel, hanem csak bevitte az ütközést magába az alkotmányba. Ezzel viszont intézményes változtatás nélkül is, tartalmilag ezekben az ügyekben egyfajta halasztó hatású vétőjoggá vette vissza az Alkotmánybíróság hatáskörét.⁴⁵

⁴⁴ A szektoronkénti, sokszor célzottan vállalatokra lebontott különadókból az államháztartás bevétele 2015-ben a várakozások szerint 860 milliárd forint lesz. Az általános társasági adóbevétel 364,6 milliárd forintra várható. Az adatok forrása: A 2015-os költségvetésről szóló T/1794. számú törvényjavaslat, 253; továbbá Költségvetési Felelősség Intézet: *A 2015. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése 2014*, 14. Lásd www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf, http://kfib.hu/uploads/A_2015_evi_kolsegvetesi_torvenyjavaslat_velemenyezese.pdf.

⁴⁵ Ennyiben közelített az 1988-as alkotmánytervezetek javaslataihoz. Az AB 2010 utáni időszakának empirikus elemzésével SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” *Politikatudományi Szemle* 2015/1. 31–57; HALMAI Gábor: „In memoriam magyar alkotmánybíráskodás.

Az új megoldásokat kereső kormányzatok máshol is könnyen összeütközésbe kerülhetnek az alkotmánybíráskodás konzervatívabb gyakorlatával. Nálunk azonban többről van szó, az egész eseménysorozat, a frissen elfogadott *Alaptörvény* mind terjedelmesebb módosításai világossá tették, hogy a jogalkotást az akarátvitel instrumentumaként használó Orbán-rezsim esetében rendszerszintű a kollízió. Csaknem minden döntés egy irányba mutat, a kormánytöbbség jogbiztonságot, tulajdonjogot sértő lépései nem tévedések, nem is egyszerűen valamilyen gazdasági kényszerhelyzet magyarázza őket, hanem az új berendezkedés lényegéből fakadnak. A hatalom egyszerűen saját rendszere logikáját követte, amikor többszörösen erőteljesen visszavágta az autonóm jogászai gondolkodás alapján határozó Alkotmánybíróság mozgásterét. Az intézmény formai fenntartására külső és belső legitimitása megőrzése végett továbbra is szüksége van, ám lényegbevágó ügyekben már nem kívánatos a kontrollszerepe.

A szuverenitás elvi teljességét magának követelő kétharmados kormánytöbbség szándékainak eddig ténylegesen inkább állta útját a jogállami jogászai gondolkodás, mint a folyvást tiltakozó ellenzék. A főhatalom sorra küldi embereit a különböző hatalmi ágazatok kulcspozícióiba, mégis bár ritkuló számban, ám rendszeresen születnek a nyilvánvaló hatalmi elvárásoknak szembeszegülő jogalkalmazói döntések. A különböző szintű rendes bíróságok és a Kúria ítélkező tanácsai ismétlődően kitanának a jogászai megfontolások mellett. A hatalom mindig is találhat magának „szolgáló” jogalkalmazókat, ám a jogászai öntudatára és önértékére talált új nemzedék egésze számára aligha lehet rokonszenves a jogászai okosság értékeivel szembeforduló uralom gyakorlata. Az egyes jogászai szakmák részére aligha lehet vonzó kilátás, ha autonómiájuk éledezése után újfent a politika szolgálólányai lesznek, amikor a joguralmon alapuló piacgazdaságban kitüntetett hivatás gyakorlóit lehetnének. Elemi önértékük ezért, hogy tovább éltsék az elmúlt negyedszázadban ismét önjáróvá váló magyar alkotmányos kultúrát. Ahogyan a hazai történelemben mindig is, ebből annyi maradhat meg, amennyiért a jogász szakma és általában az állampolgárok készek megküzdeni.

9. ORBÁNI ALAPTÖRVÉNY

A kormányfő számára az alkotmányozás folyamatában a legfontosabbnak az új rendszeralapítás ünnepélyes gesztusa számított.⁴⁶ Az új *Alaptörvény* preambuluma patetikusan szánt történelmi vízióban deklarálta megalkotója világlátását. Hangsúlyosan rögzíti, hogy a kommunista zsarnokság, majd a pluralizmus két évtizedes zavaros időszak után elfogadásával szabályos újabb honfoglalás indulhat. Az ezeréves magyar történelem betetőzése az *Alaptörvény* rendszere. A miniszterelnök láthatóan nem hisz a világos garanciák tömegével övezett modern nyugatos alkotmányosság értelmében.

A pártos alkotmánybíráskodás első éve” *Fundamentum* 2014/1-2; SOMODY Bernadette: „Újmagyar alkotmánybíráskodás” *Fundamentum* 2014/1-2.

⁴⁶ A miniszterelnök országgyűlési beszéde az alkotmányozásról, 2011. március 28. Lásd www.orbanviktor.hu/cikk/az_uj_alkotmany_kivetelesen_eros_alaptorveny_lesz. Az alaptörvény szimbolikus jelentőségéről: index.hu/belfold/2009/11/25/istenes_alkotmany_lebeg_orban_szeme_elott/.

A kétharmados hatalom részére az alkotmány elsődlegesen nem a főhatalom korlátozásának eszköze és az alapjogok hálójája, hanem inkább a szimbolikus nemzetpolitizálás kelléke, amelynek a preambulumát, a nemzeti hitvallást felrakhatják a középületek falaira, tanítják az iskolákban, amely így garantálja, hogy a rendszer világképe az ország minden lakójához eljusson.

Kiszámítható alkotmánybíróági kontroll híján újra leértékelődött az *Alaptörvény* szövegének a normatív tartalma. Az alkotmány elvi kijelentéseit sarkalatos törvények egész sora ronthatja le.⁴⁷ A kormányfő a kétharmados törvények körének a gazdasági és szociális törvényhozásra való kiterjesztésével meglehetősen antiparlamentáris módon, negyven évre kívánja megkötni a választók, illetve utódai kezét.⁴⁸ Mégis, döntő változás az alkotmányos alapszerkezetben tulajdonképpen csak néhány ponton történt.⁴⁹ Ezek közül a legjelentősebb az Alkotmánybíróság mozgásterének többféle módon történő erőteljes visszavágása, a kétharmados törvények körének kiterjesztése gazdasági és társadalompolitikai témák sorára, a bíróságok felügyeletének átalakítása. A további fundamentális átalakítás vagy a hatalomnak okozott volna kiszámíthatatlan komplikációkat, vagy a várható európai visszhang miatt nem volt vállalható.

Az újrafogalmazott hazai közjog a nyugatos alkotmányosság mércéi szerint azonban akár két-háromszáz helyen is számottevően romlott az 1989 utáni alkotmányos gyakorlathoz képest. A formális jogi újítások általában önmagukban kisebb jelentőségűek, ám tömegesek és egy irányba tartanak. Orbán Viktor új államában a közéleti pluralizmus továbbra sem esik különösen bántó jogi korlátozás alá, szabály szerint többnyire tovább működik a parlamentarizmus és a hatalommegosztás korábbi rendszere. Ám a hatalom választói leválthatósága jelentősen megnehezült. Az intézményeiben formálisan megtartott nyugatos szerkezeteket állandóan felülírja a személyes függőségek valóságos mechanizmusa. A miniszterelnök nem jogra és intézményre, hanem ügyre és akcióra alapozza kormányzását. Egyetlen hierarchikus rendszerben törekszik egybefogni az alkotmányosan elkülönült hatalmi ágakat, ahol a főhatalmat ténylegesen kézben tartó kormányfő a közvélemény tartalmi igazságosságigényeivel, és nem az alkotmányosság megtartásával reméli igazolni mindenkori politikáját.

Orbán Viktor nem hatalommegosztásra és autonóm állampolgári cselekvésre alapozza rendszerét, hanem az egész magyar társadalmat határozottan kézben tartó hierarchikus mechanizmusokra. Ám ezekre európai uniós tagállam nyíltan nem építheti alkotmányát. Így jutott el a Fidesz a politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus régi hazai gyakorlatához. A történelmi jogászai hagyomány jobbára megszakadt, ám

⁴⁷ Pl. az *Alaptörvény*nél messze hosszabb, 230 szakaszból álló részletező médiatörvény (2010. évi CLXXXV. tv.) számos ponton az *Alaptörvény* elvi kijelentésein túlterjeszkedve rendelkezett megszorító módon a sajtóviszonyokról.

⁴⁸ „Egy ponton terjeszttem ki a kétharmados törvények körét: a gazdasági törvények terén. És nem csinállok titkot abból, hogy ebben a vonatkozásban megkötöm a következő kormány kezét. És nemcsak a következőt, hanem a következő tízét” – mondta Orbán Viktor a *Kronen Zeitung*nak adott interjújában 2011. június 6-án, www.krone.at/Nachrichten/Orban_Nur_toter_Fisch_schwimmt_mit_dem_Strom-Krone-interview-Story-267398.

⁴⁹ Hasonlóan JAKAB András: „Fogódzók az új alaptörvény értelmezéséhez” in JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 164–177; továbbá TORDAI Csaba: „Az új alkotmányról”, www.hazaeshaladas.hu/ftp/tcs_alkotmany_201105366.pdf.

a hatalom mégis valamiképp újra megtalálja a leválthatatlannak szánt centrális helyzetű kormánypárt uralmi megoldásait. Ezeket azonban már nem stabilizálhatja az évszázados tradíció ereje és a hagyományos politikai osztály kulturális hegemóniája. Ezért a kétharmados többség uralmának többszörös közjogi túlbiztosításába menekül, hiszen egyébként szerinte egyetlen választási vereségével visszatérhet az ország a múlt zavaros világába.

Az Orbán-rendszer nem óhajtja megszüntetni az ellenzékét, sőt a rendszeren belül az ellenzéknek komoly funkciója van. A baloldali ellenzék tulajdonképpen a mitológiai gonosz szerepét tölti be, jellegadó emberei a múlt démonjai, akik közvetlenül okozták az ország bajait. Az újabb pártokra pedig váltig rá lehet mutatni: éretlenek a kormányzásra, hatalomra lépésükből katasztrófa lehetne. A régi baloldali és a radikális nemzeti opposíció kormánybírálatának minden élessége ellenére jelenlegi szerepében így valójában rendszerépítő ellenzék. A kétharmados hatalom mélyen átélt hitvallása szerint a kormányzás felelősségét a haza érdekében senki másra nem lehet bízni, csak a centrális helyzetű pártra. Az új hatalmi konstrukcióban a Fidesz domináns helyzetének megtartása azonban nem egyedül a választók belátására van bízva, hanem annak megőrzését jelentékenyen támogatja a közjogi szabályoknak az alkotmányos alapszerkezetet önmagában egyenként kevésbé érintő, de annál tömegesebb átírása. A Fidesz régi hazai hagyományt követve első helyen a választójogi törvény átalakításával igyekszik korlátozni a politikai fordulat lehetőségét.

A kormánytöbbség politikusi eleven közéleti ösztöneikkel sorra ismét megtalálják a válságba került korai tömegdemokráciák régi tételmondatait.⁵⁰ A kezdetek elitista képviselői rendszerével és hatalommegosztásával szemben tartalmi plebejus demokráciát kívánnak, ahol az emberek akarátát megvalósító kétharmados többség útjában nem állhat semmilyen más megfontolás: alkotmányos szabály, független hatalmi ág vagy piacgazdasági adottság. A pártok pusztító versenye helyett a tagolatlan nép nemzeti konzultációkon, tömegmegmozdulásokon mutathatja meg véleményét.⁵¹ Ezzel azonban közel kerültek a mindenben a közjóért cselekvő, ezért a hatalommegosztással és a jog uralmával nem korlátozható kollektivisták jakobinus állam igényéig.

A Fidesz vezetőiben mélyen benne él a korai tömegdemokráciák vezéreire olyannyira jellemző megváltásképzet. A hazai hétköznapi élet valósága, de különösen közéleti harcaik negyedszázados tapasztalata alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a jogra és a józan mértéktartásra hagyatkozó politikával csak veszíthetnek küzdelmükben. A határok ismétlődő átlépésétől nem megrettenő, kockázatot vállaló akarat viszont célhoz érhet: amit a végső eredmény igazol majd. Megítélésük szerint: a második világháború utáni Európa egyik legnagyobb választói támogatottságát megszerző Fidesz nem habozhat, hanem kétharmados parlamenti többségét merészen gyakorolva kötelessége az országot kiragadnia tartós leszakadáshoz vezető állapotából.

⁵⁰ Eredendő nyíltságával különös tisztaságban fogalmazza meg ezeket Kövér László: „Egyáltalán rög vagy haza?” *Heti Válasz* 2013. március 28. Lásd koverlaszlo.hu/common/main.php?pgid=cikk&cikk_id=714&tema_id=.

⁵¹ Orbán Viktor a „nemzeti konzultációk” rendszerépítő jelentőségéről: 2011. március 28. és 2011. április 1. Lásd www.fidesz.hu/index.php?Cikk=160955, www.hirado.hu/Hirek/2011/03/28/22/Orban_meghato_a_nemzeti_konzultacio_eredmenye_video.aspx.

Orbán Viktor megszólalásainak lényege régóta a baloldali kormányokétól lényegileg különböző, a nemzet történelmi ösztöneihez, mítoszaihoz és illúzióihoz igazított, a bajokra végre az emberek vágyainak megfelelő megoldást ígérő eszmei konstrukció ígérete volt. Nyelvi megfogalmazásaiban, kategóriáiban ott munkálnak a két világháború közötti időszak állításai, de jelen vannak az ötvenes-hatvanas-hetvenes évek marxista szemináriumainak, a Kádár-korszak népi piacellenességének tételei is.⁵²

10. ÁLTALÁNOS CENTRALIZÁCIÓ

A cselekvés felelősségét egyedül is vállalni merő miniszterelnök mind biztosabban kiemelkedett vezetőtársai közül. Az akciói megvalósításában idehaza egyedülállóan hatékony kormánytöbbségben idővel elsorvadt szinte minden hathatós visszacsatolás. A miniszterelnök rendkívüli módon kitart emberei mellett, cserébe magától értetődőnek tartja a legteljesebb lojalitást és engedelmességet. Kifejezetten ösztönzi, hogy a Fidesz helyi vezetői a saját területükön az övéhez hasonló eréllyel intézzék ügyeiket.

Orbán Viktor már a kormányalakítás idején formálisan is felszámolta a hagyományos magyar kormányzati kabinetelvet, miniszterelnök-helyettesekkel, csúcsmiszterekkel és államtitkárokkal (senior és junior miniszterekkel) felállított egy hierarchikus kormányzati piramist, amelyben könnyen elillanhat a miniszterek és a fontos területekért felelős államtitkárok önállósága, valamint saját ágazati felelőssége. A Fidesz csaknem teljes egészében államosította a közoktatást, valamint a kórházi ellátást, és megyei, valamint ennek alárendelt járási hivatalokba koncentrált a közigazgatást. A városi és községi önkormányzatoknál alapvetően csupán a településüzemeltetési feladatokat hagyta meg. Az erőteljes igazgatási centralizáció azonban eddig egyáltalán nem hozott eredményesebb kormányzást.⁵³ Ugyanakkor tény: a magyar önkormányzati rendszer számos ellentmondást hordozott, a helyi társadalmak kevésbé tudtak hatékonyan élni széles autonómiájukkal. Helyi kiskirályok nőttek föl, akik olykor meglehetősen önkényesen vezették településüket. A korábbi decentralizált rendszer is meglehetősen alacsony hatékonysággal, költségesen és nem igazán demokratikusan működött. Mindezzel mégis a régi magyar alkotmányosság hajdan volt legerősebb támaszai, a települési és megyei önkormányzatok billentek meg: az államszocializmus gyakorlata után ismét helyi szinten sem maradt erős ellensúlya a központi főhatalomnak.⁵⁴

Orbán Viktor már 1998–2002 között is igyekezett a parlamentarizmus folytonos vitáiból, állandó versengéséből kiemelkedve lehetőleg közvetlenül érintkezni válasz-

⁵² Többek között Orbán Viktor stratégiai tartalmú 2009-es kötcei beszédében: www.nagyitas.hu/common/main.php?cikk_id=568&pgid=cikk.

⁵³ A centralizáció mindent átfogó folyamatairól KORNAI JÁNOS: „Központosítás és kapitalista piacgazdaság” *Népszabadság* 2012. január 28.

⁵⁴ A főispáni kontroll és a közigazgatás részleges államosítása már a dualizmus korában is jelentősen gyengítette a megyei és a települési autonómiát. Ám a mostani javaslatok távolról sem ehhez a megoldáshoz térnének vissza, hanem inkább a nyolcvanas évekbeli önkormányzati reform előtti, kivételesen centralizált francia prefektusi rendszerre emlékeztetnek, amelyben a helyi ügyek végső mozgatója, a minden közigazgatási ügyre rálátó megyei kormány megbízott lehet.

tóival. Táborá lelkes követőkészségére támaszkodva, az alkotmány egyetlen betűjének megváltoztatása nélkül már akkor is ténylegesen a prezidenciális rendszerek felé vité a hatalmi alapszerkezetet. A későbbi baloldali miniszterelnökök csaknem változtatások nélkül átvették gyakorlatát. A pártállam szorítása alól felszabaduló társadalom kívánalmainak megfelelően sorra részérdekek, korporatív igények járnak át a hazai közhatalom intézményeire. Ám a szakadatlan dezintegráció után mégiscsak kellett egy intézmény, amely valamiképpen összetartja az országot. Más hathatós parlamentáris megoldás híján, mindinkább a miniszterelnök emelkedett a szertartartó akarokat összefogó „nagy integrátor” pozíciójába. Mára a miniszterelnöki pozíció államfői szereppé alakulása olyan erős, hogy tartalmilag feszegeti a parlamentarizmus határait.⁵⁵

Az elmúlt fél évszázad körülményeskedő döntéshozatali mechanizmusaihoz képest a centralizáció a miniszterelnök számára fontos ügyekben konfliktusvállalóbb és cselekvőképesebb közhatalmat teremtett. A hatékony visszacsatolások nélküli, túlcentralizált egyközpontú vezetés azonban csaknem szükségképpen növeli a stratégiai jellegű hibák lehetőségét. Az egyoldalú politikai függés a folytonos személycserével kontra-szelektálttá teszi a közigazgatást. Következésképpen általános a hatékonyságromboló menekülés a felelősségvállalás elől, a döntések gyakran a szükségesnél akár több szinttel feljebb születnek. Új párhuzamosságok, ismétlődő kaoszjelenségek mutatkoznak az államszervezetben. A közigazgatás minden ellenkező kijelentés ellenére egyáltalán nem lett kisebb és olcsóbb.⁵⁶ A miniszterelnök irányított nemzeti kapitalizmusa a gazdasági funkciók megnövekedett költségeivel terheli meg az államháztartást.⁵⁷

⁵⁵ Körösi András ezt a folyamatot mediatiszálta, perszonalizálta „vezérdemokráciának”, a modern demokráciatörténet új szakaszának tekinti. Megítélésem szerint a hazai keleties jellegű és nem csupán a parlamentarizmus, hanem a teljes berendezkedés lényegét érintő változások csak korlátozottan azonosíthatóak mondjuk a brit miniszterelnöki pozíció kétségtelen prezidencializálódásával. Részletesen KÖRÖSI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok* (Budapest: L' Harmattan 2005) 220–231.

⁵⁶ Amíg a köztisztviselők 2010. április-júniusi 108 500 fős állománya 2014 április-júniusára a kormánytisztviselők és köztisztviselők újabbán kettébontott két csoportjában összesen 112 900 főre emelkedett, addig a közalkalmazottak, orvosok, tanárok stb. létszáma az Orbán-kormány első négy éve alatt 467 000 főről 455 100 főre csökkent. Az adattal KSH: *A köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben*, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html.

⁵⁷ Az Orbán-kormány kivételesen nagy arányban kurtította meg a tág értelemben vett állami „jóléti funkciókat”, azaz az oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális jóléti, kulturális tevékenységek részesedését a bruttó hazai termékéből. Ezekre 2009-ben még a bruttó hazai terméknek 31,63%-át költötte az államháztartás, a 2015-ös előirányzat viszont már csupán 27,4%. A csökkenés 2015-ös folyóáron összesen 1 406 milliárd forint. 2009-hez képest viszont az állam közvetlen gazdasági tevékenységekre 532 milliárd forinttal költött többet. A tágabb értelemben vett törvényhozási és kormányzati kiadások pedig 112 milliárd forinttal magasabbak. Adatokkal a 2011, 2012, 2013, 2015-ös költségvetés mellékletei: www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_gdp.pdf, www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_kon.pdf, www.parlament.hu/irom39/01498/adatok/altindmell/fu_meg.pdf, www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/00_merleg.pdf, www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_gdp.pdf, www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_kon.pdf, www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu_meg.pdf, www.parlament.hu/irom39/07655/adatok/2013_tujav_0615.pdf, 186. Hosszú ideje először a különböző állami kiadások részesedését a bruttó hazai termékéből nem közli a 2015-os költségvetésről szóló T/1794. sz. törvényjavaslat. A számítás alapjául szolgáló kiinduló adat az előterjesztés 247–248. oldalán található: www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf.

11. TRENDINDÍTÓ FORDULAT?

Minden nyilvánvaló belső feszültsége ellenére az Orbán-rendszer betölti elsődleges feladatát: válság idején ad cselekvőképes kormányzati stabilitást a veszedelmes gazdasági és társadalmi feszültségektől, közéleti indulatoktól túlterhelt országnak. Hatalmi erejével, módszeres félelemkeltésével, valamint hallatlan bünbakképző képességével valahogyan mégiscsak egybetartja a kudarcaitól sérült, végletekig megosztott nemzeti közösséget. 1989 nyugatos közjátéka után a miniszterelnök új rezsimjével a magyar társadalom visszatért első világháború utáni előtörténetéhez. Orbán Viktor útkeresése a térség országaiban újabban gyarapodó számú követőre talált. A hazánknál sikeresebb államokban is egyre biztosabban számolnak rendszerének tapasztalataival. A menekült-migráns áradat, de már előtte is a görög válság eddig bajosan kezelhetőnek bizonyult az európai politika második világháború utáni eszköztárával. A magyar kormányfő előtt megnyílt a reménység, hogy megoldásai Európa egészében trendindítók lehetnek.

A kétharmados többség kiszakította az országot a túlköltekezések és a rájuk következő megszorítások több évtizedes ciklusából. A miniszterelnök hatalmas arányban megvágta az állam oktatási, kulturális, egészségügyi és jóléti kiadásait, egyúttal úgy csoportosított át erőforrásokat a feltörekvő felsőbb rétegek felé, hogy mégis szilárdan megőrizte szavazóit. Szerény, de érzékelhető növekedésnek indult a hazai gazdaság. A hatalom 2014 három választásán is visszaigazolta állampolgári támogatottságát. A jobboldali törzsközönség jelentékeny hányadának meglátása szerint Orbán Viktor kormányzásával a nemzet előtt a legszebb távlatok nyíltak meg. A kormány mindenkori vezető témáiban, utoljára a „rezsicsökkentés”, vagy a menekültválság kezelésében a centrális helyzetű párt víziójának a parlamenti ellenzék sem igen merészelt ellentmondani, és ezen elképzeléseinek lakossági rokonszenvidexe valószínűleg általában megközelítette, vagy egyenesen meghaladta a 80%-ot.⁵⁸

Csak hogy nehéz elgondolni, hogy a Nyugat évszázados tapasztalatai, történelmi civilizációs vívmányai ellenében tartósan előrejuthat az ország. A joguralom és a hatalommegosztás, a piaci és a politikai verseny lehető kikapcsolásának szándéka a magyarok többsége számára kiismerhetőbb, otthonosabb világot ígér. Ám féltő, minden kétségtelen előrehaladás egy történelmileg újra veszélyes zsákutcának bizonyuló rendszerben történik. A számos rész siker után valamikor elfogy a Fidesz-hatalom ma még számottevő felhajtó ereje, és a módszeresen mozdíthatatlannak felépített Orbán-rendszer végül újabb nemzeti újrakezdés szükségességével zárul. Ez lenne alkalmasint a tizenegyedik rezsimváltás az utolsó magyar évszázadban.

⁵⁸ A „rezsicsökkentés” állampolgári támogatottságát a kormányhoz hangsúlyosan közelálló Századvég 2013 novemberében 78%-osnak mérte: http://szadveg.hu/ld/u3j4j3c9f9f1u3l5q8j0_pressrelease_20131127_rezsicsokkentese.pdf. A kormány menekültpolitikáját hasonlóképpen a Századvég mérése szerint 2015 szeptemberében a megkérdezettek 82%-a helyeselte: szadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeny-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikat-a-kozvelemeny-82-szazaleka-a-kormany-mellett.

A KÖZPOLITIKAI CÉLOK MEGJELENÉSE A JOGBAN

A kötet e fejezete a közpolitikai célok, illetve általában a közpolitikai szemlélet megjelenését, annak lehetőségét és korlátait vizsgálja a hazai jogalkotási és jogalkalmazási folyamatokban. Az összességében meglehetősen kritikus hangvételű tanulmány jelzi, hogy a közpolitikai célok meghatározása szinte teljességgel hiányzik, ami a folyamat egészének racionalitását alapjaiban kérdőjelezi meg. Az alkalmazott eszközök – amelyek szinte kizárólag jogiak, illetve ilyenként értelmezettek – hatásmechanizmusa végiggondolatlan. Különösen feltűnőek a megvalósítás hiányosságai. A megvalósítás folyamatának tervezése, a szükséges erőforrások meghatározása elmarad, így a megvalósítás nagyon gyakran eleve ellehetetlenül. A közpolitikák olyan gyorsan és olyan nagymértékben, nemritkán száznyolcvan fokban változnak, hogy egyszerűen nem tudnak „kifutni”. Olykor még fel sem áll a működés rendszere, már megváltoztatják azt, de szinte soha nincs elég idő arra, hogy a közpolitikák hatásai, eredményei érvényesülhessenek. Számos ok miatt szinte teljesen hiányzik a közpolitikák hatáselemzése, jogi terminológiával a hatályosulás elemzése, az utólagos hatásvizsgálat, ami a tanulás és az erre alapozott, az eredményesebb működést biztosító fejlesztés alapja lehetne. A közigazgatásban domináns jogi szemlélet, jogias megközelítés ezeknek az anomáliáknak jelentős részben oka. Több jel mutat arra, hogy a szimbolikus (látszólagos, a problémákat valójában nem kezelő) közpolitikák működtetéséhez a jogi szemlélet nagyon megfelelő szakmai háttérnek bizonyul, amennyiben elfedi azok szimbolikus jellegét.

1. BEVEZETÉS – A FEJEZET CÉLJA, ESZKÖZEI ÉS KORLÁTAI

A kötet e fejezete a közpolitikai célok, illetve általában a közpolitikai szemlélet megjelenését, annak lehetőségét és korlátait vizsgálja, elsősorban a hazai jogalkotási és kisebb részben a jogalkalmazási folyamatokban.¹ Ehhez előbb áttekintem a közpolitikai megközelítésmód legfontosabb elemeit, fogalmait. Ezután azt mutatom be tömören, pontokba szedve, hogy miben ragadhatók meg a közpolitikai és a jogi szemlé-

¹ A dolgozathoz nyújtott kritikai megjegyzéseikért köszönettel tartozom Hajnal Györgynek, Perger Évának, Kovárik Erzsébetnek és Horváth M. Tamásnak.

let közötti alapvető eltérések – elsősorban e két szemlélet „ideáltípusából”, racionális modelljéből kiindulva. Majd kísérletet teszek annak – elkerülhetetlenül felületes – elemzésére, hogy a két szemlélet miként jelentkezik (vagy sem) a hazai gyakorlatban. Sarkosan és kritikusan fogalmazva, egyben előre vetítve a dolgozat következtetéseit: a „termékeny együttlétezés” helyett miképpen torzul el mindkét megközelítésmód a magyar ugaron. Ezt mutatom be részletesebben is a dolgozat második részében, négy nagyobb területen, illetve konkrét példán is.

E fejezet jellegét tekintve inkább esszészzerű. A szerző a területen szerzett több évtizedes kutatói tapasztalatára, kutatási eredményeire támaszkodik, de mivel átfogó képet kíván adni a kérdésről, fel kell adnia a szigorú értelemben vett tudományos munkákkal szembeni elvárásokat: a témák meghatározása némileg szubjektív, és az állítások tudományos bizonyítása gyakran nem történik meg. Mindössze az azok melletti érvelésre törekszem, elsősorban a tájékozott olvasó által is valószínűleg ismert példákra hivatkozva, azokat néhány esetben egészítve ki tudományos eredményekkel.

Noha a közpolitika és jog összefüggése értelemszerűen felmerül az önkormányzatok esetében is, e dolgozat a központi kormányzatra koncentrál. Időbeli fókuszát tekintve megkísérel olyan összefüggéseket megfogalmazni, amelyek a rendszerváltás utáni időszak egészére, sőt részben talán az azt megelőző időszakra is érvényesek. Ez jelentős kihívás, hiszen miközben a közpolitikai szemlélet relevanciája a kormányzati gyakorlatban alig változott (minimális maradt), addig a joggal kapcsolatos kormányzati attitűd teljesen átalakult 2010 után, amit a jog, illetve a jogállam iránti tisztelet és a jog belső logikája iránti érzékenység ugrásszerű csökkenésével jellemeznék.

2. A KÖZPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉSMÓDRÓL

Feltételezve, hogy e könyv olvasóinak többsége jogász, akik a fogalom és a mögöttes szemlélet mibenlétével nem feltétlenül vannak tisztában, ebben a fejezetben áttekintem a legalapvetőbb ismereteket e területen. Már itt hangsúlyozom, hogy itt elsősorban a közpolitikának egy ideális-racionális modelljéről lesz szó, amelyet az e területen dolgozó szakemberek úgy sajátítanak el, ahogyan a jogászok a jogi alaptárgyakat, miközben tudható, hogy a gyakorlat ettől az elmélettől lényegesen eltér. Ugyanakkor az elsajátított ismeretek, a mögöttes magatartási minták és attitűdök nagymértékben formálják a cselekvők szemléletét és így tényleges cselekvési mintázataikat; egyfelől olyan értelmezési keretet biztosítva, amelyeken keresztül a világ jelenségei értelmezést nyernek, másfelől pedig kijelölve a helyes cselekvés körét is. Ebben az értelemben tehát a két szemléletet kifejezetten két szakmai kultúraként értelmezem.

2.1. RÖVID SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

A közpolitika hazánkban is egyre ismertebb, bár gyakorta még ma is tévesen használt kifejezés. A nemzetközi (értsd elsősorban: angolszász) szakirodalomban a fogalom több mint fél évszázada széles körben ismert és alkalmazott. Kizárólag a könyvek

között keresve, a GoogleBooks 1,84 millió találatot ad a „*Public Policy*” (közpolitika) kifejezésre. Magyar nyelven kifejezetten a közpolitikával foglalkozó könyvek jóval ritkábbak. A témakör általános, átfogó bemutatására tudomásom szerint két kötet vállalkozott: Jenei György és Gulyás Gyula² munkája a közpolitikához a magas elméleti absztrakció szintjén közelít. Gajdusчек György és Hajnal György kötete³ három nagy részre tagolódik. Az első a legáltalánosabb kérdéseket és fogalmakat tekinti át; a második a közpolitika politikatudományi irodalmát mutatja be; míg a harmadik a gyakorlati szakembereknek kíván jelentős részben praktikus megközelítésmódot kínálni. Figyelemre méltó még a hazai könyvforgalomba sajnálatos módon be nem került Közpolitika címet viselő, Kolozsvárott kiadott munka.⁴ Bár a könyv címe és fókusza a közpolitika irányába mutat, a mintegy háromszázötven oldalon a szerző számos olyan kapcsolódó, a szűk értelemben vett tematikán túlmutató témával is foglalkozik, mint az igazságosságproblematika a közszektorban, a „közszektor” filozófiai-elméleti háttere, vagy a közszolgálat részletes elemzése. Összességében a közszektor általános, elsősorban elméleti irányultságú bemutatásának tekinthető a könyv.

Természetesen a közpolitika fogalma már jóval korábban megjelent a hazai szakirodalomban, bár hosszabb ideig még maga a fordítás (kormányzati politika, szakpolitikák, közpolitika) is vitatott volt. Általában Ágh Attila nevéhez köthetjük a fogalom megjelenését,⁵ de többek, így Jenei György, Vass László, Gallai Sándor és Pesti Sándor, s természetesen még sokan mások hozzájárultak a fogalom megismertetéséhez és a jelenség elemzéséhez.

Számos munka irányult a hazai közpolitikai folyamatok megértésére és kritikus elemzésére is.⁶ A Pesti által végzett, illetve vezetett kutatások óriási előnye a közpolitikai döntés-előkészítő folyamatok részletes és a valóságos folyamatok leírására

² GULYÁS Gyula – JENEI György: *Bevezetés a közpolitikába* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda – Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem 1998).

³ GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete es az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2010).

⁴ BODÓ Barna: *Közpolitika* (Kolozsvár: Scientia 2011).

⁵ ÁGH Attila: „Közpolitika” in GYURGYÁK János (szerk): *Mi a politika?* (Budapest: Századvég 1994).

⁶ Ilyenek a teljesség igénye nélkül PESTI Sándor: „Közpolitikai döntéshozatal Magyarországon” in GAJDUSCHEK György – TONY ROSSITER (szerk.): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban* (Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet 2002); PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRANZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)” in KÖRÖSÉNYI András (szerk): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2015); FRANZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 5–38; GAJDUSCHEK György: „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 29–49; HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (Budapest: KSH 2008) és az ezt összefoglaló HAJNAL György: „Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában” *Politikatudományi Szemle* 2009/4. 61–81; MÜLLER György: „A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól” *MTA Law Working Papers* 2014/62. 7–8; valamint VASS László: „A közpolitika és magyarországi környezete” *Politikatudományi Szemle* 1999/3. 91–106. és VASS László: „A politika és a közigazgatás viszonya” *Politikatudományi Szemle* 2010/3. 65–80. Bizonyos értelemben ilyennek tekinthetők BERÉNYI Eszter [et al.] (szerk.): *Tudás és politika: A közpolitika-alkotás gyakorlatának nyomában* (Budapest: L’Harmattan 2013) c. kötet II. és III. részében szereplő esszenumányok. A kötetet az teszi igazán érdekessé, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai közpolitikai szakirodalmat lényegében figyelmen kívül hagyva (más koncepciók mentén gondolkodva) közelíti meg a témát.

törekvő megközelítésmódja, amely ilyenként egyedülálló a hazai szakirodalomban. Hasonló, bár kevésbé átfogó céllal született Müller dolgozata is. Vass tanulmányai a közpolitikai szemlélet érvényesülését, illetve az adekvát döntéshozatali és megvalósítási mechanizmus kialakítását gátló tényezőket tekinti át. Hajnal három közpolitikai esettanulmányból kiindulva keresi a közpolitikai kudarcok sajátos, a nemzetközi szakirodalomban kevésbé tárgyalt okait. Könyvének érdeme ezek beazonosítása (és az alkalmazott módszertan eredetisége mellett) az is, hogy áttekinti a közpolitikai kudarcok nemzetközi irodalmát is. Jómagam több publikációban is utaltam a hazai közigazgatás működésének rendkívül jogias jellegére, jelezve ennek okait és elemezve negatív következményeit is. Ezekre e dolgozatban is utalni fogok, amiként nagyban építék a 3. lábjegyzetben említett munkánk 52–58. oldalain megjelenő elemzésekre is.

3. A KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET

A közpolitika szó az angol „*public policy*” kifejezés szó szerinti fordítása. Ahol a magyar és egyébiránt számos más európai nyelv is a „politika” fogalmát használja, ott az angol három, egymástól eltérő tartalmú kifejezés között tesz különbséget. A „*polity*” kifejezést inkább csak a tudományban, az értelmiségi diskurzusban használják, ahol a politikai rendszert, azon belül elsősorban a struktúrákat (szervezeti felépítés) és intézményeket (jogintézmények: például választási szabályok, iratlan szabályok stb.), a jogász talán azt mondaná: az alkotmányos kereteket jelöli. A „*politics*” kifejezés a politikai élet konfliktusos folyamataira utal, ahogyan az a magyarban a „pártpolitika” kifejezésben vagy az olyan félmondatokban jelenik meg, mint „ez csak a szokásos politikai hacacaré”. A „*policy*” a kormányzati politika tartalmi oldalára utal. Ez a „politika” a kormányzat egy-egy területet, társadalmi szférát érintő elképzeléseit jelöli. Erősen leegyszerűsítve, de a különbség lényegét mégis jól érzékeltetve azt szokták mondani, hogy a *politics* az, amit az államhatalom megszerzéséért és megtartásáért tesz egy párt. A *policy* pedig az, amit már e hatalom birtokában, kormányként megtesz. Ezért és ilyen értelemben használjuk a *közpolitika* kifejezést, vagy – lényegében azonos tartalommal – a „szakpolitikák” kifejezést. Ez a tartalom akkor válik nyilvánvalóvá, mindannyiunk által érzékelhetővé, ha konkrét szóösszetételben találkozunk vele. Így beszélünk például külpolitikáról, agrárpolitikáról, oktatáspolitikáról vagy szociálpolitikáról, utóbbin belül például munkanélküliséggel kapcsolatos politikáról, hajléktalanpolitikáról stb. Ebben az esetben a szó „közpolitika” értelmében használjuk a „-politika” kifejezést; e kifejezések tehát sajátos közpolitikai területeket jelölnek. A szakpolitikák magukban foglalják az adott területtel kapcsolatos kormányzati célokat, értékeket és a megvalósításukhoz kapcsolódó eszközöket is.

A közpolitikának számos fogalma ismert a legegyszerűbbtől (bármilyen, amiről a kormány úgy dönt, hogy megteszi vagy nem teszi meg⁷) az összetettebben át (mindazon kormányzati tevékenységek összessége – történjen ez akár közvetlen kormányzati

⁷ Thomas R. DYE: *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall 2005) 1.

cselekvésként, akár közvetetten, más szervezetek közbeiktatásával –, amelyeken keresztül a kormányzat az állampolgárok életét befolyásolja⁸) a praktikus iránymutatást nyújtóig (az a folyamat, amelynek során a kormányok politikai víziókat programokba és intézkedésekbe ültetik át, azért, hogy 'eredményeket', azaz a mindennapi életben szükséges változásokat valósítsanak meg⁹). Bár a definíciók jelentősen eltérőek, néhány *általánosítható fogalmi elem* mégis meghatározható. Ezek közül itt a következők érdemelnek kiemelését:

1) Valamilyen társadalmi problémára, igényre reagál. A közpolitika valamely társadalmi probléma, feszültség, szükséglet, igény kezelését célozza. Ez a társadalmi feszültség határozza meg a közpolitika tartalmát, ez a kiváltó oka, és végső soron ez lesz sikerességének értékmérője is. Ha úgy tetszik, a társadalmi probléma a közpolitika kiváltó oka (kezdeté) és a közpolitika tárgya, amire a közpolitika hatni kíván (a folyamat végén). Így lesz a társadalmi probléma a későbbiekben tárgyalandó közpolitikai ciklusnak kezdeti és végpontja is egyben.

2) Magában foglalja a célok (mit akarok az 1. pontban jelzett társadalmi problémával kezdeni?) és az azokat szolgáló eszközök lehető legpontosabb meghatározását is. Ez tovább részletezve, pontosítva, egyfajta normatív kontextusba helyezve azt jelenti, hogy:

a) A célok pontosan meghatározottak, lehetőleg oly módon, hogy azután a célérés mértéke ellenőrizhető is legyen.¹⁰ Erre használják például az Európai Unióban a különféle indikátorokat.

b) Az eszközök a célok ismeretében kerüljenek kijelölésre, a célok elérésére irányuljanak, és legalábbis elvileg legyenek alkalmasak a célok elérésére.

c) A célok és eszközök alapos végiggondolása (utóbbiaké előbbiek fényében) jelenti meggyőződésem szerint a közpolitikai szemlélet legfontosabb üzenetét a hazai kormányzati működés, illetve a jogalkotás számára is.

3) Magában foglalja a döntés megvalósítását, illetve annak szervezését is. Csak akkor beszélhetünk tényleges közpolitikáról, ha a kormányzat valós lépéseket tesz a – társadalmi feszültség kezelésére hozott döntés végrehajtására, eszközöket rendel kinyilvánított szándékai megvalósításához és a gyakorlatban alkalmazza is azokat. (Így például az olyan jogszabály megalkotása, amely végrehajtásáról nem gondoskodnak, nem felel meg a közpolitika e definíciójának.) A meg nem valósított, vagyis csak meghirdetett közpolitika valójában inkább – a szó „*politics*” értelmében vett – politikai deklaráció, kinyilatkoztatás.

Mindezt az alábbi egyszerű logikai-folyamat ábrában összegezhethetjük: Társadalmi probléma → Célok → Eszközök → Megvalósítás

A közpolitikával bevezető jelleggel foglalkozó, jellemzően tankönyvnek szánt munkák leggyakrabban három témát áttekintve kísérik meg bemutatni a közpolitika alapjait. E témák: a) a közpolitikai folyamat, b) a közpolitika résztvevői, a kormányzati és

⁸ Guy PETERS: *American Public Policy* (Washington, DC: CQ Press 2010) 4.

⁹ GAJDUSCHER–RISSITER (6. l.) 135.

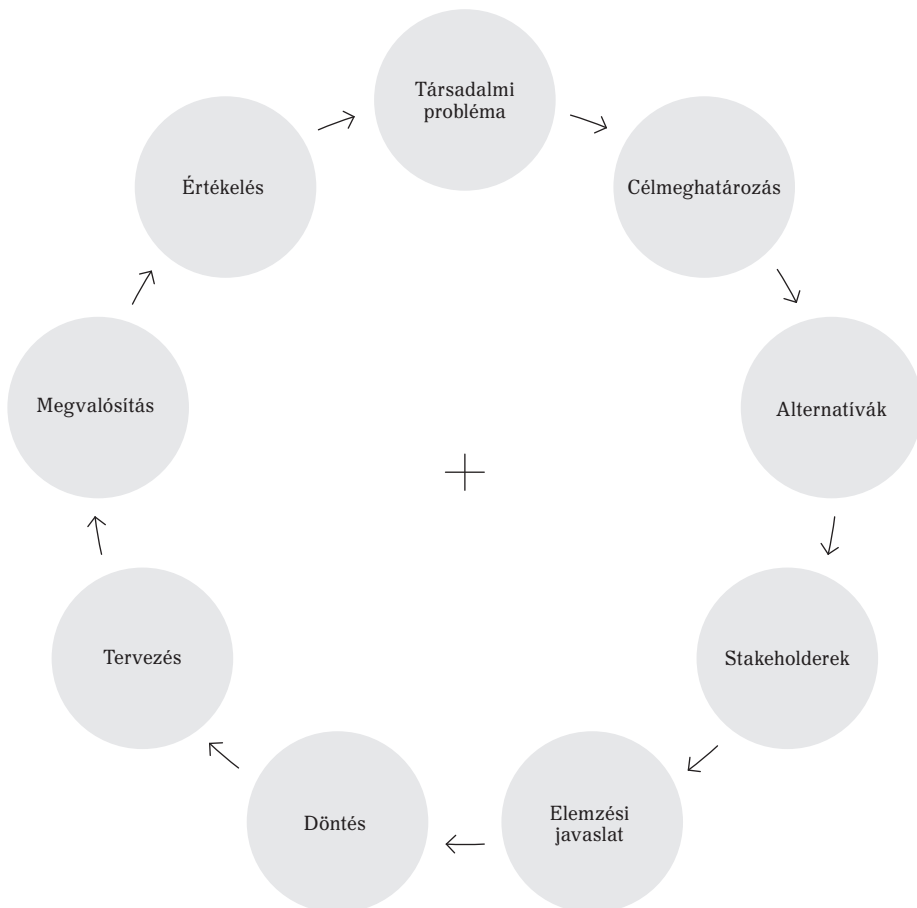
¹⁰ A célok legyenek időben, mennyiségileg és minőségileg pontosan meghatározottak, ahogyan azt a gyakran emlegetett angol betűszó: TQQ (*time, quality, quantity*), vagy némileg bővebben a SMART (*specific, measurable, relevant, achievable, time-bound*) sugallja.

azon túli közpolitikai aktorok, és c) a közpolitikák típusai, illetve a lehetséges közpolitikai eszközök áttekintése.

3.1. A FOLYAMAT

A közpolitikai folyamatot általában egy ciklus formájában szokták megjeleníteni, amint azt az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra. A közpolitikai ciklus egy részletes modellje



3.2. AZ AKTOROK

Egy tipikus „Bevezetés a közpolitikába” tankönyv a közpolitikai folyamatban érintett szereplőket, az ún. *stakeholdereket* is részletesebben elemzi, hiszen ez a kör jóval túlterjed a kormányzati szereplőkön. A szereplők egy lehetséges, tagolt felsorolását mutatom be az alábbiakban:

Nemzetközi aktorok. A globalizáció következtében a nemzetállamok közpolitika-alkotási folyamata nagymértékben kitett a nemzetközi hatásoknak, beleértve ebbe a világgazdasági tendenciákat és az ideológiai, kulturális áramlatokat is, amilyen volt például a neoliberalizmus hatása a nyolcvanas évektől nagyjából 2008-ig. A nemzetközi hatásokat szervezetekben megragadva:

- a) nagy nemzetközi politikai szervezetek, különösen az ENSZ,
- b) egyéb meghatározó, elsősorban pénzügyi és „tanácsadó” jellegű szervezetek:
- c) Nemzetközi Valutaalap (IMF), Világbank (WB), illetve az OECD,
- d) az Európai Unió tagjai számára meghatározó az EU intézményeinek és döntéseinek hatása.

Állami szereplők, amelyek között jelen vannak államhatalmi és egyéb állami szervek is, vagy más tagolás szerint a közpolitikák megalkotásában és azok megvalósításában részt vevő szereplők. Előbbi körbe sorolható a törvényhozás és a kormány, utóbbiba a közigazgatás, kisebb részben a bíróságok, és jelentős mértékben az államilag működtetett szolgáltató szervezetek, amilyenek az iskolák, kórházak, idősotthonok stb. E szereplők elemzése kapcsán a nemzetközi szakirodalomban jelentős szerepet kap a szakmai és politikai elem közötti viszonyok, valamint a különböző szereplők hatalmi és szakmai „erősségének” az elemzése.

Társadalmi szereplők. Ilyenek mindenekelőtt:

- a) Közvélemény (amelynek hangulata azonban gyorsan változik és manipulálható);
- b) Pártok (amelyek szerepe a legtöbb országban domináns a közpolitikai irányok meghatározásában);
- c) Nagy érdekcsoportok (amelyek a munkavállalók, munkáltatók nagy csoportjai mellett, számos kisebb részérdeket jeleníthetnek meg);
- d) Mozgalmak (amelyek elsősorban értékalapon és nem érdekek alapján szerveződnek, gyakran kevésbé intézményesültek, mint az érdekcsoportok);
- e) Média (amely meghatározó szerepet játszik a modern tömegdemokráciákban, amely ugyanakkor sajátos szempontrendszert követ, s amelynek szerepe meglehetősen vitatott);
- f) Szakértői csoportok, tudomány, az ún. *think tankek*.

3.3. A KÖZPOLITIKAI ESZKÖZÖK

Egy tankönyv végül feltétlenül szólna a közpolitikában alkalmazható eszközökről, módszerekről (*policy instruments*) valamiféle rendszerezésben. Egy ilyen lehetséges, nagyon általános felsorolást mutatok be:

Közvetlen feladatellátás (közigazgatás, közintézmények, közüzemek; például kormányablakok, iskolák, kórházak, tömegközlekedési vállalatok stb.);

Szabályozás (*command and control* típusú, klasszikus értelemben vett jogi szabályozás, de lehet pozitív jogkövetkezmények alkalmazása, ösztönzők működtetése, és egyéb megoldások, elsősorban a felelősségmegosztás szabályozásával).¹¹

Gazdasági-pénzügyi eszközök (érdekeltségi rendszerek, támogatások, hitelpolitika, adópolitika stb.);

Információ (tájékoztatás, meggyőzés).

4. A JOGI ÉS KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET MEGJELENÉSE A HAZAI MŰKÖDÉSBEN

4.1. A KÉT SZEMLÉLET IDEÁLTÍPUSA KÖZÖTTI ELTÉRÉSEKRŐL

A két megközelítésmód között számos elvi-elméleti eltérést lehet meghatározni. A legfontosabbak talán a következők:

1) A cél-eszköz logika hiánya a jogban. Az általában vett racionalitás lényege, hogy az eszközöket a célokhoz igazítjuk, olyan eszközöket választunk (racionális döntés), illetve alkalmazunk (racionális cselekvés), amelyek céljainknak leginkább megfelelnek. A jog és a jogász ezzel szemben intézményekben, jogintézményekben gondolkodik és az egyes intézmények, illetve az ezeket reprezentáló jogi fogalmak közötti logikai összefüggések (például következmények okainak, feltételeinek viszonyában, rész-egész viszonyban stb. történő) meghatározása és ezzel a jogrendszer egészének szintjén az összhang megteremtése, fenntartása meghatározó a jogász logika, ha úgy tetszik: a jogi racionalitás szempontjából. Ez a két gyökeresen eltérő szemlélet egymásra reflektálatlanul van jelen a hazai jogalkotási környezetben, ami csak azért nem okoz komolyabb kommunikációs problémát, mert a jogász szemléletteljességgel domináns.¹²

2) A kiindulópontot általában nem egy megoldandó társadalmi probléma, vagy konfliktus jelenti, hanem gyakran valamilyen jogszabályi probléma: joghézag, ütközés, pontatlanság, vagy más jogszabályváltozási igény. A 2010 utáni időszakban ez jelentősen átalakult. Egyfelől az adatok azt mutatják, hogy a jogszabályok változtatására elsősorban azok előkészítetlensége miatt van a korábnál is gyakrabban szükség.¹³ Másfelől a jogász, de minden más szakmai szempontot is egyértelműen felülír a direkt, voluntarista politikai utasítás szerepe.

¹¹ A *command and control* típusú szabályozási mód meghatározza az érintettektől elvárt magatartási szabályt, aminek betartását az állam ellenőrzi, ill. kikényszeríti. Ezzel szemben számos szabályozási lehetőség van, amely az állampolgárok egymás közötti viszonyát szabályozza úgy, hogy ezekkel az intézményi keretekkel befolyásolja az érintettek magatartását. Lásd erről pl. BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan: Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és jog-gazdaságtani magyarázatok* (Budapest: Pázmány Press 2014). A tulajdon- és szerződési jog: 147–210, a kártérítési jogot tekintve 181–210.

¹² Lásd erről GAJDUSCHEK (6. l.), valamint e kötetben az „Előkészítetlenség...” c. fejezet.

¹³ GAJDUSCHEK (6. l.).

3) Míg a közpolitikai szemléletben a reguláció egy lehetséges eszköze a célok eléré-
sének, a jogi szemléletben a cél maga a jogszabály, hiszen az egyetlen lehetséges kor-
mányzati eszköz is (éles ellentétben a fentiekben felvillantott különféle közpolitikai
eszközökkel). Ezen belül is alapvetően az ún. *command and control* típusú, az érin-
teteket valamilyen magatartásra kötelező és a szabályszegést felügyelő-szankcionáló
szabályozás jelenik meg, talán a klasszikus-kontinentális, államközpontú jogfelfogás
okán is. Ezzel együtt, minden más közpolitikai eszköz (támogatások, adókedvezmény,
intézmény létrehozása, működtetése) is valójában jogiként értelmeződik (az adójog-
szabály megváltoztatása, az oktatási vagy egészségügyi törvény végrehajtása, ti.
iskolai oktatás, kórházi gyógyítás keretében) és ilyenként is kezelik.

4) Következésképpen az elsődleges kérdés a működés jogszerűsége, s csak ezután
vethető fel a működés eredményessége (képes-e kiváltani a kívánt célt) és hatékony-
sága (milyen ráfordítással váltja ki a kívánt célt). Ám a legtöbb esetben e kérdések
nem vetődnek fel, illetve azok is a jog szemüvegén keresztül értelmeződnek (például,
mint a hatékony gazdálkodás kötelezettségének megszegése).

5) Egészen más a helyzet és a teendők strukturálása is. A jogász a jogrendszer bel-
ső logikája szerint strukturálja a kérdéseket: jogrendszer – jogágak – jogszabályok –
paragrafusok szerint keresi a legmegfelelőbb elrendezést. Így például az egy tematika-
kába tartozó elemeket igyekszik egyetlen nagy kódexbe szerkeszteni. A közpolitikai
szemléletben a társadalmi probléma és az annak leküzdésére szolgáló eszközök jelö-
lik ki a tematikus elemeket, ami egy egészen eltérő „elrendezést” eredményez. (Már
csak azért is, mert egy eszköz számos közpolitikai célt szolgálhat, illetve egy célt szá-
mos eszközzel esetleg azok egymás melletti vagy együttes, szinergikus alkalmazásával
is lehet szolgálni.)

6) A jogi szemlélet szempontjából a jogszabály megalkotása magában hordja önma-
ga megvalósulását is: amit a jogszabály elrendel, azt be kell tartani, aki nem tart-
ja be, azzal szemben a jog szankciót nevesít és így, aki nem tartaná be önként az is
betartja.¹⁴ A jognak ez az „önbeteljesítő” szemlélete gyakran azzal jár, hogy nem is
gondolkoznak el a jog megvalósulásának mikéntjéről, így különösen a jogalkalmazás
feltételeinek biztosításáról. A jogalkalmazás biztosításához ugyanis gyakran idő-
re van szükség (az érintettek megismerjék és megtanulják alkalmazni azt), a betarta-
táshoz pedig megfelelően képzett, megfelelő nagyságú személyi állományra, technikai
eszközökre, ehhez pedig pénzre van szükség. Ám ezek szisztematikus áttekintése és
főként figyelembevétele a legtöbb jogszabály megalkotása során nyilvánvalóan hiány-
zik. A jogi szemlélettel éles ellentétben, a közpolitikai szemléletben a megvalósítás
(implementáció) meghatározó súllyal van jelen, mert

a) míg elvi szinten, jogszabályról akkor beszélünk, amikor azt – a megfelelő módon
– megalkották, addig valódi közpolitikáról csak akkor és olyan mértékben beszél-
tünk, amikor és amilyen mértékben azt meg is valósították; ezért is

¹⁴ „A jogkövetés kérdésének elemzése az (arany)röghöz tapadt prókatori gyakorlatiasság álláspontjáról
nem tűnik különösebben fontosnak: ha az emberek követik a jog előírásait – ha érvényesül a szabály – jól
van, nincs mit vizsgálni; ha nem, ott a bírós a poroszló, hogy érvényesítse az előírásokat.” SAJÓ András:
Jogkövetés és társadalmi magatartás (Budapest: Akadémiai Kiadó 1980) 9. A könyv első mondata,
amelynek a könyv egésze cáfolatát adja.

b) a közpolitikai vizsgálódásnak meghatározó területe az implementáció kutatása,¹⁵
 c) a megvalósítás során a közpolitika tartalma lényegesen eltérhet a tervezettől (jogalkotói szándéktól).¹⁶

d) A megvalósítás kutatása során az ún. *top-down* megközelítés mellett fokozatosan teret nyert a *bottom-up* megközelítés. A jogi szemléletben kizárólag az előbbi elképzelhető: a jogszabályt „fent” megalkotják, „lent” pedig végrehajtják. Nyilvánvaló azonban, hogy a gyakorlatban számos olyan tényező érvényesül, amely azt a világos láncolatot torzítja, sőt a tényleges megvalósítást akár el is lehetetlenítheti.¹⁷

7) Abból a jórészt reflektálatlan, ám kétségkívül meghatározó erővel érvényesülő feltevésből, hogy a jogszabály önmagát valósítja meg, az is értelemszerűen következik, hogy nincs szükség a közpolitikai szemléletben oly meghatározó monitoring és programértékelés (*evalváció*) alkalmazására. A fenti ábrán ez az elem a ciklus utolsó pontja, mielőtt a folyamat újraindul. Ennek során tekintik át, hogy mennyiben sikerült a célokat megvalósítani, az eredmények és folyamatok ismeretében lehetőség van a tanulásra, az alkalmazott megoldások javítására, csiszolására. (Hogyan lehet legközelebb eredményesebben kezelni a problémát?)

8) A jogi és közpolitikai szemlélet közötti, a kormányzati cselekvést érintő további meghatározó eltérés a „mérték” meghatározása. A jog logikája, hogy a cselekedetek, helyzetek vagy jogosak, vagy jogtalanok.¹⁸ A közigazgatási ügyet vagy elintézik a megadott határidőn belül, vagy sem. Ha van ilyen szabály, a mentő vagy kiér megadott időn belül, vagy sem; utóbbi esetekben pedig jogszabálysértés történik, aminek elvileg szankciója kell, hogy legyen.¹⁹ Ha úgy tetszik, a jog csak kétértékű indikátorokat képes kezelni. A közpolitikai szemlélet ennél jóval érzékenyebb indikátorokkal képes dolgozni. Így például egy közpolitikai dokumentum célul tűzheti ki, hogy a mentők, amelyek jelenleg a nagyvárosokban az esetek 70%-ában érnek ki húsz percen belül, ezt az arányt 80%-ra növeljék, míg a kisebb településeken a jelenlegi átlagosan huszonhat perces kiérkezési időt huszonnégy percre csökkentse a következő három évben.

¹⁵ A kutatási irány „alapító” munkája Jeffrey L. PRESSMAN – Aaron WILDAVSKY: *Implementation* (Berkeley: University of California Press 1973). A kutatási eredmények összefoglalója pl. Dean L. FIXSEN [et al.]: *Implementation Research: A Synthesis of the Literature* (Tampa, FL: University of South Florida 2005).

¹⁶ Erre elméleti szinten már Antony DOWNS egy korai munkája is utal [*Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Co. 1967)], amikor azt fejtegeti, hogy az egyes döntéshozó szintek, ahogyan az általános elképzeléseket tovább konkretizálják, elkerülhetetlenül el is térhetnek attól. Számos szintet feltételezve még kisebb eltérések esetében is a végeredmény meglehetősen jelentős is lehet. Pressman és Wildavsky már könyvük címében is jelzik, hogy a központban meghatározott céllal elindított programok, helyi szinten már egészen más szempontok szerint működnek, más célokat szolgálnak.

¹⁷ A *bottom-up* szemlélet irányadó munkája Michael LIPSKY: *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage 1979). Ebben a szemléletben a kutatók azokat a hatásokat vizsgálják, amelyek között a közpolitikák megvalósításáért felelős személyek (rendőrök, tanárok, szociális munkások stb.) végzik a munkájukat. Ez tehát a tényleges működést vizsgálja, amelyben a hivatalos közpolitika, ill. jogszabály csak egy a számos hatás közül, különösen akkor, ha a jogszabályok betartatását különösebben nem ellenőrzi-szankcionálja senki.

¹⁸ Pokol Béla Luhmann-t idézve ezt különösen sarkosan fogalmazza meg, amikor a jogos-jogtalan értékduálról szól. POKOL Béla: *A jog szerkezete* (Budapest: Gondolat 1991).

¹⁹ Más kérdés, hogy az ilyen szabályoknak gyakran elvileg sincs szankciójuk (*lex imperfecta*) és különösen a gyakorlatban nincsenek, vagy elvéve érvényesülnek a szankciók.

9) Van azonban mindezek mögött egy jóval általánosabb eltérés a két szemlélet között, amit talán a mindennapi társadalmi valósághoz való viszonyban lehet megragadni. Nem tudnám megmondani, hogy ez általában jellemzi-e a jogi szemléletet vagy inkább csak a kontinentális jogi, esetleg (gyaníthatóan) inkább csak a németes orientáltságú, s különösen a magyar jogi-jogászi szemléletet.²⁰ Ennek lényege a valóság elutasítása, helyette kizárólag a jogi szövegeken, azok belső logikáján való orientáció. Ennek a habitusnak az átadása jelentős részben az egyetemi oktatásban, annak jellegén keresztül történik meg. Ez történik abban az általános gyakorlatban, amikor például az egyes büntetőjogi tényállások tanulása során a gyakorta alkalmazott tényállásokat pontosan ugyanúgy kell tanulni, mint a ritkán, lényegében soha nem alkalmazottakat; amikor a logikai-fogalmi összefüggések mellett a bizonyítás kérdéséről, annak nehézségéről, esetleg nyilvánvaló szinte teljes lehetetlenségéről szó sem esik (mert az túl van a jog keretein). A jogász professzor ideálja az, aki a társadalmi valóság „mocskát” maga mögött tudja hagyni és kizárólag a jogi szövegek magas szférájában mozog. Nyilvánvalóan ellentétes ezzel a közpolitika gyakorlatorientált, a társadalmi valósághoz elvi szinten is szorosan kötődő megközelítésmódja.²¹

5. EGYES JELLEMZŐK, ANOMÁLIÁK RÉSZLETESEBB BEMUTATÁSA

Az alábbiakban, néhány olyan jellemzőt tárgyalok részletesebben, amelyek a közpolitikai szemlélet szempontjából anomáliákként értékelhetőek a hazai jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységben.

Már itt hangsúlyozni szükséges, hogy a közpolitika tényleges folyamata sehol sem felel meg annak az alapvetően a racionális feladatmegoldás normatív modelljét tükröző rendnek, amelyet az 1. ábra bemutat. A folyamat jóval kevésbé rendszeres és rendezett, valójában a *politics* értelmében vett elemek meghatározó szerepet játszanak benne, ami azután a racionális modelltől rendkívüli mértékben téríti el magát a folyamatot és a végeredményt is. Nem túlzás azt mondani, hogy a szakirodalom nagyobb része, és főként a jelentősebb munkák az utóbbi évtizedekben éppen azt mutatták be,

²⁰ A kérdés számos oldalról megközelíthető, de ennek bemutatása nem illeszkedik a dolgozat keretei közé.

²¹ Fleck Zoltán az Egyesült Államokban (ahol több ok miatt is azt feltételezhetjük, hogy a jogászi szakmai ideál jóval kevésbé áll távol a valóságtól) a jogászok szakmai szocializációjáról végzett kutatásokat összefoglalva így ír: „[a] jogászképzés első évében a hallgatók új nyelvet sajátítanak el, amely formálja szemléletüket, világlátásukat és saját szerepeiket. Ez a jogászi nyelv elsősorban dekontextualizálja a jogi szabályozást, vagyis megfosztja társadalmi, kulturális vonatkozásaitól. Azok az oktatók dominálnak, akik elhatárolódnak a *policy* jellegű szempontok vállalásától, szigorúságuk a látszólagos objektivitást követeli meg. A jogászképzés hagyományos intellektuális alapja az ideológiai, társadalmi szempontok és tapasztalatok kizárása a jog működéséből, a jogi érvelés zárttságának elfogadtatása. Ezt szolgálja a más képzésekben tapasztaltakkal szemben az objektív, technikai tudáson alapuló autoriter oktatói pozíció fennmaradása. Ezzel a képzéssel leszűkül a jogász végzettséggel rendelkezők tudásának hasznosíthatósága, érzéketlenné válnak a társadalmi környezettel szemben.” FLECK Zoltán: „Jogállami kultúra és oktatás” in FLECK Zoltán – KRÉMER Ferenc – NAVRATIL Szonja – USZKIEWICZ Erik (szerk.): *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében* (Budapest: L'Harmattan 2012) 94.

hogyan hol, miért és milyen hatással tér el a valóság az ideáltól.²² Mindezt tették azon országok kapcsán, amelyek Magyarország és a régió számára követendő ideált jelentenek. Más szóval, a magyar kormányzati működés anomáliáiról beszélni meglehetősen problematikus, tudományosan nehezen védhető állítás. E dolgozatban mégis megkockáztatom ezt a megközelítést, részben mert szakmai meggyőződésem, hogy vannak ilyen sajátosan magyar, illetve regionális jellemzőként értelmezhető anomáliák, ahogyan ezt több idézett munkámban kifejtettem, részben mert más szerzők, különösen Hajnal, jelentős módszertani apparátusra támaszkodó díjazott munkája is amellett érvelnek, hogy igenis vannak sajátosan magyar kudarcmechanizmusok.²³

A tárgyalt témák kapcsán azt is hangsúlyozni kívánom, hogy azok semmiképpen nem felelnek meg az általában megfogalmazható elvárásoknak: Nem tekinthető egy teljes áttekintésnek, amely minden érdemi problémára kitér (vagyis nem felel meg a teljesség igényének), és nem tekinthető jól elhatárolt, egymást át nem fedő problémák listájának (egymást kölcsönösen kizáró felsorolás elvárásának) sem. Valójában a témák kiválasztását egyfelől az a végső soron szubjektív szempont határozza meg, hogy a szerző mit tart fontosnak és jellemzőnek, másfelől pedig az, hogy a rendelkezésre álló elméleti és empirikus munkák alapján miről tud érdemi gondolatokat megfogalmazni. Végül, a módszert tekintve: példákkal próbálok alátámasztani (semmiképpen sem bizonyítani) az állítások megalapozottságát, ami inkább felel meg egyfajta posztmodern, kommunikatív megközelítésnek, mint az általam preferált pozitivistá tudományideálnak, ám e ponton csak ennyire tudok vállalkozni.

Elsősorban a következő információforrásokra támaszkodom: az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontban 2014 ősze és 2015 tavasza között lezajlott, az egyes közpolitikai területeket áttekintő beszélgetéssorozatra.²⁴ Saját korábbi kutatásaimra; különösen az 1997-ben zajló, számos interjút magában foglaló, a kormányzati döntéshozatalt vizsgáló, nem publikált kutatás. Továbbá a Hajnal Györggyel a közigazgatási alap- és szakvizsgaprogramok evalvációjára irányuló kutatásra,²⁵ valamint a fentebb, elsősorban a 6. lábjegyzetben hivatkozott publikációkban megjelent elemzésekre.

Mindezeket szem előtt tartva az alábbiakban három nagyobb témakörre térek ki: 1) a közpolitikai döntések megjelenésének módjára; 2) a célok definiálatlanságára és az eszközök megválasztásának esetleges voltára, valamint 3) a döntés utáni szakasz

²² Olyannyira igaz ez, hogy az utóbbi évtizedekben, részben a tudomány önfejlődése, különösen a racionális ideálban, vagy legalábbis annak megvalósíthatóságában való csalódás, másfelől pedig a posztmodern szemlélet hatására dominánssá látszik válni a racionalitás lehetőségének elvi elvetése is. Lásd erről magyarul pl. SZABÓ Márton: „Közpolitikai diskurzuselemzés” *Politikatudományi Szemle* 2012/3. 7–31. Ugyanakkor azonban erősödik az az elvárás is, hogy a közpolitikák tudományosan, ill. szakmailag megalapozottak legyenek. Ez jelenik meg az „*evidence based policy making*” ideáljában, amely egyes területeken ma már megkerülhetetlen. Ilyen pl. az egészségügyben a különféle terápiák befogadásáról és finanszírozásáról való döntés számos nyugat-európai országban.

²³ Lásd HAJNAL 2008 (6. l.).

²⁴ Lásd jog.th.mta.hu/kozpolitikak-es-jogi-kornyezetuk.

²⁵ Publikálva GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: „A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról” *Magyar Közigazgatás* 2001/6. 343–352; György GAJDUSCHEK – György HAJNAL: *Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program* (Budapest: OSI/LGI 2000) 35.

jellemzőire. Végül egy konkrét jogszabály elemzésével kísérlek meg alátámasztani néhány általános állítást.

5.1. KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSEK MANIFESZTÁCIÓJA

Az alkalmazni tervezett közpolitikák megjelenítésére elvileg számos fórum adódik. Bizonyos értelemben ilyenek tekinthetők a pártok választási programjai,²⁶ majd megválasztásuk után azok kormányprogramja.

Ennél konkrétabb, egy közpolitikai területre irányuló dokumentumokat illetően az angolszász országok jelentős részében alkalmazott megoldás az ún. *green* és *white paper* (hivatalos magyar fordításban: Zöld és Fehér könyv). Előbbi – kormányzati elköteleződés nélkül, mintegy felvetésként, vitaindítóként – egy társadalmi probléma kapcsán bemutatja annak kormányzati értelmezését és a kormányzati szándékokat. A Zöld könyvre az érintettektől (*stakeholderektől*) érkező reakciókat (az azokban foglalt érdemi-szakmai felvetéseket, és a kirajzolódó várható politikai támogatást és ellenállást is) figyelembe véve, vagyis alapos és hosszan tartó konzultatív előkészítő munka után alakítja ki a kormányzat a Fehér könyvet, amely már határozott kormányzati szándéknyilatkozatként értelmezhető az adott közpolitikai területen. Mind a Zöld, mind a Fehér könyv magában foglalja a társadalmi probléma értelmezését, a közpolitikai célok meghatározását és az alkalmazni kívánt eszközök megjelölését, utalva a várt hatásmechanizmusokra is. A Zöld és Fehér könyv ilyen jellegű alkalmazása hosszabb ideje jellemzi az Európai Uniót is,²⁷ és talán ennek hatására, talán ettől függetlenül számos európai országot is.

Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza a tanulmány szempontjából közpolitikai dokumentumoknak tekinthető, nem-jogi dokumentumok típusait. A rendeletnek érdemi előzménye nem volt. Ilyen jellegű dokumentumok ugyan korábban is léteztek, ám ezek státusza meglehetősen bizonytalan volt, illetve legtöbbjük, mint arra a záró rendelkezések 43. §-a is utal, jogi formában vagy nem-jogi állami normaként jelent meg. Valójában a jogszabályi forma mint az egyetlen hivatalos, ilyenként az államot magát is kötelező, azon számonkérhető, általános állami akaratnyilvánítási forma egyedülként létezett a közpolitikai döntések megjelenítési módjaként. Egyebek mellett alighanem ez is az egyik oka annak, amit Herbert Küpper a kötetben megjelenő tanulmányában sajátos magyar jelenségként érzékel, nevezetesen a deklaratív jellegű, valódi jogi szerkezetet és funkciót nélkülöző jogszabályok nagy számának. Ezekben az esetekben a közpolitikai jellegű tartalom és a jogi forma között a jogász számára is jól érzékelhető, éles ellentmondás áll fenn.

Az említett kormányrendelet ezt az anomáliát látszik kiküszöbölni. Ez azonban alighanem csak a látszat. A rendeletben nevesített tízféle dokumentumtípus jelentős része

²⁶ Lásd erről e kötetben Ságvári Ádám és Gyulai Attila tanulmányában a mandátumelméletről írottakat. Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az utóbbi két választás során a kétharmados parlamenti többséghez jutó párt egyik karakteres jellemzője a választási program nyíltan vállalt hiánya volt.

²⁷ Lásd ec.europa.eu/green-papers/, valamint ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm.

nehezen értelmezhető közpolitikai dokumentumként. Így például a miniszteri program, az intézményi stratégia és munkaterv inkább intézményi logikát követ. Az egyes dokumentumtípusok egymáshoz való viszonya is meglehetősen nehezen áttekinthető. Például a „stratégia” és a „program” mibenléte közötti viszony nem tűnik kikristályosodottnak. Kézenfekvő lenne a „program” egyfajta „*action plan*”-ként való, a stratégia megvalósításának operacionalizálását szolgáló értelmezése, de ezt illetően nehezen értelmezhető, hogy miért kellene a programnak tartalmaznia „a vonatkozó stratégiákban kijelölt, mérhető célokat”? (36. § (1) a) A célok belefoglalása ugyanis ellentmond egy ilyen értelmezésnek. Elvileg nehezen tisztázható, az intézményi jellegű miniszteri és intézményi stratégia/program/munkaterv viszonya a funkcionális jellegű szakpolitikai stratégiához/programhoz. Végül nyilvánvaló, hogy a rendelet 17. pontjában nevesített Fehér könyv, és a 21. pontjában nevesített Zöld könyv teljességgel kéri a többi elem közül, semmiféle logikával nem illeszkedik annak rendjébe. Emellett a tény, hogy a Fehér könyvet (amely az általános gyakorlat szerint később jelenik meg) előbb szabályozzák és a 38. § (2) a) pontja szerint annak tervezetét társadalmi vitára kell bocsátani (noha az éppen egy, a Zöld könyv által kezdeményezett vita lezárása lenne), illetve hogy ennek kapcsán nem történik utalás a Zöld könyvre, illetve sehol nincs utalás a két dokumentum közötti fent bemutatott kapcsolatra, azt látszik jelezni, hogy a rendelet megalkotói nem voltak tisztában e dokumentumok valós funkciójával, alkalmazásuk bevett módjával.

A jogszabályi elemzésnél azonban – általában, s különösen a régióban – többet mond a gyakorlat elemzése. E dolgozat elkészítése során az interneten rákerestem a „zöld könyv” és „fehér könyv” kifejezésekre. Tekintve, hogy a Zöld könyv a nemzetközi gyakorlatban és az idézett rendelet szerint is egy közpolitika kapcsán széles körű társadalmi vita kezdeményezésére szolgál, ésszerűnek tűnt egy egyszerű Google-kereséssel indítani. Az első harminc találat között négy olyan volt, amely kormányzati dokumentumként értelmezhető, ám ezek közül kettő még 2010 előtti. A 2010 utáni két dokumentum (amely azonban a harmincas listában többször is előkerült): a) „Zöld könyv az infokommunikációs szektor 2014–2020 közötti fejlesztési irányairól” és a b) „ZÖLD KÖNYV az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről”. Már címük alapján sem tekinthetők ezek klasszikus Zöld könyv-i témának. Előbbi esetében ezt a benyomást egyértelműen megerősíti a szöveg hossza (157 oldal), jellege, amiről jól árulkodik a tartalomjegyzék, de a nem Zöld könyv-i jelleget a bevezetés első bekezdése is rögtön világossá teszi:

A dokumentum célja egyrészt a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában meghatározott intézkedések részletesebb kifejtése, az egyes intézkedések céljának, operatív teendőinek, becsült forrásigényének, az intézkedéstől várt eredmények és megvalósításért felelős intézmények megjelölése, másrészt a 2014–2020-as uniós tervezési ciklusban az érintett Operatív Programok (GINOP, VEKOP, EFOP, KEHOP, KÖFOP, IKOP, TOP) keretein belül megvalósításra kerülő intézkedések koncepcionális megalapozása.

Utóbbi dokumentum a keresés idején (2016. január 8.) még Zöld könyv tervezeteként (sic!) jelent meg az interneten. Ez jellegét tekintve (húsz oldal, érthető és vitatható

általános jellegű szöveg) már közelebb áll a Zöld könyvhöz, ám a tucatszámú, a köztisztviselők által követendő értékek különféle bontásban történő felsorolása, majd tizenhat érték leírása valódi kihívást jelent az értelmes vita számára.

Tekintve, hogy itt kormányzati dokumentumokról van szó, ésszerűnek tűnt egy keresés a kormány honlapján (*www.kormany.hu*). Itt a „zöld könyv” karaktersorra keresve, tizenhárom találatot kaptam (2016. 01. 08.), amelyek egyike sem foglalja címébe a „zöld könyv” kifejezést, így az említett két dokumentumot sem. A listában megjelennek szerződések, jogszabálytervezetek, minisztériumi SZMSZ-ek és három olyan stratégiai dokumentum, amely legalább közpolitikai tartalmú, ha nem is Zöld könyv.

Tekintve, hogy a Fehér könyv kifejezetten a kormány álláspontját rögzíteni hivatott dokumentum, ezt már kifejezetten csak a kormány honlapján kerestem. Összesen hat találatot kaptam, amelyek közül címük alapján egyik sem Fehér könyv, sőt egyik sem tekinthető közpolitikai jellegű dokumentumnak.

Lehetséges azonban, hogy ezeket a megoldásokat ugyan beemelte a jogalkotó a rendeletbe, de a valóságban más dokumentumtípusokat alkalmaz. Erre látszik utalni, hogy valóban számos területen találunk kormányzati stratégiai dokumentumokat, amelyek ezt a címet viselik és felépítésüket, tartalmukat tekintve meg is felelnek ennek a fogalomnak. A stratégia általában egy hosszabb távra vonatkozó, általánosabb, a prioritásokat, célokat és az azok elérésének módját is nagy vonalakban megjelölő dokumentum, amelynek célja, hogy a mindennapokban a működés vezérfonalául szolgáljon, és viszont, az operatív működés, a kormányzati cselekvés egyes lépései szolgálnak a stratégiában foglaltak megvalósítására. Míg azonban számos területen ilyen stratégiák léteznek, több tényező is arra utal, hogy a fenti értelemben vett valós funkciójukat nem töltik be. Mindenekelőtt jól érzékelhető, hogy a legtöbb esetben e stratégiák az Európai Unió által megfogalmazott kötelező elvárások miatt jönnek létre, nem pedig egyfajta belső, kormányzati igény miatt. Az említett közpolitikai kerekasztal-beszélgetések során ez a vélemény spontán (rákérdezés nélkül) és explicit módon fogalmazódott meg elsősorban a környezetvédelem, de részben az egészségügyi és szociális terület kapcsán is, míg az agrárpolitika kapcsán széles körben tárgyalt a meghirdetett stratégiai célok és a kormányzati cselekvés közötti összhang hiánya. Számos más közpolitikai területen is világossá vált, hogy a stratégiák inkább szimbolikus dokumentumok, nem pedig a tényleges kormányzati cselekvést vezérlő eszközök – ilyen funkciója a stratégiáknak a legtöbb esetben nincs.

Igaz ez az Orbán Viktor által vezetett, egységes kormányzati irány követésére egyedül képes kormányokra is. Más kormányok esetében ugyanis – ahogyan arra például Pesti Sándor és Müller György is utalt a közpolitikai beszélgetéssorozat első ülésén, illetve Pesti és szerzőtársai részletesen bemutatták²⁸ – a minisztériumi önállóság olyan centrifugális erőt jelentett, amely az egységes kormányzati irányok követését lehetetlenné tette. Mindez az Orbán kormányokra nem áll, azok egységes irány követésére alkalmasnak bizonyultak. Ha a stratégiáknak még sincs jelentős szerepük a kormányzati cselekvés befolyásolásában, annak oka nyilván másban keresendő –

²⁸ Lásd 6. ljt.

minden valószínűség szerint abban, hogy e dokumentumoknak nincs valóságos, releváns kormányzati akaratot tükröző, cselekvést meghatározó funkciója. Így örvendetesnek is nevezhetjük, ha ezek a dokumentumok nem jogszabályi formában jelennek meg, nem rontják tovább a jogrendszer megbízhatóságába vetett bizalmat.

5.2. A KÖZPOLITIKAI CÉLOK HIÁNYA, A HATÁSMECHANIZMUSOK ÁTGONDOLATLANSÁGA

Utaltam arra, hogy a célok meghatározása a közpolitikai szemlélet kulcsa, ami talán a legmeghatározóbb eltérését is jelenti a jogias szemlélettől, mivel a „jogi racionalitás”, illetve logika gyökeresen tér el a cél-eszköz értelmében vett racionalitástól. A célok meghatározásának a közpolitikai szemléletben foglalt ideál szerint meglehetősen világosnak kell lennie, időben, mennyiségileg és minőségileg egyaránt, mert ez a kulcsa a közpolitikai ciklus majd minden további elemének. Ám a célok átgondolása szinte mindig hiányzik.

Jól érzékelhető volt ez az utóbbi mintegy két évtizedben számos vezető köztisztviselővel folytatott interjúm²⁹ során – bár, tekintve, hogy itt metakommunikatív, illetve nem-verbális jelenségekről van szó, nehéz ezt módszertani értelemben megbízható módon rögzíteni. Arról van szó, hogy amikor egy-egy intézkedés kapcsán azt az egyszerű kérdést teszem fel, hogy mi az intézkedés (tipikusan egy jogintézmény bevezetésének, átalakításának) célja, akkor nagyon gyakran meghökkenéssel, megrökönyödéssel találkozom. Az interjúalany mimikájából, gesztusaiból azonnal érzékelhető, hogy ez a kérdés sem benne, sem a döntés-előkészítési folyamatban általában nem merült fel. Gyakran az is érzékelhető, hogy a kérdezett a kérdést a hozzá nem értés jeleként értelmezi: aki ilyen kérdést tesz fel, az nyilvánvalóan nem érti a kormányzati működés és/vagy jogalkotás folyamatát, nyilvánvalóan dilettáns. Az interjúban a következő lépés általában a „racionalizáció”, amikor a kérdezett megpróbálja megindokolni, megmagyarázni a döntést. Az indok gyakran a jogrendszer működésére utal, máskor szélesebb általánosságokra, általános értékekre. Valójában meglehetősen gyakori – kutatókollégák beszámolója szerint egyébként nemcsak Magyarországon, hanem a régióban is –, hogy valamiképpen a „nyugat elérése” motiválta a cselekvést (például Magyarországon és Lengyelországban az egyetemi végzettségűek arányának radikális növelésére).

Határozottan érzékelhető volt mindez a közigazgatási alapvizsgaprogramok értékelése során.³⁰ Amikor ezt a programot mintegy kísérletképpen értékelni kívántuk, első lépésként azt kellett meghatároznunk, hogy mi az alapvizsgaprogram célja (hiszen a programértékelés klasszikus módszere szerint arra irányul, hogy felmérje: milyen mértékben sikerült a célokat elérni). Ehhez előbb megkerestük a minisztérium közigazgatási államtitkárát, akiről tudott volt, hogy a vizsga bevezetését aktívan támogatta, majd a vizsga felügyeletéért felelős minisztériumi fősztályvezetőt, végül a

²⁹ Mindez elsősorban a 2010 előtti időszakra vonatkozik. 2010 után lényegében lehetetlen vezető köztisztviselővel, sőt általában köztisztviselővel interjút felvenni.

³⁰ Lásd 25. lj.

vizsgaprogram működtetéséért felelős intézményi vezetőt. Mindhármukat érzékelhetően meglepte a kérdés, és hirtelen nem tudtak rá válaszolni. Végül a kutatóknak kellett rekonstruálni (mintegy az alkalmazott eszközökből visszakövetkeztetni) a célokat. Valójában világos volt, hogy ez esetben egy, a nemzetközi közszolgálati gyakorlatban széles körben alkalmazott módszert (jogintézményt) kívántak átvenni, anélkül, hogy a célok, s így persze az, hogy a módszer alkalmas-e a célok elérésére, végiggondolásra kerültek volna.³¹

Célok hiányában csak eszközök vannak. Ezek az eszközök legalábbis formálisan szinte kizárólag jogiak. Célok hiányában az ún. programmodell meg sem határozható. A programmodell meghatározása annak logikai átgondolását jelenti, hogy az alkalmazott módszer miként vezethet el a kívánt célok kiváltásához.³² Ám a legtöbb esetben hiányzik még a kormányzati cselekvés várható következményeinek bármiféle tudatos feltárása is (előzetes hatásvizsgálat, *ex-ante* közpolitika-elemzés), sőt az erre való törekvés is, noha ez a célok ismerete nélkül is megtehető. Szinte mindig hiányzik a gyakorlatból megszerezhető tapasztalat, a közpolitikák működése eredményességének vizsgálata (utólagos hatásvizsgálat, *ex-post* elemzés, monitoring, programértékelés).³³

Az eszközöket általában a minisztériumok „Elvi és jogi” vagy hasonló nevet viselő, dominánsan vagy inkább kizárólag jogászokból álló főosztályai dolgozzák ki, és öntik legtöbbször azonnal jogszabályi formába – ami egyben dekódolhatatlanná is teszi a szöveget a dilettánsok, de gyakran a kívülálló jogászok számára is. A közpolitika-alkotás lényegében egybeesik a jogalkotással. Abban meghatározó szerepe a jogi és nem a szakmai főosztályoknak van. Más minisztériumokban kidolgozott tervezeteket, ahogyan azt Jugovits,³⁴ Pesti és szerzőtársai, és mások is jelzik, kizárólag a jogi osztályok véleményezik. Jugovits munkája elsősorban a jogalkotással kapcsolatos szakkönyvekre koncentrál. Rámutat, hogy azokban a tartalmi (közpolitikai-szakmai) elem minimálisan jelenik csak meg, sőt esetleg a jogalkotástól idegen, szükségtelen tényezőként értelmeződik.³⁵

A célok világos megfogalmazásának hiányáról, illetve a célok és eszközök felcserélődéséről a napi híreket hallgatva is meggyőződhetünk. Az angol nyelvre nehezen fordítható, ám a hazai közbeszédben meghatározó közpolitikai területként megjelenő „nemzetpolitika” (bármit jelentsen is a fogalom) meghatározó területe a határon túli magyarság helyzete. Teljességgel tisztázatlan azonban, hogy mi ezen a területen az

³¹ Érdemes megjegyezni, hogy ezt a vizsgát a közszolgálati tisztviselők mintegy 85–90%-ának le kell tennie, különben elvesztik állásukat. A vizsgafelkészítő háromnapos, maga a vizsga egy további napot jelent, és legalább néhány napos otthoni felkészülést is igényel, tehát költségvetési értelemben vett költségei meglehetősen jelentősek, társadalmi költségei pedig még inkább. A közszolgálat területén maradvára hasonló, a nyugati minta átvételéről szóló „története” van pl. az egyéni teljesítményértékelés bevezetésének is.

³² Pl. az alapvizsga bevezetése a jogszerűbb, szakszerűbb, esetleg hatékonyabb kormányzati működéshez.

³³ Erről részletesen írtam e könyv „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya” című fejezetében. Ezért ennek tárgyalására itt külön nem térek ki.

³⁴ JUGOVITS Károly: „A jogalkotás tartalmi megalapozottsága a jogi oktatás tükrében” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016/1. 36–49.

³⁵ Egyértelműen így értékeli a „szakmai anyagok” szerepét TAMÁS András: *Legistica* (Budapest: Szent István Társulat 2009) 201.

egyes kormányok célrendszere (azon kormányok esetében is, amelyek ezt a területet meghatározó jelentőségűnek hirdetik). Vajon kik tekinthetők határon túl élő magyaroknak (például a magyar szülők magyarul nem vagy alig beszélő gyermeke az-e?); egyértelmű cél-e a határon túli magyarok szülőföldjükön (határokon túl) tartása (ha igen, miért?), vagy inkább támaszkodni kívánunk erre a csoportra kulturálisan nem idegen migránsokként, akik választ adhatnak a népességsökkenés miatt jelentkező problémákra? Ha előbbi a közpolitikai cél, akkor vajon a magyar nyelven képző, ám az adott országokban tipikusan alacsony presztízsű (tehát az adott országban a kívánatos munkavállalást inkább megnehezítő) felsőoktatási intézmények létrehozásában és finanszírozásában való aktív állami részvétel adekvát közpolitikai eszköz-e?

Más, a nemzetközi szakirodalomban is jól ismert szakpolitika felé fordulva, az oktatáspolitikai területének az utóbbi évtized nagy vitáit tekintve³⁶ emlékezhetünk az első osztályban az osztályzás eltörlésével kapcsolatos vitákra, vagy 2010 után előbb az iskolakötelezettségi korhatár leszállítására, majd a nyolcra kilenc osztályos általános iskola kialakításával kapcsolatos kormányzati elképzelésre. Vegyük észre, hogy ezek „eszközök”, amelyek annak fényében értékelhetők, hogy milyen cél kívánnak szolgálni. Erről azonban nem, vagy csak véletlenszerűen és áttételesen esett szó. Az oktatás területén az oktatás általános színvonala ugyanakkor folyamatos kritikák céltáblája volt, amelyhez a mindenkori ellenzék szívesen használta, mintegy „adat”-ként, a tényalapú közpolitika (*evidence-based policy making*) eszközeként a PISA-jelentéseket. Ám az adatok azt mutatják, hogy Magyarország nemzetközi összehasonlításban nem áll kiugróan rosszul (bár számos negatív jelenség detektálható). A valódi, nemzetközi összehasonlításban kiugró, Európában talán a legrosszabb eredményeket az iskola kiegyenlítő szerepében tapasztalhatjuk. A magyar iskola, a legtöbb EU-ország iskolarendszerével ellentétben nem csökkenti az otthonról hozott hátrányokat, különbségeket, hanem még növeli is azokat. E tény – noha társadalmi hatása rendkívüli mértékben negatív – jobbra csak szakmai (politikán túli, a média és a szélesebb közönség figyelmét elkerülő) vitákban jelenik meg, s azokra az oktatáspolitikai érzékelhetően alig reflektál. Igaz, hogy ez olyan probléma, amelyet tisztán jogi eszközökkel aligha lehet kezelni.³⁷

A célok tisztázatlanságának, az eszközök esetlegességének számos következménye van. Az egyik ilyen, már említett következmény, hogy a *policy instrument* értelemben vett eszközök közül lényegében csak a jogi eszközök, azokból is tipikusan a *command and control* típusú eszközök merülnek fel. A folyamat eleve olyan, hogy kevésbé teszi lehetővé a közpolitikák érdemi megvitatását, hiszen azok már eleve jogi formába kódolva jelennek meg.³⁸ Ebben a kontextusban az eszközök hozzájárulnak létre, mintegy utólagosan, egyfajta értelmező, illetve racionalizációs folyamatban a célokat.

³⁶ A terület áttekintéséről lásd BAUER Lilla Erzsébet: *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól* [PhD-értekezés] (Budapest: Corvinus Egyetem 2014).

³⁷ A szociálpolitikai kapcsán egy némileg részletesebb elemzéssel szolgálok e dolgozat záró fejezetében.

³⁸ Ebben az értelemben tehát a közpolitikák megvitatása már az ezt kifejezetten kerülő kormányzati akarat megjelenése előtt is meglehetősen nehéz volt.

Mindez a szerepek radikális felcserélődését, illetve összekuszálódását jelenti. Ideális esetben a politikusok jelölik ki a fő irányokat, a fő célokat, míg a szakemberek, elsősorban a minisztériumokban, ehhez rendelik hozzá a megfelelő eszközöket. Ezzel szemben, mint láttuk, gyakorta a köztisztviselők határozzák meg az eszközök megválasztásával a közpolitikai célokat – nem ritkán tudattalanul, reflektálatlanul – míg a politikusok nem ritkán paragrafusokon, azok szövegezésén vitatkoznak. Ez a jelenség meglehetősen stabilan van jelen a magyar kormányzati működésben, bár az 1990 előtti és a 2010 utáni időszakot a politikai akarat karakteresebb jelenléte miatt talán kevésbé jellemzi.

5.3. DÖNTÉS UTÁNI SZAKASZ

A közpolitikai szemléletben a döntés meghozatalát a megvalósítás szakasza követi – némi, inkább csak formai hasonlóságot mutatva a jogalkotás-jogalkalmazás, funkcionális, időbeli és intézményi tagolásával. Az eltérés tartalmára a fentiekben már utaltam.

A közpolitikai szemléletben a megvalósítás nem automatikus, az jelentős erőfeszítést és erőforrásokat igényel. Ezek felméréséhez, előrejelzéséhez és megtervezéséhez különféle tervezési technikák alkalmazhatóak. Ezek a magyar közigazgatásban csak az utóbbi egy-két évtizedben jelentek meg, szinte kizárólag *exogén* jelenségeként, az EU-s projektek hatására. Ilyen például a logikai keretmátrix, amely az általános célok részcélokra való lebontására épül, amely célok megvalósítása cselekvéssorokon keresztül történhet, amely cselekvéseket logikailag és időben is strukturálni kell, jelölve a végrehajtókat; végső soron pedig a cselekvések erőforrásainak tervezésére van szükség. Az ilyen jellegű, lényegében projekt-logikát követő tevékenységek tervezését számos más technika (például Gantt-diagram, PERT-folyamattervezés) segítheti. Ez a racionális működést jellemző szemlélet azonban alapvetően mindvégig idegen maradt a magyar kormányzati működésben, zárványként létezik csak.

A döntések megvalósításának tervezése legtöbbször elmarad. Emögött, amint jeleztem, feltételezésem szerint meghatározó okként van jelen az a sajátos jogászai gondolkodás, amely a jogszabályok megalkotásával, azok automatikus megvalósítását is feltételezi. Amennyiben a végrehajtás vagy annak kikényszerítése felmerül, akkor azt legtöbbször elintézik azzal, hogy majd a meglévő apparátusok (elsősorban közigazgatási, esetlegesen más államhatalmi szervek) gondoskodnak arról. Ez azon alapul, hogy e szervek valódi kapacitásméretezése soha nem történik meg, mindig lehet tehát arra hivatkozni, hogy ezzel a feladattal még terhelhetőek.³⁹

³⁹ Ritkán válik ez teljesen nyilvánvalóan lehetetlenné. De ha ez mégis megtörténik, az sem jelent valódi problémát és nem indukál rendszerszintű változást. Ilyen egyértelmű eset volt, amikor 2006-ban a közgyógyellátás rendszerének átalakításakor a jogszabály jelentős további ellenőrzési feladatot rótt az Országos Egészségpénztár ellenőrzéssel foglalkozó részlegére, amely miatt az egyáltalán nem tudta rendes ellenőrzési feladatát ellátni, helyszíni ellenőrzéseket végezni. (GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene* (Budapest: KSZK 2008) 156. Hasonló esetek tucatjait mutatom be ebben a kötetben, amiként olyan esetekre is utalok, amikor a szükséges technikai feltételek nem biztosítottak (pl. a szabálysértés detektálásához és bizonyításához szükséges mérőeszközök), vagy gyakorta a végrehajtási rendelet kiadásának hosszú (akár éves) késedelmé nem teszi lehetővé a jogszabály betartatását.

Más kérdés, hogy az esetek jelentős részében valószínűleg nem is áll rendelkezésre az az erőforrás, amely a jogszabály tényleges betartatását, vagy más terminológiával a közpolitikai implementációját biztosítani tudná. Úgy tűnik tehát, hogy a jogi szemlélet dominanciája, a közpolitika aspektusából szemlélve ugyan rendkívül inadekvát, ám egy sajátos „egyensúlyt” képes biztosítani, amely elsődlegesen szimbolikus eredmények elérését teszi lehetővé. A jogalkotással olyan látszólagos, illetve szimbolikus közpolitikai cselekvés történik, amely határozott, radikális, és adott esetben rendkívül gyors kormányzati cselekvés képét jeleníti meg. „A kormány érzékelte a problémát és azonnal, határozottan cselekedett, amikor rendeletben írta elő, hogy az érintett [...]” A széles közönség számára, mindaddig legalábbis, amíg a cselekvők és érintettek hisznek a jogszabálynak valamiféle önmagában vett és magából adódó valóságot konstruáló erejében, a szavak tetteként működhetnek, illetve jelen esetben helyettesíthetik azokat. A jog szimbolikus, így közpolitikai eszközként működik⁴⁰ és ilyenként, legalábbis a régióban, úgy tűnik, jól működik. Ez pedig a közpolitikai döntéshozók (ti. a választott politikusok) számára rendkívül előnyös, elsősorban ott, ahol gyors, érdemi javulást nem lehet elérni, vagy ahol annak olyan költségei vannak, amelyeket nem tudnak finanszírozni. Bizonyos értelemben előnyös lehet ez a jog szempontjából is, különösen, ha a legmagasabb szintű nemzetközi jogelvek érvényesülését szeretnénk látni egy némileg elmaradottabb régióban, amilyen Közép-Kelet-Európa is. Érdemes felidézni a betegjogokkal kapcsolatos szabályozás körüli vitákat. Rendkívül magas szintű jogokat lehet ugyanis biztosítani a betegeknek papíron a jogszabályokban, ha eltekintünk a megvalósulás feltételeinek hiányától (az orvos számára rendelkezésre álló idő, a térbeli és egyéb feltételek hiánya stb.).

Ezek a szimbolikus előnyök persze azzal állnak szemben, hogy a jogszabályok végrehajtása, betartása gyakran elmarad, ami a jogrendszer egészére kihat, a jog társadalmi értelemben vett hatékonyságát jelentősen gyengítve. Hasonlóképpen, legalábbis a pozitivistá episztemológia talaján állva, nyilvánvaló, hogy a szimbolikus közpolitikák általában nem alkalmasak a társadalmi problémák megoldására. Ugyanakkor a meghatározó résztvevők – elsősorban a politikai döntéshozók és vezető köztisztviselők, de számos más résztvevő számára is – a jog szimbolikus közpolitikai eszközként való rendszeres és hosszú távú alkalmazása „kifizetődő”, nem utolsósorban azért, mert a társadalom jelentős része „vevő” arra.

A közpolitikák egy jelentős része tehát a folyamatok tervezetlensége és a szükséges erőforrások hiánya miatt eleve nem tud megvalósulni, illetve megvalósulása esetleges. Más esetekben a szükséges idő nem adott. A közpolitikák megvalósulása gyakran hosszabb időt vesz, venne igénybe. Ellentétben a jogi szemlélettel, amely a hatálybalépés pillanatával a jogszabályt megvalósultnak feltételezi, a közpolitikák tervezése, bevezetése, sőt egyes modellekben a „fenntartás” fontosságának hangsúlyozása jelzi, hogy ez egy hosszabb folyamat. A közpolitikai szemlélet a közpolitikák működését ezért hosszabb távra teszi, a döntést követően ténylegesen akár hosszú hónapokkal, akár évekkel később kezdődik el a közpolitika alkalmazása. Mindez a közpolitika és a társadalmi környezet sajátos és korántsem mindig kiszámítható viszonyában történik.

⁴⁰ Talán egy újabb ok a Küpper által megfigyelt nem jogként működő jogszabályok nagy száma mögött.

Egy vállalkozásokat segítő kedvezményes hitelprogram effektív működésének kialakítása a döntés után még hónapokig eltart, a hatások pedig előre nehezen becsülhetőek és érzékelhetően csak évek múlva érvényesülnek, amikor a hitelekből megvalósuló (esetleg meg nem valósuló) beruházások hatása jelentkezni kezd, például a kisvállalkozói szektor megnövekedett aktivitásában, majd azon keresztül esetleg a munkanélküliség csökkenésében, stb. Az idő szerepe még nyilvánvalóbb az olyan területeken, mint az oktatás, ahol a hatás csak nyolc, vagy még több év után jelentkezik. Ugyanakkor az egymás váltó kormányok számos közpolitikai területen gyökeresen új közpolitikákat kezdenek, a korábbi közpolitikákat feladva.⁴¹ Bauer⁴² az oktatáspolitikára kapcsán bemutatja, ahogyan az egymást váltó kormányok rendszeresen felülírják a korábbi közpolitikai döntéseket. Ez azt jelenti, hogy a közpolitikák még nem válthatták ki esetleges hatásukat, ám már új közpolitika kezd működni, amelyre azonban valószínűleg hasonló sors vár. Mindez amellel, hogy a közpolitikák hatástalanságával jár, számos további negatívumot generál. Ilyen például az a tény, hogy a változtatás elkerülhetetlenül jelentkező költségei mellett az eredmények nem jelentkeznek, emellett az érintettekben idővel elkerülhetetlenül kialakul a reform-fáradtság (*reform fatigue*), amely az új közpolitika elszabotálására, formális, nem-érdemi végrehajtására kondicionál, mindezzel mintegy aláásva egy későbbi, esetlegesen érdemi közpolitika megbízható működtetését is.

Amiként elmarad a közpolitikák *ex-ante* elemzése, illetve a várható hatások feltárása, ugyanúgy elmarad az utólagos hatásvizsgálat.⁴³ Az utólagos hatásvizsgálat képet ad a korábban követett közpolitika hatásáról: mennyiben tudta a társadalmi problémát orvosolni, az esetleges sikertelenségnek milyen okai voltak, főképpen pedig: milyen módosításokkal lehet a jelenlegi közpolitika eredményhatékonyaságán javítani, avagy milyen eltérő megközelítés lehet jóval eredményesebb a probléma kezelésében. Ilyen szisztematikus vizsgálatok szinte teljességgel ismeretlenek a hazai kormányzati működésben, noha az a racionális problémamegoldás meghatározó eleme lenne.⁴⁴ Benyomásom szerint, amelynek igazolása azonban további kutatást igényelne, amennyiben ilyen jellegű tevékenységre egyáltalán sor kerül, akkor annak valódi célja szinte soha nem a közpolitika sikeresebb tétele érdekében történő információszerezés, tanulás, hanem úgymond a felelősök meghatározása – amely azonban szinte minden esetben sajnálatosan kudarccal, de legalábbis az érdemi felelősök felelősségre vonásának hiányával végződik. A vizsgálódás már eleve azt feltételezve indul, hogy a közpolitika sikertelen (nem pedig az eredményesség, hatékonyság mérésére irányul, miként az az elsődleges feladata lenne⁴⁵), szinte soha nem terjed ki a hasznosítható

⁴¹ Ez egyébként a régió egészét általában jellemző, a nyugat-európai gyakorlattól élesen elkülönítő jelenség. Meyer-Sahling, a térség egyik legjobb ismerője gyakori totális kormányzati váltásokról beszél (*frequent, wholesale government changes*), mint a régió egyik meghatározó sajátosságáról. Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING: „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession” *SIGMA Papers* 2009/1, [dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en](https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en).

⁴² Lásd 36. ljt.

⁴³ Erről részletesen szólok másutt: 33. ljt.

⁴⁴ Nem véletlen, hogy az evalvációhoz nagyon hasonló kontroll a menedzsmentciklusnak is záró, „tanulási” szakasza. Lásd DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés* (Budapest: KJK-Kerszöv 2000) 157–180.

⁴⁵ Igaz, ezt nagyban nehezíti, hogy az eredményeket a célokhoz kellene mérni, amelyek azonban nem kerül-

tapasztalatok szisztematikus elemzésére és arra épülve a közpolitikai eredményességet javító javaslatok megfogalmazására; nem előre, hanem hátra tekint, nem pozitív, hanem negatív szemlélettel.

Összegezve: a közpolitikai ciklusnak a döntés meghozatala utáni szakasza általában töredékes, esetleges. A ciklusok teljes lezáratlansága a jellemző. Új közpolitikák kerülnek elfogadásra gyakran mielőtt a korábbiak egyáltalán működni kezdtek volna, illetve eredményeik érzékelhetőek lennének. Az értékelés és tanulás teljességgel elmarad, részben mert célok hiányában elvileg is lehetetlen értékelni, részben mert a programok kifutása nélkül nincs mit értékelni és – benyomásom szerint – meghatározó részben azért, mert az adminisztratív kultúrából hiányzik is az igény az ilyen jellegű elemzésre. Ehhez jöhet még az azzal kapcsolatos félelem, hogy az elemzések negatív eredményei (amelyek a szimbolikus politikák esetében borítékolhatóak) napvilágra kerülnek (amire a szimbolikus politikák különösen érzékenyek) és negatív politikai következményekkel járnak.

6. EGY PÉLDA: A SZOCIÁLPOLITIKA, ILLETVE A SZOCIÁLIS TÖRVÉNY

A közpolitikai szemlélet és a jogászai szemlélet kapcsán kitűnő példa lehet az *1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról*, amelyet röviden „a szociális törvényként” is szoktak emlegetni. Ha elfogadjuk azt a felvetést, hogy a jogszabályok, különösen a törvények esetében az egyik minőségi indikátor az lehet, hogy mennyi ideje van hatályban, akkor a törvényt ezt tekintve kifejezetten jól vizsgáljuk: az 1993-ban elfogadott mintegy másfélszáz törvényből jogi értelemben is csak hét van hatályban. Eközben a szociális törvény ugyan több kisebb és mintegy kilenc jelentős módosításon ment keresztül, mégis meghatározóan stabil eleme a magyar jogrendszernek.

A jogszabály megalkotásának módjáról elsőként a fent említett, 1997-ben végzett kutatás során értesültem, ám jóval később mások is megerősítették az anekdotikusnak tűnő történetet. Amint az egyik résztvevő azt büszkén meséli: hármukat, ti. a minisztérium Elvi és jogi főosztályának három jogász munkatársát leküldték a minisztérium egy balatoni üdülőjébe (szeznonon kívül), és azt mondták nekik, hogy addig nem jöhetnek fel, amíg a törvény el nem készült. Néhány nap alatt elkészítették a jogszabályt – mondta interjúalanyom különös büszkeséggel. Arra a kérdésre, hogy hogyan lehetséges a szociális ügyeket, a szociális tevékenységet alapvetően meghatározó szöveget kizárólag jogászokkal megírni, ti. szociális szakember részvétele nélkül, azt a választ kaptuk a minisztérium egy helyettes államtitkári szintű vezetőjétől, hogy ezek az emberek „szakjogászok” (sic!), akik hosszú évek óta dolgoznak a minisztériumban (ekkor ez valóban így is volt) és ezért jól ismerik a szakterület összefüggéseit. Évekkel később egy előadáson, amikor ezt a jellemzőnek vélt történetet felvettem, a hallgatóságból felállt valaki, jelezte, hogy ő volt e három személy egyike, és elmondta, hogy

tek meghatározásra, legalábbis nem mérésre alkalmas módon. (Ezalól az uniós projektek szintén bizonyos értelemben vett kivételt jelentenek.)

valójában akkor a minisztériumban már hosszabb ideje folyt a jogszabály előkészítése. Abban a mintegy egy hétben ők ezekre az előkészítő anyagokra, az ezekből szerzett ismeretekre támaszkodtak és így állították össze a jogszabályt. És valóban úgy tűnik, hogy egy időtálló, felépítésében alig változó jogszabály jött létre, amely képes rugalmasan befogadni a változó jogintézményeket. Másként fogalmazva, jogi értelemben a jogszabály valóban jól felépített, egy meglehetősen összetett jogterület számos, rendkívül eltérő jogintézményét kódexszerűen magában foglaló, jól strukturált törvény.

A törvény célját tekintve meglehetősen kevés fogódzót ad az egymondatos preambulum és a „törvény célját” tárgyaló, egy paragrafusból, három bekezdésből álló rész. Nyilvánvaló és természetes, hogy e rendelkezések a törvény és nem a törvénybe foglalt jogintézmények célját határozzák meg. Másként fogalmazva, nem a közpolitikai cél meghatározása történik e ponton. Más kérdés ugyanakkor, hogy a közpolitikai célok megfogalmazása másutt sem történik meg a jogszabályban, és az is érzékelhető, hogy a jogalkotó (a fogalomba hangsúlyosan beleértve a szociológiai értelemben vett jogalkotót, a jogszabály előkészítőit, szövegezőit is) el sem gondolkodott azon, hogy mi lehet általában a szociálpolitika célja. Mivel gyaníthatóan az e dolgot olvasók jelentős részének sem világos e problémafelvetés, utalok itt néhány lehetséges célra: 1) a szociálisan hátrányos helyzetűek megélhetésének (túlélésének, vagy valamilyen szintű életvitelének) biztosítása; 2) a hátrányos helyzet megszüntetése (akár az érintettek esetében, akár a következő generációra való „átörökítés” megakadályozásával); 3) a jobb módúak „védelme” a szegényektől, illetve a létükkel való szembesülés esetleg kellemetlen élményétől. Bár e célok nem féltétlenül zárják ki egymást, azok alapvetően eltérő eszközrendszert követelnének meg. Ezek végiggondolása azonban már a célok tisztázatlansága miatt lehetetlenné válik. Mindezt azonban a logikus jogszabályszerkezet – a nem kifejezetten közpolitikai logikában gondolkodók előtt – elfedi, sőt egy nagyon összetett és átgondolt kormányzati cselekvés képét nyújtja.

A jogszabály felépítésében követi a hasonló funkciójú jogszabályokat. A célra vonatkozó rövid I. cím után a hatállyal foglalkozó, mintegy hetven bekezdésből (ideértve az egyes bekezdések alpontjait is) álló rész az e területen oly fontos fogalmak meghatározását is magában foglalja. Ezt az eljárási kérdéseket tárgyaló, egyben a szervezetrendszert is megjelenítő III. cím követi, amelynek – nézetem szerint abszurd – sajátossága, hogy több mint felét az „Adatkezelés”-re vonatkozó rész teszi ki.

A szociális területen alkalmazott jogintézmények csoportosítása határozza meg a jogszabály következő részének struktúráját, ami egyértelműen a jogszabály meghatározó erőssége. Itt elkülönülnek a pénzbeli és a természetben nyújtott ellátási formák, valamint az intézményi ellátások, amelyet azután a törvény altípusokra bont. Előbb ezek nevesítése és leírása történik meg, majd ettől elkülönülve a törvény későbbi részében a különféle eljárási szabályoké, amelyek egyfelől az „ügyfél”, az igazgatási szervezet és az esetleges ellátást biztosító szervezet közötti kapcsolatok megjelenítői, bár ebben – gyaníthatóan a későbbi számos módosítás, illetve az életviszonyok alakulása miatt (például magánintézmények, civil segítő szervezetek megjelenése) – a jogszabály már jogi szempontból is jóval kevésbé tűnik átgondoltnak.

Összességében a jogszabály anyagi jogi jogintézményeket (szervezeteket és ellátási formákat) sorakoztat fel, viszonylag jól strukturált formában, kiegészítve azokat a

vonatkozó eljárási szabályokkal. A jogszabály igyekszik a legkülönbélebb szociális területeken, amilyen a hajléktalanok, a szellemi és a testi fogyatékosok, az idősök ellátása, vagy a gyermekvédelem, meghatározni az alkalmazható jogintézményeket, amelyek megközelítésünkben tehát a szociálpolitika eszközei. Ebből a logikus jogszabályi szerkezetből magától értetődően következik, hogy például a hajléktalanság⁴⁶ kérdése a 3. § és a 117/C. § között 29 paragrafusban és több bekezdésben fordul elő, hiszen a hajléktalanok számos ellátási formára lehetnek jogosultak, amelyek közül egyesek kifejezetten csak a hajléktalanokat segítik, míg mások számos más szociális rászoruló esetében is alkalmazhatóak. Ám ez azt is jelentheti, s alighanem jelenti is a gyakorlatban, hogy a különféle szervekhez telepített, különféle módokon finanszírozott és kontrollált, különféle ellátási formák mint jogintézmények remekül működhetnek, csak éppen teljességgel alkalmatlanok a probléma kezelésére, mert ahhoz éppen egy problémaorientált, például az adott hajléktalan helyzetéhez igazodó, több intézmény együttes, szinergikus működésére lenne szükség, ez pedig nem kis részben a szabályozás módja miatt szinte lehetetlen.

Eltekintve néhány civil szervezettől, kevésbé ismerünk olyan példákat, amelyek egy-egy – tipikusan halmozott – szociális problémákkal küzdő személy vagy család problémáinak megoldására törekednének. Amellett, hogy a jogszabályban semmi nem is ösztönzi erre az érintett állami szerveket, talán lehetetlen is lenne, hogy ezt egy állami szerv tegye, hiszen azzal könnyen átléphetné illetékességi és/vagy hatáskörét (amelyet a jogszabály világosan meghatároz). Némileg sarkítva tehát, az a világos jogszabályi struktúra, amely a jogszabály erénye, egyben a közpolitikai sikertelenség egyik kulcsa is.

Sikerről vagy sikertelenségről persze csak a célok fényében lehetne beszélni, ám a célok teljességgel meghatározatlanok, így a társadalmi mutatókban végső soron jól megragadható kudarc sem állapítható meg a közpolitika-elemzés klasszikus eszközeivel, akkor sem, ha a szociális terület utóbbi néhány évtizede aligha tekinthető másnak.

7. ÖSSZEZGÉS

Jelen dolgozatban az ideális közpolitikai szemléletet vetettem össze a hasonlóképpen értelmezett jogi szemlélettel. Nagyon lecsupaszítva a közpolitikai szemlélet lényege ebben a kontextusban egyszerűen annak feltételezése, hogy a kormányzat nagy vonalaiban a racionális gondolkodás és cselekvés logikája szerint viselkedik (célokat jelöl ki, s ahhoz választ eszközöket), miközben a célok kijelölésénél figyelembe veszi a közérdeket, ösztársadalmi érdeket is. A jogi szemlélet másfajta logikát követ, amelynek

⁴⁶ Érdemes megjegyezni, hogy nemcsak általában a szociálpolitika, hanem – mondhatnánk természetesen – egyes részterületek, amilyen a hajléktalanpolitika, esetében is hiányzik a célok meghatározása. (Cél lehet a járványos betegségek terjedésének kontrollálása, a hajléktalanlét nehézségeinek enyhítése, a hajléktalan élethelyzetbe, majd a létformába való belecsúszás megakadályozása, ill. utóbbi bekövetkezte előtt, a hajléktalanságból való kimentés, stb.) A korábbi hajléktalanpolitikában alkalmazott eszközökből arra a domináns célra következtethettünk, hogy a hajléktalanok ne fagyjanak meg télen nagy számban, jelenleg pedig arra, hogy ne látsszon a „nagyközönség” számára, hogy (milyen sokan) vannak.

középpontjában – legalábbis a kontinentális jogban – a jogi szövegek belső logikájának biztosítása, illetve ilyen értelmezése áll; és ilyenként érzéketlen a fenti értelemben vett racionalitásra, a társadalmi problémákra, általában a jogi szövegeken túli világra. A két megközelítésmód ellentéte tehát nyilvánvaló, bár az legalább részben feloldható azzal a megfontolással, hogy a jogi logika nem zárja ki a racionális kormányzati viselkedést, pusztán szakmai érdeklődésének körén kívülre, a politikai szférába helyezi azt.

Magyarországon a kormányzati tevékenység elméleti megközelítése is a jogi paradigmában történik és a kormányzati adminisztráción belül is ez a megközelítésmód a szemléletformáló, ahogyan ezt másutt magam is bizonyítottam, és mások is erre a következtetésre jutottak, empirikus elemzések alapján.⁴⁷ Így a politikai szereplők feladata az értelmes és a társadalmi problémákra, illetve közérdekre reflektáló célkijelölés és legalább részben az eszközök megtalálása is. A jogász ezt önti jogi formába, illetve a későbbiekben a jogszabályt alkalmazva végrehajtja a jogszabályt, illetve az azzal azonosított közpolitikát.⁴⁸ Ezzel a szemlélettel az a probléma, hogy a politikus döntéshozó nem kap, nem kaphat az apparátustól segítséget a célkijelölés és a tudatos eszközválasztás folyamatában, noha utóbbi még a klasszikus weberi elmélet szerint is a szakhivatalnokok feladata lenne. A kereslet és kínálat hiánya a kormányzati tevékenységben – sajátos ördögi körként – így egymást erősíti, miközben azt a benyomást keltheti a részvevőkben, hogy „alapvetően minden rendben van”. Talán a politikai döntéshozó nehezményezi, hogy nem kap valódi segítséget a társadalmi problémák kezeléséhez (ha ilyen igénye merül fel), illetve az apparátus minden elképzelésével kapcsolatban megmagyarázza neki, hogy az adott jogi környezetben az miért nem lehetséges, de az összképet ez csak kis mértékben módosítja.

A közpolitikát nem alkotó politikusok és a jogászai szemléletet képviselő – elsősorban minisztériumi – állami szakemberek közötti interakcióban így egy sajátos egyensúly jön létre. Szakmai szempontból nem problematizálódik a kormányzati működés teljes ésszerűtlensége, a társadalmi problémák kezelhetlensége. A vakrepülészerű, a társadalmi tények ismeretének hiányában, a közpolitikai beavatkozás várható társadalmi hatásának felmérése nélkül meghozott döntések nem találkoznak elsöprő kritikával a szűkebb szakmában, mert az nem tűnik fel a kormányzati szakértőknek. Sőt, a célok megjelölésének hiánya ezekben a szakmai körökben nemhogy problémaként nem vetődik fel, hanem épp a célok firtatása tűnik dilettantizmusnak. Eközben a jogalkotás kitűnő szimbolikus közpolitikai eszköz. A jogalkotás erős, határozott, egyértel-

⁴⁷ GAJDUSCHEK (6. l.); György HAJNAL: „Diversity and Convergence: a Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs” *Journal of Public Affairs Education* 2003/4. 245–258, valamint a 2010 utáni változásokra is tekintettel: György HAJNAL: „Illiberal or Simply Unorthodox? Public Administration Education in Hungary and Europe: A Comparative Perspective” *Teaching Public Administration* 2015. December 30.

⁴⁸ Egészen tisztán jelenik meg ez a jogászai szemlélet DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2010) könyvében. A politikusnak világos „instrukciót” kellene adnia – a tizlépcsős jogalkotási folyamat első lépcsőjeként. Az instrukcióktól elvárható, hogy: „tartalmazzák a szükséges háttér-információkat, a jogalkotás céljának világos és teljes meghatározását; az alapvető cél eléréséhez szükséges eszközöket; az összes eddig ismert [...] tapasztalatot, az ezekből levont következtetéseket, illetve a várható nehézségeket.” (292.)

mű kormányzati cselekvés benyomását kelti kifelé, ami rendkívül előnyös a politikus számára. A problémát azt jelentheti, ha a jogszabályokat be is tartják, tartatják. Ez azonban egyfelől tartalmatlan, deklaratív jogszabályokkal kezelhető, másfelől pedig azzal, hogy a jogszabályokat nem kell betartani/betartatni. Ehhez – paradox módon – ismét a jogias szemlélet nyújt fedezéket, amennyiben az a jogszabályok „hatályosulását” lényegében automatikusnak, a jogszabályt önbeteljesítőnek tekinti, ezért mintegy mentesíti a kormányzatot attól, hogy erőforrásokat rendeljen a megvalósításhoz. Másfelől ez a szemlélet „szükségtelemné” is teszi a megvalósulás/megvalósítás szisztematikus nyomon követését, ellenőrzését, ami a közpolitikai szemléletnek meghatározó eleme. Így azután nincs olyan mechanizmus, amely szisztematikus fel színre hozná a – többségében előre látható és nyilvánvaló – közpolitikai kudarcokat. Összességében tehát ez az egyensúly a domináns kormányzati szereplőknek (politikusoknak és vezető köztisztviselőknek) megfelelő. Másfelől pedig a társadalom előtt is megfelelőnek tűnik, hiszen negyedszázada vagy talán jóval régebben működik.⁴⁹

Nyilvánvaló persze, hogy eközben a problémák, amennyiben ezeket nem tisztán „társadalmilag konstruálnak”, hanem valamiképpen „objektívnek” tételezzük, nem oldódnak meg és összességében a társadalmi viszonyok (GDP-ben, életminőségi mutatókban stb. megnyilvánuló) romlásához vezetnek.

Miközben számos eleme fennmaradt, a fent felvázolt viszonyok jelentősen át is alakultak 2010 után, az Orbán-kormány hatalomra jutásával. Erősen leegyszerűsítve és sarkosan fogalmazva: megmaradt az átgondolt közpolitikák teljes hiánya, és a jogi megközelítésből mindaz, ami abban hasznos lehet, ám a jogi szemlélet önállósága, a jogi aspektus belső logikájának elismerése (amely egyben a politikai cselekvés korlátja is lehet, például a visszaható hatály tilalmával, általános jogelvek tiszteletben tartásával, stb.) megszűnt. A *politics*, illetve a rövidtávú támogatás-maximalizálás értelmében vett politikai szempontok a közpolitikai mellett a jogi megközelítésmód szakmai szempontjait is felülírják.

⁴⁹ Ennek oka mindeztidáig megválaszolatlan és túl is feszítené a dolgozat kereteit. Mindenesre elgondolkodtató, hogy mi lehet a magyar társadalomban a jognak az a misztikus ereje, amely úgy is működik, hogy közben az érintettek tudják, hogy a jogszabályok nagy része a gyakorlatban nem működik. A jogászias magyar politikai kultúráról lásd még Tölgyessy Péter írását a jelen kötetben.

A POLITIKAI PÁRTOK JOGRENDSZERRE VONATKOZÓ ÍGÉRETEI A 2014-ES VÁLASZTÁSOK SORÁN

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a 2014-es kampány során a pártok milyen ígéreteket tettek a jogrendszer különböző elemeivel kapcsolatban. Az elemzésben külön vizsgáltuk a pártprogramokban, illetve a médiában megjelenő ígéreteket, és míg az előbbieken az alkotmányjoggal, illetve a politikai és közjogi rendszerrel kapcsolatos ígérek túlsúlyát figyelhetjük meg, addig a médiában sokkal inkább a munkajogi, büntetőjogi ígérek voltak meghatározóak. Az elemzés kereteit természetesen befolyásolta, hogy a kormányzó pártszövetség Fidesz–KDNP nem hozott nyilvánosságra választási programot, és a médiában is inkább az elmúlt ciklus eredményeivel foglalkozott. Külön foglalkoztunk a választási ígérek informatívásával, azaz avval, hogy a pártok mennyire fogalmaztak meg világos, konkrét és számonkérhető ígéreteket. Az eredmények azt mutatják, hogy – részben a jogrendszerrel kapcsolatos ígérek jellegéből adódóan – ezen a téren az ígérek jóval egyértelműbbek, mint az egyéb területekre vonatkozó vállalások. Az ígérettevést elemzésünk szerint nagymértékben meghatározta a kampány relatív tétnélkülisége, az ellenzéki pártok szűkös mozgásterre, valamint az, hogy a kormányoldal az eltelt ciklus eredményeit, valamint a miniszterelnök személyét középpontba állító kampányt folytatott. Írásunk a téma alkotmányjogi keretezéseként külön foglalkozott a pártok jogrendszerben betöltött szerepével, valamint tematikus bontásban tekintette át és értékelte a sajátos 2014-es választási szituációban a pártok részéről megfogalmazott ígéreteket.

Van-e bármilyen jelentősége annak, hogy az országgyűlési választásokon induló pártok mit írnak programjaikban? Van-e tétje annak, amit a kampány során ígérnek? Első látásra könnyen megválaszolható kérdésekről van szó, hiszen kevesen mondanák, hogy a választási programokban foglalt – jelen esetben a jogrendszerrel kapcsolatos – ígérek döntik el a szavazás kimenetelét, határozzák meg a kormányzás menetét. De akkor vajon miért fordítanak a pártok mégis energiát arra, hogy programot állítsanak össze, ígéreteket tegyenek, és ezek közül néhánynak a hasznosságáról és fontosságáról komoly energiákat megmozgatva igyekeznek meggyőzni a választókat? És miért feltűnő, ha a kormányon lévő koalíció, mint 2014-ben a Fidesz–KDNP egyáltalán nem készít programot, ehelyett a kormányzati ciklus végén pusztán annyit ígér, hogy „folytatjuk”?

Funkcióiból kiindulva a pártokat a politikai akaratképzés intézményeinek is tekintjük, ami azt jelenti, hogy a pártok egyrésztől biztosítják a közakarat formálásába való állampolgári befolyást, másrészt a választáson kínált programjaiknak és a választáson elért eredményeiknek megfelelően törekednek a jogalkotó szervek döntéseinek alakítására.

A választási ígérek tehát kapcsolatot teremtenek a választók és a jogalkotás között, ami az ígéreknek központi szerepet ad a képviseleti demokrácia intézményrendszerében. Demokráciaelméleti értelemben ugyanakkor a választási ígérek szerepe ebben a folyamatban mégsem magától értetődő. Nem mindegy, hogy a pártok mit és hogyan ígérnek a választóknak, milyen kormányzati cselekvést vetítenek előre választási programjaikban.

Tanulmányunkban arra törekszünk, hogy a 2014-es választás kapcsán feltárjuk ennek a folyamatnak a jellegzetességeit, és bemutassuk, hogy mit és hogyan ígértek a pártok. Elemzésünk két fő részből áll. Politikatudományi eszközökkel, a képviseleti demokrácia elméleteire támaszkodva értelmezzük a választási ígérek szerepét, majd erre támaszkodva empirikus leírását adjuk a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es ígéreknek. Az alapvetően külsődleges elemzést követően jogtudományi szempontból azt elemezzük, hogy közelebről, belső tartalmuk felől mi jellemezte a jogrendszerrel kapcsolatos ígéreteket.

Elsőként a jogrendszerrel, a pártok abban betöltött szerepével, illetve a demokráciaelmélettel kapcsolatos elméleti kiindulópontokat ismertetjük, majd bemutatjuk azt az empirikus módszertant, amelynek segítségével az ígérek külső leírása lehetségessé válik. Megkísérlünk választ adni arra a kérdésre is, hogy milyen okai voltak annak, hogy a kormányon lévő, majd a választást megnyerő pártok nem fogalmaztak meg választási programot. Végül számba vesszük, hogy a 2014-es választások során milyen konkrét ígéreteket fogalmaztak meg a pártok a jogrendszerre vonatkozóan.

1. ELMÉLETI KERET ÉS MÓDSZERTAN

Ebben a részben elsőként azt határozzuk meg, hogy miről is beszélnek a pártok és politikusok, amikor a jogrendszerrel kapcsolatban fogalmaznak meg ígéreteket, illetve egyáltalán mi a pártok ígéreteinek szerepe a jogrendszerben. Ezt követően megmutatjuk, hogy milyen szerepet játszanak a programok a demokratikus képviseleti kormányzatban, végül bemutatjuk azt a módszertant, amelynek segítségével a 2014-es választás jogrendszerre vonatkozó programpontjait elemeztük.

1.1. JOGRENDSZER

Elsőként tehát azt szükséges meghatározni, hogy mi tekinthető jogrendszerrel szóló ígéretnek. Hogyan határoltuk el a tanulmányunkban vizsgált ígéreteket azoktól, amelyek a jogrendszerre vonatkozó pártelképzelések szempontjából nem tartoznak témánkhoz.

Formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége. Ez persze szinte valamennyi ígéretet a vizsgálat tárgyává tenne, hiszen nehezen elképzelhető, hogy egy vállalásnak ne lenne legalább részben jogszabályi leképeződése. Egy közszférabeli béremelést ígérő javaslatnak ugyanúgy jogszabályi (költségvetési törvénybeli) lába van, mint annak a jogrendszer egésze szempontjából jóval fontosabb kérdésnek, hogy mit ígér egy párt az ország közjogi berendezkedésével kapcsolatban, vagy milyen szakjogi elképzeléseket fogalmaz meg. Vizsgálatunk ezért olyan funkcionális jogrendszerfogalommal dolgozik, amely a jogrendszert alkotó számtalan építőelem egymással kölcsönös függésben álló és az igazságszolgáltatásban, illetve jogi infrastruktúrában érvényesülő funkcionális összességét veszi alapul, és a jogrendszert alapvetően az állapota felmérését célul tűzött kutatási projekt tematikáját követve veszi górcső alá: azaz számba veszi a pártok ígéreteiben a jogágakkal kapcsolatos szabályozási javaslatokat, feltérképezi a jogrendszert működtető szervezetekre, a jogi infrastruktúrára vonatkozó elképzeléseket, végül a jogrendszer átfogó problémái közül a pártok programjaiban reflektált kérdéseket veszi szemügyre.

Mivel a 2014-es választási ígérek közül teljesen hiányoznak a Fidesz–KDNP vállalásai, a pártok ígéreteinek összemérhetősége nem lehet teljes, ugyanakkor a jogrendszerre vonatkozó ígérek tipizálásához szempontként felmerül, hogy a többi párt miként pozicionálja magát a Fidesz–KDNP által fenntartani („folytatni”) ígért jogrendszeri *status quo*hoz képest: mennyiben szándékuk a jogrendszerben a dereguláció, avagy teljes, illetve részbeni újraszabályozása egy-egy kérdésnek, illetve ezeken túl milyen teljesen új, nem tézis-antitézis jellegű szabályozási javaslatokat fogalmaznak meg.

A választási programok és ígérek természetesen nem a jogtudomány szempontjai szerint készülnek, ezért nem is várható el a pártoktól, hogy az egész jogrendszert lefedve teljes jogpolitikai programot kínáljanak. Elemzésünk ezért szükségképpen csak a jogrendszer pártok ígéretei által lefedett körére terjed ki: ez mindenekelőtt az alkotmányjogi (alkotmányosság, közjogi berendezkedés, jogrendszert működtető intézmények), az egyéb jogágak közül a polgári (gazdasági) jogi, büntetőjogi, illetve munkajogi vállalások, továbbá a jogrend nemzetközi keretével kapcsolatosan megfogalmazott ígérek, végül a jogrendszer kihívásai közül a korrupció elleni fellépésre vonatkozó jogrendszeri vállalások.

1.2. A POLITIKAI PÁRTOK ÍGÉRETEINEK SZEREPE A JOGRENSZERBEN

A korábbi *Alkotmánnyal* megegyezően az *Alaptörvény* VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok funkcióinak e meghatározása mögött a német szociológia és alkotmányjog-tudomány nyomán a rendszerváltáskor a magyar politikaelméletben is meghonosodott felfogás húzódott meg,¹ amely a pártokat nem egyszerűen a személyiség sza-

¹ HALMAI Gábor: „Párt – állam – jog. A magyar pártjog” *Politikatudományi Szemle* 1993/2. 44. Az alkotmányi, ill. az *Alaptörvényben* megtartott szöveg a Grundgesetz 21. cikk (1) bek.-éből átvett megfogalmazás. („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.”)

bad kifejeződési lehetőségeként, hanem a politikai akaratképzés intézményeinek is tekinti, amely lehetővé teszi a politikai folyamatokra való befolyásgyakorlást, biztosítva a közakarat formálásában való állampolgári akarat szabadságát.

A pártok politikai akaratképzésben történő közreműködése kétirányú folyamat: egyrészt a választásokon indulva programot kínálnak (ideértve természetesen a jogrendszerre vonatkozó ígéreteket), másrészt a választási eredmény alapján különböző intenzitással és befolyásolási lehetőséggel arra törekcszenek, hogy a programjukba foglaltak teljesítése érdekében alakítsák a jogalkotó szervek döntéseit, mégpedig a választók véleményének és akaratának megfelelően.²

A pártok a nép politikai akaratképzésére és annak jogrendszeri kivételcsésére tehát a választásokon való részvétel útján hatnak. Egyrészt a választási ígérek artikulálják a polgárok érdekeit, tehát a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, „szócsövek”,³ másrészt a programok, ígérek a megszületésük után visszahatnak, és pozitívan vagy éppen negatívan befolyásolják a választópolgárok döntéseit.

A pártok közjogi helyzetükből fakadóan elsősorban a törvényhozásban töltik be jogrendszer-alakító szerepüket. A kormánytöbbséget alkotó párt(ok) és az ellenzéki pártok természetesen különböző befolyásolási lehetőségekkel rendelkeznek a törvények konkrét tartalmára. Előbbi(ek) szerepe nyilván kardinális, ráadásul sajátos viszonyban áll a többség bizalmától függő és hagyományosan törvénykezdeményező kormánnyal is. Az ellenzéki pártok, illetve országgyűlési képviselőcsoportjaik feladata más jellegű: egyrészt a többségi javaslatok kontrollja és kritikája, másrészt a saját szabályozási elképzelések megfogalmazása, amelyek sokszor persze nem is feltétlenül azért kerülnek benyújtásra, hogy végül ténylegesen törvény váljon belőlük, hanem hogy szimbolikusan is nyomatékosítsák a párt álláspontját és szabályozási alternatíváját egy-egy kérdésben.

Sajátos a sarkalatos törvények köre, ahol az ellenzéki pártoknak – elvben – a fentiekén túli befolyásolási lehetőség is adatik. Noha 2010 és 2014 között, majd a jelenlegi parlamenti ciklus első évének nagy részében a minősített többség a célját (legfőképpen az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés biztosítását⁴) nem volt képes betölteni, hiszen a kormánytöbbség maga volt kétharmados, a jogrendszer 2015-ös állapotfelmérése a kormánypártok minősített parlamenti többségének időközbeni megszűntével⁵ már erre a sajátos alkupozícióra is tekintettel veheti

² DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástán* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2004) 92.

³ Ennek német megfogalmazása („*Die Parteien sind das Sprachrohr des Volkes*”) a weimari államelmélethez és a pártállam (*Parteienstaat*) egyik első teoretikusához, Gerhard Leibholz-hoz kötődik. Bővebben OSCAR W. GABRIEL – OSKAR NIEDERMAYER – RICHARD STÖSS: *Parteiendemokratie in Deutschland* (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden 2002) 17–25. Pártállamon a weimari államelméletben olyan államot értettek, amelyet a pártok és érdekcsoportok irányítanak, s amelyben a pártok mint a társadalom politikai csoportjai uralkodnak. TAKÁCS Péter: „A weimari köztársaság korának államelmélete” *Pro Publico Bono Online* 2011/2. 16.

⁴ Az AB az *Alaptörvény* elfogadása utáni gyakorlatában azt az álláspontot foglalta el, hogy a sarkalatos törvények szerepét illetően a kétharmados törvények vonatkozásában kialakított korábbi gyakorlat az irányadó, így a kétharmadoság legfontosabb célja a különösen széles körű egyetértés biztosítása – 17/2013. (VI. 26.) AB hat., Indokolás [15].

⁵ 2015-ben a két Veszprém megyei időközi országgyűlési választáson a Fidesz–KDNP két mandátumot veszített el, így már nem rendelkezik kétharmados többséggel.

számba a pártok jogrendszerre vonatkozó ígéreteit. Az utóbbi hónapokban is vélhetően éppen ez az alkupozíció hozta vissza ismét az állami működésbe a 2010-es kormányváltás után lényegében megszűnt többpárti egyeztetések intézményét.⁶ A kétharmados tárgykörökben azonban a konszenzusra, avagy a pártprogramok legkisebb közös többszörösére (tehát az ellenzék érdemi jogalkotó szerepére) való törekvés ideálját gyengíti a parlamentáris rendszer belső logikája, miszerint a mindenkori ellenzék abban érdekelt, hogy ne lehessen érdemben kormányozni, hiszen a kormány kudarca hozza el az ő hatalomra jutásukat. Vagyis a konszenzusos törvényhozás előírása racionális ellenzéki szabotázsra ad lehetőséget.⁷ Azaz nem feltétlenül a saját program legalább részbeni megvalósításának a terepe a konszenzust igénylő parlamenti döntéshozatal köre. Különösen káros ebből a nézőpontból, így a kormányozhatóság szempontjából is a gazdaság- és társadalompolitika bizonyos elemeinek guzsbakötése, így például a korábban nem kétharmados tárgykörbe tartozó olyan sarkalatos tárgykörök, mint az adó- és a nyugdíjrendszerre vagy a családvédelemre vonatkozó egyes szabályok, amelyek ideális esetben klasszikus egyszerű többségű szakpolitikai döntések.

Arról nem is beszélve, hogy a sarkalatos tárgykörök túl tág hazai szabályozása elmossa a felelősséget a kormányzó és ellenzéki pártok között, s ezért végül a választópolgár számára adott esetben nem lesz nyilvánvaló, hogy egy döntés mely pártnak tudható be.⁸ Így a soron következő választásokon épp a politikai akaratképzés pártok által közvetített láncolatának egyértelmű működése és a demokratikus visszacsatolás megvalósulása nehezedik meg a felelősségi határok elmosódásával.

1.3. KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA ÉS VÁLASZTÁSI ÍGÉRET

A demokratikus képviselői magyarázatának kulcsa a választók és a képviselők közötti kapcsolat. A problémára adott különféle magyarázatok közül a mandátumelmélet, az elszámoltatás-elmélet, valamint a felhatalmazás-elmélet emelkedik ki.

A mandátumelméletben központi szerepet kapnak a választási programok és ígérek. E megközelítés szerint a választók a pártok által számukra felkínált programokból választanak. A mandátumelmélet prospektív megközelítésű: abból indul ki, hogy a kormány szakpolitikai cselekvéseinek körét a választás jelöli ki, a ciklus végén pedig a választási ígérek teljesítését figyelembe véve történik meg az újabb választói döntés. A folyamatban *politikai értelemben* valamilyen mértékben kötött mandátum jön létre, a tartalmi kötöttség pedig a közpolitikai tartalom keresztül érvényesül.⁹

⁶ Pl. legutóbb a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló tv. módosításáról. Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/otparti-egyeztetest-tartottak-az-egyhazi-torveny-modositasarol.

⁷ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 98. Lásd jelen kötetben is 250.

⁸ Herbert KÜPPER: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 5.

⁹ Bernard MANIN – Adam PRZEWORSKI – Susan C. STOKES: „Elections and Representation” in uő. (szerk.): *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 29–54; KÖRÖSNYI András – SEBŐK Miklós: „Ígéret, mandátum, teljesítés. A pozitív mandátumelmélet gyenge

Az elszámoltatás-elméletben az ígéretek nem játszanak ilyen fontos szerepet. Itt a képviselő alapja retrospektív, és a választók a ciklus végén annak alapján szavaznak az adott kormányról, hogy annak tevékenységét mennyiben ítélik érdekükben állónak, vagyis függetlenül az előzetes elvárásoktól utólag mennyiben szolgálta a választókat.

Végül a felhatalmazás-elmélet¹⁰ szakad el leginkább a szakpolitikai megközelítéstől. A kormányzati cselekvéssel szemben itt ugyanis a megválasztott politikai vezetők karaktere, személyes képességei, imázsa az, ami alapján a választók döntést hoznak. A felhatalmazás-elmélet így a politika perszonalizációjával van összefüggésben.

Az egyes modellek tehát eltérő feltevéseket fogalmaznak meg a választók viselkedéséről, valamint a választási programok szerepéről. Természetesen felvethető, hogy mennyiben tekinthető realizstikusnak például a mandátumelmélet feltevése a választási programok alapján döntést hozó választókról, de szükséges hangsúlyozni, hogy ennek nem a programok rezponzivitása, és nem is a választói percepció a lényege, hanem az, hogy a felkínált program alapján valamilyen módon kötött mandátum jön létre. Vagyis potenciálisan elvárható, és számonkérhető az ígéretek teljesítése függetlenül attól, hogy a választóknak pontosan mekkora része, milyen mértékben volt tisztában azzal, hogy az adott párt mit is ígért.

1.4. AZ ÍGÉRETKUTATÁS MÓDSZERTANA

Az alábbiakban a választási ígéretek tehát a mandátumelmélet keretei között elemezzük. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy a pártok milyen programot kínáltak fel a választók számára, milyen ígéretek tettek, amelyek kormányzati pozícióban – politikai értelemben – valamilyen mértékben kötött mandátum formájában alapozták meg a képviseltek és a képviselők közötti kapcsolatot. A választási ígéretek a mandátumelméleten belül központi jelentőségűek, mert a megfogalmazott programok alapján határozható meg, hogy a kormányok mennyiben teljesítik a választók elvárásait, azaz, innen nézve vizsgálható, hogy létrejön-e a képviselő.

A választási ígéretek vizsgálatának két fő megközelítése alakult ki a politikatudományi elemzésekben, az ígéretalapú (*pledge*), valamint a hangsúlyalapú (*saliency*) megközelítés.¹¹ Előbbi, a jelen tanulmány által is követett megközelítés a választási kampányokban az elemi ígéretek keresi, vagyis azokat az egységeket, amelyek világos elköteleződést fogalmaznak meg a jövőbeli kormányzati cselekvésekkel kapcsolatban, valamint elég egyértelműen határozzák meg ezeknek a cselekvéseknek a tartalmát ahhoz, hogy a későbbi kormányzati teljesítés megítélhető legyen. Az ígéretalapú megközelítés tehát konkrét, elemi ígéretekre bontja a választási kampányok szövege-

változata: Egy elméleti szintézis” in Soós Gábor – Kőrösnény András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretek és teljesítésük, 2002–2006* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet 2013) 18–39.

¹⁰ Kőrösnény András: „A demokratikus elitizmus konszenzusán túl” *Politikatudományi Szemle* 2007/4. 7–28.

¹¹ Soós Gábor – PAPP Zsófia – GYULAI Attila: „Tudhatjuk-e, mit akarnak? Az ígéretek azonosításának és kódolásának módszertana” in Soós–Kőrösnény (9. l.) 60–89.

it, miközben figyelmen kívül hagyja például a programoknak azokat a szakaszait, ahol nem található elköteleződés valamilyen szakpolitikai cselekvés mellett.

A hangsúlyalapú megközelítés ezzel szemben azt keresi, hogy a választási programok arányosan mennyit foglalkoznak az egyes szakpolitikai területekkel, mekkora részét teszik ki például a programoknak a büntetőjoggal foglalkozó részek. A kormányzati teljesítés vizsgálatához a későbbiekben a költségvetési döntéseket veti össze azzal, hogy az adott területre irányított források összhangban vannak-e azzal, amekora szerepet, pontosabban hangsúlyt korábban, a választási programokban kaptak.

Az ígéretalapú megközelítés két fő eleme tehát az elköteleződés és az informativitás. Ebben a megközelítésben ahhoz, hogy valamely választási program egy adott mondatát ígéretnek tekinthessük, az szükséges, hogy az adott mondat (vagy tagmondat) világosan kifejezze, hogy a kormányzati pozíció birtokában az adott párt mit kíván tenni a szóban forgó szakpolitikai területen.

Az elköteleződés vizsgálatából következik, hogy az ígéretalapú megközelítés nem foglalkozik a programoknak azokkal a részeivel, amelyek helyzetleírásokat, deklaratív, ideológiai kijelentéseket vagy értéknilyvántásokat tartalmaznak, legyenek bármennyire is konkrétak. Bár a magyar politikai nyelv az elköteleződés kifejezésében nem olyan egyértelmű, mint az angol, amely e kutatásoknak az „anyanyelve”, a programok szövegéből és a választási kampány kontextusából világos, hogy melyek azok a kijelentések, amelyek törekvést, cselekvési szándékot fejeznek ki még abban az esetben is, ha a mondatok nem tartalmazzák explicit módon az „ígérjük”, „vállaljuk” és hasonló kifejezéseket.

Az informativitás követelményéből pedig az következik, hogy az ígéretalapú megközelítés különbséget tesz azok között az elköteleződések között, amelyek világosan meghatározzák, hogy mit fog tenni az ígéretet tevő politikai párt, illetve azok között, ahol bár az elköteleződés világos, de a konkrét cselekvés túlságosan homályosan jelenik meg ahhoz, hogy a későbbi kormányzati cselekvések összevethetőek lennének az ígéretekkel, mint például abban az ígéretben, hogy „megtartunk mindent, ami jó”. Ezeket nevezzük retorikai ígéretnek. Az ígéretalapú megközelítés különbséget tesz konkrét, informatív és teljesülési szempontból ellenőrizhető¹² ígéretek, illetve retorikai ígéretek között. Utóbbiakat egyes elemzések nem is tekintik ígéretnek,¹³ noha lehet érvelni amellett, hogy még ezek is képesek orientálni a választókat a pártok közötti választásban.¹⁴ Az informatív vagy konkrét és a retorikai ígéretek között meghatározható egy harmadik csoport, a részben konkrét ígéretek köre is.

Az ígéretek *azonosításának* eljárása mindezek alapján tehát a következő volt. Első lépésben elemi mondatokra bontottuk a választási programok és a híradások szövegét, hogy megkapjuk a kormányzati cselekvést előrevetítő kijelentéseket. Ez azt is jelenti, hogy egyes, grammatikailag egyébként egységes mondatokat felbontottunk,

¹² Értelemszerűen a 2014-es ígéretek esetében a teljesülés ellenőrzéséről nem beszélhetünk, ebből a szempontból a mandátumelméleti keretnek csupán az egyik „fele” jelenik meg jelen tanulmányban.

¹³ Terry ROYED: „Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras” *British Journal of Political Science* 1996/1. 45–80.

¹⁴ Szűcs Zoltán Gábor – GYULAI Attila: „A retorikai ígéretek helye a mandátumelméletben” in Soós–Kőrösné (9. lj.) 165–180.

mert egy állítmányhoz például több tárgy is kapcsolódhat. Így például az „adatvédelmi biztos, nemzeti és etnikai kisebbségi biztos, állampolgári jogok biztosa, Országos Igazságszolgáltatási Tanács, Országos Választási Bizottság intézményeinek újbóli létrehozása” nem egyetlen ígéret, hanem annyi, ahány intézményre vonatkozik, hiszen a későbbi teljesítés külön-külön is vizsgálható.

A konkrétság vagy informativitás vizsgálata ezt követően annak alapján történik, hogy az adott ígéret 1) számszerűsíthető; 2) intézmény (jogszabály, program) létrehozására, megszüntetésére, fenntartására vonatkozik; 3) ezek hiányában tartalmaz-e más nem konkretizált szakpolitikai szempontot; 4) az ígéret megfogalmazása elég konkrét-e ahhoz, hogy teljesítése megítélhető legyen; 5) egyértelmű felelősségvállalást tartalmaz-e, így például nem cikluson túli teljesülést feltételez, vagy nem szab korlátozó feltételt. E változók mentén az elemi ígéretek konkrét, részben konkrét, illetve retorikai ígéreteként azonosíthatjuk.¹⁵

Mivel a jogrendszerre vonatkozó pártbéli elképzelések döntő mértékben csak a törvényhozásban tudnak érvényesülni, vizsgálódásunk kizárólag a 2014-es választások során parlamenti képviselőhez jutott pártokra terjed ki: ezek a Fidesz–KDNP párt-szövetség tagjai, az MSZP–EGYÜTT–DK–PM–MLP közös országos listájának résztvevői, a Jobbik, valamint a Lehet Más a Politika párt.¹⁶

Nehezíti a teljes körű elemzést, hogy a Fidesz–KDNP hivatalosan nem tett közzé választási programot, hanem a választási kampányban arról kívánta meggyőzni az embereket, hogy „érdemes folytatni azt, amit az elmúlt négy évben elkezdett”.¹⁷ Ez az elképzelések célzottságának, számonkérhetőségének, vagy megalapozottságának vizsgálatát ugyan nem teszi lehetővé, azonban mankóul kínálja a jogrendszer adott állapotát mint tézist, ami ellenében az ellenzéki pártok saját antitézis-elképzeléseiket megfogalmazzák.

Az elemzés a pártok hivatalos választási programjaira, illetve annak minősíthető pártdokumentumaira (MSZP: „Igazság, biztonság, szabadság, jólét, az MSZP ajánlata Magyarországnak”; Együtt–PM: „A te jövőd, haza és haladás, szolidaritás és Európa”; DK: „Európai Magyarországot! Demokráciát, biztonságot, fejlődést!”; MLP: „Az

¹⁵ Bővebben lásd Szűcs Zoltán Gábor – GYULAI Attila – ZÁGONI Bella: „Választási ígéretek a magyar országgyűlési választási kampányokban, 1990–2014” in Soós Gábor (szerk.): *Ígéret, felhatalmazás, teljesítés. Választási programok és kormányzati megvalósításuk, 1998–2010* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet 2015) 29.

¹⁶ A parlamentbe jutott pártok után a következő legeredményesebb párt, a Munkáspárt mindössze a szavazatok 0,56%-át érte el, így az 5%-os parlamenti bejutási küszöb utáni következő – a pártok befolyásolási potenciálját differenciáló – határvonal, a legalább 1%-os eredményhez kötött állami támogatás megléte sem indokol további pártokat a vizsgálódás körébe vonni.

¹⁷ Orbán Viktor miniszterelnök 2014. március 19-én a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évadnyitóján elhangzott beszédében így fogalmazott: „a mai vagy mostani választási kampánynak viszsztatérő politikai szlogenje, hogy most akkor vannak-e programok vagy nincsenek programok, és ha igen, akkor hol vannak. Én most itt családást fogok okozni Önöknek, mert a mi programunk egyetlen szóban foglalható össze, s ez úgy hangzik, hogy: folytatjuk. Szerényebben fogalmazva két szóban foglalható össze: folytatni szeretnénk. Ilyen értelemben tehát mi nem egy új programot akarunk bemutatni a magyar közvéleménynek, hanem arról akarjuk meggyőzni az embereket, hogy érdemes folytatni azt, amit egyébként az elmúlt négy évben elkezdtünk.” Lásd *2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-magyar-kereskedelmi-es-iparkamara-gazdasagi-evadnyitajan*.

együtt érző liberalizmus programja”; Jobbik: „Kimondjuk. Megoldjuk. A Jobbik országgyűlési választási programja a nemzet felemelkedéséért”; LMP: „Az LMP választási programja 2014”), továbbá a hivatalos kampányidőszakban a nyilvánosság előtt tett, jogrendszerre vonatkozó vállalásokra terjed ki.

A médiában megjelent ígéretekkel kapcsolatban az MTI adatbázisára támaszkodtunk, és onnan a hivatalos kampányidőszakban (2014. február 15. és április 6. között) a fentiek szerint azonosítottuk az ígéretek. Mivel a vizsgált témára vonatkozóan aligha van olyan keresőszó, mely hiányosságok nélkül elérhetővé tenné az összes szükséges ígéretet, a keresést kiterjesztettük minden, az adott időszakban megjelent híryanagra.

2. A JOGRENDSZERREL KAPCSOLATOS VÁLASZTÁSI ÍGÉRETEK MENNYISÉGE ÉS INFORMATIVITÁSA 2014-BEN

Elsőként néhány alapadat bemutatására támaszkodva azt vizsgáljuk meg, hogy egy külsődleges leírás szempontjából miként jellemezhetőek a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es választási ígéretek. Az ígéretek tartalmi elemzését megelőzően tehát azt mutatjuk be, hogy számszerűen mi mondható el ezekről az ígéretekről, miben térnek el egymástól a választási programokban, illetve a médiában megjelent ígéretek, melyik pártnál milyen tematikához sorolható ígéretek voltak meghatározóak, végül azt, hogy mennyire volt informatív a 2014-es választási kampány, azaz mennyire volt egyértelmű az a mandátum, amelyet a pártok a jogrendszerrel kapcsolatos kormányzati cselekvésekkel kapcsolatban kértek a választóktól.

Bár természetesen minden választási kampány karaktere eltérő valamilyen mértékben, az összehasonlítás érdekében mégis érdemes megemlíteni, hogy 2010-ben a hatalomból távozó szocialisták és a választás egyértelmű esélyese, a Fidesz összesen jóval kevesebb ígéretet tettek a jogrendszerrel kapcsolatban, mint négy évvel később. A két párt választási programjában együttesen 42 jogrendszerre vonatkozó ígéretet találni.

A 2014-re vonatkozó elemzést természetesen jelentős mértékben befolyásolja, hogy a Fidesz–KDNP pártszövetség nem hozott nyilvánosságra választási programot, és a médiában is csak elenyésző mennyiségben tett ígéretek. A pártok együttesen 413 ígéretet fogalmaztak meg programjaikban és – az MTI archívuma szerint – 75 ígéretet a médiában¹⁸ (1. táblázat). A pártok szerinti bontásnál természetesen figyelembe kell venni, hogy az MSZP, a DK, az Együtt–PM, valamint az MLP közös listát állítottak, így értelmezhető az az adat, hogy míg külön-külön elemezve ezeknek a pártoknak a programígéretei többségben vannak, a médiában – legalábbis a jogrendszerrel kapcsolatos ígéretek tekintve – ez már nem igaz. A médiaígéretek esetében továbbá nyilvánvalóan változhatnak a pártok közötti arányok, ha más médiumokat is bevonunk az elemzésbe.

¹⁸ A kampány során egy-egy ígéretet természetesen több alkalommal is megfogalmaztak. Mivel azonban tanulmányunkban nem a média percepcióját vizsgáltuk, hanem a különböző ígéretek gyűjtöttük össze, adatainkból az ismétlődéseket mindenhol kiszűrjük.

1. táblázat. Jogrendszerre vonatkozó ígéretek száma a választási programokban és a médiában pártanként

<i>Párt</i>	<i>Programígéret</i>	<i>Médiaígéret</i>
Fidesz–KDNP	-	8
DK	57	3
Együtt–PM	93	7
Jobbik	84	32
LMP	97	15
MLP	22	-
MSZP	60	10
(Összefogás összesen)	(232)	(20)
Összesen	413	75

Az egyes jogágak és jogterületek egymáshoz viszonyított számait vizsgálva feltűnővé válik, hogy a programokban összességében az alkotmányossággal és a jogrendszert működtető intézményrendszerrel kapcsolatos ígéretek száma a legmagasabb. A programígéretek szintjén ez jelentős változás 2010-hez képest, amikor a Fidesz ígéreteit a vállalkozások jogi környezetével kapcsolatos elképzelések határozták meg, a közjogi ígéretek pedig leginkább a jogalkotás minőségére vonatkoztak. Az MSZP mindösszesen kilenc jogrendszerre vonatkozó ígéretei között ilyen egyértelmű tendenciák nem mutathatók ki: a szocialisták programja csak általánosságban megfogalmazott jogalkotást ígért a jövedelmi aránytalanságok, valamint a korrupció ellen, ugyancsak általában beszélt a jogbiztonság erősítéséről, valamint a fogyasztók és az idősek védelméről.

A 2014-es választási programok összesen 413 jogrendszerre vonatkozó ígéréteiből 23 vonatkozott a büntetőjogra, 56 a munkajogra, míg 31 polgári jogi vállalás fogalmazódott meg, ez utóbbiak jellemzően a vállalkozások adminisztratív terheinek enyhítésével, illetve a bírósági és hatósági eljárásokkal foglalkoztak.

2014-ben az összes vizsgált pártot tekintve a médiában ugyanakkor már a más – pártígéretek által lefedett jogágakhoz, a polgári joghoz, munkajoghoz, büntetőjoghoz – sorolható ígéretek vannak többségben (2. táblázat). Később kitérünk majd mind az egyéb jogágakhoz tartozó ígéretek tartalmi elemzésére, valamint arra is, hogy milyen politikai környezet határozta meg a kampány napi folyamatában is megjelenő ígéretek. Előzetesen ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy míg a választási programok nagy hangsúlyt helyeztek az alkotmányjogi jellegű ígéretekre, valamint a 2010 utáni, a politikai rendszer alapelemeit érintő átalakításokra adott lehetséges kormányzati válaszokra, a kampány – legalábbis az ígéretek szintjén – már nem erről szólt.

Hasonló elmozdulás figyelhető meg a választási programok és a médiában megjelenő ígéretek között. Miközben az ellenzéki közös lista pártjai messze több (összesen 124, azaz több, mint az összes többi területről együttesen) alkotmányjogi ígérést fogalmaztak meg programjaikban annál, mint amennyit bármely más területről mondtak, a médiában már nem ilyen egyértelmű a kép, és eltűnik a markáns különbség. Míg a programokat tekintve a legtöbb alkotmányjogi ígérést a DK fogalmazta meg, a médiában ezen a területen a Jobbik, az MSZP, az LMP és az Együtt–PM is aktívabbnak bizonyult. Ki kell még emelni az antikorrupciós ígéretek programok-

2. táblázat. Ígéretetek száma a választási programokban és a médiában jogterületek szerint

<i>Jogterület</i>	<i>Programígéretetek</i>	<i>Médiaígéret</i>
Alkotmányjog	169	22
Más jogágak	110	48
Nemzetközi és EU	10	1
Korrupció és átláthatóság	124	4
Összesen	413	75

ban megfigyelhető hangsúlyosságát. Ezen a területen az LMP fogalmazta meg a legtöbb (62) ígéretet, míg az Együtt–PM ennek valamivel kevesebb mint a felét, a Jobbik pedig az egynegyedét. Ebben a körben érdemes még kitérni arra, hogy a Jobbik kiemelten kezelte a büntetőjoggal kapcsolatos – alapvetően szigorító természetű – ígéreteit. A programjában 12, a médiában pedig 13 ilyen jellegű vállalást tett, ami úgy válik karakteressé, hogy minden más területen csökkenést mutat az ígéretetek száma a médiában a választási programhoz képest. Meg kell végül említeni, hogy mind a programokban, mind pedig a médiában kifejezetten alacsonynak mondható a nemzetközi joggal és az Európai Unió jogával összefüggő ígéretetek száma, ami persze annyiban nem meglepő, hogy ezek olyan területek, ahol a pártok a legkevesébé számíthatnak a választók figyelmére annak ellenére, hogy itt olyan témák is felmerültek, mint az uniós csatlakozási szerződés újratárgyalása.

A mandátumelméletből következően alapvető fontosságú, hogy a választási kampány mennyire volt informatív, azaz az ígéretetek alapján mennyire egyértelmű a későbbi kormánypárt(ok) mandátuma. Ez a választási ígéretetek specifikussága alapján állapítható meg, vagyis annak alapján, hogy az ígéretetek későbbi kormányzati teljesítése mennyiben ítéltető meg objektív módon. Ellenkező esetben olyan ígéretekről beszélünk, amelyek alapján nem világos, hogy az adott párt mit és milyen módon kíván elérni a kormányzati többség birtokában. Az 1990 utáni kampányok választási programjai alapján a pártok összességében egyharmadnyi specifikus (konkrét és részben konkrét) ígéretet tettek, míg a retorikai ígéretetek az összes vállalás kétharmadát tették ki.¹⁹

Éppen ezért érdekes, hogy a 2014-es kampány során a jogrendszerrel kapcsolatos programígéreteteknek kevesebb mint az ötöde volt retorikai ígéret, míg az összes többi konkrét vagy legalább részben konkrét volt (3. táblázat). A médiaígéretetek esetében pedig némileg ennél is nagyobb arányban beszélhetünk valamilyen mértékben specifikus ígéretekről (4. táblázat). Ennek oka azonban nem egyszerűen abban keresendő, hogy mely pártoknak melyik évben tett ígéreteiről beszélünk. A jogrendszerrel kapcsolatos ígéretetekre általában jellemző volt, hogy közöttük több a konkrét, a későbbi kormányzati teljesítés alapján megítélhető vállalás már csak azért is, mert számos esetben konkrét jogszabályok elfogadásáról, módosításáról, illetve konkrét intézmények létrehozásáról, átalakításáról vagy megszüntetéséről van szó, míg más szakpolitikai területeken sokkal nagyobb tere nyílik a pártoknak arra, hogy kevésbé konkrét ígéreteket fogalmazzanak meg.

¹⁹ Lásd Szűcs–Gyulai–Zágoni (15. l.) 33.

3. táblázat. Programígéreték specifikussága pártok szerint

<i>Párt/Jogterület</i>	<i>Konkrét</i>	<i>Részben konkrét</i>	<i>Retorikai</i>
Fidesz–KDNP	-	-	-
DK	23	24	10
Együtt–PM	30	48	15
Jobbik	26	50	8
LMP	29	57	11
MLP	12	5	5
MSZP	11	25	24
Összesen	131	209	73

Azt, hogy nem véletlenről van szó, részben alátámasztja az is, hogy minden párt-ra igaz a legalább valamilyen mértékben konkrét ígéreték többsége, a jogrendszerrel kapcsolatos ígéreték terén tehát senki nem törekedett szándékosan homályos ígéreték megfogalmazására. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a korábbi választási kampányok tendenciáival összhangban van az, hogy a csak részben konkrét ígéreték száma magasabb, mint a teljesen specifikus vállalásoké. Utóbbiak közé tartoznak az olyan teljes mértékben számszerűsíthető – és ezért egyértelműen számonkérhető – ígéreték, mint a béremelésre, adócsökkentésre irányuló (itt értelemszerűen nem vizsgált) vállalások. Ez utóbbiakból a pártok természetesen igyekeznek nem túl sokat megfogalmazni egyrészt annak érdekében, hogy a kormányzás valamilyen mértékű szabadságát fenntarthatassák, másrészt kampánytechnikai okokból, a minél inkább egyértelmű üzenetek érdekében. Ezen a ponton felmerül természetesen, hogy a mandátumelméleti keret a gyakorlatban esetenként ütközik a pártok taktikai érdekeivel.

4. táblázat. Médiaígéreték specifikussága pártok szerint

<i>Párt/Jogterület</i>	<i>Konkrét</i>	<i>Részben konkrét</i>	<i>Retorikai</i>
Fidesz–KDNP	1	6	1
DK	1	1	1
Együtt–PM	1	1	5
Jobbik	11	19	2
LMP	10	5	-
MLP	-	-	-
MSZP	3	4	3
Összesen	27	36	12

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy az alkotmányjogi ígéreték számszerű túlsúlya érvényesül-e valamilyen módon a specifikusság összefüggésében is. A programígéretékből az derül ki, hogy ezen a területen a teljesen konkrét ígéreték száma – a fent ismertetett általános trendekkel ellentétben – nem csupán a retorikai ígéreték számát haladja meg, de a csak részben konkrét ígéretékét is (67 – 64 – 38), miközben ilyen összefüggés a többi jogág esetében nem volt kimutatható. A magyarázat egy részét megelőlegezve itt ennek okairól annyi elmondható, hogy az ide sorolható ígéreték között meghatározóak voltak azok, amelyek a 2010–2014 közötti időszak intézményes átalakításainak

visszabontásával foglalkoztak (miközben a Fidesznek természetesen nem voltak ígéretei ebben a körben sem). A pártok nemcsak általában beszéltek jogállamiságról, szabadságjogokról és az alkotmányos intézményrendszerrel, hanem konkrét, a megelőző négy évben szimbolikus viták középpontjába került intézmények helyreállítását (például az Alkotmánybíróság jogköre), illetve megszüntetését (például Médiatanács) ígérték meg, sok esetben egészen pontosan a változtatás előtti állapothoz való visszatérést.

Összevetve a programígéreteket a pártok, jogágak és specifikusság összefüggésében, ki kell emelni, hogy a fenti trendeket egy tényező töri meg, ez pedig a Jobbik esetében a büntetőjogi ígérek központi szerepe mind a választási programban, mind a médiában. Összességében azonban a programígérek megerősítik az alkotmányjog hangsúlyosságát, azzal a kiegészítéssel, hogy a médiában a pártok már nem feltétlenül ezt a képet igyekeztek felmutatni saját magukról.

Végül érdemes kitérni arra, hogy milyen politikai folyamatok és körülmények befolyásolták a választási ígéttevést. Miért így ígérték a pártok, miért ilyen tartalmú ígértek fogalmazódtak meg? Természetesen teljesen egyértelmű magyarázatra, a pártok motivációinak teljes feltárására nincs lehetőség, mindazonáltal úgy véljük, hogy a politikai környezetnek volt néhány olyan alapvonása, melyek szembeötlőek annyira, hogy elfogadható magyarázatot adnak.

Az első tényező a választás tétjével kapcsolatos. Közvélemény-kutatási adatok szerint a 2014-es kampánynak nem volt tétje abból a szempontból, hogy melyik párt alakíthat kormányt. A Fidesz–KDNP 2012-es támogatottságbeli visszaesése átmenetinek bizonyult, és már a választás kiírásának pillanatában egyértelműnek tűnt, hogy az Orbán-kormány lehetőséget kap a folytatásra. Az országgyűlési választás további kérdései – a kétharmados többség megőrzése, a „második erő” pozíciója, a parlamentbe jutó pártok száma – ennél kevésbé voltak előre láthatóak, viszont ezek a tényezők együttesen leértékelték a pártprogramok és választási ígértek jelentőségét. Bár kampánytechnikai okokból, mind a Fidesz–KDNP, mind az ellenzéki pártok igyekeztek nyitottnak feltüntetni a versenyt, a kormánypolitika változásának valószínűtlensége miatt az ígérteknek legfeljebb mozgósító szerepe lehetett, mandátumról racionálisan nem lehetett beszélni. Ennek következtében a kampányok sokkal inkább szóltak az egyes politikai erők önmeghatározásáról, a távlati építkezés lehetőségének megalapozásáról, mint arról, hogy konkrétan mit tennének egy 2014-es kormányváltás esetén. A jogrendszer szempontjából ez azt is jelentette, hogy nemcsak a konkrét szakpolitikák szintjén nem fogalmazódtak meg markáns, illetve a kampányban hangsúlyossá tett ígértek, de a médiában a 2010–2014-es ciklus alapkérdése, az alkotmányosság, a politikai rendszer alapintézményeinek át-, vagy visszaalakítása is háttérbe szorult, hiszen az ehhez szükséges kétharmados többség ellenzéki megszerzésével még kevésbé lehetett számolni.

A választás lefutottságához kapcsolódik az, hogy a kormánypárt elszámoltatás és felhatalmazás megközelítésű kampányt folytatott. Azaz a Fidesz kampánya nem arra épült, hogy teljesítették, amit 2010-ben megígérték (ez lenne a mandátumelméleti megközelítés), hanem arra, hogy a kormányzati döntések kedvezőek voltak az állampolgárok szempontjából, bármi is volt ezeknek az intézkedéseknek a forrása. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy éppen a jogrendszer egy része, a büntetőjog és a rend-

szet kapcsán alakult ki a 2010-es ígéretekkel kapcsolatos „teljesítési” vita. A Jobbik a kampány során is rendre számonkérte a kormányon azt a négy évvel korábbi belügy-miniszteri kijelentést, miszerint a kormányváltást követően „két hét alatt rend lesz”. Noha az ígélet nyilvánvalóan retorikai, hiszen semmiféle objektív mérce nem áll rendelkezésre ahhoz, hogy a rend beálltát mint kormányzati teljesítményt megítéljük, a szigorúbb büntetőpolitikával és hatékonyabb rendőrséggel kampányoló Jobbik rendszeresen szembesítette a kormányoldalt a bűnügyi helyzettel. A Fidesz ugyanakkor ebben a helyzetben sem a következő ciklusra vonatkozó ígéretekkel válaszolt, hanem az elmúlt ciklus döntéseit – például a „három csapást” – vette védelmébe.

A kormánypárt kampánya emellett jelentős részben a miniszterelnök személyére épülő, pontosabban az ő személyét középpontba állító kampány volt. Azok az óriásplakátok, amelyeken Orbán Viktor arcképe és pusztán a Magyarország miniszterelnöke felirat szerepelt, pontosan leírják a felhatalmazás-elmélet magyarázóerejét. Ebben a megközelítésben a képviselő természetesen nem a választók számára előzetesen felkínált programmal, nem is az állampolgárok érdekében folytatott kormányzás eredményességével, hanem a politikai vezető személyiségével, alkalmasságával áll összefüggésben. A választás kérdése nem az, hogy mit tesz, mit tett a miniszterelnök, hanem az, hogy ki a miniszterelnök.

Harmadszor az ígéretek tartalmával kapcsolatban fontos, hogy az ellenzék média-kampánya inkább materiális kérdésekre összpontosított. Mint a fentiekben látható volt, a politikai intézményrendszerrel kapcsolatos témák kifejezetten hangsúlyosak voltak a programokban, de a médiában csak korlátozott szerepet kaptak. Egyszerűen szólva, az ellenzéki összefogás nem a politikai rendszer általa sérelmezett átalakításának korrekciójával igyekezett meggyőzni a választókat, hanem jelentős részben materiális ígéretekkel, illetve korrupciós ügyekkel.

Ez azonban csak az egyik oka annak, hogy az ellenzéki összefogás választási kampányában is háttérbe szorultak a jogrendszerrel kapcsolatos ígéretek. A másik ok magának az ellenzéki összefogásnak a működőképességében kereshető. A kampány középpontjában, legalábbis ezeknek a pártoknak a részéről nem annyira a választók, mint saját identitásuk és egymáshoz való viszonyuk állt, ami súlyosan korlátozta a nyilvánosságban elfoglalható teret ahhoz, hogy bármilyen területtel kapcsolatban ígéretek és programokat fogalmazzanak meg – legalábbis a választók számára is látható módon. Ezt a belső akadályt természetesen erősítette a Fidesz–KDNP és szövetségesei által vitt erőteljes negatív kampány a baloldali kihívókkal szemben.

Összességében ezek a tényezők mind hozzájárultak ahhoz, hogy a 2014-es kampányban kifejezetten kevés szó esett szakpolitikai jellegű, legalább valamilyen mértékben konkrétan tekinthető választási ígéretekről. A kampány általános politikai környezete sokkal inkább meghatározó volt az ígéretek jellegét tekintve, mint az, hogy az egyes pártok saját pozíciójukból adódóan milyen típusú vállalásokat tettek vagy tehettek volna.

3. A JOGRENDSZERRE VONATKOZÓ ÍGÉRETEK

3.1. ALKOTMÁNYJOG

a) Alkotmányosság. A jogrendszerre vonatkozó ígéretek közül érdemes először az alkotmányosságra vonatkozó álláspontokat számba venni, pontosabban azt, hogy milyen konkrétumokat kínáltak a pártok választási ígéreteikben a Fidesz–KDNP által kialakított közjogi *status quo*val, az *Alaptörvényen* alapuló Nemzeti Együttműködés Rendszerének alkotmányos berendezkedésével szemben.

Ebben a kérdésben a Jobbikon kívüli ellenzéki pártok igen közel állnak egymáshoz.²⁰ Álláspontjukat ugyan identitásuk árnyalja,²¹ azonban a baloldali összefogás közös listájának pártjai (a DK kivételével) és az LMP is egyértelműen úgy foglaltak állást, hogy az *Alaptörvény* korrekcióra szorul, és a távlati cél (ebben már a DK is osztozik) egy széles körű egyetértésen alapuló új alkotmány megalkotása.

Az Együtt–PM választási programja szerint tartós alkotmánya csak akkor lesz Magyarországnak, ha az mind a baloldal, mind a centrum, mind pedig a jobboldal meghatározó része számára elfogadható. A jogállamiság azonnali helyreállítását követően ezért szükségesnek látják, hogy széles társadalmi egyetértés mellett legyen új alkotmánya az országnak. Az LMP a társadalmi egyetértés eszközeként a közvetlen demokrácia eszközrendszeréhez nyúlna: programjuk a közjogi rendszer korrekciójára vonatkozó részében kinyilvánítja, hogy a nemzet legfontosabb közjogi kérdéséből, az alkotmányozásból nem lehet kihagyni a nemzet tagjait, ezért alkotmányos szabállyal írják elő, hogy kétszázezer választópolgár kezdeményezésére megerősítő népszavazást kelljen tartani, ha a parlament új alkotmányt vagy alaptörvény-módosítást fogad el. A DK a mindenkori kormánytöbbség országgyűlési mandátumainak számától független, kötelező parlamenti konszenzuskényszert *írna elő az alkotmány számára, valamint megerősítő népszavazás is szükséges lenne. Emellett az alkotmány stabilitását módosíthatatlan szakaszok beiktatása is biztosítaná.*

Az MSZP és az Együtt–PM a korrekció keretében először a kormányozhatóságot akadályozó gátakat bontaná le, és megteremtené a független alkotmányos intézmények tekintélyét. Az LMP programja pedig az *Alaptörvény* és a sarkalatos törvények felülvizsgálatát (külön nevesítve a sarkalatos törvények körének szűkítését a gazdaságpolitika terén) összekötné a parlamenti működés felülvizsgálatával is, illetve mindenképp helyreállítaná a közvetlen demokrácia eszközeinek kiemelt helyét az államműködésben, továbbá a hatalommegosztás garanciáit, egyebek mellett az Alkotmánybíróság hatáskörei teljességének visszaadásával és az *actio popularis* újbóli bevezetésével. Utóbbi kettő felvetéssel lényegében mindegyik programban találkozhatunk.

²⁰ Bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet 2015. március 15-én „Legyen köztársaság! Alkotmánypolitikai vázlat Magyarország politikai válsága idején” címen közzétett vitairatára érkezett, és az EKINT honlapjáról (www.ekint.org) elérhető pártválaszokat.

²¹ Pl. az LMP esetében az ún. *ökoszociális* piacgazdaság közjogi kereteinek felvázolásával, amelynek kiemelt célja a fenntarthatóság és a jövő generációk érdekeinek figyelembevétele, ill. „résztvevő demokrácia” helyett egy olyan részvételi demokrácia megvalósítása, ahol a legitimitáció forrása a jól informált, egyenjogú polgárok részvétele a rájuk vonatkozó döntésekben.

A DK szerint viszont az *Alaptörvény* korrekciója helyett egy új Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie az egész *Alaptörvényt*, és az új alkotmány megalkotásáig a korábbi *Alkotmány lépne újból hatályba, annak konszenzusos, 2010. április 25-i alakjában. Ugyanezt a restaurációt javasolja a párt a sarkalatos törvények által szabályozott tárgykörökben.*²²

Ami az új alkotmányozás karakterét illeti, a pártok többsége az 1989–90-es alapokat ugyan magukénak vallva, de azok fejlesztését tartja kívánatosnak. Az alapvető jogokat illetően az MSZP például megerősítené a második generációs jogokat az új alkotmányban. Garantálná a szociális biztonsághoz, a munkához és a lakhatáshoz való jogot, az anyák és gyermekek védelmét, alkotmányos rangra emelné a társadalmi egészségbiztosítást, az „egyenlő munkáért egyenlő bért” alapelvet.

Az LMP szerint az egyéni felelősségvállalással egyenrangú alkotmányos alapértékként kell nevesíteni a társadalmi szolidaritást, illetve vissza kell állítani a szociális jogoknak az alkotmány alapján fennállt védelmi szintjét, továbbá alapjogként kell megfogalmazni a lakhatáshoz való jogot. Emellett újabb jogok és köteleességek alkotmányba emelését is javasolják, így a jövő generációk jogait, illetve a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés jogát, a környezet védelmének kötelezettségét, a természeti és kulturális örökség fennmaradásáért és a jövő nemzedékek jólétéért viselt felelősséget.

A DK alkotmányba foglalná alapelvként, hogy az alapvető jogok az embert ember mivoltánál fogva illetik meg, nem köthető sem kötelezettségek teljesítéséhez, sem társadalmi hasznossághoz. Továbbá a párt alkotmányosan rögzítené az új generációs jogokat, a fenntartható fejlődés alapelveit, az állam világnézeti semlegességét és az egyes családformák egyenjogúságát.

A közvetlen demokrácia érvényesülésének erősítése szintén közös pont ebben a körben. Az LMP bevezetné például a kötelező népszavazási tárgyak körét. Ilyen kérdésnek tartják egyebek mellett a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemek és az egyetemes közszolgáltatások nyújtásának magánkézbe adását, valamint a költségvetés főösszegének meghatározott hányadát elérő fejlesztési programokat. Az Együtt–PM szintén kiterjesztené a népszavazás és a népi kezdeményezés jogintézményeit. A Liberálisok a helyi népszavazás érvényességi küszöbét jelentősen leszállítanák.

Ezen ellenzéki pártok többsége a választójoggal kapcsolatos ígéreteket is megfogalmazott; közös bennük a jelenleginél arányosabb vegyes választási rendszer igénye. Az MSZP a lakóhely nélküli honosítás kérdését és a határon túliak választójogának tényét lezárt ügynek tekinti. Az Együtt–PM a határon túli magyarok választójogát viszont annyiban átalakítaná, hogy a magyar pártlisták helyett a határon túli magyarok saját jelöltjeik közül választhassanak képviselőt. A DK a kérdésben különutas: a választójognak feltételévé tenné az életvitelszerű magyarországi tartózkodást.

A Jobbik a többi ellenzéki párttal szemben egészen más elképzeléseket vázolt fel az alkotmányosságot illetően, melynek középpontjában a Szent Korona-tan és a történeti alkotmány áll. A párt szerint a magyar alkotmány a Szent Korona intézményétől sem-

²² Itt tévesen olyan is szerepel a programban, ahol az *Alaptörvény* éppen megszüntette a tárgykörhöz kapcsolódó minősített többségi követelményt. Ilyen a jogalkotási törvény, amely esetében a kritikátlan restauráció már csak azért is nehézségekbe ütközne, mert az AB a régi Jat.-ot a 121/2009. (XII. 17.) AB hat.-ával (ABH 2009, 1013–1050.) megsemmisítette.

milyen módon el nem választható. A Szent Korona-tan közjogi fogalom, amely a Szent Korona erkölcsi-jogi személyiségén mint intézményen alapszik. Kifejezi a magyar államiság egységét, a termőföld és az ivóvízkincs alkotmányos el nem idegeníthetőségét és a keresztény államiságot. Ezek a közjogilag nehezen értelmezhető megállapítások kiegészülnek egyrészt a hatalom centralizációját szolgáló elemekkel, másrészt a jogállamisággal nyíltan ellentétes programpontokkal. Előbbi például a nép által választott köztársasági elnök és hatáskörének növelése (egyebek mellett „a súlyos vagy ismételt törvényhozási mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértétek” szankcionálására az Országgyűlés felosztatásáról szóló döntési joggal).²³ Utóbbi a tisztességes eljáráshoz való jog csorbitásával az igazságszolgáltatási rendszer „fegyvelmezési célú használatának” előrevetítése.²⁴ A Jobbik egyúttal elveti az esélyegyenlőséget elősegítő intézkedéseket is.

A Jobbik az *Alaptörvény* szintjén rögzítené, hogy mely vagyontárgyak tartozhatnak kizárólag a nemzeti vagyon tárgyainak körébe, ezek a legfőbb természeti kincsek és iparágak. Az *Alaptörvényben* emellett alkotmányos államcélként jelenne meg a nagybirtokrendszer kizárása, illetve alkotmányosan védettek lennének olyan jelképek is, mint a Szent Korona, a történelmi zászlók vagy a turulmadár. A párt alkotmányos szintre emelné a szülői életjáradékról szóló elképzelését is. Ennek alap gondolata, hogy a gyermekvállalást és nevelést nyugdíjszerző tevékenységgé tenné, és a „felnőtt és munkába állt gyermekek” jövedelemadójának egy meghatározott százalékát közvetlenül a szülei nyugdíjának kiegészítésére utalná át.

A Jobbik szerint a Szent Korona-tan alapelveiről és az alapvető jogokról új alaptörvényt kell alkotni, s ezt népszavazásra kell bocsátani. A párt bevezetné az országgyűlés felosztatására is jogosult népszavazás jogintézményét,²⁵ illetve ügydöntő népszavazás döntene – társadalmi vita után, vállalva annak nemzetközi jogi következményeit – a halálbüntetés visszaállításáról, valamint Magyarország uniós tagságáról. Ezekhez képest talán eltörpül, de az uránbányászatot pedig helyi népszavazás eredményétől tenné függővé a párt választási programja.

Az ellenzéki pártok több ígéretet megfogalmaztak a jogalkotás alkotmányos követelményeit illetően is. Az MSZP például alkotmányos szintre emelne egy demokratikus axiómacsomagot. Ez megtiltaná a visszamenőleges hatályú, illetve személyre szabott jogalkotást, valamint a kormány és a parlament befolyását az igazságszolgáltatás hatálya alá eső ügyekre.

²³ Ez persze némileg ellentmondásban áll a Jobbik egy másik programpontjával, a miniszteri felelősség megteremtésével, amely éppen a parlamentáris vonásokat erősítené.

²⁴ A pártprogram egyik legsúlyosabb vállalása „válaszút elé állítaná” a társadalmat, külön nevesítve a romákat: „akik a többségi társadalomtól csak javakat várnak, a kötelességeiket nem teljesítik, sőt, antiszociális magatartásukkal még terrorizálják is a normális többséget, őket az igazságszolgáltatás és a szociális rendszerből való kizárás eszközeivel fogjuk fegyvelmezni.”

²⁵ Bár ezt a magyar közjogi hagyományba egyáltalán nem lehet beilleszteni, hiszen a népszavazás jogintézménye szempontjából kiemelkedő jelentőségű 2/1993. (I. 22.) AB hat., ABH 1993, 33–41. – a Létminimum Alatt Élők Társasága népszavazási kezdeményezésével kapcsolatban – kimondta, hogy az OGY népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására, az alkotmányos rendszer egészéből következik, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus alapelve nem semmisítheti meg egymást. Az OGY-t feloszlató népszavazás a kollektív visszahívással lenne azonos, amellyel a többpártrendszerben minden választás után a vesztesek újrakezdhetnék a hatalmi játékokat.

A DK hatályon kívül helyezne minden, a jogalkotás legalapvetőbb elveivel – különösképpen a visszaható hatály tilalmával – szemben megalkotott jogszabályt.

Az LMP szintén a közjogi rendszer részévé tenné a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, továbbá a szerzett jogok védelmének és az új jogszabályok alkalmazására való kellő felkészülési idő követelményének valóban hatékony védelmét. A párt szerint a jogalkotás reformjával meg kell teremteni a nyitott, valós társadalmi vitán és állampolgári részvételen alapuló jogalkotási eljárás kereteit is. Emellett rögzíteni kell a „felülalkotmányozás” tilalmát, tehát annak a gyakorlatnak a megtiltását, amikor az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt a jogalkotó beemeli az alkotmányba. Az LMP szerint mindenekelőtt a jogalkotást kell a feje tetejéről a talpára állítani: a törvények tartalmát nem az „oligarcháknak”, hanem az ellenük való küzdelemnek fogják alárendelni. Ezért ismét érvényesíteni szükséges a párt szerint a törvényalkotási eljáráshoz kötődő alkotmányos garanciákat, például a képviselői önálló törvényjavaslatok és a vita nélküli elfogadást biztosító, a Házzsabálytól való eltérés alkalmazásának visszaszorításával. Az LMP átlátható és részvételi jogalkotást ígér, amelyben háttéralkuk helyett érdemi és nyilvános egyeztetésen alapul a jogalkotás. A párt szerint törvényben szükséges szabályozni a legális társadalmi és gazdasági érdekérvényesítés formáit. A szabályozás és a kibúvók által teremtett versenyelőnyök, illetve a kisvállalkozások alkalmazkodását nehezítő költségek csökkentése érdekében meg kell erősíteni az üzleti szférát érintő jogszabályalkotás külső ellenőrzését. Ennek érdekében rögzíteni és meghosszabbítani szükséges a tervezetek egyeztetésének kötelező minimális időigényét, valamint pontosítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek kikényszerítik és elősegítik a társtárcák, a versenyhivatal és az érintettek szabályozott, nyílt konzultációját. Érdemi ügyekben ki kell zárni az eljárási garanciákat megkerülő, így a képviselői önálló javaslatokon alapuló vagy az Országgyűlés Házzsabályát egyébként megkerülő törvényalkotást. A jogszabályváltozásokat egyetlen ingyenesen hozzáférhető portálon, könnyen áttekinthető formában, közérthető megfogalmazásban kellene közzétenni. Továbbá meg kellene szüntetni a gazdasági érdekcsoportok lobbizási lehetőségét a hatósági eljárásokban.

Az Együtt–PM egységes és kereshető internetes felületet hozna létre a jogszabálytervezetek társadalmi véleményezése céljából. A kormányzati működést, jogszabályalkotást érintő, érdemi állampolgári vagy társadalmi szervezeti észrevétel esetén garantálnák, hogy legalább helyettes államtitkári szinten kelljen egyeztetni e javaslatokról. Emellett megteremtenék az országgyűlési bizottságok munkájában való folyamatos civil részvétel lehetőségét is.

b) A jogrendszert működtető szervezetek. A parlamentáris kormányzati rendszerrel a Jobbikon túli ellenzéki pártok között nincs vita. Szintén teljes az összhang az Alkotmánybíróság jogköreinek visszaadásában, illetve az *actio popularis* illetően, valamint széles körben jelennek meg az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos sommás vállalkások (például az MSZP programjában: „Újra függetlenné tesszük az igazságszolgáltatást. Garantáljuk a bíróságok függetlenségét, és nem adunk politikai megrendelést az ügyészségnek.”; vagy az LMP-nél: „Helyre kell állítani a bírói függetlenség szervezeti garanciáit.”). A DK szerint az ügyészséget illetően viszont

az szolgálná a tiszta alkotmányjogi és politikai helyzetet, ha az ügyészi szervezetet a kormány alá rendelnék.

A legradikálisabb a jogrendszert működtető intézményekkel szemben a DK, amely az alkotmányos restauráció jegyében megszüntetné az *Alaptörvény* és a sarkalatos törvények által létrehozott, korábban nem létező testületeket és intézményeket (a program külön említi az Országos Bírói Hivatalt, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságot, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, a Nemzeti Választási Bizottságot, a Nemzeti Választási Központot, azaz vélhetően a Nemzeti Választási Irodát, valamint az alapvető jogok biztosát), és a korábban működő szervek jönnének újra létre, így külön nevesítve az adatvédelmi biztos, a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos, az állampolgári jogok biztos, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és az Országos Választási Bizottság.²⁶ A párt programja szerint a törvény erejénél fogva szűnne meg azoknak a közjogi tisztségviselőknek a mandátuma, akiket olyan tisztségre választottak, vagy neveztek ki, amilyen tisztség 2010. április 25-e előtt nem létezett, illetve ahol akár a választás, illetve kinevezés, akár a jelölés szabályai megváltoztak a köztársasági alkotmányosság szabályaihoz képest. A megszünt tisztségekbe vissza kellene helyezni azokat, akiket a mandátumuk lejártá előtt módosítottak el a tisztségükből, illetve akiknek magát a tisztségét szüntették meg. Minden más esetben a korábbi alkotmány szabályai szerint kellene új tisztségviselőt választani (kétharmados választási szabály esetén a mindenkori kormánytöbbségen túlterjedő parlamenti konszenzussal). A független intézmények élén a párt szerint ki kell zárni a mandátum meghosszabbításának és az újráválasztásnak a lehetőségét. Ez az LMP programjában is megjelenik.

Az ellenzéki pártok között többen új szervezetekkel bővítenék a jogi infrastruktúrát, illetve új vagy erősebb hatáskörökkel ruháznának fel meglévő szerveket.

Az Együtt–PM az esélyegyenlőség növelése és a korrupció csökkentése érdekében létrehozná a közbeszerzési különbírószágot, bevezetné a közbeszerzési felügyelőbiztos intézményét és közbeszerzési szakértői hálózatot állítana fel.

A DK az „egyenruhások ombudsmani intézményének” felállítását javasolja. Ezt a program ugyan nem részletezi, de annyiban kiegészíti, hogy a párt elutasítja az állami, korporatív érdekképviseletet, ugyanakkor elismeri az egyenruhás polgárok azon jogát, hogy érdekeiket a törvényes keretek között képviselhessék.

Az LMP elsősorban az ellenőrző szerveket erősítené, illetve a politikai elitet érintő ügyekben újraszabályozná a nyomozati hatásköröket és megerősítené a feljelentői pozíciót. A párt programja szerint a közsféra törvényes, visszaélésmentes működését felügyelő szervek maguk sem lehetnek ellenőrizetlenek, a korrupcióra vonatkozó bejelentéseket pedig az Állami Számvevőszéktől, az ügyészségtől kezdve az adóhatóságon át a kormányhivatalokig és az önkormányzatokig, mindenki köteles kell, hogy legyen érdemben kivizsgálni. Az ellenőrző szervek megerősítése mellett a párt szerint elő kellene írni azok jelentéseinek, megállapításainak teljes nyilvánosságát is. Az LMP

²⁶ Kivétel a restauráció alól a médiahatóság. A DK szerint a korábbi médiaszabályozás és -irányítás nem folytatható. A párt programja szerint meg kell teremteni a közmédia irányításának a kormánytól és a pártpolitikától független intézményeit. A közszolgálati médiumok függetlenségét erős intézményi és anyagi garanciákkal kell körülbástyázni.

ismét ombudsmani hatáskörbe utalná az információszabadsággal összefüggő ellenőrzési jogköröket, valamint érdemi felülvizsgálati lehetőséget biztosítana az adatok minősítésével kapcsolatban.²⁷ A párt a korrupció elleni harc központjává az Állami Számvevőszéket tenné.

A pártok programjában számos önkormányzati rendszert érintő javaslattal találkozhatunk. Az MSZP visszaadná a helyhatóságoknak az önrendelkezés szabadságát, és felülvizgálná az önkormányzatok és a kormányhivatalok, járási hivatalok feladatait és hatásköreik megosztását. A DK szerint viszont az államigazgatási feladatoknak az önkormányzatoktól a kormánynak közvetlenül alárendelt hivatalokhoz való átcsoportosítása fenntartható, azt azonban a pártpolitikától mentessé kell tenni irányítási-vezetési rendszerének átalakításával, tényleges államigazgatási integrációval és a szakszerűség biztosításával. A DK szerint az önkormányzati rendszer fundamentumát továbbra is a települések jelentik. A megyei önkormányzatok helyett – nem feltétlenül a megyékből mesterségesen összeillesztett jelenlegi rendszerben – a régiók szintjén célszerű a párt szerint a területi önkormányzatokat létrehozni, választott testületekkel. A párt szerint a régiók a megyei történelmi, identitási keretek ápolása mellett a hatékony, színvonalas, méretgazdaságos közszolgáltatások és fejlesztéspolitika színtereivé válhatnak a megyei városok integrálásával.

Több párt foglalkozott választási programjában a rendészeti intézményrendszerrel. Ezekből az ígéretek közül több közös a programokban: egyrészt ilyen a Terrorrelhárító Központ és az Országgyűlési Őrség megszüntetése, másrészt a közösségi típusú rendőrségi működés feltételeinek megteremtése. Az Együtt–PM például Közösségi Rendészeti Pontokat hozna létre minden településen, amelyek közvetlenül elérhetővé teszik az állampolgárok számára a helyi, személyes biztonságukért felelős szerveket. Így a rendőrök, a közterület-felügyelők, a mezőőrök, a halőrök, a vadőrök és a polgárőrök szervezett együttműködése egy intézmény keretén belül valósulhatna meg, ezzel is segítve az állampolgárok biztonságérzetének növekedését.

A Jobbik közjogi intézményrendszerrel kapcsolatos programja egészen más fókuszú, mint a többi ellenzéki párté. Fontos eleme az államfői jogkör jelentős kiterjesztése, illetve a kampányban többször is kihangsúlyozva, a képviselők mentelmi jogának eltörlése. A párt célja emellett a miniszteri felelősség elvének a visszaállítása, illetve a mindenkorai kormánnyal szembeni bizalmatlansági kérdés felvetésének „korlátlan biztosítása” is. A stabil kormányzati rendszer szempontjából nem sok jóval kecsegtető retorikai ígéretként a konstruktív bizalmatlanság rendszerét úgy módosítaná a párt, hogy a parlament mozgásteret nagyobb legyen, és ne legyen a mindenkorai kormányzat négy évre garantáltan leválthatatlan. A Jobbik az egyéni miniszteri felelősség intézményét és a közéleti felelősséget alkotmányos szinten szabályozná az állam- és kormányfőtől a legalsó köztisztviselőig. A korrupciós ügyek feltárására külön gazdaságvédelmi hivatal

²⁷ A minősített adatok bíróság általi érdemi felülvizsgálati lehetőségét az Együtt–PM is szorgalmazta programjában. Érdemes ehelyütt megemlíteni, hogy legalábbis formailag mindkettő ígéret teljesült, ugyanis miután az AB 4/2015. (II. 13.) AB hat.-ában kimondta, hogy alaptörvénytől jogalkotói mulasztás, hogy a közérdekű, ill. közérdekből nyilvános adat minősítése esetén nem biztosított az adatminősítés tartalmi felülvizsgálata, az OGY 2015 júliusában módosította az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.-t* a tárgyban.

jönne létre a párt programja szerint, valamint a párt szerint a helyi közbiztonság letéteményese nem a közösségi típusú rendőrség lenne, hanem a csendőrség visszaállítása.

A Jobbik emellett választási programjában elengedhetetlennek tartja, hogy állami ellenőrzés alá vonják a teljes bírósági végrehajtást. A párt a büntetés-végrehajtásban pedig az önfenntartó intézményrendszer megvalósítását ígéri.

3.2. EGYÉB JOGÁGAKRA VONATKOZÓ JAVASLATOK

Az ellenzéki pártok leginkább a büntetőjog és a munkajog területén fogalmaztak meg konkrét vállalásokat, emellett még számottevő a polgári joghoz köthető – elsősorban a gazdaság jogi környezetére vonatkozó – ígéretek köre, illetve helyet kapott a programokban néhány, a nemzetközi jogrendre vonatkozó elképzelés is.²⁸

Ami a büntetőjogot illeti, a Jobbik a legradikálisabb, pontosabban egy sajátos rendparti és *anti-establishment* populizmust képviselt választási programjában. A halálbüntetés – népszavazástól függő – visszaállításáról fentebb már szoltunk. A párt ezen túlmenően a szabad mandátum jogintézményével, illetve a mentelmi joggal szakítva büntetőjogi felelősséget vezetne be a politikai döntésekért és a leadott szavazatokért, emellett a politikusok, választott közéleti tisztségviselők esetében a büntetési tételeket a kétszeresére szigorítaná. A párt elszámoltatná az elmúlt két és fél évtized „politikusbűnözőit”, amelynek céljából létrejönne az ún. Pongrátz Gergely Nemzeti Igazságtételi Központ. A Jobbik továbbá bevezetne egy különleges bűnügyi ellenőrző felügyeletet, melynek keretében a szabadságvesztésüket kitöltő, többszörös visszaeső elkövetők helymeghatározásra alkalmas nyomkövetőt viselnének. Az írott programban nem szereplő, ám a kampányidőszakban többször hangoztatott kétes ígélet még a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények elkövetőinek körében a kémiai kasztrálás mint szankció bevezetésének ígéréte. A párt az alkotmányos büntetőjog keretei közé nem illeszthető ígéletként az elévülési szabályokon is változtatna: szerintük a kárpótlási folyamat részben bűncselekményeken keresztül siklott ki a rendszerváltást követően, és ezeket a bűnöket nem tekintik elévültnek. A párt a médiaígérétei között számos alkalommal megfogalmazta a szabálysértési értékhatár lecsökkentését a vagyon elleni bűncselekmények körében. A közlekedést érintő bűncselekményeket, különösen a fém- és kábellopásokat drasztikus keménységgel számolná fel a Jobbik, de szigorú szankciókkal lépnének fel az idősek, nők és gyermekek elleni bűncselekmények, illetve az iskolai, valamint a közfeladatot ellátó személlyel szembeni erőszak esetén is.

A MSZP szintén szigorúbban büntetné, illetve hatékonyabban derítené fel az idősek elleni bűncselekményeket. Hasonlóan az Együtt–PM-hez, amely az állami szervek kiemelt feladatává tenné az idősekkel szembeni bűncselekmények megelőzését és üldözését. A szövetség programja emellett átalakítaná a büntetőjogot az áldozatok védelme érdekében, és nagyobb hangsúlyt helyezne az okozott kár helyrehozatalá-

²⁸ A kormánypártok körében ugyan választási ígéletként ez sem artikulálódott, de mindenképpen említést érdemel a polgári és büntető eljárási kódexek újraalkotásának „ígéréte”, amelyre az elmúlt ciklus végén egyértelmű mandátumot adott a Kormány, s amelynek előkészítő munkái jelenleg is zajlanak.

ra, illetve megerősítené az áldozatsegítő szolgálatot. A büntetőeljárások felgyorsítása érdekében az Együtt–PM kiemelten fejlesztené a rendőrség rendelkezésére álló szakértői kapacitásokat, emellett a drogfogyasztók büntetéséről a megelőzésre, a kezelésre és az ártalomcsökkentésre helyezné át a hangsúlyt.

Az LMP komoly büntetőjogi fenyegetést alakítana ki a közhatalomnak a közérdekű adatokkal visszaélő gyakorlóival szemben. A párt ezen túlmenően olyan változásokat kíván a büntetőjogban megvalósítani, amelyek csökkentik az állampolgár ellenérdekeltségét a közbizalom elleni cselekmények feltárásában, és növelik az engedélyező hatóságok felelősségét.

A DK a szükségesség-arányosság büntetőjogi alapelvét, valamint a halálbüntetés tilalmát alkotmányos szinten rögzítené, illetve kizárná az elsődlegesen megtorló természetű büntetőjog alkalmazását.

A polgári jog területén a pártok leginkább a család fogalmával kapcsolatos szimbolikus vállalásokat tettek, illetve a vállalkozások jogi környezetének megkönnyítésére fogalmaztak meg javaslatokat.

Előbbi körében az Együtt–PM deklarálta programjában, hogy nincs különbség család és család között, ezért megszüntetné a gyermekekre káros megkülönböztetést, és azonos jogokat és lehetőségeket teremtene mind az élettársi, mind a házastársi kapcsolatban élőknek. A DK alkotmányosan rögzítené az egyes családformák egyenjogúságát. A Liberálisok programja biztosítaná a polgárok szabad választásának jogát a hagyományos családi vagy élettársi forma között. A párt szerint az állam egyiket sem preferálhatja a másik kárára, és nem diszkriminálhat. A Jobbik szerint viszont „a nemzet tartópillérei a tisztességes, dolgozó és többgyermekes magyar családok”, ahol családon egy nő és egy férfi életközösségét érti a párt. A Jobbik nemcsak családfogalommal, de az egyházi esküvő állami elismerésével is archaizálna: a párt a házasságot kötő párok adminisztratív terheinek könnyítésével indokolva, az egyházi esküvőt, ugyan állami közreműködéssel, de egyben hivatalos állami házasságkötésnek is minősítené.

A polgári jog területére tartozó vállalások másik része a gazdaság jogi környezetével, elsősorban a kisebb vállalkozásokkal foglalkozik.

Az Együtt–PM például, bevezetné az automatikus adóregisztrációt, illetve az engedélyezési eljárások helyett előnyben részesítené a bejelentési kötelezettséget a vállalkozások számára. Lehetővé tenné az adó- és járulékfizetési kötelezettségek egy számlára történő befizetését, csökkentené a felszámolási és bírósági eljárások időigényét és költségét. Eltörölné a kötelező kamarai hozzájárulást. Az önkényes bírságolási különbségek megszüntetése érdekében kötelezővé tenné a vállalkozások számára kiszabható bírságok tételesítését, valamint a gyakorlat egységesítését. A pártszövetség az egyszerűsített végelszámolás lehetőségét kiterjesztené a kft.-kre és az rt.-kre is. Valamint megreformálná a végrehajtási eljárást, bevezetné az értesítés kézbesítését követő tizenöt napon belüli inkasszó lehetőségét. Az LMP is úgy változtatná az adminisztratív szabályokat, hogy azok a mikro- és kisvállalkozások, illetve családi vállalkozások talpon maradását segítsék, versenyképességüket növeljék. A párt emellett már a cégbejegyzésnél szigorúan ellenőrizné a tulajdonos előéletét, és szükség esetén megtagadná a bejegyzést. Az LMP a felelősségteljesebb cégműködés érdekében előírná, hogy minden cégnél legyen egy olyan tisztségviselő, aki személyében

felelős a cég személyzeti ügyeiért, pénzügyeiért, illetve azért, hogy a cég székhelyén folyamatosan elérhető legyen, s akivel szemben súlyos jogsértés esetén korlátozások érvényesülnének a jövőre nézve. A cégnyilvántartást a párt a „21. század követelményeire igazítaná” (jó kereshetőség több paraméter alapján, használható felület, bővebb adatok). Az MSZP szintén kedvező és kiszámítható gazdasági feltételeket irányoz elő a magyarországi mikro-, kis- és középvállalkozások számára. Konkrétumok nélkül ugyan, de a szocialista párt eltörölné a vállalkozásokat értelmetlenül korlátozó jogszabályokat és egyszerűsítene a rájuk vonatkozó bürokratikus előírásokat. Felszámolná a jelenlegi lánctartozásokat és megakadályozná jövőbeni kialakulásukat. Állami eszközökkel, a jogszabályok és az ellenőrzések szigorításával védené a kisebb, kiszolgáltatottabb cégek, alvállalkozók érdekeit. Emellett garantálná, hogy évente legfeljebb csak egyszer változtat az adószabályokon.

A munkajogi ígéretek egy része többé-kevésbé egybehangzó, valamint a munkavállalók védelmével, illetve kiszolgáltatottságával indokolva új munka törvénykönyve megalkotására (MSZP és Jobbik), illetve a hatályos érdemi felülvizsgálatára (Együtt-PM) irányul.²⁹ Ez utóbbiak a felülvizsgálatról átfogó társadalmi egyeztetést kezdenének, és a revízió csak a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szervezeteivel partnerségben, nyitott társadalmi vitát követően történhetne meg.

A Jobbik véget vetne a munkaerő-kölcsönzés „áldatlan állapotának”, a sztrájkjog körüli bizonytalanságnak, valamint „a multinacionális vállalatok munkavállaló ellenes gyakorlatának”. A párt újraszabályozná a munkaügyi kapcsolatokat. Több, korábban meglévő – a programban nem nevesített – szakszervezeti jogot visszaállítana, alapvetően erősítené és támogatná a munkavállalói érdekképviselőket, törekedve azok függetlenségére. A Jobbik programja továbbá azt is ígéri, hogy keményen szankcionálni fogják a tagságuk valós jogainak védelmében fellépő szakszervezeti tisztségviselők megfélemlítését, megfigyelését és a munkahelyükről való eltávolítását, de egyúttal felszámolná a szakszervezeti vezetők direkt pártpolitikai elköteleződését is. Védeni kívánják mindazonáltal a munkáltató törvényes működését és jogos gazdasági érdekét is, ezáltal a „munkahelyeket veszélyeztető szakszervezeti fellépések” szankcióit szigorítaná a párt. A Jobbik a szociális párbeszéd minden szintjét megerősítené, valamint fokozottabb védelemben részesítené a kiskorú gyermekét egyedül nevelő vagy egyedüli keresőként eltartó munkavállalókat.

Az MSZP újrainá a sztrájk törvényt is, illetve megerősítené és kiterjesztené a szakszervezetek jogosítványait. Emellett megteremtené a társadalmi párbeszéd új demokratikus és intézményesített rendszerét. A munkavállalók, a munkaadók és az állam képviselői ismét teljes joggal és kölcsönös biztosítékokkal tárgyalhatnának egymással a párt ígérete szerint. A szocialista párt erősítené a rugalmas, atipikus foglalkoztatási formák elterjedését.

Az Együtt-PM visszaállítaná a várandósok, továbbá a szülés után, illetve a gyermek gondozási szabadságról visszatérők felmondási védelmét. Visszaállítaná továbbá azt a korábbi szabályt is, hogy a jogellenesen elbocsátott munkavállalót a bíróság

²⁹ Bár az LMP a választási kampányban nem fogalmazta meg külön ígéretként, a párt 2013-ban szintén az újraalkodifikálás igényével lépett fel, és saját munka törvénykönyve koncepciót készített.

viSSzahelyezheti állásába. Helyreállítaná a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmét, valamint a kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szakszervezeti jogsultságokat. Garantálná, hogy egy korábbiakban is végzett munkakört nem lehet közmunkává alakítani, és így kiváltani alacsonyabb fizetéssel. A pártszövetség újra az Országos Érdekegyeztetési Tanácsot tenné meg a háromoldalú munkaügyi egyeztetések központi fórumává. Haladéktalanul felülvizsgálná a munkavállalók személyiségi jogait indokolatlanul korlátozó szabályokat, a kisgyermekes nők munkajogi védeltségét csökkentő szabályokat, a végkielégítéshez való jog szűkítését, a munkavállaló szélesebbé tett, ellenben a munkáltató szűkített kártérítési felelősségét. A közzsférában alanyi joggá tennék legalább az egyik szülő részmunkaidős foglalkoztatását, a versenyszférában pedig járulékkedvezményrel támogatnák. Végül a szocialista párt-hoz hasonlóan új sztrájk törvényre tennének javaslatot, amely korrekt és kiszámítható szabályozási környezetben, megfelelően gyors és hatékony jogorvoslati lehetőségekkel teszi lehetővé a munkabeszüntetés jogának gyakorlását, de figyelemmel lenne a társadalom alapvető igényeinek elfogadható szintű kielégítésére is.

A jogrendszer nemzetközi keretére vonatkozó elképzelések inkább deklaratív jellegűek. Így például az MSZP az európai integráció további mélyítését és bővítését szorgalmazza, míg a Jobbik ezzel szemben a Nemzetek Európája koncepciót képviseli. Konkrétabb az Együtt-PM, amely megerősítené az Európai Unió Alapjogi Chartáját, és aktívan segítené az olyan mechanizmusok létrejöttét, melyek lehetővé teszik a demokratikus intézmények hatékony monitorozását és közös európai értékeink betartását. A pártszövetség emellett támogatja a közvetlen állampolgári részvétel erősítését az Európai Polgári Kezdeményezés és más mechanizmusok formájában. Az LMP indokoltnak tartaná a csatlakozási szerződés felülvizsgálatát, valamint az Unión belül a föld kivonását jogi és közgazdasági értelemben a közönséges árucikkek közül. A párt szerint közérdekből korlátozni kell az Európai Unió szabadpiaci elveit, és a földet ki kell vonni a tőke szabad áramlásának uniós alapelve alól.

3.3. ANTIKORRUPCIÓ, ÁTLÁTHATÓSÁG

Az ellenzéki pártok programjaiban jelentős számú ígéret található az állam működésének átláthatóságával kapcsolatosan, illetve a korrupció elleni fellépés igényével. Ezek közül a legtöbb és legkonkrétabb vállalást az LMP, illetve az Együtt-PM fogalmazta meg.

Az LMP ígéretei közjogi beavatkozásokkal (elsősorban a fékek és ellensúlyok rendszerének visszaállításával és az ellenőrző szervek megerősítésével); a párt- és kampányfinanszírozás rendezésével; az átláthatóság radikális bővítésével; a klientúrarendszer visszaszorításával; a jogalkalmazók korrupcióellenes felkészítésével; a közbeszerzések kihéberítésével; szakmai és közszolgálati kódexek előírásával; az összeférhetetlenségi szabályok komplex szigorításával; a bejelentők érdemi védelmével; a diszkrecionális jogkörben meghozott, jelentős gazdasági előnyöket biztosító döntési helyzetek kiszűrésével; a jogalkotás átláthatóságának biztosításával és a jogalkotásra nehezedő korrupciós nyomás csökkentésével célozzák az antikorrupciót.

Az ígéretek az esetek többségében a célokhoz konkrét eszközöket is rendelnek, ilyen például a párt- és kampányfinanszírozási szabályok újraalakításánál a nyilvános kampányszámla, a működési és kampányköltségek szétválasztása vagy a kormányzati önmarketing tilalma. A párt a korrupció megelőzés konkrét eszközeként egyszemélyi felelősséget vezetne be az állami vállalatok gazdálkodása kapcsán, valamint szűkítené a kormány, illetve a minisztériumok által egyedi döntéssel adható támogatások körét. Az LMP átláthatóság érdekében megfogalmazott konkrét javaslata például a zárt ülés elrendelésére vonatkozó szabályozás szigorítása az önkormányzatok működésében. A párt emellett növelné és büntetőjogi garanciákkal is megerősítené az aktív információszabadságot, azaz a közérdekű adatokra vonatkozó automatikus közzétételi kötelezettség körét.

Az Együtt-PM programja zéró korrupciót hirdet. A pártszövetség ígéretei ezt az utópisztikus elképzelést számos konkrétummal igyekeznek is alátámasztani, de néhány levegőben lógó deklaráció is bekerült a programba. Utóbbiak közé tartozik például a korrupt politikai szempontok kizárása az állami hirdetések elosztásánál. Előbbiek körébe viszont tucatnyi konkrét vállalat tartozik. Ezek a teljesség igénye nélkül az üzleti titokra, banktitokra, minősített adatra hivatkozó közérdekűadat-eltitkolás lehetőségének szűkítése és a közérdekű adatok kiadásáért indított perek gyorsítása, a közbeszerzések egységes, naprakész, kereshető elektronikus adatbázisának a létrehozatala, a közbeszerzési jogorvoslati díjak csökkentése, az állam és a magán-szféra közötti szerződések nyilvánossága mint érvényességi kellék, vagy éppen a Transparency International ajánlásainak megfelelő párt- és kampányfinanszírozás megalkotása, vagy a bejelentővédelmi program elindítása.

Az MSZP programja ugyan külön fejezetben foglalkozik a korrupció problémájával, az ígéretek azonban az általánosság szintjén maradnak. A közbeszerzések és állami szerződések nyilvánossága előremutató kezdeményezés, azonban konkrétumok nélkül az ígélet a levegőben lóg. Miképpen az sem derül ki, hogy a szocialista párt által ígért átfogó korrupcióellenes stratégia mit takar, illetve mi lenne a végrehajtásáért felelős hivatal feladat- és jogköre.

Az MSZP és általában az ellenzéki pártok többsége több pontban és témában is igazságtételt ígér a Fidesz-kormány korrupciógyanus ügyeiben.

A DK programja az MSZP tárgybeli ígéreteihez hasonlóan inkább célokat, mintsem eszközöket fogalmaz meg. Ilyen például a közpénzek átlátható felhasználásának alkotmányos szinten történő rögzítése. Ennél konkrétabb azonban a DK-nál is megjelenő párt- és kampányfinanszírozási ígélet: a DK szerint a kampányfinanszírozásban be kell vezetni a kötelező kampányszámlát, s minden kampánycélú kifizetés csak arról teljesíthető. A politikai plakátok, rádió- és tv-hirdetések árait közzé kellene tenni, és e szabályokat a választási időszakon kívüli politikai kampányokra is alkalmazni kellene. Ezenkívül a pártok folyó kiadásaiban is érvényesíteni kell a nyilvánosság elvét a párt szerint.

A Jobbik antikorrupciós ígéreteinek jelentős része a politikai elit elszámoltatásáról szól. Emellett azonban a program tartalmaz olyan – az általánosság szintjén maradó – vállalásokat is, mint az offshore cégek száműzése a közbeszerzésekéből, a gazdaság kifehértése, a rendőrségi korrupció felszámolása, vagy a közérdekkel ellentétes titko-

sítások feloldása. Ezeknél specifikusabb vállalás a párt programjában a környezetvédelmi beruházásokkal és rekultivációval összefüggő korrupció elleni fellépés, illetve a paksi bővítés átláthatóságának ígérete.

4. KONKLÚZIÓ

Elemzésünk sajátos választási szituációban igyekezett megragadni a jogrendszerrel kapcsolatos ígérek szerepét és jellegét. Miközben a választáson kormányzati pozícióból induló és végül győztes pártok nem fogalmaztak meg választási programot, a jogrendszerrel kapcsolatban kifejezetten jelentős számú ígéret fogalmazódott meg a választáson induló további pártok részéről.

Ha összevetjük a 2014-es választási ígéreteket 2010-zel, azt látjuk, hogy utóbbinál teljesen más volt a hangsúly. A Fidesz–KDNP – akkor meglévő – jogrendszeri vállalásai például szinte kivétel nélkül a vállalkozások jogi környezetével, a gazdasági jogalkotás minőségével, illetve a gazdaság igényeihez rugalmasan igazodó munkajogi szabályozással foglalkoztak.

A választási programok alapján 2014-ben meghatározónak bizonyult, hogy a kihívó pártok egy része kifejezetten arra a helyzetre reagált, amit a 2010–2014 közötti ciklusban a közjogi rendszer alapintézményeinek átalakítása jelentett. A baloldali ellenzéki pártok kifejezetten nagy hangsúlyt helyeztek programjaikban arra, hogy milyen módon bontanák vissza, állítanak helyre, illetve korrigálnák a 2010 előtti állapotot a jogrendszer egyes elemeivel kapcsolatban. Elemzésünk kitért arra is, hogy ebből a szempontból van-e különbség a választási programokban és a szélesebb nyilvánosságban, a médiában megfogalmazott ígérek között. Az eredmények a fentiek értelmében némileg meglepőek, hiszen míg a jogpolitikai programok középpontjában a közjogi berendezkedés állt, a médiában ez a terület lényegesen kisebb, valójában alárendelt szerepet játszott csak.

Az ígérek elemzéséhez választott mandátumelméleti keret ugyanakkor rávilágított arra, hogy a jogrendszerrel kapcsolatos 2014-es ígérek sajátosak abból a szempontból, hogy milyen mértékben informálják az állampolgárokat a pártok kormányzati terveivel kapcsolatban. Miközben korábbi kutatások szerint a választási ígérek kétharmada nem tartalmazza azokat a specifikus információkat, amelyek alapján egyértelműen eldönthető lenne, hogy a pártok úgy és abban a formában teljesítették-e ígéreteiket kormányon, ahogyan megígérték, a jogrendszerrel kapcsolatban egyenesen fordított a viszony, és kifejezetten specifikus, konkrét ígéreteket találhattunk 2014-ben. Ennek okát részben magában a jogrendszerben kereshetjük, hiszen itt konkrét intézményekről, jogszabályokról van szó, ha egy párt tehát erre vonatkozóan ígéretet tesz, nehéz elkerülni a konkrétság egy legalább minimális szintjét. A magyarázat másik fele pedig a már említett sajátos 2010 utáni helyzetre vonatkozik, amikor a választási vita – legalábbis a programok szintjén – arról szólt, hogy mit kíván tenni az ellenzék a jogrendszerben végrehajtott változtatásokkal.

JOGTUDAT ÉS ÉRTÉKVILÁG – MINT A MAGYAR JOGRENSZER KÖRNYEZETE*

A kötet e fejezete azt vizsgálja, hogy milyen hatással van az ún. jogtudat, illetve az egyének, társadalmi csoportok, avagy a társadalom egészének értékrendje és joggal kapcsolatos attitűdjei a magyar jogrendszer működésére. Pontosabban azt kísérli meg áttekinteni, hogy az utóbbi évtizedek empirikus hazai vizsgálatai alapján mit tudhatunk erről. Előbb röviden áttekintem a jogtudat, illetve az ehhez kapcsolódó fogalmak tartalmát, majd ennek relevanciáját vizsgálom a jogrendszerre nézve. A dolgozat nagyobb részében bemutatom, hogy mit lehet, és – inkább – mit nem lehet tudni a jogtudatról a jelenlegi, hazai viszonyok között. Ehhez kísérletet teszek a hazai szakirodalom vázlatos áttekintésére, illetve néhány a magyar jogtudat megismerése szempontjából releváns nemzetközi munkára is utalok. Évtizedes, a „rendszerváltást túlélte” jellemző az állammal és az annak termékeként, eszközkeként értelmezett joggal kapcsolatos rendkívül ambivalens attitűd. Az állampolgárok nem bíznak az államban és a jogban, de minden problémájuk megoldását attól várják. Nagyon részletes szabályozást, a szabályoktól való legkisebb eltérés szigorú szankcionálását követelik, ám amikor róluk van szó, akkor megkerülnék a jogszabályokat, és méltányos elbánást várnak el. Mindez egy szokatlanul pesszimista, cinikus és anómiás társadalmi kultúra közegébe ágyazódik bele. Hiányzik egy, a társadalom nagy része által osztott, konzisztens értékrend – általában és a jog legalapvetőbb elveit (alapjogok és köteleességek szerepe, az ártatlanság véelme stb.) tekintve is. Sőt, az egyes egyének is jellemzően egymásnak gyökeresen ellentmondó értékeket vallanak magukénak. A társadalom ugyanakkor egyetért abban, hogy a társadalom igazságtalan, de kevésbé hajlandók ezzel szemben tenni. Szinte mindenki úgy véli, hogy ő sokkal jobb, erkölcsösebb és jogkövetőbb másoknál. Míg ez utóbbi jellemző, bár talán kisebb részben, a világban általános jelenségnek tekinthető, addig az ambivalencia és az egyén szintjén is megragadható, ellentétes tartalmú értékek „együttélése” inkább sajátosan magyar, vagy a régiót jellemző, hosszabb távú jelenség; a paternalizmus és az igazságtalanság-érzet pedig valószínűleg a szocializmus időszakához köthető.

* Jelen tanulmány az OTKA 105552 *A magyar lakosság jogtudata* kutatási projekt eredményeit felhasználva készült.

1. KVÁZI ELMÉLETI BEVEZETÉS: MIT JELENT A JOGTUDAT FOGALMA ÉS MI A JELENTŐSÉGE A JOG SZEMPONTJÁBÓL?

A jogtudat fogalma és annak vizsgálata hosszabb ideje része a nemzetközi és – elsősorban Kulcsár Kálmán és Sajó András kutatásai révén¹ – a hazai tudományos tematikának is. Ennek kapcsán azonban felvetődik a kérdés, hogy mit jelent a jogtudat fogalma? Mit foglal magában, és mit nem? Anélkül, hogy e kérdés elméleti vonulatát itt hosszabban elemezném,² azt hangsúlyozom, hogy a jogtudatban egyaránt vannak kognitív, normatív-evaluatív és érzelmi-affektív elemek is. A legkönnyebben megragadható kognitív elem az ún. jogismeret. Ennek vizsgálata során arra kaphatunk választ, hogy az állampolgárok mit tudnak a jogról. A többi tényező vizsgálata jóval összetettebb, nehezebben megválaszolható kérdéseket vet fel. Gyakran alkalmazott, a szociálpszichológiából átvett fogalom e téren az attitűd, ez esetben a joggal kapcsolatos attitűd fogalma. Az attitűd valamely tárggyal (legyen az személy, szervezet, intézmény stb.) kapcsolatos pozitív vagy negatív viszonyulás, ám az attitűd kutatása elsősorban arra irányul, hogy milyen tényezők, milyen módon befolyásolják ezeket a viszonyulásokat. Érzékelhető, hogy az attitűd (is) magában foglal tudati-rationális (vagyis kognitív) elemeket (a tárggyal kapcsolatos ismeretek, tapasztalatok, vélekedések), értékrendből fakadó evaluatív és érzelmi-affektív elemeket is. Egy jogi rendelkezéssel kapcsolatos esetleges negatív attitűdöm következhet egyszerűen abból, hogy félreértem a jogszabályt, vagy abból, hogy az számomra rendkívül hátrányos (kognitív), vagy abból, hogy az éles ellentétben áll személyes értékrendemmel (evaluatív), de egyes rendelkezések válhatnak ki sérelem okozta dühöt is az érintettekből (affektív). Az attitűd fogalma rendkívül gyümölcsözőnek bizonyult a hatvanas-hetvenes évek folyamán, ugyanakkor a fogalom tartalmi bizonytalanságai (mit is jelent pontosan, s főként: mit nem) idővel már az empirikus kutatásokban is problémát jelentettek. Igaz mindez a jogszociológiai kutatásokra is.

Az utóbbi évtizedekben a korábban jogi attitűd, illetve a „joggal kapcsolatos ismeretek és vélemények” (angol rövidítéssel: *KOL*, *knowledge and opinion about the law*) tematikában tárgyalt kérdések inkább a „jogi kultúra” címszó alatt jelennek meg, szoros összefüggésben a – kultúraantropológiai, vagyis széles értelemben vett – kultúra fontosságának felismerésével és kutatásának felértékelődésével.³ Ez a kulturá-

¹ Erről és általában a jogtudat kutatásának rendszerváltás előtti történetéről lásd FEKETE Balázs – H. SZILÁGYI István: „Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon” *Iustum Aequum Salutare* 2014/4. 5–40.

² Lásd erről pl. Cotterrell és Legrand vitáját (magyarul röviden bemutatja: H. SZILÁGYI István – CSERNE Péter – FEKETE Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások* (Budapest: Szent István Társulat 2012) 96–98, <http://ppke.hu/uploads/articles/12032/file/T%C3%A1rsadalmi%2Bjogi%2Bkutat%C3%A1sok%2B%C3%9AJ%5B%5D.pdf>).

³ Ebben a dolgozatban a jogtudat és a jogi kultúra fogalmait lényegében szinonimaként használom, bár ezzel ellentétben, meggyőző álláspontok is léteznek. Mindenekelőtt arra lehet utalni, hogy a jogtudat az egyes egyén sajátja, míg a jogi kultúra társadalmi, de legalábbis csoportszintű jelenség. A két tényező között kölcsönhatás áll fenn, amennyiben az egyén elsősorban a gyermek- és fiatalkori szocializáció során jobbra reflektálatlanul sajátítja el a kultúra elemeit, amelyet felnőttkorában is „használ”, ám egyben reflektálhat is arra, és viselkedését akár eltérően is alakíthatja. Mindez jelentős részben a kultúra dinamikáját, folytonos változásának okát is adja. Erre a bonyolult és lényeges összefüggésre azonban

lis megközelítés az attitűdben megjelenő értékelő elem mellett egy másik, korábban kevésbé hangsúlyos elemet, az értelmezés és – az angol *belief*, *assumption* értelmében vett – hiedelmek, feltételezések tematikáját is magába olvasztotta. Míg előbbit a társadalom értékrendje, utóbbit jelentős mértékben a nyelv hordozza és közvetíti az egyén számára.⁴ A „jogi kultúra” fogalma arra is felhívja a figyelmet, hogy az egy általánosabb kultúra része, és ilyenként szorosan összefügg más kulturális tényezőkkel, például a politikai kultúrával, a munkakultúrával, avagy a „másokkal” és az intézményekkel szembeni bizalom kérdésével stb. is. Persze miközben ezzel jelentősen tágítja a kutatás terepét és magyarázó erejét, ugyanakkor az összefüggések egy újabb, óriási halmazának beemelésével nagyban meg is nehezíti a kutatást, már-már áttekinthetetlenné téve a perspektívát.

A jogi kultúra fogalma ráadásul legalább kétféle, gyökeresen eltérő tartalmat hordozhat. Egyfelől jelöli – az itt használt értelemben – a jog társadalmi környezetét, annak egyik meghatározó elemét jelentő entitást, másfelől viszont a jogi komparatistikában gyakran a jogrendszer olyan mélyebb, jobbára reflektálatlan aspektusára utal, amely meghatározó szerepet játszik az adott jogrendszer alakulásában, így annak olyan sajátosságait jelöli, amelyek némileg hasonlóan, bár azt meghaladni szándékozón, René Dávid jogcsaládfogalmát idézik fel. Ha tehát a nemzetközi szakirodalomban jóval elterjedtebb jogi kultúra fogalmát használjuk a jogtudat helyett, akkor jeleznünk kell, hogy milyen értelemben tesszük ezt.⁵

A jogi kultúra kapcsán ezen túl szükséges még utalnunk a Lawrence M. Friedman nevéhez fűződő, belső és külső jogi kultúra közötti distinkcióra is. Előbbi a jogi professzió, a jogászok jellemző gondolkodásmódjára, joghoz való viszonyára utal, míg utóbbi a dilettánsoknak, a széles közönségnek a joggal kapcsolatos elképzeléseire, predispozícióira stb. Ebben a dolgozatban a „külső jogi kultúrára”, vagyis a dilettáns állampolgárok joggal kapcsolatos ismereteire, attitűdjeire, hiedelmeire koncentrálok.

Miért lényeges a jogtudat vizsgálata? Nyilvánvalóan azért, mert a jog társadalmi jelenség, amely a társadalmi környezet hatására formálódik és a társadalmon belül hat (vagy nem hat). E tény jelenti a jogszociológia létének alapját.⁶ A társadalmi környezet számos tényezője közül az egyik legmeghatározóbb, és a tudományos tendenciákat tekintve is egyre meghatározóbbnak tartott eleme a kultúra. A társadalom

elméletileg nem reflektálok. Az empirikus kutatás logikáját követem, amely a legtöbb esetben az egyént megfigyelve-kérdezve kísérel meg következtetést levonni a társadalmi szintű kultúrára nézve, így mintegy azonosítja is e két tényezőt. Ugyanakkor empirikusan ez a viszony tesz számos kutatást (pl. a fiatalkori szocializációt) oly fontos kutatási témává.

⁴ Csak felvetésként utalok itt arra, hogy míg az angolban, amely egyben a nemzetközi tudomány nyelve is (ilyenként a kutatási tematikát is nagyban meghatározza), a jog (*law*) és jogosultság (*right*) két teljesen eltérő fogalom, addig a magyarban, s egyébként a legtöbb kontinentális nyelvben is, a két fogalmat azonos szavak jelölik. Ennek nyilván óriási, bár a mai napig tisztázatlan következményei lehetnek a joggal kapcsolatos gondolkodást tekintve is a nem szakmabeliek körében.

⁵ E kötet egy másik, Herbert Küpper által jegyzett tanulmánya a „jogi kultúrának” ebben a másik, a jogrendszer sajátosságát jelző értelemben vett fogalmára utal, és ezzel kapcsolatban kísérel meg a magyar jogi kultúra jellegzetességeit meghatározni. Más megközelítésben Küpper a belső jogi kultúrára utal.

⁶ FLECK Zoltán – GAJDUSCHEK György: „Empirikus kutatás a jogban” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG–ORAC 2015) 101–131.

„gondolkodásmódja” nyilvánvalóan kihat arra, hogy a jog milyen kérdéseket, milyen irányban és főként milyen módon szabályoz,⁷ vagyis a jogrendszer megformálásának egészére, s a tudományos kutatások jelentős része is ennek az összefüggésnek a feltárására irányul. A másik tudományos kérdés, amely a gyakorlat számára is különösen lényeges, hogy a jog érvényesülésében miként játszik szerepet a jogi kultúra. Könnyű belátni, hogy a jog általános érvényesüléséhez – különösen *ex lege* típusú szabályozás esetén – elkerülhetetlen, hogy az érintett tisztában legyen a jogszabályi rendelkezésekkel (jogismeret), és – amennyiben a jogszabály nem kifejezetten az ő érdekét szolgálja – legyen valamiféle késztetése annak követésére. A modern jogrendszerekben elvárás, hogy az érintett kövesse a jogot annak tartalmától függetlenül (egy elvont norma alapján, amely azt mondja, hogy a jogot mindig be kell tartani). Ugyanakkor tény, hogy a jogi normák betartását nagyban segíti, ha az érintett annak tartalmával egyébként is egyetért, de legalábbis nem tartja azt teljesen tévesnek, illetve erkölcstelennek. Ezek az állítások talán önmagukban, a józan ész alapján is elfogadhatók, ám empirikus kutatások sokasága is alátámasztja ezeket.⁸

A jogi kultúra empirikus kutatásában a legkülönbözőbb *módszerek* jelennek meg. Kétségekívül jelentős a kérdőíves adatfelvételek szerepe, amelyek általában alkalmasság viszonylag jól definiált tényezők feltérképezésére, ezek jelenlétének mérésére és más társadalmi tényezőkkel való összefüggésük matematikai statisztikai módszerekkel történő vizsgálatára. Ilyenek például az egyszerű jogismeret-vizsgálatok, vagy a büntetési szigorral kapcsolatos attitűdöket mérő adatfelvételek, amelyek a kor, nem, iskolai végzettség, vagyoni helyzet, vallásosság stb. szerinti eltéréseket is megmutatják. Ugyanakkor a kérdőívesítés szerepe érzékelhetően csökken a jogtudat-kutatásokban, talán azzal a szándékkal párhuzamosan, ahogyan a kutatók igyekeznek egyre mélyebbre ásni, illetve bonyolultabb összefüggéseket feltárni.

A módszerek egy másik nagy csoportját a kisszámú, ám komplex jelenségek belső összefüggéseit feltáró, egyben esetleges összehasonlítást is lehetővé tévő esettanulmányok módszere jelenti. Ilyen például Putnam és társai elemzése⁹ Észak- és Dél-Itália összehasonlításával, amely ugyan túlmutat a jogi kultúrára, de arra vonatkozóan is több releváns gondolata van. A jogi eljárások sajátágaiból következően jelentős lehet a dokumentumelemzés szerepe, de a résztvevő megfigyelés is fontos társadalomtudományi eszköz lehet. Ez utóbbiakra épül például a hazai irodalomból „A »cigány

⁷ Pl. milyen mértékben támaszkodik a jog a klasszikus utasít–ellenőriz–szankcionál (*command and control*) módszerre, vagy használ egyéb módszereket: ösztönzőket, finom, már a jogon részben túlmutató orientációs módszereket (*nudge*), vagy hagyja a szabályozást a szereplőkre magukra, önszabályozásra, megegyezéssel megoldásokra (*self-regulation; set of contracts, negotiation mechanisms*).

⁸ A kötet egy másik, Boda Zsolt által írt, „Bizalom, legitimitás, jogkövetés” című dolgozata elsősorban éppen ezt a kérdést vizsgálja, nagyszámú, elsősorban nemzetközi, de több részben a szerző által végzett hazai kutatást is ismertetve. Boda arra keresi a választ, hogy a jogkövetés milyen mértékben tudható be pusztán racionális számításnak, ill. a szankció létének, és milyen mértékben morális tényezőknek, amelyet persze a jogalkalmazás jellemzői erősíthetnek vagy gyengíthetnek. A téma hasonlósága okán néhány ponton átfedés található az e dolgozatban ismertetett és a Boda által hivatkozott munkák között, miközben a két dolgozat végkövetkeztetése némileg eltérő.

⁹ Robert D. PUTNAM – Robert LEONARDI – Raffaella Y. NANETTI: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press 1994).

per«” című tanulmány.¹⁰ A mélyinterjú módszere alkalmas lehet a belső, pszichológiai összefüggések feltárására. Erre épül az a kutatás,¹¹ amely a joggal kapcsolatos, reflektálatlan, ám mégis erős tudati konstrukcióvá összeálló három hozzáállást különít el: azt, amely a jogot a konfliktusok megoldása objektív eszközeként kezeli; azt, amely az önös célok elérésének instrumentumaként tekint a jogra; és végül azt, amely a jogot ellenséges, ezért elkerülendő, avagy megkerülendő, kijátszandó entitásként kezeli.

E rövid, vázlatos (mondhatni felszínes) bevezető után nézzük, hogy mit lehet tudni az empirikus kutatások alapján a magyar jogi kultúráról! Ehhez előbb a hazai empirikus kutatásokat tekintem át, utalva a fontosabb eredményekre, tanulságokra is. Ezután a nemzetközi kutatásokból a hazai jogtudat szempontjából is relevánsnak tekinthető néhány kutatást és azok fontosabb gondolatait mutatom be. Végül utalok a további kutatások lehetőségeire és főként szükségességére.

2. MIT LEHET TUDNI A MAGYAR JOGTUDATRÓL – DE LEGALÁBB ANNAK KUTATÁSÁRÓL

A rendszerváltás radikálisan megváltoztatta a magyar jogrendszert, amely így – dávidi fogalomhasználatlaltól – átkerült a szocialista jogcsaládból a kontinentális jogcsaládba. Mindez érthető módon rendkívüli mértékben kihatott a jogi professzió és a jogtudomány egészére¹² is. Jól tudjuk ugyanakkor, hogy a kultúra, az értékek és a hiedelmek jóval lassabban, olykor csak generációkon keresztül változnak, amiből könnyen levonható a következtetés, hogy vagy az új, vagy a korábbi szocialista jog, esetleg mindkettő jelentős diszkrpanciában volt/van az azt körülvevő jogi kultúrával. Ugyanakkor a jogi kultúra viszonylagosan stabil volta, legalábbis az egyik napról a másikra megváltoztatható írott joggal szemben, azt is jelenti, hogy a korábbi jogtudat kutatások eredményei esetlegesen ma is hasznosítható üzenetet hordoznak. A rendszerváltás előtti időszak – számos elemében igen impresszív – kutatásairól alapos és intelligens beszámolót nyújt Fekete Balázs és H. Szilágyi István „Jogtudat kutatások a szocialista Magyarországon” című műve.¹³ A rendszerváltás utáni időszak általam ismert összefoglalói közül a legkiterjedtebbnek Vinnai Edina ismertetése

¹⁰ H. SZILÁGYI István – LOSS Sándor: „A »cigány per«” in SZABADFALVI József (szerk.): *Amabilissimus. A legszeretreméltóbbak egyike. Loss Sándor emlékkönyve* (Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK 2005) 77–90.

¹¹ PATRICIA EWICK – SUSAN S. SILBEY: „Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative” *Law and Society Review* 1995/2. 197–226; valamint uő.: „Conformity, Contestation and Resistance: An Account of Legal Consciousness” *New England Law Review* 1991/3. 731. Tudomásom szerint hasonló tematikájú hazai kutatás is folyik Fleck Zoltán vezetésével.

¹² Egyszerű, de talán jellemző példa erre, ha a Matarka-adatbázisban, a szakma mindvégig meghatározó folyóiratának számító Jogtudományi Közlöny cikkeinek címeiben az „alapjog” és a „kötelezettség” kifejezésekre keresünk, külön az 1965–1990 és az 1990–2015 időszakokban. A „kötelezettség” kifejezés előfordulása az 1990 utáni időszakban ötödére esett vissza, míg az „alapjog” kifejezés előfordulása harmincszorosára nőtt, noha a fogalom korábban is ismert volt. (Egy 1961-es cikknek a levéltitok mint alapjog a témája.)

¹³ FEKETE–H. SZILÁGYI (1. l.).

tűnik.¹⁴ Az alábbi rövid áttekintésben ezekre támaszkodom, illetve utóbbit még több további elemmel kiegészítem.

A rendszerváltás előtti időszak kutatásai elsősorban – bár nem kizárólag – két nagy formátumú jogszociológus, Kulcsár Kálmán és Sajó András nevéhez köthetők. Kulcsár 1965-ben folytatta le a szándéka szerint a magyar társadalom egészére kiterjedő jogismeret, és kisebb részben jogtudat kutatását. A kutatás számos jogismereti kérdést tett fel, Kulcsár ezekből jogterületenként indexeket készített, majd azt (is) vizsgálta, hogy ezek miként függenek össze szociodemográfiai változókkal, továbbá a „társadalmi szervezeti” tagsággal mért társadalmi aktivitással, a médiafogyasztással, valamint a politikai tájékozottsággal. Konkrét eredményei mellett a kutatás elsődleges fontossága talán abban áll, hogy ebben az időszakban, amikor a szociológia burzsoá áltudományynak számított, miközben a történeti hagyomány is a „szövegjogászi” mentalitást erősítette a szakmában, Kulcsár rámutatott a jogszociológiai, illetve a jogtudat vizsgálatának fontosságára. Enélkül nem érthető meg a jog társadalmi hatása (értsd: végső értelme) sem. A gyakorlat oldaláról pedig a jogtudat kihat a jog hatékonyságára. Így például, a jogismeret hiánya mellett a jog nem érvényesül. Kulcsár később a jogtudattal kapcsolatos gondolatait a „modernizáció” fogalma körül kikristályosodó kutatásaiban hasznosította, utalva a politikai és a jogi kultúra közötti szoros kapcsolatra is. Gondolatai így nemcsak a magyar valóságra, hanem a modernizációs törekvésekkel jellemezhető periféria és félperiféria országaira is kiterjeszthetők. Egyik, több művében is felbukkanó meghatározó gondolatát így foglalja össze:

Az absztrakt ítélet és a tényleges magatartás elválása [...] közel áll ahhoz – az elsősorban a fejlődő országokban megfigyelt – jelenséghez, amely szerint általában elfogadják, sőt igénylik a jogszabályok betartását, mégis könnyen keresik az ún. kiskapukat, még inkább a személyes kapcsolatokat (esetleg korrupció formájában is) akkor, amidőn a saját érdek érvényesítéséről van szó.¹⁵

Ez a gondolat számos más hazai (például Sajó¹⁶) és külföldi szerzőnél is hangsúlyosan felbukkan.

Sajó kutatásai elsősorban egyes rétegekre irányultak, ami lehetővé tette a mélyebb elemzést, akár mikrokörnyezeti és lelki tényezők figyelembevételét is. Sajó több munkájában is használja a „jogtisztelet” fogalmát, amely elvontan lehet meglehetősen erős, amivel ugyanakkor jól megfér, hogy az egyén a konkrét helyzetekben igyekszik megkerülni a jogot. A jogtisztelet szorosan összekapcsolódik az államtisztelettel, s úgy tűnik, hogy mindkettőben jelentős szerepe van a „hatalom” és a mindennapitól, s talán a valóságostól is elkülönülő „hivatalos” jelenlétének – bár nem kizárt, hogy ezt részben már én értelmezem bele Sajó elemzésébe. Sajó¹⁷ szól még a magyar társa-

¹⁴ VINNAI Edina: „Jogismeret, jogi attitűd, jogtudat” in BENCZE Mátyás – VINNAI Edina (szerk.): *Jogszociológiai előadások: egyetemi jegyzet* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2012) 123–143.

¹⁵ KULCSÁR Kálmán: *Politikai és Jogszociológia* (Budapest: Kossuth 1987) 529.

¹⁶ „A törvény helyes és tartassák is be mindenkivel, kivéve engem.” Idézi FEKETE–H. SZILÁGYI (1. l.) 14.

¹⁷ Sajó a jogtudattal kapcsolatos kutatásait és gondolatait a „Látszat és valóság a jogban” című munkájában összegzi. SAJÓ András: *Látszat és valóság a jogban* (Budapest: KJK 1986).

dalom különösen büntetéspárti jellegzetességéről, amely tehát a jogsértések nagyon szigorú megbüntetését követeli, miközben maga is igyekszik a normákat megszegni. Ugyanakkor azok a magyarázatok – például az frusztrációtűrés és büntetéspártiság összefüggése –, amelyeket más társadalmakban ennek kapcsán feltártak, a magyar társadalomban nem, vagy egészen másként működnek.

E szerzők kapcsán érdemes még megjegyezni, hogy – a mából visszatekintve is – kutatásaik mind tartalmukban, mind módszertanukban szorosan kapcsolódtak a tudományterület nemzetközi élvonalához.

A rendszerváltás utáni mintegy negyedszázad hazai kutatásai talán az érdeklődés, talán a szükséges kapacitás és főként pénz hiányában némileg szerényebbnek tűnnek. Az érdeklődés hiánya, legalábbis a jogászok részéről, legalábbis az első időszakban érthető, hiszen az írott jogból összeálló jogrendszer maga olyan átalakuláson ment keresztül, ami a klasszikus értelemben vett jogtudósnak hosszú időre témát adhat. Némileg meglepő lehet, hogy azok részéről, akiknek a jog érvényesítése lenne a feladatuk, pusztán gyakorlati okokból sem tűnt fontosnak ilyen tartalmú alkalmazott kutatások finanszírozása. Jőmagam úgy vélem, hogy ez egy fontos tüneti jellegű tény, amely sokat elárul a jogi kultúra, bár elsősorban a belső jogi kultúra természetéről is.

Vinnai Edina fent említett dolgozatában elsősorban Visegrády Antal munkásságát emeli ki.¹⁸ Visegrády előbb joghallgatók, majd a Pécsi Egyetem több karán 100-100 fő hallgató körében végezte vizsgálatait, amelyek elsősorban a jogismeretre és néhány jogintézménnyel (család, házassági szerződés, halálbüntetés) kapcsolatos véleményre irányultak, s több önmagában érdekes megállapításra is jut.¹⁹ Érdemes e körben megemlíteni Kelemen László kutatásait²⁰ is. Kelemen a pesti jogi kar hallgatói körében végzett vizsgálatokat, így más karok nem jogász hallgatóival az összehasonlítás nem volt lehetséges. Ugyanakkor a második adatfelvétel során a kezdő és a végzéshez közeli joghallgatókat is kérdezte; utóbbiak azok voltak, akik az első vizsgálatkor még kezdők voltak, ami a jogi oktatás attitűdformáló hatásának vizsgálatára is alkalmassá teszi az adatokat (főként a büntetőjog, egyes általános értékek, valamint a jogalkotó és -alkalmazó szervekkel kapcsolatos attitűdöket tekintve). Nyilvánvaló azonban, hogy mindkét kutatás egy rendkívül sajátos és szűk társadalmi csoport (fiatal, iskolázott, kifejezetten vagy viszonylag magas presztízsű intézményben tanulók) körében zajlott, így a magyar társadalom jogtudatára aligha extrapolálható, inkább a belső jogi kultúra kapcsán lehet fontos adatforrás. Kifejezetten a joghallgatók értékrendjével, ezen belül is a jogállamisághoz kapcsolódó értékekkel foglalkozik az ELTE Jogszociológiai

¹⁸ Visegrády a témában számos tanulmányt és több könyvet is publikált. Az utóbbi időszakból pl. VISEGRÁDY Antal: *Jogi kultúra, jogelmélet, joggyakorlat* (Budapest: Aula 2003); uő.: „A magyar jogi kultúra mint európai jogi kultúra” *Magyar Jog* 2013/7. 385–392.

¹⁹ Ugyanakkor módszertanilag rendkívül problematikus munkáról van szó (úgy tűnik pl., hogy a szerző szerint a „szignifikáns” kifejezés jelentése: „nagy”); a vizsgált kérdések sporadikusan bukkannak fel, anélkül, hogy akár valamiféle általánosabb elméleti konstrukcióból indulnának ki, avagy ahhoz próbálnának eljutni. A szöveg elolvasása után, számos bizonytalanság és értelmezési nehézség mellett, az olvasó tájékozottabb lesz arról, hogy a pécsi egyetem több karának diákjai miként vélekednek a sok ezer közül öt jogintézményről 1998-ban vagy 1999-ben. Ezen a szerző értelmező kommentárjai sem igazán segítenek.

²⁰ KELEMEN László: *Miként vélekedünk a jogról?* (Budapest: Line Design 2010); uő.: *Joghallgatók a jogról* (Budapest: Sprinter 2010); KELEMEN László – HOLLÁN Miklós: *Joghallgatók a jogról II.* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013).

Kutatócsoportjának vizsgálata.²¹ A szerzők empirikus módszerekkel nemcsak, sőt elsősorban nem a joghallgatók értékrendjét vizsgálják önmagában, hanem azt kísérik meg kimutatni, szintén a „golyák” és a végzős hallgatók jogtudatának összevetésével, hogy a jogi oktatás mennyire érzékenyít a jogállami értékek iránt, mennyire erősíti azt a hallgatókban. A kötet következtetése meglehetősen pesszimista, jelezve az oktatás tartalmának és módszerének szükséges változtatási irányait is. Ez a vizsgálat jóval fókuszáltabb, hiszen kifejezetten egyes társadalmi csoportokkal szembeni előítéletekre vonatkozik, és arra, hogy e csoportokat (nők, homoszexuálisok, Krisna-tudatúak, szlovákok, romák stb.) miként kell kezelnie a jognak. Általánosabb, s e dolgozat szempontjából relevánsabb kérdést vizsgál Navratil Szonja tanulmánya. Azt kutatja, hogy a joggal kapcsolatban milyen általános képet sugall (elsősorban az elvárt magatartás kikényszerítése, kevéssé a konfliktusmegoldás), illetve mire koncentrálnak a képzés (a hatályos joganyag megtanítására). A kutatásnak határozott elméleti alátámasztása is megjelenik a könyvben és – elsősorban a Krémer Ferenc által jegyzett, az előítéletességgel foglalkozó rész – intenzíven alkalmazza a társadalomtudományi módszereket is.²²

A jogászok, akár mint szociológiai (elit) csoport, akár mint sajátos hivatásrend, akár – s talán legtöbbször – mint aktív vagy végzett joghallgatók (pályakövetés) a hazai empirikus jogszociológiai kutatások messze leginkább körüljárt témája. Gyekiczki Tamás a jogászelit világméretű vizsgálatát a szövegelemzés módszerével, összevetve az 1985-ös és 1992-es adatokat. Navratil Szonja a hivatásrendet történetiségében elemzi. Fónai Mihály a joghallgatók teljes körű szociológiai elemzésére vállalkozik.²³ Valamennyi dolgozatban történik utalás a jogászok, joghallgatók értékrendjére, joggal kapcsolatos attitűdjeire is, sőt Gyekiczky dolgozatának célja szerint kifejezetten ez a témája.

Vinnai emellett utal Kormány Attila²⁴ kutatására, amely egy mintegy kétszáz fős mintán részben Kulcsár 1965-ös kutatását ismétli meg, részben más jogismerteti kérdéseket is feltesz.²⁵ Utal arra, hogy a rendszerváltással jelentősen megváltozott jogrendszert tanulni kell – ami nagyon hasonló helyzet a szocialista joghoz, mintegy tizenöt évvel az akkori „rendszerváltás” után, tehetnénk hozzá. Arra jut, hogy

²¹ FLECK Zoltán – KRÉMER FERENC – NAVRATIL SZONJA – USZKIEWICZ ERİK (szerk.): *Technika vagy érték a jogállam? A jogállami értékek átadása és az előítéletek csökkentése a jogászok és rendőrtisztek képzésében* (Budapest: L'Harmattan 2012) 196.

²² Faktorelemzéssel pl. talán egyedül itt találkoztam a hazai jogszociológiai munkák közül, eltekintve az ELTE Pszichológiai Intézetben végzett, később ismertető professzionális kutatásoktól. Ugyanakkor tény, hogy maga a minta nyilvánvalóan nem reprezentatív. Súlyos problémának tűnik, hogy a vallási, nemzeti kisebbségekkel szembeni előítéletek mérő, nemzetközileg is alkalmazott kérdésekbe illetették a nőket. Ami egyfelől torz adatokat, másfelől olyan abszurd megállapításokat eredményez, hogy míg sokan nem szeretnék, hogy gyermekük cigánygyerekekkel tanuljon együtt, addig a nők gyermekeivel (sic!) szemben nincs ilyen ellenérzés. (Köszönöm Balogh Lídiának, hogy felhívta erre a figyelmemet.)

²³ GYEKICZKY TAMÁS: *A jogászok joga* (Budapest: Gondolat 2003); NAVRATIL SZONJA: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon (1868/1869–1937)* (Budapest: ELTE Eötvös 2015); FÓNAI MIHÁLY: *Joghallgatók – Honnan jönnek és hová tartanak?* (Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK 2014).

²⁴ KORMÁNY ATTILA: „Empirikus vizsgálat a jogismeretről és jogtudatról” in *Jogi Tanulmányok* 1998/1. 173–211.

²⁵ Vinnai csak az előbbire utal.

az állampolgárok előtt leginkább a büntetőjog, majd a polgári jog szabályai ismertek (főként: tulajdon, öröklés, családi jog), ennél kevésbé az alkotmányjog (bár az alapvető szabályok széles körben), jóval kevésbé a közigazgatási jog és az eljárásjogok. A dolgozat végkövetkeztetése szerint: „A polgárok szerint a jog elvesztette alapvető integratív-konfliktusmegoldó funkcióját, ezért inkább maguk cselekszenek, semmint, hogy az államra, illetve szerveire bíznák.” (211. o.) Ugyanitt utal arra is, hogy a jogot az átlagos állampolgár „úri huncutságnak”, nemkívánatos, elkerülendő nehézségnek tekinti. Ezek rendkívül fontos állítások, azonban a dominánsan jóval a rendszerváltozás előtti publikációra való néhány hivatkozás és főként az adatfelvétel jogismeretre koncentráló jellege semmiképpen nem alapozza meg empirikusan ezeket az állításokat.

Kulcsár kutatását a Jogtudományi Intézetben folyó, az OTKA 105552 számú „A magyar lakosság jogtudata” című programja által támogatott kutatás keretében mi is megismételtük, az eredmények magyar és angol nyelven is publikálásra kerültek.²⁶ Adataink alapján úgy tűnik, hogy a jogismeret mértékét a szociodemográfiai változók közül ma döntően, szinte kizárólag az iskolai végzettség határozza meg. A nemek közötti eltérés 1965 óta lényegében eltűnt, sőt a nők jogismerete némileg magasabb is – feltételezhetően az iskolázottsági arányok teljes átalakulása, a háztartásbeli nők szinte teljes eltűnése miatt, valamint azért, mert az elektronikus médián keresztül az otthon maradók is az információk széles köréhez jutnak hozzá. Ugyanakkor a média jogismeretben játszott szerepe, legalábbis az általunk alkalmazott mérési módszer szerint, kifejezetten ellentmondásos: egyes médiumok „fogyasztása” akár az alacsonyabb jogismereti szinttel is együtt járhat. A társadalmi aktivitás szerepe a megváltozott viszonyok miatt, valamint ezen aktivitás (társadalmi szervezetekben stb. való részvétel) minimális volta miatt alig összevethető. A jogrendszerben szerzett tapasztalat (például bírósági ügye volt, vagy legalább jogszabályt olvasott), ma is a jogismeret magasabb szintjét hozza magával, elsősorban az eljárásjog területén. A változásokat elemezve elmondható, hogy a jogismeret szintje jelentősen növekedett, bár ez a növekedés szinte kizárólag az alapvető alkotmányjogi ismeretek²⁷ ugrásszerű javulásának tudható be, ami nyilvánvalóan összefügg a rendszerváltással. Ezen túl a növekedés másik mozgatórugója az iskolázottsági szint jelentős növekedése. E két tényezőtől eltekintve a jogismeret szintjében mért növekedés elhanyagolható lenne.

A jogi kultúra kapcsán utalni kell azokra a hazai elemzésekre, amelyek egy-egy jogi intézményrendszert, például a bíróságok munkáját, annak egyes aspektusait vizsgálják, s amelyeknek nyilvánvalóan vannak elsődlegesen a belső, de kisebb részben a külső jogi kultúrára nézve is releváns vonatkozásai.²⁸ Jómagam a közigazgatási jog-

²⁶ GAJDUSCHEK György – FEKETE Balázs: „A magyar lakosság jogismerete az elmúlt fél évszázadban és ma – összehasonlító elemzés Kulcsár Kálmán 1965-ös empirikus kutatása alapján” *Pro Futuro* 2015/1. 11–28; György GAJDUSCHEK – Balázs FEKETE: „The Changing of Knowledge about Law in the past almost half Century – Comparative Analysis Based on Kálmán Kulcsár’s Empirical Research Conducted in 1965” *Sociologia* 2016. (57/1) 620–636.

²⁷ Pl. ki hozza a törvényeket, hány évre választják az országgyűlési képviselőket, kik választják a polgármestert, stb. Ezeket tekintve tehát adataink ellentmondanak Kormány Attila eredményeinek.

²⁸ Ilyen BADÓ Attila – BENCZE Mátyás: „Területi eltérések a büntetékiszabási gyakorlat szigorúságát illetően Magyarországon 2003 és 2005 között” in FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány*

alkalmazást vizsgálva²⁹ arra jutottam, hogy a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége nyilvánvalóan alkalmatlan arra, hogy a racionális jogsértőket szankcióival elrettentse a jogsértéstől; épp ellenkezőleg, szinte bátorítja arra. Ugyanakkor az állampolgárok (természetes személyek) óriási többsége követte a jogot, még akkor is, amikor a jogsértés számára nyilvánvalóan előnyösebb lett volna, amely viselkedés mögött tehát valamiféle morális tényező állhat. Igaz ugyanakkor, s ez is jól érzékelhető, bár megbízhatóan nem volt bizonyítható, hogy ez a fajta állami impotencia fokozatosan aláássa ezt a még meglévő morális hátteret is, lényegében azt üzenve: „aki betartja a jogot, az hülye”.

Sajó András 2008-ban publikált, egy jelentősebb kutatást összegző munkájában³⁰ „Az anómia örvénye” címszó alatt előbb arra utal, hogy a jogsértés, az állam kijátszása évszázadok óta egyfajta kurucos virtus része is, de mindenképpen évszázadok óta jelen van. A Kádár-rendszer a betarthatatlan magatartási szabályok sokaságával ezt inkább erősítette, majd a rendszerváltás talán még tovább is fokozta.

Mivel ma a normasértés a mindennapi élet részeként, tömegesen fordul elő, és nem-hogy nem találkozik negatív értékítélettel, hanem sokszor elismerés igazolja, hogy a normasértés nem számít – az előfordulási gyakoriság értelmében vett – normától eltérésnek, sem helytelennek. Akkor viszont a norma maga lesz a helytelenség szinonimája (hiszen megszegése a normális) (704. o.).

A hatóságok tehetetlensége a rendszerváltás után a negatív spirált még mélyebbre viszi: Az élet egyes területein (budapesti parkolás, egyes piacok működése, építkezések stb.) a szabálysértés egyidejűleg, nagy tömegek számára fizikai értelemben nyilvánvaló, szembeötlő. Mivel itt a résztvevők és szemlélők azt látják, hogy a nyilvánvaló szabálysértés következmények nélküli, a visszacsatolás dinamikusan erősíti a normasértés elfogadhatóságát, normalizálását. A hétköznapi rendetlenség érzete tovább erősödik, amint egy kritikus tömeg ezt társadalmi tényként jeleníti meg.

Sajó mindezek mellett hangsúlyosan utal a magyar társadalom különösen pesszimista jellegére és arra a jellemzőjére, hogy miközben az államban nem bízik, szükségletei szokatlanul széles körének kielégítését mégis attól várja. Sajó „hipokrita parazitizmus”-nak (695. o.) nevezi azt a törekvést, hogy az államból minél többet sajtoljanak ki, miközben annak forrásaihoz, adók formájában nem járulnak hozzá. Az állam – a politikai rendszer túlsúlya miatt – jobbára kielégíti ezeket az igényeket, amivel ugyanakkor fenntartja a társadalom rendies jellegét, ami a szabályok bizonytalansága mellett a személyes függőségeket helyezi előtérbe az intézményesített működéssel szemben.³¹

tükrében (Budapest: ELTE Eötvös 2010) 125–147; továbbá Fleck Zoltán több munkája (pl. FLECK Zoltán: *Változások és változatlanóságok: A magyar jogrendszer a rendszerváltás után* (Budapest: Napvilág 2010). Badó tudtommal az utóbbi időben a bírósági ülnökök saját és a bírák által kialakított szerepértelmezését vizsgálja.

²⁹ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről* (Budapest: KSZK – MKI 2008).

³⁰ SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése” in *Közgazdasági Szemle* 2008/7–8. 690–711.

³¹ Sajó briliáns elemzésével kapcsolatban ugyanakkor kritikaként fogalmazható meg, hogy az – a szerzőtől szokatlan módon – empirikusan nem minden elemében alátámasztott. A viszonylag nagy számban idézett empirikus kutatási adatok megjelenése esetlegesen tűnik; egyes fontos állítások mögül olykor teljesen hiányoznak, máskor pedig inkább illusztratív, mint bizonyító erővel jelennek meg az adatok.

A jogkövetés okait vizsgálja az a kutatás, amelynek során – a már említett OTKA 105552 kutatás keretében – az akkor újonnan bevezetett, a dohányzást a tömegközlekedési eszközök megállóitól csak öt méternél nagyobb távolságban engedélyező (a megállóban tiltó) jogszabály hatását, betartásának okait vizsgáltuk. Összesen mintegy ötszáz, a megállótól távolabb dohányzó, tehát jogkövető magatartást tanúsító embert kérdeztünk meg egy rövid kérdőívvel, amelynek célja a jogkövetés okainak feltárása volt. A módszer erőssége egyfelől, hogy a konkrét szabállyal kapcsolatban lehet kérdéseket feltenni, amelyek így pontosabbak, az átlagember számára értelmezhetőbbek, a válaszok pedig megbízhatóbbak lettek. Ennél is fontosabb, hogy a kiindulópont, ti. a jogkövető magatartás egy tényleges, megfigyelt magatartást jelent, nem pedig önbevallásra alapoz. Nem ritka ugyanis a *mainstream* nemzetközi kutatásokban sem, hogy az erre adott válaszokat tényként kezelik. Jómagam ezt alapvetően elhibázott kutatási stratégiának tartom általában is, de különösen a régióban, illetve Magyarországon. Anélkül, hogy ennek módszertani részleteit itt ismertetném, érdemes arra utalni (ami egyben a jogtudatról is sokat elárul), hogy a *World Value Survey* kérdéssorában („Mennyire elfogadható Ön szerint...”) az adócsalás elutasítottsága négy másik országgal (Franciaország, Németország, Egyesült Államok, Egyesült Királyság) összevetve Magyarországon a második legnagyobb (az USA-ban is csak 1,5%-kal magasabb). Mindennapi tudásunk (*tacit knowledge*) azonban azt súgja, hogy az adatot vagy a magyar lakosság sajátos – Sajó és Kulcsár által hangsúlyozott skizofrén hozzáállása, vagy sajátos kérdőíves válaszadási stratégiája magyarázza, ami egyébként szintén olyan kulturális tényező, amelynek jogtudati relevanciája is van.³²

Visszatérve tehát a „buszmegállóba”, arról kérdeztük az érintetteket, hogy a) tudnak-e a szabályról, és ha igen b) miért viselkednek az előírásoknak megfelelően, mi motiválja őket erre? A válaszadók óriási többsége (95%) tudott az új szabályról, és mintegy kétharmada kifejezetten erre utalt arra a kérdésre válaszolva, hogy „Miért itt dohányzik?”

A motivációra, az okokra öt alternatív magyarázatot ajánlottunk és arra kértük a válaszadókat, hogy egy, az iskolai osztályzatokhoz hasonló 1–5 közötti skálán (ahol az 1 jelentése: egyáltalán nem, az 5: teljes mértékben) értékeljék, hogy ezek mennyire magyarázzák jogkövető magatartásukat. Az alternatív magyarázatok reflektálnak a jogkövetés különféle elméleteire, így azok tesztelését is lehetővé teszik. Az alternatív magyarázatokat úgy állítottuk össze, hogy alkalmasak legyenek a jogkövetés különféle, gyakran egymással ellentétes elméleteinek³³ tesztelésére is. Az egyes alternatív magyarázatokat és azok átlagértékeit mutatja be az 1. táblázat.

³² Talán az idegen, „olyan hivatalos embernek” tűnő, válaszainkat lejegyző kérdezőnek azt mondjuk, amiről úgy véljük, hogy hallani akar. Függetlenül a valóságtól, esetleg éppen eltakarandó azt. Ezzel kapcsolatos hipotézisem nem az, hogy ez minőségileg sajátos magyar jelenség, hanem az, hogy mennyiségileg (számában és mértékében) a nemzetközi átlagnál jóval nagyobb mértékű.

³³ Csak két ellentétes felfogást felvillantva: 1) azért követik a jogot, mert el kívánják kerülni a szankciót (egyfajta racionális mérlegelést feltételezve), avagy 2) morális okokból követik a jogot, akkor is, ha az ellentétes az érdekeikkel, és – még a várható szankciót figyelembe véve is – jobban járnának a jogsértéssel. Utóbbi oka lehet, hogy a norma tartalmával egyetért valaki, vagy az, hogy úgy véli, a jogszabályokat mindenkor be kell tartani, még akkor is, ha annak tartalmával nem ért egyet. Ezeket az alternatív elméleteket és a releváns empirikus adatokat részletesen elemzi Boda Zsolt e kötetben szereplő dolgozata.

1. táblázat. Válaszok a jogban előírt magatartás okaira vonatkozó kérdésre

<i>Állítás: Azért dohányzom itt, a megállótól távolabb, mert...</i>	<i>Átlag³⁴</i>
nem akarok büntetést fizetni.	3,63
megszégyenítőnek tartanám, ha mások előtt bírságnálnak meg.	2,84
egyetértek ezzel a szabállyal, és ezért tartom be.	3,52
a jogszabályokat általában be kell tartani, ezért tartom be ezt is.	3,43
nem akarom, hogy esetleg valaki megjegyzést tegyen rám.	2,65

Látható, hogy a szankció szerepe a legjelentősebb. Még élesebben mutatkozik meg ez abban, hogy arra a kérdésre: „Akkor is betartaná-e a jogszabályt, ha egyáltalán nem lenne szankció?” a válaszadók több mint kétharmada tagadólag válaszolt. Igazán azonban az a tény megdöbbsentő, hogy azoknak, akik teljes mértékben egyetértenek a jogszabállyal 57%-a úgy nyilatkozott, hogy szankció híján a szabályt nem tartaná be. Lehet ez a válaszadók „gondolkodásában” megjelenő inkonzisztencia jele, de lehet egy szélsőségesen individualista, illetve anómiás attitűd kivételése is, amely szerint „ugyan teljesen egyetértek egy szabály tartalmával, ám amennyiben az nekem a legkisebb kellemetlenséget is okozza, nem tartom azt be, hacsak a szankció erre rá nem kényszerít”. A jelenség mindenképpen további kutatást igényel.

A válaszadók közötti eltéréseket vizsgálva úgy tűnik, hogy az idősebbek sokkal inkább, a fiatalok sokkal kevésbé értenek egyet azzal, hogy a jogszabályokat általában be kell tartani. További elemzés kimutatja azonban, hogy ez általános életkori sajátosság (nem pedig az újonnan belépő generációk gyengülő jogkövető attitűdjére utal). Jellemző, hogy a jómódúak és a kifejezetten szegények (ezeket az adatokat a kérdezők becsülték) kevésbé érzékenyek a pénzbeli szankcióra – gyaníthatóan, mert előbbieik számára nem jelent nagy megterhelést, utóbbiak pedig úgy vélik, nem tudják rajtuk a bírságot behajtani. Némileg meglepő ugyanakkor, hogy a magasabb státusú válaszadók számára a buszmegállóban álló, ad hoc csoport véleménye (egy tisztán jogon túli tényező) szignifikánsan fontosabb volt, mint másoknak.

Az eredmények értelmezése kapcsán azonban fontos hangsúlyozni, hogy azok a kérdézési szituáció sajátosságai miatt nem extrapolálhatók, nem alapozhatnak meg általános kijelentéseket a magyar társadalomnak a jogkövetéssel kapcsolatos motivációira nézve. A következőkben éppen ilyen, általánosíthatóbb adatok gyűjtésére törekszünk az említett OTKA-kutatás keretében végzendő, reprezentatív országos kérdőíves adatfelvétel keretében.

A jogkövetés okait némileg más aspektusból, ám országos reprezentatív mintán vizsgálja Berkics.³⁵ Módszertanilag alaposan kidolgozott kérdésükkel a normakövetésnek a pszichológiában tételezett három lehetséges okát kísérelték meg tesztelni: a

³⁴ Az átlagérték azt mutatja meg, hogy összességében-átlagosan milyen mértékű az egyetértés abban, hogy az adott tényező fontos motiváció a jogkövetésben a válaszadó esetében. Minél magasabb ez az érték, annál többen tulajdonítanak nagy jelentőséget az adott tényezőnek.

³⁵ BERKICS Mihály: „Laikusok és jogászok nézetei a jogról” in HUNYADY György – BERKICS Mihály: *A jog szociálpszichológiája: A hiányzó láncszem* (Budapest: ELTE Eötvös 2016).

szankciókerülést, mások („fontosnak tartott emberek”) mintájának követését, illetve a jogkövetés általános normáját. A vizsgálat során kiderült, hogy mások mintájának követését (legalábbis a szerzők által megfogalmazott kérdéssel) elenyésző arányban választották a válaszadók. Mintegy 54%-uk jelölte meg jogkövető magatartása okaként a szankciótól való félelmet. Ám amikor a kérdés arra vonatkozott, hogy vajon „mások” miért követik a jogot, akkor ez az arány már 70%-ra növekedett. Ráadásul ezek az arányok lényegében egy külön felvett diplomás mintában is megismétlődnek, sőt még erőteljesebben vannak jelen (53% és 81%).

Szólnunk kell azokról a – jogtudományban sajnálatosan ismeretlen – kutatásokról, amelyek Hunyady György vezetésével az ELTE Pszichológiai Intézetében zajlottak az utóbbi években, s amelyek az empirikus adatok valóságos tárházát nyitják meg, részben kitűnő kutatási összefoglalók, részben nagyon fontos empirikus adatok közlésével. Ez utóbbi szempontból is Berkics kutatásai tűnnek revelatív erejűnek. Csak néhány meghatározó gondolatot kiemelve:

Elképesztő méretű az értékinkonzisztencia a legalapvetőbb jogi kérdésekben. Ezt igazolják a különféle statisztikai elemzések (elsősorban: faktoranalízis), amelyek egy mögöttes értékrend feltárására irányulnak, a nemzetközi tapasztalatok szerint viszonylag jó eredménnyel. Ugyanez a vizsgálat a magyar adatokon lényegében nem hoz eredményt. Egy kézzelfoghatóbb adattal is jelezve a problémát: a reprezentatív minta válaszadóinak mintegy 73%-a (!) értett egyszerre egyet azzal az állítással, hogy: „Jogai csak annak legyenek, aki a kötelességét is teljesíti” és azzal, hogy: „Vannak olyan szabadságjogok, amelyek mindenkinek egyenlően kijárnak.” Még megdöbbentőbb, hogy az egyetlen kérdéssorban, tehát egymás után maximum egy-két perccel feltett két állítással („Inkább ítéljük el valakit ártatlanul, mint hogy a bűnöst futni hagyjuk” és „Inkább hagyjunk futni száz bűnöst, mint hogy tévedésből elítéljük egy ártatlant”) egyszerre értett egyet a lakossági minta 38%-a, sőt a diplomás minta 20%-a is, sőt a jogász minta 5%-a is.

A jog szervezeti értelemben vett intézményei (bírság, rendőrség, jogalkotó szervek) iránti bizalom mérése, a bizalmat esetlegesen meghatározó szociodemográfiai és egyéb, szociálpszichológiai (például általános értékrend, félelmek mintázatai) tényezők hatása a bizalomra. Ezt tekintve azt találták, hogy a politikával „fertőzött” szervek (elsősorban a Parlament, kormány) iránti bizalom nagyon alacsony, míg a „tisztán jogi szervek”, elsősorban a bíróságok iránti bizalom átlag feletti.

A rendszer elfogadottságát (az ún. rendszerigazolást) is vizsgálja Berkics, számos korábbi vizsgálat alapjain. A rendszerigazolás abban áll, hogy a társadalomban alul lévők is elfogadják, hogy a társadalom alapvetően igazságos módon működik – ezzel pedig elfogadják saját helyzetüket is. A rendszerigazolás így meghatározó jelentőségű a társadalmi stabilitás szempontjából. Berkics jelzi, hogy a magyar társadalom meghatározó jellemzője, éles ellentétben más, nyugati társadalmakkal a rendszerigazoló attitűd határozott hiánya, az általános „igazságtalanság-élmény”. Ez jelenik meg az igazságosságra vonatkozó kérdésekre [utaljanak azok konkrét jelenségekre (például anyagi sikeresség oka, a gazdasági verseny megítélése), vagy általánosabb kérdések-

re] adott negatív válaszokban.³⁶ Ezenfelül „a megkérdezettek igazságtalanság-élménye valamiféle belenyugvó passzivitással társul”.³⁷

A jogrendszerrel kapcsolatos attitűdök magyarázatát is keresi Berkics. Ezek közül azok – a nemzetközi szakirodalmat követő – vizsgálódások tűnnek a legérdekesebbeknek, amelyek egyéb kulturális jellemzőkből kísérlék meg magyarázni a magyar jogi kultúra egyes sajátosságait (jogi értékek választása, intézményi bizalom stb.). A magyarázó változók között így megjelennek a különféle félelmeket firtató kérdések, vagy általánosabb értékrendre vonatkozó kérdések.³⁸ Ám ezek – a máshol jól működő magyarázatok – nem mutatnak erős összefüggést a jogi attitűdökkel. Elsősorban azért, mert a félelmek alakulását, és főként az általános értékrendet tekintve szintén nem lehet megragadni világos mintázatokat. Ezek is rendkívül konfúzusak az egyes egyének és így természetesen a társadalom szintjén is.

A fenti adatok (az intézményi és az ún. interperszonális bizalom alacsony szintje, az értékek nemzetközi összehasonlításban is kiugróan erőteljes inkonzisztenciája, stb.) egy rendkívül anómiás társadalom képét rajzolják fel. Más megfogalmazásban, hiányzik – az utóbbi évek gyakran emlegetett szakkifejezésével – a „társadalmi tőke”, amely oly fontos egy jól, hatékonyan működő társadalom szempontjából.³⁹ Alighanem ebben a kontextusban kell értelmezni a jogi kultúrát is, amely ennek a kultúrának a része, bizonyos értelemben „terméke” is. Jómagam másutt⁴⁰ azzal érveltem, hogy az értékeknek és meggyőződéseknek ez a kaotikus világa valójában a magyar történelem lenyomata. Lenyomata egyfelől azért, mert évszázadokig idegen, elnyomó hatalmak működtették az államot, ami magyarázza az államtól és jogtól való elidegenedett viszonyt. Másfelől pedig az utóbbi évszázad egymást követő rendszerei legitimitását elsősorban sajátos ideológiájuk adta. Ez az ideológia, amelyet pedig – talán az 1990–2010 közötti időszak kivételével – a dominánsan centrális állami-politikai kontroll alatt álló iskolarendszer és média erőteljesen terjesztett, minden esetben az előző rezsim és annak ideológiája éles tagadására épült. Ezek egymásra rétegzett ellentétes értéktartalmak, amelyeket az érintettek valamiféleképpen magukban hordoznak, majd így adják tovább gyermekeiknek, akik azután újabb réteget kapnak még hozzá. Ebben

³⁶ Berkics idézi a Gallup kutatásait, Hunyady és mások eredményeit, amikor bemutatja, hogy a válaszadók nagyobb arányban tulajdonítják a sikert a tisztességtelenségnek és kapcsolatoknak, mint a tehetségnek és kemény munkának, olyannyira, hogy a leginkább „érdemes” gazdagoknak a szerencsejátékok nyerteseit tartották. Figyelemre méltó, ám itt részletesen nem bemutatható Berkicsnek az az elemzése, amely a rendszert elutasítók körén belül elkülöníti az aktív és passzív (cinikus) csoportokat.

³⁷ BERKICS (35. l.) 415.

³⁸ A vizsgált értékek: szabadság, egyenlőség, hagyományörzés, modernizálás, környezetvédelem, rend, demokrácia, türelem, szociális biztonság, gazdasági hatékonyság, tekintély, hit. Tizennyolc félelemre kérdeztek rá. Így pl. nem tudja fizetni a számláját, elveszíti megélhetését, megbetegszik, és nem kap megfelelő egészségügyi ellátást, becsapja egy nagy cég, betörés, lopás áldozata lesz – hogy a legfontosabbakat említsük.

³⁹ Lásd erről és ennek politikai, jogi vonatkozásairól: BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában* (Budapest: Argumentum – MTA TK Politikatudományi Intézet 2013).

⁴⁰ GAJDUSCHEK György: „Miert engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jogoknak?” *Jogtudományi Közöny* 2016 (megjelenés alatt).

a szélsőségesen szervesen⁴¹ történelmi fejlődésben szinte képtelenség is egy szilárd, egységes, és kifelé nyíltan képviselhető értékrendet kialakítani.⁴²

A jogi kultúra hazai empirikus kutatását minden bizonnyal töredékesen és esetlegesen áttekintő rész lezárásaként arra is utalok, hogy számos más területen folytatott kutatás is érinti a jogtudat kérdését, illetve az ott megszerzett ismeretek a jogtudat szempontjából is értelmezhetőek, hasznosíthatók. Ilyenek mindenekelőtt az értékrendre vonatkozó legkülönbébb kutatások – a társadalom egészében, vagy egyes jelentős csoportjaiban, különösen a fiatalok körében.⁴³ Ennek még vázlatos bemutatása is túllépné e dolgozat kereteit, csakúgy, mint a számos érintkező szociológiai kutatási területre (például szocializáció, bizalom) való kitekintés. Talán különös kiemelés érdemelne e területen a Tárki kutatásai, amelyek részben önálló adatfelvételeken, részben nemzetközi együttműködés magyar tagjaiként végzett kutatások alapján számos aspektusból vizsgálják a magyar társadalmat, a kijelentéseknek nemzetközi összehasonlító adatokkal adva súlyt.⁴⁴

3. NEMZETKÖZI ÖSSZEHAJONLÍTÓ JOGTUDAT-KUTATÁSOK

A hazai kutatások mellett viszonylag sokat megtudhatunk azokból a nemzetközi kutatásokból is, amelyek a közép-kelet-európai régió jogtudatára, jellemzőire vonatkoznak; elsősorban akkor, ha e kutatásoknak Magyarország is része, de akkor is, ha azok a régió sajátosságaira nézve tesznek megállapításokat.

Mindenképpen érdemes kiemelni Marina Kurchiyan kutatásait, illetve a részvételével készült, témában megjelent, számos releváns dolgozatot tartalmazó kötetet.⁴⁵ Kurchiyan azt hangsúlyozza, hogy a régió jogi kultúrája alapvetően eltér a *mainstream* kutatásokban tipikusan megjelenő angolszász – észak-amerikai jogi kultúrától. Utóbbit a jog pozitív, míg előbbit a jog negatív imázsa jellemzi. A posztkommunista országokban a jognak egy olyan negatív imázsa alakult ki (az állampolgárok nem bíznak a jogban), amelyet a tények nem tudnak áttörni. Ezek a kutatások meglehetősen jó képet adnak a joggal kapcsolatban rögzült általános kulturális toposzokról, amelyeknek része, hogy a jogintézményekben és a jogban általában nem lehet meg-

⁴¹ Mert nem egyszerűen – ez előzővel kapcsolatban nem állás értelmében vett – diszkontinuitás jellemzi, hanem az előző tagadása.

⁴² Úgy vélem, hasonló diagnózist ad Hörcher Ferenc is e könyvben megjelent dolgozatában.

⁴³ Lásd pl. Váriné kutatásait a fiatalok értékrendjéről, szocializációjáról. Különösen VÁRINÉ SZILÁGYI IboIya: *A jogtudatról – alulnézetben: tizenévesek jogtudata és jogi érzékenysége* (Budapest: L'Harmattan 2010).

⁴⁴ Pl. KELLER Tamás: *Magyarország helye a világ értéktérképén* (Budapest: TÁRKI 2009); Johanna Giczi – Endre SIK: *Trust and Social Capital in Contemporary Europe* (European Social Report) (Budapest: Tárki 2009) 63–81.

⁴⁵ Denis J. GALLIGAN – Marina KURCHIYAN (szerk.): *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience* (Oxford: Oxford University Press 2003). Kurchiyan fontosabb munkái: Marina KURCHIYAN: „The Illegitimacy of Law in Post-Soviet Societies” in uo. 25–47; Marina KURCHIYAN: „Perception of Law and Social Order: A Cross-national Comparison of Collective Legal Consciousness” *Wisconsin Journal of International Law* 2011/2, hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2013/01/Kurkchiyan.pdf. Továbbá: Denis J. GALLIGAN: „Legal Failure: Law and Social Norms in Post-Communist Europe” in GALLIGAN–KURCHIYAN 1–24.

bízni, az egy ellenséges entitás, az állampolgárok a jogra nem tudnak hatni, azt legfeljebb megkerülhetik.⁴⁶ Ezek a kutatások olyan alapvető kérdéseket vetnek fel, amelyek további vizsgálódást igényelnek.

Más jellegűek, talán inkább a belső jogi kultúrára utalnak, illetve kultúrán túli intézményi aspektusokat is érintenek azok az összehasonlító kutatások, amelyek leggyakrabban, bár nem kizárólag az Európai Unió jogának érvényesülését vizsgálják különféle aspektusokból. Ezt illetően különösen jelentősnek tűnnek Gerda Falkner kutatásai, aki azt vizsgálta, hogy a tagállamok milyen stratégiákat követnek az EU-jog megvalósítása (ami itt többet jelent annál, ahogyan általában az „implementáció” fogalmát értelmezik, mert ez a tényleges megvalósításra utal) kapcsán.⁴⁷ Az EU 15-ök esetében háromféle stratégiát azonosított, ám a posztoszocialista országok belépésével ezt egy újabb kategóriával kellett kiegészíteni, aminek a „csak papíron létező jog” (*law of dead letters*) elnevezést adta.⁴⁸ Lényege, hogy ezek az országok minden ellenállás és probléma nélkül átveszik az EU-jogot és azt hazai jogként működtetik, ami a *de facto* végrehajtás hiányát jelenti. Ez azonban nem a nemzeti érdeket követő, „fű alatti” ellenállás tudatos eszköze, hanem csak arról van szó, hogy az átvett EU-jog osztozik a hazai jog sajátjaiban.

Részben ehhez kapcsolódnak azok a kutatások, amelyek a formális és informális intézmények sajátos konstellációjára utalnak. Nevezetesen arra, hogy a formális intézmények, így a jogi szabályozás is „formálisan”, elvileg, látszólag, esetleg működnek, ám a valós folyamatokra gyakorta kevésbé hatnak. Mindezt leginkább explicit formában Dimitrova kutatásai ragadják meg,⁴⁹ de ugyanazt a jelenséget érzékelt például Nunberg⁵⁰ már jó egy évtizeddel korábban, s magam is számos dolgozatban utaltam erre.⁵¹ A fentieknél jóval általánosabb szinten elemez a rendszerváltás utáni országok helyzetét vizsgáló, több kiemelkedő társadalomtudós által irt munka.⁵² Ez az elemzés megmutatja azokat a mechanizmusokat és – elsősorban politikai és kulturális –

⁴⁶ Az Egyesült Királyságban és Norvégiában végzett adathelyettesítő lengyel és bolgár adatokkal összevetve azt találták, hogy előbbieket sokkal nagyobb arányban tiltakoznának egy számukra nem elfogadható jogszabály ellen, míg utóbbiak azt jobbra értelmetlennek látják, de nagyobb arányban hajlandók megkerülni a jogot. Ugyanebben a kutatásban azt is találták, hogy keleten sokkal inkább ragaszkodnak a részletes szabályozáshoz, annak merev betartatásához, miközben maguk erre kevésbé hajlanak, és nem is bíznak a mások általi betartásban sem. Ez egyébként kísértetiesen hasonlít Kulcsár jó évtizeddel korábbi megállapításaihoz, vagy Sajó értelmezéseihez. Lásd KULCSÁR (15. lj.) 527–532; SAJÓ (30. lj.) 699. Nem nehéz észrevenni a hazai igazságosság-kutatásokkal való logikai, s valószínűsíthetően meglévő empirikus kapcsolatot sem.

⁴⁷ Ulrich SEDELMEIER: „Europeanisation in New Member and Candidate States” *Living Reviews European Governance* 2011/1. 26.

⁴⁸ Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008/2. 293–313.

⁴⁹ Antoaneta DIMITROVA: „The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shell?” *Journal of European Public Policy* 2010/1. 137–148.

⁵⁰ Barbara NUNBERG: „Administrative Change in Central and Eastern Europe: Emerging Country Experience” in uő. (szerk.): *The State after Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe* (Washington, DC: World Bank 1999) 237–272.

⁵¹ Pl. GAJDUSCHEK György: „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 29–49.

⁵² Jon ELSTER – Claus OFFE – Ulrich K. PREUSS: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press 1998).

tényezőket, amelyek lehetetlenné teszik szilárd és valójában működő formális intézmények (egyebek mellett jogszabályok) kialakítását. A jogszabályokat azok megalkotói sem gondolják igazán komolyan, bármikor megváltoztathatják azokat, ami azután a jog által biztosítandó kiszámíthatóság helyett épp annak ellenkezőjét generálja.

Nem szabad elfelejteni, hogy mint arra számos hazai (például Sajó) és külföldi (például Kurchiyan) szerző is utal, a jogtudat, a jogi kultúra nem elszigetelt jelenség sem az egyén, sem a társadalom szintjén. Éppen ellenkezőleg. A jogi kultúra egy általánosabb, komplex rendszer része, és ilyenként szoros összefüggést mutat számos más tényezővel. A legnyilvánvalóbb e tekintetben a politikai kultúrával való kapcsolódása, ami például az alkotmányjog esetében szinte szétválaszthatatlan. A demokráciához, a jogállamiság értékeihez, általában az államhoz való viszonyulás összefüggése a joggal kapcsolatos attitűdökkel talán nem is érdemel magyarázatot. Ez azonban azt jelenti, hogy az e területen folyó kutatások eredményei a jogi kultúra kutatásaiba is becsatornázhatók.⁵³ Az állampolgári aktivitásról rendkívül alapos, és Magyarországra nézve lesújtó képet nyújt például Hoskins és munkatársai nemzetközi összehasonlító kutatása.⁵⁴ A szerzők négy dimenzióban (értékek, direkt politikai tevékenység, közösséghez tartozás, civil aktivitás) vizsgálták a civil, illetve állampolgári aktivitás mértékét tizenkilenc országban, majd ebből egy összegzett indikátort képeztek. Az adatokat a 2. táblázat mutatja be. Jól látható, hogy Magyarország szinte minden rangsorban az utolsó előtti helyek egyikén van, az összesített indikátort tekintve az utolsó.

Hasonlóképpen releváns lehet a szervezeti kultúrák országonként eltérő jegyeinek összehasonlító kutatásaiból kinövő, Hofstede nevéhez köthető, a legkülönfélébb problémakörök kapcsán hivatkozott „nemzeti kultúra” kutatása.⁵⁵ Hofstede a meglehetősen uniformizált magatartásszabályokat előíró IBM különböző országokban működő egységeiben jelentős eltéréseket tapasztalt a dolgozók magatartásában, illetve mentalitásában, ami kutatásainak megkezdésére indította. Kérdőíves módszerével végül négy olyan szempontot, dimenziót határozott meg, amelyek mentén az egyes országokban működő egységek alapvetően eltérnek, s amelyek a nemzeti kultúra sajátágaiként lennének azonosíthatók. Azt később – kínai kutatásai során – egy újabb, majd még később egy hatodik dimenzióval is kiegészítette, amelyek listája így a következő:

1) Hatalmi távolság index (némi leegyszerűsítéssel, amellyel a következőkben is élek): mennyire nagy a távolság a vezetők és beosztottak között; 2) Individualizmus – kollektívizmus: talán nem igényel különösebb magyarázatot; 3) Bizonytalanság-kerülés: mennyire tudják az adott kultúra tagjai tolerálni a bizonytalanságot. Ahol az

⁵³ A politikai kultúra máig meghatározó munkája: Gabriel ALMOND – Sidney VERBA: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press 1963). A demokrácia társadalmi-kulturális előfeltételeiről először: Seymour M. LIPSET: *Political Man: The Social Basis of Modern Politics* (New York: Doubleday 1960).

⁵⁴ Bryony HOSKINS [et al.]: „Measuring Active Citizenship in Europe” *CRELL Research Paper* 2006/4.

⁵⁵ Lásd pl. Geert HOFSTEDÉ: *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* (Thousand Oaks, CA: SAGE 2001); Geert HOFSTEDÉ – Gert Jan HOFSTEDÉ: *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill 2005); Geert HOFSTEDÉ: „Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values” *Administrative Science Quarterly* 1983/4. 625–629. Több könyvének hivatkozása meghaladja a huszonötözetret. (Összehasonlításképpen: Max Weber „Gazdaság és társadalom”-jára tizenhétézer hivatkozás esik.)

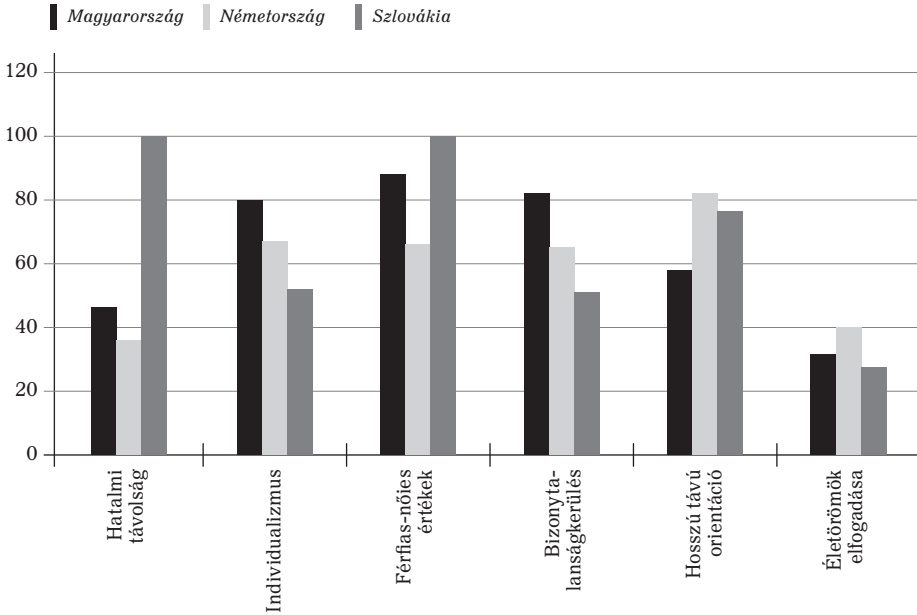
2. táblázat. Magyarország helye az állampolgársági aktivitást tekintve

Kompozit index	Értékek	Politikai aktivitás	Közösségi dimenzió	Civil társadalom
1. Norvégia	Svédország	Ausztria	Norvégia	Norvégia
2. Svédország	Luxemburg	Norvégia	Hollandia	Svédország
3. Dánia	Norvégia	Belgium	Svédország	Dánia
4. Ausztria	Finnország	Svédország	Egyesült Királyság	Belgium
5. Írország	Lengyelország	Dánia	Belgium	Ausztria
6. Belgium	Portugália	Luxemburg	Írország	Hollandia
7. Hollandia	Írország	Németország	Dánia	Egyesült Királyság
8. Luxemburg	Dánia	Írország	Németország	Németország
9. Németország	Ausztria	Hollandia	Ausztria	Franciaország
10. Egyesült Királyság	Németország	Görögország	Szlovénia	Írország
11. Finnország	Hollandia	Finnország	Luxemburg	Luxemburg
12. Franciaország	Olaszország	Spanyolország	Franciaország	Finnország
13. Szlovénia	Spanyolország	Szlovénia	Finnország	Szlovénia
14. Spanyolország	Egyesült Királyság	Olaszország	Spanyolország	Spanyolország
15. Portugália	Szlovénia	Egyesült Királyság	<i>Magyarország</i>	Olaszország
16. Olaszország	Franciaország	Franciaország	Portugália	Portugália
17. Lengyelország	Görögország	Portugália	Görögország	Görögország
18. Görögország	<i>Magyarország</i>	<i>Magyarország</i>	Olaszország	<i>Magyarország</i>
19. <i>Magyarország</i>	Belgium	Lengyelország	Lengyelország	Lengyelország

emberek nehezen tolerálják a bizonytalanságot, ott elvárják, hogy szigorú normák szabályozzák a mindennapokat, és nehezen tűrik az egyediséget, a szokásoktól, megszokottól való eltérést; 4) Férfias vs. nőies értékek: a férfias értékek ebben a kontextusban elsősorban a teljesítmény hangsúlyozása, a határozottság, a „hősiesség”, az anyagi javak preferálása. A nőies társadalmak kultúrájában nagyobb szerepet kap a kooperáció, a mások iránti figyelem és segítőkészség; 5) Hosszú és rövid távú orientáció; 6) Az életörömök elfogadása vs. annak társadalmi korlátozottsága: utóbbi arra utal, hogy a társadalom helyteleníti, ha valaki „jól érzi magát”.

A geert-hofstede.com/hungary.html weblapon megtekinthetők Magyarország adatai a fenti hat dimenzióban, sőt azok összevethetők számos más ország hasonló adataival. Az 1. ábra Magyarország jellemzőit Németországgal és a szomszédos Szlovákiával való összevetésben mutatja meg. Szembetűnő az individualizmus rendkívül magas értéke, mind a tőlünk nyugatra, mind a keletre fekvő szomszédjainkkal összevetve. Hasonlóképpen – bár nem ennyire kiugróan – magas a férfias értékek fontossága, és nemzetközi összehasonlításban a bizonytalanságkerülés is jelentős, noha ez a régió több más országában is a nemzetközi átlagnál jóval magasabb értéket mutat. Az életörömök tolerálása ugyanakkor meglehetősen alacsony, ami – jelzi a honlap – cinikus és pesszimista társadalom létét valószínűsíti, tapasztalatainkkal és jórészt más kutatásokkal egyezően. Meglepő lehet ugyanakkor, hogy a hatalmi távolság index egyáltalán nem magas, és – legalábbis e kutatás szerint – a magyar társadalmat nem jellemzi a rövid távú gondolkodás sem. Utóbbi a környező országokat általában is jellemzi, ám a hatalmi távolság index, a legtöbb régióhoz tartozó országban magasabb, mint Magyarországon.

1. ábra. Magyarország helyzete Hofstede indikátorai alapján



Talán érzékelhető, hogy Hofstede kutatásai, különösen azok rendkívül kiterjedt nemzetközi összehasonlító vetülete miatt relevánsak lehetnek a jogi kultúra vizsgálatában is. Ez egyfelől a dimenzióknak a jog szempontjából történő pontos értelmezését, és lehetőség szerint másodelemzéseket igényelne. Tudomásom szerint ilyen jellegű kutatás nem folyt Magyarországon, illetve ilyen publikációt nem találtam.

Végül, de nem utolsósorban érdemes utalni azokra a rendszeres, nemzetközi kutatásokra, amelyek között a jogtudattal kapcsolatban értelmezhető, sőt olykor kifejezetten a jogtudatra vonatkozó kérdések vannak. Ilyenek különösen a *World Value Survey* és a *European Social Survey*. Utóbbi rendszeresen tesz fel kérdést arra vonatkozóan, hogy az érintettek mennyire tartják fontosnak a jogkövetést magukkal és másokkal szemben, konkrétan milyen gyakran sértik meg a normákat, például a tömegközlekedési eszközökön bliccelve, gyanús eredetű dolgokat vásárolva, vagy az adóval manipulálva. Mennyire lennének hajlandók tanúskodni, egy elkövetőt azonosítani, látnak-e eltérést az igazságszolgáltatásban szegények és gazdagok, különféle etnikai csoportok esélyei között, stb. Ezek az adatok tehát széles nemzetközi összehasonlításban és idősorosan is (hogyan változott Magyarországon például az utóbbi évtizedben) elemezhetők.⁵⁶ Sajnos ezek átfogó, szisztematikus jogszociológiai feldolgozására sem történt kísérlet, tudomásom szerint.

⁵⁶ Egy 2013-as Eurobarométer adatfelvétel pedig kifejezetten a jogrendszer megítélésére irányult.

4. KÖVETKEZTETÉSEK HELYETT: AMI TUDHATÓ, ÉS AMI KUTATANDÓ

Ebben a dolgozatban mélyebb elméleti háttér felvázolása helyett arra törekedtem, hogy bemutassam a magyar jogtudat jobb megismeréséhez felhasználható empiriára alapozott tudományos munkákat, és lehetséges adatforrásokat, abban a reményben is, hogy néhányan talán kedvet kapnak egy-egy terület feldolgozásához. Mint minden szilárd lehatárolás nélküli munka, úgy ez is joggal vádolható azzal, hogy rendszerezetlen és némileg véletlenszerű, hogy mi kerül részletesebb bemutatásra, mi említésre, s mi talán még arra sem. Vállaltam ezt a tudományos szempontból talán elfogadhatatlan lazaságot azért, hogy a lehető legszélesebb merítésben mutathassam be az általam legfontosabbnak vélt munkákat.

A jogtudat témakörében, ahogyan az remélhetőleg e dolgozathoz is kiderült, számos megválaszolatlan kérdés, nagyon sok lehetőség, ám meglehetősen kevés kutatás van Magyarországon. Ez azonban részben érthető, hiszen kis ország vagyunk, amely viszonylag keveset költ kutatásra. Ráadásul ez a téma az alapvetően szövegjogi belső jogi kultúrában lényegtelennek tűnik, miközben a szociológiának is a perifériáján van. Szimptomatikus ugyanakkor a gyakorlati orientációjú, különösen a jogalkalmazás hatékonyságát növelő alkalmazott kutatások teljes hiánya.⁵⁷ Mély szakadék húzódik az írott jog, a formális jog intézményei és a tényleges társadalmi valóság között, melyet informális intézmények urálnak, amelyek gyakran a jog ellenében működnek.⁵⁸

Mindez szinte visszatükrözi az állampolgárok „tudathasadásos jogtudatát”. Nem bíznak az államban és az annak termékeként értelmezett jogban, de minden problémájuk megoldását attól várják. Nagyon részletes szabályozást, a szabályoktól való legkisebb eltérés szankcionálását, szigorú büntetéseket követelnek, ám amikor róluk van szó, akkor megkerülnék a jogszabályokat, és méltányos elbánást várnak el. Mindez egy szokatlanul pesszimista, cinikus és anómiás társadalmi kultúra közéjébe ágyazódik bele.

Ami a mögöttes értékvilágot illeti, azt tapasztaljuk, hogy hiányzik egy konzisztens értékrend – úgy tűnik általában is, és teljesen egyértelműen a jog legalapvetőbb elveit (alapjogok és kötelességek szerepe, az ártatlanság vélelme stb.) tekintve. Nem arról van szó (itt), hogy a társadalom megosztott (az egyes csoportok értékrendje élesen szemben áll egymással), hanem arról, hogy az egyes egyének szintjén sincs koherencia, s ebben a diplomások csak valamivel jobbak, sőt a jogászoknál is érzékelhető a letisztult jogi értékrend hiánya. A társadalom ugyanakkor egyetért abban, hogy

⁵⁷ Kántás Péter pl. így ír: „Senki nem vizsgálja [...] kerül-e sor egyáltalán a jogszabályban kilátásba helyezett szankciók alkalmazására, mi a helyzet a végrehajtásukkal, stb.” „Nem tudjuk, miként vélekednek minderről az érintettek, a szabályok címzettjei, a valóságos és a potenciális jogsértők: könnyedén kijátszhatók-e ezek a szabályok, vagy valóban komolyan kell venni őket? [...] van-e egyáltalán a közigazgatási eljárásoknak mérhető visszatartó ereje?” KÁNTÁS PÉTER: „Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez” *Belügyi Szemle* 2003/5. 45–65. 58. Tegyük hozzá, ez a hiány is egyedül csak Kántásnál problematizálódik.

⁵⁸ Gretchen HELMKE – STEVEN LEVITSKY: „Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda” *Perspectives on Politics* 2004/4. 725–740.

a társadalom igazságtalan, a rendszer „elfogadhatatlan”, de kevésbé hajlandók ezzel szemben tenni. Szinte mindenki úgy véli, hogy ő sokkal jobb, erkölcsösebb és jogkövetőbb másoknál (másokban nem lehet megbízni) – ami egy reprezentatív minta esetében nyilvánvaló önellentmondás.

Ahelyett, hogy egy rendkívül hosszú (ám így sem taxatív) listát kísérelnék meg felállítani a kutatási kérdésekről, inkább arra utalok, hogy ennek – az összességében valóban meglehetősen sötét – képnek az árnyalása, és főként a belső összefüggések, valamint a külső okok meghatározása lehet a kutatók jövőbeni feladata. A magyar jogi kultúra valódi értelmezéséhez azonban elengedhetetlen, hogy azt nemzetközi összehasonításban tudjuk értelmezni. Gyakran előfordul, hogy amin saját értékrendünkben kiindulva elszörnyülködünk, az valójában általános, nemzetközi tendencia. Sajnos azonban több jel is arra utal, hogy a fent említett anomáliákat tekintve Magyarország valóban rosszabbul teljesít nemzetközi összehasonlításban is, ám mindez további kutatásokat igényel, ahol nyilván a magyar kutatóknak kell igazodniuk a nemzetközi adatfelvételekhez.

Mindez egy ambiciózus és érdekes alapkutatói tervet jelöl ki, amely azonban – ideális esetben – pozitív gyakorlati, társadalmi eredménnyel is járhat. Ez egyfelől a rendkívül negatív helyzet javítását célzó megfelelő lépések megformálását jelentheti, ám reálisan inkább egy olyan jogrendszer (ezalatt nem csak és nem elsősorban az írott jogot értve) kialakítását segítheti, amely figyelembe veszi, és lehetőség szerint alkalmazkodik a sajátos hazai jogi kultúrához.

A JOGRENDSZER MINT A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS INFRASTRUKTÚRÁJA

A magyar jogalkotó sajnos rendszerint nem teremti meg a sikeres gazdaság jogi infrastruktúráját. Ehhez ugyanis szükség lenne stabilitásra, kiszámíthatóságra, a gazdasági racionalitás figyelembevételére, az adminisztrációs terhek tűrhető szinten tartására. Ehelyett sajnos inkább a voluntarizmus, a visszamenőleges hatályú jogalkotás, a gazdasági érdek démonizálása és a magas adminisztrációs terhek jellemzőek. A magyar gazdasági jog nagyrészt befelé fordul, vagyis nincs tekintettel arra, hogy a mi jogrendszerünk versenyben van más nemzetek jogrendszerével a gazdasági előnyökért. Általában jellemző a szabályozási kudarcokat figyelmen kívül hagyó túlzott bizalom az adminisztratív szabályozókban, és ezzel párhuzamosan egy erős bizalmatlanság a piac, a polgári jog, a bíróságok és a választott bíróságok iránt. Az előzőekből fakadóan általános jelenség a túlszabályozottság és a fogyasztóvédelmi túlsúly. A 2010. őszi alkotmánymódosítás óta hiányoznak a törvényhozóval szembeni tulajdonvédelem hatékony hazai eszközei, ami a kapitalista gazdálkodás alkotmányos garanciáit kérdőjelezi meg.

A jelen fejezetben a magyar jogrendszer és a gazdaság viszonyáról fogunk szólni, természetesen a témát messze nem kimerítve.¹ Egyes idetartozó konkrét kérdéseket más fejezetekben tárgyalunk: a (gazdasági) jogalkotás előkészítését és a sarkalatos törvények gazdaságpolitikai témákra való használatát a sarkalatos törvényekről szóló fejezetben (Jakab András és Szilágyi Emese munkája), a jogbiztonság és a korrupció kérdését külön fejezetekben (Nagy Csongor István, illetve Ligeti Miklós írása), a munkajog gazdasági hatásait az új Mt.-re vonatkozó fejezetben (Kun Attila elemzése).² Itt néhány olyan általános jellegzetességet tárgyalunk, amelyek a viszony általános megértéséhez szükségesek.

A gazdaság fogalmát itt – közgazdaságtanilag roppant helytelenül – a pénzügyileg-vagyoniilag megragadható, GDP-vel, vagy a versenyképességi mutatókkal mért

¹ Az 1–3. pont szerzője Szalai Ákos, a 4. pont Jakab András munkája.

² A választottbíráskodást illetően az *MTA Law Working Papers* egyik tanulmányára utalnánk az olvasót: BORONKAY Miklós – ifj. WELLMANN György: „A választottbíráskodás helyzete Magyarországon” *MTA Law Working Papers* 2015/12. Lásd még jelen kötetben Nagy Csongor István tanulmányát a kérdéstről.

tevékenységekre fogjuk szűkíteni. Le kell szögezni, hogy a gazdaság helyesebb fel-fogása vagy a szűkös (nem csak anyagi-pénzügyi) erőforrásokkal való gazdálkodás, vagy a racionális ember (nem csak anyagi-pénzügyi) döntéseinek köre – mind a kettő szélesebb ennél. Az első esetében, sok a GDP-ben, versenyképességi vizsgálatokban helyet nem kapó erőforrás is vizsgálat tárgya kellene, hogy legyen – például a fizetett munka, házi- (pontosabban nem fizetett) munka, szabadidő és pihenés közötti idő-beosztás (hiszen az idő szűkös erőforrás). A racionális döntések pedig szintén messze túlterjednek a tipikusan „gazdaságinak” tekintett területen – a racionális döntések elmélete³ vizsgálja például a párkapcsolatok racionális döntés alapján megszülető, de nem „anyagi” kérdéseit,⁴ vagy akár a vallásgyakorlást⁵ is. Mi azonban itt a szűk értelemben vett „anyagi”, „vagyon” kérdésekre szűkítjük csak a figyelmünket.

Az elemzés alapja egy olyan 21 alkalomból álló, a Jogtudományi Intézetben szervezett beszélgetéssorozat volt,⁶ amely a gazdasági jog egyes fontosabb kérdéseit tekintette át. A résztvevők egy kerekasztal-beszélgetés műfajának megfelelően meglehetősen provokatívan, tömören és sarkosan fogalmazták meg véleményüket. Így itt nem is célunk az, hogy e beszélgetések alapján vázoljuk fel az egyes részterületek problémáit – arra az ilyen beszélgetések nem alkalmasak –, hanem csak az, hogy az ott felmerültek alapján olyan pontokat azonosítsunk, amelyek a magyar gazdasági jog, gazdasági szabályozás általános, több területen felbukkanó jellemzőinek tekinthetőek. Ezeket az eredményeket négy állítás köré szervezzük – ezek lesznek az egyes fejezetek tételmondatai.

Az első fejezeté: a magyar jogot gyakran kritizálják amiatt, hogy a gazdaság működéséhez szükséges feltételeket nem teremti meg. Problémát jelent a magas tranzakciós költség, illetve a teljesítési-adminisztrációs terhek magas szintje is. A közvetlen adminisztrációs, teljesítési költségnél fontosabb problémának tűnik a jogrendszer kiszámíthatatlansága, gyakori változása.

A második fejezeté: a magyar jogrendszer kapcsán úgy tűnik, a szabályozás terepe túl nagy: a gazdasági jog túl gyakran él tételes magatartási előírásokkal, túl kevésbé bízik a magánjog rugalmasabb megoldásaiban. Sőt, ezek a tételes előírások (kógens, félig kógens szabályok) a magánjogban is egyre nagyobb teret kapnak.

A harmadik fejezeté: a magyar gazdasági jog nagyrészt befelé forduló, szinte kizárólag a hazai igényekre koncentrál, nagyon ritkán veszi figyelembe, hogy versenyben áll más nemzetek jogaival, és ezért egy-egy magyar jogi, jogpolitikai döntés nemcsak a hazai gazdaság, társadalom számára fontos, hanem annak révén erőforrásokat is lehet az országba vonzani máshonnan, vagy éppen azok miatt erőforrások fordulhatnak más jogrendszerek, más telephelyek felé.

³ Lásd Jon ELSTER: *A társadalom fogaskerekei* (Budapest: Osiris 2011).

⁴ Lásd Gary S. BECKER: *A Treatise on the Family* (Boston: Harvard University Press 1993).

⁵ Lásd Laurence R. IANACCONE: „Introduction to the Economics of Religion” *Journal of Economic Literature* 1998/3. 1465–95; Sriya IYER: „The New Economics of Religion” *INET Institute Working Paper Series* 2015/1; SZALAI Ákos: „Az egyházpolitika gazdaságtana” *Századvég* 2005/38. 3–55.

⁶ A projekt leírása elolvasható és a beszélgetésekről készült videók megtekinthetők itt: jog.tk.mta.hu/a-jogrendszer-mint-a-gazdasagi-fejlodes-infrastrukturaaja.

A negyedik fejezeté: a 2010. őszi alkotmánymódosítás óta hiányoznak a törvényhozóval szembeni tulajdonvédelem hatékony hazai eszközei, ami a kapitalista gazdálkodás alkotmányos garanciáit kérdőjelezi meg.

1. A JOGI INFRASTRUKTÚRA ÉS A GAZDASÁGI ÉRDEKEK

A gazdasági teljesítményre, vagy a versenyképességre ható tényezők közgazdaságtani modelljei meglehetősen sokszínűek. Nincs olyan elmélet, amely mögött szakmai közmegegyezés húzódna. A különböző gazdaságpolitikai iskolák, makroökonómiai modellek közötti vita nagyrészt éppen erre vezethető vissza. (A versenyképesség gyakran emlegetett fogalma pedig sokak⁷ szerint valójában jelentéskéretű – az aktuális alkalmazója által fontosnak tartott jellemzőkre koncentráció – kifejezés.) A gazdasági teljesítmény és a jogrendszer közötti összefüggések természetesen még kevésbé egyértelműek.⁸

E vitát természetesen itt lezárni nem tudjuk és nem is akarjuk. Még bemutatni sem – helyhiány miatt. A következőkben két olyan modellt emelünk ki, amelyek a makroszintű elemzés helyett a közgazdaságtan lényegesen jobban megalapozott mikroökonómiai összefüggésekből indulnak ki. Pontosabban: a normatív mikroökonómiából (közösségi gazdaságtanból, közpénzügyekből, jóléti gazdaságtanból). E szerint a cél a gazdasági-társadalmi szereplők közötti Pareto-javítás.⁹ Pareto-javításról akkor beszélünk, ha olyan változást sikerül elérni, amelynek csak nyertese-nyertesei vannak, vesztese nincs.¹⁰ A normatív mikroökonómia feltételezéseivel hasonlóan felteszük, hogy az ilyen lépések a gazdaság, a társadalom egészének is előnyösek lesznek.

A kiindulópont az, hogy helyesen értsük a változás fogalmát az előző definícióban. Változás alatt értünk mindent, ami elmozdulást jelent egy adott állapotból. A legfontosabb ezek közül az egyéni döntés. A gazdaságban, társadalomban azonban

⁷ Pl. Paul KRUGMAN: „Competitiveness – A Dangerous Obsession” *Foreign Affairs* 1994/2. 28–44.

⁸ Michael J. Trebilcock és Mariana Mota Prado pl. az országok szegénységét vizsgáló könyvükben nagyrészt az elmúlt néhány évtizedben a harmadik világban indult nemzetközi gazdaságfejlesztési programjainak stratégiáiból kiindulva hét egymásnak is ellentmondó, egymással is vitatkozó modellt mutatnak be, mindegyik kritikájával együtt. Lásd Michael J. TREBILCOCK – Marianna Mota PRADO: *What Makes Poor Countries Poor?* (Cheltenham: Edward Elgar 2012).

⁹ A két megközelítés közötti különbséget úgy lehet érzékeltetni, hogy a mikroökonómiai az egyéni döntéseket vizsgálja – míg a makroökonómia a gazdaság egészének, a gazdasági mutatók alakulásának elemzését tűzi ki célként. Ugyan a modern közgazdaságtan a módszertani individualizmus alapján, mindig az egyéni döntésekből próbálja levezetni a társadalmi (így a makrogazdasági folyamatokat is), de a makroökonómiában (különösen annak egyes iskoláiban) időként megjelennek olyan tényezők is, amelyek az egyéni döntésekből nem vezethetők le.

¹⁰ Ki kell emelni, hogy a Pareto-javítás e definíciója sokak szerint nagyon szigorú, hiszen a vesztesek léte eleve kizárja, hogy egy változás helyesíthető, hatékonyság-javító legyen. Eppen ezért a költség-haszon elemzéshez hasonló módon azt is helyesíthetőnek tartják, ha egy változtatással annak nyertesei többet nyernek, mint amennyit annak vesztese vesztenek. Ez az ún. Kaldor–Hicks-teszt, lásd pl. John CULLIS – Phillip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések* (Budapest: Aula 2003) 47–48. A mostani modelljeinkben azonban a két hatékonyságfogalom közötti különbség nem lesz zavaró – ezért megmaradunk az egyszerűbb Pareto-javulás vizsgálatánál.

az egyének döntései a többieket is érintik, ezért a Pareto-javítás azt követeli, hogy ez olyan lépés legyen, amelyhez – ha megkérdezzük erről őket – hozzájárulnának. Kooperálnának velünk, nem akadályoznák a lépésünket. A normatív joggazdaságtan alapmodelljei ezeket a felek számára kölcsönösen előnyös, vagy legalábbis egyik érintett számára sem hátrányos kooperációkat keresik. Ezek megteremtésében, elősegítésében látják a jogrendszer egyik legfontosabb funkcióját.¹¹

A két itt tárgyalandó modell Williamson tranzakciós költség elmélete, valamint Cooter és Schäfer innováció és tőke közötti kapcsolatra épülő magyarázata. Mindkettő Ronald Coase híres elméletére épül. Coase az 1937-es „A vállalat természete” című cikkében¹² fogalmazta meg először a felismerést, hogy amennyiben egy előbb említett változás (pontosabban a termelés) több ember, több erőforrás gazdájának együttműködését követeli, akkor pusztán az, hogy a változás kölcsönösen előnyös (vagy legalábbis egyiküknek sem hátrányos), még nem garantálja, hogy az létre is jön. Akadályozhatja ugyanis a kooperációt, a közöttük létrejövő tranzakciót az ún. tranzakciós költség. Ebben a cikkében Coase már kifejti, hogy amennyiben ez a költség a piaci tranzakciók során nagyon magas, és emiatt elmaradnak ilyen kölcsönösen előnyös lépések, akkor a felek hajlamosak az adott tranzakciót, kooperációt kivonni a piaci folyamatok köréből, és egy vállalaton belülré vinni.

A tranzakciós költségek csökkentése tehát azzal az előnnyel jár, hogy több kölcsönösen előnyös üzlet, kooperáció megy végbe. Ahhoz azonban, hogy ezt elérhessük, tudnunk kell, hogy mik is ezek a kölcsönösen előnyös lépéseket akadályozó tranzakciós költségek. Oliver E. Williamson az a közgazdász, aki a Nobel-díjat éppen azért kapta, mert a tranzakciós költség összetevőit azonosította, illetve megmutatta, hogy milyen technikákkal próbálják a gazdasági szereplők csökkenteni, elkerülni azokat (ezeket a technikákat nevezi gazdasági irányításnak, gazdasági kormányzásnak). Modellje¹³ szerint a tranzakciós költség akkor elriasztóan magas, vagyis annak szintje akkor akadályozza meg a kölcsönösen előnyös együttműködést, ha három tényező egyszerre jelen van:

1) erős az adott tranzakció idioszinkratikus eleme, vagyis ha valamelyik fél nem tartja magát az ígéretéhez, akkor azzal nagy kárt okoz a partnerének – elsősorban azért, mert nehéz megfelelő helyettést találni,

2) nem lehet minden helyzetet megfelelően rendező ún. teljes szerződést kötni (Williamson kifejezésével: nem teljes a racionalitás), ezért előfordulhat, hogy olyan helyzeteket, amelyek jelentős veszteséget okoznak valamelyik félnek, a szerződés nem rendez és

3) a felek félnek attól, hogy partnerük opportunistá, nem kooperatív módon viselkedne, vagyis egy ilyen a megállapodásban nem szabályozott, és nagy veszteséggel fenyegető helyzetben megpróbálna visszaélni a szorult helyzetükkel.

¹¹ Lásd a normatív Coase-tétel fogalmát Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2005) 107–109.

¹² Ronald H. COASE: „A vállalat természete” in uő.: *A vállalat, a piac és a jog* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2004).

¹³ Lásd pl. Oliver E. WILLIAMSON: „A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok szabályozása” *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás* 2007/2. 235–255.

A modell expliciten bemutatja, hogy a jogrendszer elsősorban a teljesebb szerződés megteremtésével tud segítséget nyújtani: ez a feleknek az előre nem (vagy utólag vitatott módon) szabályozott helyzetekben megfelelő megoldást kínál, megakadályozza, hogy az esetleg valóban opportunista módon eljáró fél a partnerének nagy veszteséget okozzon. Ilyen tranzakciós költséget csökkentő eszköz lehet a jog kezében az *ex ante* megfelelően kialakított diszpozitív szabályozás (megfelelően kialakított alatt az irodalom általában azt érti, hogy olyan, amelytől a feleknek csak ritkán kell eltérniük¹⁴), vagy a bíróságok *ex post* hatékony szerződésértelmezése (amely adott esetben a szerződés – például a gazdasági racionalitáson, a szokásokon alapuló – „értelmezését”, „kiegészítését” is magában foglalhatja). Ezeket az eszközöket pedig nemcsak a klaszszikus jogalkotás és bíróságok útján érheti el a jogrendszer, hanem sokszor szerencsés lehet az adott terület önszabályozására hagyatkozni, vagy éppen az adott területet esetleg jobban ismerő alternatív vitarendezési fórumokat – mindenekelőtt a választottbírókat – elismerni, erősíteni.

Másik modellünk, Robert Cooter és Hans-Bernd Schäfer modellje¹⁵ arra mutat rá, hogy a gazdasági növekedés egyik kulcsa, hogy az ötlet, az innováció és az annak megvalósításához szükséges tőke egymásra találjon, kooperáljon. Nagyon ritka az a helyzet, amikor ez a kettő egyazon személy rendelkezésére áll. De a jogrendszernek ekkor is van feladata: a tulajdon védelme, vagyis garantálnia kell, hogy sem az ötletet, sem a tőkét nem veheti el senki a „tulajdonostól”. Gyakoribb, hogy a két szükséges erőforrás külön kézben van. Ekkor közöttük valamiféle szerződés jön létre – ez az a helyzet, amit Williamson a piaci tranzakciók körében bemutatott, és amely egy megfelelően működő (tágra értelmezett – például a hitelszabályozást, zálogjogot is magában foglaló) „szerződési jog” megteremtését teszi szükségessé. Elképzelhető azonban, hogy a felek nem szerződéses úton akarják a kooperációt szervezni, hanem a Coase által már bemutatott, illetve Williamson által is az egyik legfontosabb gazdasági irányítási formaként elemzett vállalatban egyesítik erőforrásaikat – ez természetesen a vállalatok, a jogi személyiségek megfelelő szabályozását követeli meg.

A jog e modellek szerint elsősorban a felek közötti bizalmat pótló (azt megteremtő), a tranzakciós és teljesítési-adminisztrációs költségeket csökkentő, a kooperációt elősegítő infrastruktúrát jelent a gazdaság számára. A magyar gazdasági jogot érő kritikák legtöbbje is e célokra, pontosabban az azoktól való elmaradásra mutat rá. Nyilvánvalóan ilyen problémát jelenthet a magas (és felesleges) adminisztrációs, vagy teljesítési költség. Ezalatt azonban nem feltétlenül azt kell csak érteni, hogy egy-egy lépés (például a vállalatalapítás vagy egy termelő beruházás beindítása, egy szerződés kikényszerítése stb.) a magyar jogrendszerben többbe kerül, mint máshol, hanem legalább ilyen fontos a kiszámíthatóság – *jogi, szabályozási kockázat csökkentése*, ahogyan a pénzügyi irodalom nevezi. Az, hogy a magyar gazdaságban az adminisztrációs, a teljesítési költségek magasak lennének, nem is feltétlenül, pontosabban nem minden téren igaz.

¹⁴ Magyarul lásd COOTER–ULEN (11. l.) 231–235; SZALAI ÁKOS: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése* (Budapest: L'Harmattan – Széchenyi István Szakkollégium 2013) 485–488.

¹⁵ ROBERT D. COOTER – HANS-BERND SCHÄFER: *Solomon's Knot – How Law Can End the Poverty of Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press 2012).

1. táblázat. Magyarország helyezése a Doing Business 2016-os jelentésében

	<i>Helyezés</i>	<i>Százalékos elmaradás</i>
Cégalapítás	31	9,44
Építési engedély	37	30,94
Áramszolgáltatás	46	39,89
Ingatlanyilvántartás	17	19,80
Hitel	9	25,00
Kisbefektetők védelme	44	45,00
Adók költsége	43	26,94
Külkereskedelem	1	0,00
Szerződés	18	27,92
Csőd eljárás	45	49,42

Helyezés: Az EU-országok, az OECD-országok (leszámítva Chilit), a balkáni országok, Kína, Hongkong, Tajvan és Oroszország rangsorában

Százalékos elmaradás: A listában szereplő legjobb országtól való elmaradás

Az 1. táblázatban látható, hogy a Doing Business 2016-os vizsgálata szerint a gazdasági tevékenységhez igazán fontos szabályozók terén hol tart Magyarország – a többi uniós, OECD-országhoz, illetve a távolkeleti és a balkáni országokhoz viszonyítva. Látszik, hogy ebben az 52 országot tartalmazó listában a külkereskedelem, a hitel szabályozás és a szerződések kikényszerítésének gyorsasága, pontossága területén viszonylag előkelő helyen állunk. És – ha a Doing Business összeállítóinak szempontrendszerét tükröző értékelést nézzük – az elmaradásunk a legjobb értékelést kapó országtól a cégalapítás adminisztrációs terhei terén sem jelentős. Igazán magas adminisztrációs, teljesítési, tranzakciós költséget az építéshatósági eljárás, a társasági jogban, a kisbefektetők védelme és a csőd eljárás (pontosabban az amiatti alacsony megtérülés) okoz. Érdemes kitérni az adórendszer adataira. Ebben a lemaradás nem tűnik jelentősnek, bár a helyezésünk az egyik legrosszabb – itt azonban tudni kell, hogy az adórendszer kapcsán az elemzés a társaságokat terhelő adóterhet és az adminisztrációs-teljesítési költséget együtt értékeli. Így itt a társasági adó csökkentése jelentősen javította a helyzetet, míg az adminisztrációs-teljesítési költség továbbra is magas maradt.

A közvetlen adminisztrációs, teljesítési költségnél fontosabb problémának tűnik a jogrendszer kiszámíthatatlansága, gyakori változása. Amennyiben adott lépés jogi következményei beláthatatlanok, akár azért, mert az aktuális jog, joggyakorlat nem pontosan előre jelezhető, akár azért, mert félni kell attól, hogy az aktuális, ismert (és esetleg kedvező) szabályozás a későbbiekben könnyen változik, akkor ez is a bizalmat ássa alá, és ugyanúgy magas veszteségekkel fenyegetheti azokat, akik idioszinkratikus kooperációkba kezdenek (márpedig a nagy üzletek, nagyberuházások jelentős része ilyen). A jogrendszer ugyan soha nem teremthet teljes biztonságot, hiszen azzal a jogalkotás kezét kötné meg, a jogrendszer alkalmazkodóképességét, a változó közérdek érvényesítését lehetetlenítené el,¹⁶ de amennyiben visszaható hatályú törvények

¹⁶ Tegyük hozzá: ez az alkalmazkodóképesség fontos gazdasági követelmény is. A társasági jogban ismert érvelés szerint a sok tagból álló társaságok előszeretettel választanak olyan jogrendszert, amelynek kógens társasági jogi szabályozása várhatóan lépést tart a gazdasági-pénzügyi élet változásaival: anélkül, hogy a társaság alapdokumentumait, a tagok közötti szerződéseket módosítani kéne, a kógens sza-

születnek, vagy egy hosszabb kifizetésű projekt időtartama alatt annak jogi szabályozása jelentősen megváltozhat, az visszatérhet az ilyen, gazdaságilag roppant fontos elköteleződésektől.

Fontos leszögezni, hogy az itt adott gazdasági, piaci célrendszer nem kizárólagos: nem foglalkozik például elosztási, „igazságossági” kérdésekkel, egyedül azzal, hogy a kölcsönösen előnyös tranzakciók végbemenjenek. Nyilvánvalóan, más társadalmi-politikai érdekeket is figyelembe kell venni a gazdasági jogalkotás során.¹⁷ Az itt kiemelt probléma nem az, hogy e szempontok helyett másoknak adnak prioritást, hanem az, ha a vagyoni, profitszerzési (ha tetszik: gazdasági) célokat a jogalkotó, a jogalkalmazó, a jogrendszer kifejezetten démonizálja, vagyis nem olyan célként kezeli, amelyet *esetleg korlátozni kell* más fontos célok érdekében, hanem egyértelműen háttérbe szorítja. Kirívó példa, amikor maga a profitsökkentés, a gazdasági racionalitás (a kölcsönös előny keresése) korlátozása lesz a cél.

2. SZABÁLYOZÁS-KÖZPONTÚSÁG

A szabályozás olyan bevett fogalom a közgazdaságtanban, amelyet nehéz jogilag szabatosan megfogalmazni – leginkább talán a tételes magatartási szabályok fogalmával írható le. A jogrendszer azon elemeit foglalja ez magában, amikor a jogalkotó, a kormányzat nem a „piacra” bízta a tevékenységek szervezését, hanem maga akarja előírni, hogy mit szabad és mit nem. Ugyanakkor a szabályozás és a piac elhatárolása meglehetősen nehéz – elég jelentős a szürke zóna. A szabályozás fogalmának határait talán akkor láthatjuk, ha a szerződési és a kártérítési jog egy-két elemét vesszük szemügyre. Tilalmakat, magatartási előírásokat – természetesen – a szerződési jog is tartalmaz. Ezek között a legtöbb azonban nem tételes szabály, hanem generálklauszula: feltűnő értékaránytalanság, nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközés, tisztességtelen szerződési kikötés. Ezek pontos tartalmát a joggyakorlat, a bírósági döntések határozzák meg. Hasonlóképpen a deliktuális felelősség alapszabálya, amely a felróhatóságra épül, szintén egy a bíróság által megítélendő elővigyázatossági szintre hivatkozik. A közgazdaságtan szabályozásfogalmába ezek egyrészt beleférnek, mert ha világossá válik az, hogy milyen magatartást szankcionál a joggyakorlat, akkor mindegy, hogy azt a jogalkotó vagy a jogalkalmazó döntései miatt szankcionálja. Ugyanakkor nem véletlenül tekintette Hayek¹⁸ is a szabályozást megelőző, a piac működését lehetővé tevő (ha tetszik a tranzakciós költségeket csökkentő) intézménynek a szerződési és a kártérítési jogot. Ezek ugyanis nem korlátozzák, hanem inkább jogilag védik a spon-

bályok révén a jogrendszer idomítja azokat a változó elvárásokhoz. Lásd erről Lucian BEBCHUK – Alma COHEN – Allen FERRELL: Does Evidence Favor State Competition in Corporate Law? *California Law Review* 2002/6. 1775–1821; SZALAI ÁKOS: „Jogok versenye, jogok piaca” *Pázmány Law Working Papers* 2015/7. 17-18.

¹⁷ Léteznek olyan – elsősorban makrogazdasági modellek –, amelyek azt állítják, hogy az ilyen hatékonyságon kívüli szempontok figyelembevétele a GDP, a gazdasági teljesítmény javításához is vezethet. Az irodalom összefoglalásáért lásd pl. Federico CINGANO: „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth” OECD Social, *Employment and Migration Working Papers* 163 2014. 10–12.

¹⁸ Friedrich A. HAYEK: *Law, Legislation and Liberty* (London: Routledge 21998) 109.

tán, piaci, társadalmi gyakorlatot – elsősorban azért, mert a bíróság a döntései során általában jobban támaszkodik a piac, a társadalom által legitimált szokásokra (sőt a generálklauzulák értelmezésekor kifejezetten hivatkozik is olykor-olykor azokra), mint amilyen mértékben a jogalkotó figyelembe veszi azokat.

E fejezetben a fő állításunk az, hogy a magyar gazdasági jog jelentős részben még csak nem is ebbe a szürke zónába eső, hanem tisztán tételes magatartási előírásokkal él túl gyakran. „Túl kevésbé bízuk” a magánjogi megoldásokban, a piacban. És ez már magában a magánjogban is egyre nagyobb teret kap: ott is lassan túltengenek a tételes magatartási előírások, tilalmak.

Az előző fejezetben arról volt szó, hogy a jog annyiban lehet a gazdaság infrastruktúrája, amennyiben a tranzakciós és az adminisztrációs-teljesítési költséget alacsonyán tartja. Úgy tűnhet, hogy ez a korlátlan szerződési, gazdálkodási, vállalkozási szabadságot jelenti. Ugyanakkor ez a „szabadság” nemcsak azt követeli, hogy ne maradjon el kölcsönösen előnyös kooperáció, hanem azt is, hogy ne is lehessen a tranzakciókat valakire rákényszeríteni. Ugyanis nem kölcsönösen előnyös a tranzakció, ha valamelyik fél csak látszólag egyezik bele – például fenyegetés, vagy információs aszimmetria veszi erre rá.¹⁹ Létezik tehát gazdaságilag indokolt szabályozás. A kérdés ezért csak az, hogy mely területeken és mikor él ezzel az eszközzel a jogrendszer.

A magyar jogrendszer kapcsán úgy tűnik, a szabályozás terepe túl nagy. Mintha a magyar jogalkotó eleve abból indulna ki, hogy a polgári jogban adott lehetőségek nem elegendőek, nem nyújtanak kellő védelmet a feleknek. Ugyan az új Ptk. jó néhány korábbi felesleges szabályozást kivett a rendszerből (például egyszerűbbé tette a felelősségkizárást, vagy alapvetően kógens helyett diszpozitívva tette a társasági jogi szabályozást²⁰), de ugyanakkor annak szerződési jogi részét is átíratja a fogyasztóvédelmi szempontú szabályozás. Gyakorlatilag kettéválik a szerződési jog – a fogyasztói szerződések esetén ilyen magatartási szabályok tömegével korlátozza (legalábbis féloldalúan, vagyis eltérést csak a fogyasztó javára engedve) a szerződési szabadságot. Ezzel mintha azt demonstrálná a magyar jogalkotó, hogy nem bízuk a polgárok, a fogyasztók értékítéleteiben, nem meri rájuk bízni az őket érintő ügyek intézését.

A szabályozással nemcsak az a baj, hogy a felelősségvállalás alól mentesíti a polgárokat, és ennek hosszú távon igen súlyos következményei lehetnek. Rövid távon is nagy veszélyeket hordoz – egyrészt, ha a szabályok rosszak, másrészt, ha túlzott bizalmat keltenek. A magyar jogrendszerben mind a kettőre akad példa. A jogalkotók által alkotott *tételes szabályok lényegesen inkább ki vannak téve a szabályozói, kormányzati kudarcoknak, mint a bírósági jogalkalmazás*, amikor generálklauzulák alapján járunk el: a szabályozás sokkal könnyebben áldozatul esik a rövidtávú politikai haszonlesésnek, a politikai rendszerben rejlő egyéb torzításoknak, a járadék-

¹⁹ Érdemes kiemelni, hogy nem információhiányról beszél az irodalom, hanem a két (vagy több) fél információs szintjében megmutatkozó eltérésekről. Információhiány ugyanis akkor is fennáll, ha a felek kockázatokat vállalnak, kockázatokat osztanak meg egymás között – ami minden gazdasági és társadalmi tranzakció lényeges eleme.

²⁰ Tegyük hozzá: mint a 16. lj.-ben látszik, a társasági jog esetén – különösen a sok tagból álló társaságok esetén – komoly közgazdasági-hatékonysági indokok is szólnak a kógenca mellett.

vadászatnak (a lobbik önérdékkövető, a szabályozást a közérdektől eltérítő hatásának). Különösen feltűnő ez, ha azt vizsgáljuk, hogy az – esetleg helyes – szabályozási célok érdekében milyen eszközöket használ a magyar jogalkotó. Érdemes példaként a fogyasztóvédelem eszközeit számba venni! A nemzetközi gyakorlatban egyre inkább terjednek az olyan szabályozási gyakorlatok, amelyek adott célok elérésére ugyan alkalmasak, de ezt nem egyes versenytársakat (óhatatlanul) a piacról kizárva, másokat kivételezett helyzetbe hozva teszik. Ilyenek például az „alapbeállítások” (*default* megoldások definiálása, kötelezően ajánlandó alternatívák, diszpozitív szabályok).²¹ Ezzel szemben a magyar gyakorlatban szinte kizárólag bizonyos alternatívákat, termékeket, szolgáltatókat a piacról kizáró – adott esetben a piacot (gyakran a könnyebb ellenőrizhetőségre hivatkozva) monopolizáló, időnként a monopóliumot is államosító eszközöket találunk. (Félreértések elkerülése érdekében: ezeknek is megvan a maguk helye, előnye, időként valóban ezek jelentik a legjobb megoldást. Az állításunk csak annyi, hogy ezeket túl gyakran, a modern viselkedési közgazdaságtan eredményeit is alkalmazó „piackonfortabb” megoldásokat pedig szinte soha nem alkalmazzák.)

A szabályozásnak ráadásul *nem várt hatásai* is lehetnek, amelyek *olykor kifejezetten károsak* is lehetnek a megvédeni akart társadalmi csoport számára. Ilyen, amikor a szabályozás költségeit²² a szabályozott a megvédeni akart csoportra (például a fogyasztókra) hárítja. Ez történik például a hitelpiacon, ahol az adósok érdekében hozott, a hitelezőket megterhelő szabályok (például az adósmentés, az elszámoltatás) hatásai miatt a további hitelnyújtást fogják vissza – vagyis a már eladósodott fogyasztók megvédésének költségeit a hitelhez nem jutó, a jelenlegi adósokhoz hasonló, vagy éppen még rosszabb helyzetben levő fogyasztói csoportok fizetik meg. Másrészt hátrányos lehet a „megvédettek” számára a szabályozás akkor is, ha *túlzott bizalmat alakít ki*. Például amennyiben a kormányzat, a szabályozó aktív fogyasztóvédő (vagy más csoportot védő) szerepben tünteti fel magát, kemény és látványos szabályozási eszközökkel él, akkor könnyen kialakulhat az a kép, hogy a káros alternatívákat a szabályozás kizárja, a piacon maradók, ott elérhetőek biztonságosak. Konkrét példán: ha a hitelfelvevő azt látja, hogy a szabályozó beavatkozik a piaci folyamatokba, és betiltja a jenhitelt, akkor a devizahitelt felvevő kevésbé figyeli az elérhető alternatívák (euró- és frankhitel) tulajdonságait, kockázatait. Gondolhatja: ha a jenhitelezést megtiltották, mert veszélyes volt, akkor az euró- és a frankhitel nem lehet veszélyes, hiszen nem tiltották meg. E túlzott bizalom miatt olyan számára kedvezőtlenebb (kockázatosabb) alternatívákat választ, amelyeket szabályozás és az általa keltett bizalom hiányában (vagyis ha a jenhitel elérhető lett volna) nem választana.

²¹ Magyarul lásd Richard H. THALE – Cass R. SUSTEIN: *Nudge* (Budapest: Manager 2011); SZALAI (14. lj.) 566–571.

²² Tegyük hozzá: a szabályozás nem mindig jelent direkt többletköltséget a szabályozott számára. Elképzelhető pl., hogy a szabályozott iparág, szolgáltatás szereplői már eleve teljesítik az előírásokat, viszont komoly korlátot jelent a belépni szándékozók számára. Még erősebb belépési korlátot jelentenek az explicit vagy implicit kvóták, amikor a piacra kerülő mennyiséget szabja meg közvetve vagy közvetlenül a szabályozás. Nem véletlen, hogy a szabályozott iparágak részéről kifejezetten erős kereslet mutatható ki a szabályozás irányába. Lásd George J. STIGLER: „Az állami szabályozás elmélete” in George STIGLER (szerk. KERTESI Gábor): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok* (Budapest: KJK 1989) 325–352.

3. A NEMZETKÖZI VERSENYRE ADOTT VÁLASZOK

Az eddigi fejezetekben implicit módon azt kérdeztük, hogy a magyar jogrendszer megfelelő válaszokat ad-e a magyarországi kihívásokra. Az első fejezetben az volt a kérdés, hogy *a kooperációkat itt és most mi akadályozza*, és ezen mit segíthet a jogrendszer. A második fejezetben pedig az volt a kérdés, hogy a *mai magyar jogalkotást és jogalkalmazást mennyiben fenyegeti* a kormányzati kudarc, a rossz szabályozások veszélye, illetve milyen eséllyel lép fel megalapozatlan bizalom a szabályokat látva. Ugyanakkor egyetlen jogrendszert, így a magyart sem értékelhetjük úgy, mintha annak hatásai, hatálya véget érnének az államhatárnál, illetve ha az adott állam területén más jogok ne hatnának, ne lennének hatályosak. A magyar gazdaság működésére hat a német, az amerikai, az osztrák, a francia, a holland stb. jog is. És a magyar jog alakításakor sem tekinthetünk el attól, hogy a magyar jog a nem mai magyar viszonyok között is hat. A jogok ugyanis versenyben állnak egymással: vonzerőt jelenthetnek gazdasági tevékenységek számára. Segíthetik tőke, erőforrások országba áramlását: ma máshol levő erőforrások vélhetik úgy, hogy a magyar jogszabályok miatt érdemes áttelepülni. Hat a magyar jog külföldön. És fordítva: a ma itt működő erőforrások is átköltözhetnek máshova, ha ott a maguk szempontjából jobb szabályozási, jogi környezetet látnak – a külföldi jog hat a mai magyar erőforrásokra is. Természetesen ez a jogverseny-modell nem állítja, hogy minden jogi változás (a legapróbb is) erőforrás ki- és beáramlást indukál. Az erőforrás költöztetése ugyanis költséges. De amennyiben két jogrendszer közötti különbség jelentős, akkor már lehet, hogy felvállalják ezt a költséget is. Ráadásul, mivel a magyar jog az Európai Unió piacán belül él, így számolnia kell azzal, hogy a tőke, a munka, a szolgáltatás áramlásának szabadsága miatt az erőforrások költözése lényegesen egyszerűbb, mint egy klasszikus „zárt gazdaságban” volt.²³

Ráadásul a jogok közötti verseny nemcsak úgy hat a gazdasági teljesítményre, hogy azok miatt termelő erőforrások, tőke, munka stb. áramlik ki és be, hanem úgy is, hogy hazai szolgáltatások iránt teremthet exportkeresletet – vagy éppen magyar erőforrások importálnak máshonnan szolgáltatásokat a jogrendszer miatt. Elég csak a jogszolgáltatásra gondolni: ha egy jogrendszer vonzó (mint például az angol társasági, vagy kereskedelmi jog), az a jogászok, a helyi jogszolgáltatás iránti külföldi keresletet is növeli, és ezen keresztül (bár a termelés nem náluk folyik, csak a jogászok iránt jelentkezik pluszkereslet) a szolgáltatásexport is fellendül.²⁴

A jogverseny két gazdaságilag is legfontosabb formája ezért az erőforrások (így a termelés) megtelepedéséért folyó telephelyverseny, illetve a jog- (vagy fórum-)választás terén zajló verseny.

Úgy tűnik, a magyar jog gazdasági hatásainak elemzése (ha egyáltalán zajlik), jelen pillanatban megáll ott, hogy a mai magyar gazdasági szereplők, a mai magyar társadalom igényeinek mi felel meg. Ha a jogrendszer alapítói figyelnek külföldi megoldásokat, akkor azt elsősorban azért teszik, hogy transzplantációjuk esélyét meg-

²³ A mobilitást leíró modellekért lásd SZALAI (16. lj.) 2–13.

²⁴ Lásd erről részletesebben SZALAI (16. lj.) 14–18.

vizsgálják: van-e szükség azokra a mai magyar viszonyok között. Jó megoldásokat keresünk, amelyek *esetleg* megoldják a hazai gondokat. (És azután sokszor kiderül, hogy nem megfelelő megoldást találunk, nem megfelelően ültetjük át a magyar jogrendszerbe, stb.) A második lépés, vagyis hogy a máshol látott alternatívák (vagy esetleg azoknál is jobb megoldások) beemelése a magyar jogba azért is fontos lehet, mert az telephely-, vagy szolgáltatáskeresletet indukálhat, vagy legalábbis meggyőzi a ma itt működő erőforrásokat arról, hogy nem érdemes elmenni, ritkábban (szinte soha) nem merül fel. Egyetlen példán: a társaságalapításkor a kérdés nemcsak az, hogy könnyen tudjanak társaságot alapítani azok, akik ma Magyarországon vállalatot akarnak alapítani, hanem az is, hogy aki bárhol vállalatot akar alapítani, az itt tegye, és ne – mondjuk – Szlovákiában.

A nemzetközi verseny a jogrendszerben lévő szabályokat végső soron diszpozitívá teszi. Ezt az egyébként kógens jogszabályok értékelésekor soha nem lenne szabad elfelejteni! Hiába ír ugyanis elő valamilyen magatartást a jog, ha utána a feleknek joguk van más jogot választani. Engedményeket kell ezért tenni a „társadalmi optimumból”: hiába optimális ugyanis a szabályozás, ha a szabályozottak más jogot tudnak választani – és esetleg ehhez elköltözniük sem kell. Természetes reakciónak tűnik erre a jogválasztás korlátozása, illetve annak akadályozása, hogy a hazai viszonyokat más jog szerint lehessen rendezni.

Miközben azonban a jogválasztás korlátozása az előzők miatt vonzó megoldásnak tűnik, aközben ez komoly versenyhátrányt és többletfeladatot jelent. Két fontos hatást kell szem előtt tartani. Egyrészt, ha a hazai erőforrások nem választhatnak szabadon jogot – kötvé vannak a magyar joghoz –, akkor sokkal előbb eljön az a pont, amikor elhagyják az országot: ha a jogválasztás nem lehetséges, akkor kénytelenek telephelyváltással kezelni azt a problémát, amit szabad jogválasztás esetén annak révén kezelnének. (Persze nem minden olyan esetben költöznek, amikor jogválasztás esetén nem a magyar jogot választanák, de a fontosabb: van olyan helyzet, amikor a jogválasztás esetén helyben maradnának, csak más jogot alkalmazva, de mivel ez nem lehetséges, így költöznek.) Másrészt, a jogválasztás lehetősége egyben olyan – nagyrészt spontán – specializációt tesz lehetővé, mint amilyen a munkamegosztás a gazdaságban. Nem kell minden jognak minden területen a legjobbat nyújtani, folyamatosan fejlődni, elég egy-két területen. Amiben nem a legjobb, ott a helyi erőforrások más jogot választanak, viszont azokon a területeken, amelyekre koncentrálnak, más országok erőforrásait is vonzza.²⁵

A jogok közötti verseny éppen ezért nyilvánvalóan megköveteli a jogrendszer céljainak kijelölését. Ha a jogválasztás szabad, akkor el kell dönteni, hogy mely jogterületekre koncentrálnak – a többiben pedig elfogadhatja, hogy más jogot választanak a jogalanyok. Ha a telephelyválasztás a kérdés, vagyis az erőforrások (és nem csak a jogszolgáltatás iránti kereslet) áramlanak a jogrendszerek közötti eltérések miatt, akkor pedig dönteni kell, hogy mely erőforrások kívánatosak. Ugyanis a jogrendszernek elsősorban az ő igényeikre kell koncentrálni. Amely jogi megoldás egyik erőfor-

²⁵ Erre példa az Egyesült Államokban kialakult munkamegosztás az egyes jogok között. Lásd Erin A. O'HARA – Larry E. RIBSTEIN: *The Law Market* (Oxford: Oxford University Press 2009) 77-78.

rásnak vonzó, az a másikkal taszító lehet. Például, ha a munkajog az elbocsátás szabadságára épül, az elsősorban a képzetlen, betanított munkaerőre épülő termelés számára vonzó – ezzel szemben a munkavállalók elbocsátásokkal szembeni védelme elsősorban azon szektorok igényét szolgálja, amelyeknek magukat hosszabb időre elkötelező, a munkahely specialitásaihoz alkalmazkodni (tanulni) hajlandó munkaerőre van szüksége.

4. A TULAJDONVÉDELEM ALKOTMÁNYOS GARANCIÁINAK LEÉPÜLÉSE

A piacgazdaság működésének alkotmányos garanciáiként leggyakrabban a tulajdonvédelmet, a szerződési szabadságot (ez utóbbit az alkotmányjogi dogmatika az előbbi alá szokta besorolni, noha közgazdaságtanilag eltérő kérdésekről van szó), a jobbiztonságot (különösen a visszaható hatály tilalmát, illetve a felkészülési idő követelményét)²⁶ és a bírói függetlenséget²⁷ szokták megnevezni.

Az elkövetkezőkben az alkotmányos tulajdonvédelem kérdését elemezzük. A hatályos alkotmányos szabályok szerint a pénzügyi tárgyú törvények (így különösen a tulajdonvédelmet érintő adótörvények) kikerültek az Alkotmánybíróság hatásköre alá. Jelen szerzők tudomása szerint nem találni példát olyan alkotmányra, amely hasonló megoldást alkalmazna. Lengyelországban is csupán odáig mentek el, hogy a költségvetést érintő ügyekben a kormány szakvéleményt nyújthat be a bírónak arról, hogy milyen hatással volna a jogszabály megsemmisítése a büdzsére nézve. A testület ennek ismeretében hozza meg a döntését, de nem köteles figyelembe venni azt.

Olyan (külföldi vagy hazai) alkotmánybírói döntés sem ismert, amely veszélyeztetett volna egy költségvetést. Fel szokták persze hozni, hogy nálunk a bírák a Bokros-csomagot is megvétőzták. Valójában az Alkotmánybíróság döntései csak apró fricskák voltak, amelyek csupán 1-2%-át érintették a kormányzati csomagnak. Az alkotmányossági kontroll elsődleges feladata a pénzügyi tárgyú törvények terén is az, hogy az átgondolatlanul kodifikált és ezért alapjogsértő jogszabályt, rendelkezést megsemmisítés révén visszautalja a parlamenthez. Ez történt a 98%-os különadó esetében is 2010 őszén, aminek nyomán a jelenlegi szabályozás kialakult. A törvényhozó végül ki is javítgatta az Alkotmánybíróság által feltárt hibákat. És emellett alaptalan félelmeiktől vezérelve megnyirbálta a testület hatáskörét.

Az *Alaptörvény* 37. cikk (4) bekezdés a korábbi 32/A. § (2)–(3) bekezdés (pontosabban annak 2010 novembere utáni verziója) utóda.²⁸ A 37. cikk (4) bekezdése az

²⁶ Erről lásd Nagy Csongor István tanulmányát a jelen kötetben.

²⁷ Erről lásd Bencze Máttyás tanulmányát a jelen kötetben.

²⁸ 37. cikk (4) bek.: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)*–*e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az

egész *Alaptörvény* leginkább aggályos rendelkezése. A problémák a következők: 1) Az *Alaptörvény* számos részét implicite lefokozza egyszerű törvényi rangra (alkotmányjogi kifogás); 2) Az alkotmányosság eszméjének ellentmondó módon az alapjogvédelem egy részét, például a magántulajdon védelmét (amely a személyes szabadság gazdasági megnyilvánulásának egyik előfeltétele) kikapcsolja, ami különösen aggályos a szocializmus évtizedei után (erkölcsi kifogás); 3) A befektetőknek az üzleti környezet bizonytalanságát jelzi (közgazdaságtani kifogás); 4) Az előző három kifogás folytán az alkotmánnyal szemben folyamatos támadások várhatók (teljes joggal), és ez az alkotmányozó által remélt szimbolikus újrakezdés ellen hat (politikai kifogás).

Ad 1. Előzetes normakontroll keretében teljes ugyan az Alkotmánybíróság jogköre, de azt főszabály szerint csak a kormánytöbbséghez politikailag vagy jogilag kötődő erők kezdeményezhetik, vagyis jó eséllyel a kormánytöbbség által kívánt alkotmányellenes törvény kihirdetésre kerülhet. A kihirdetés után azonban az alkotmányellenes költségvetési vagy pénzügyi törvénnyel szembeni fellépés lehetőségei igencsak korlátozottak, nevezetesen csupán néhány kiemelt alapjog alapján vizsgálódhat és semmisíthet meg törvényt az Alkotmánybíróság, amennyiben pénzügyi jellegű törvényről van szó.²⁹ Ez azt jelenti, hogy egy egyszerű többséges pénzügyi törvény és az *Alaptörvény* közötti ellentmondás esetén a *lex posterior* alapján a pénzügyi törvényt alkalmazzák. Vagyis az *Alaptörvény* releváns részei lefokozásra kerülnek. Ez alól csak az eljárási szabálytalanság kivétel (például az új kétharmados adó- vagy TB-szabályok, lásd az *Alaptörvény* 40. cikkét), amelyek esetében a hierarchia megmarad. Vagyis tartalmi hierarchia helyett pusztán eljárási jellegű hierarchiáról lesz szó, az *Alaptörvény* egyes részeinek normatív ereje egyszerű törvényi szintre fokozódik le (rendeletekkel szemben azonban megmarad a tartalmi hierarchia is).

A 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja értelmében egyébként az Alkotmánybíróság továbbra is vizsgálhatja a nemzetközi szerződésbe ütközést, és megsemmisíthet az annak való ellentmondás esetén (ennek kizárása az alkotmánybírói törvényben alkotmányellenes lenne). Ez azt jelenti, hogy az *Alaptörvény* lefokozott részei helyébe a nemzetközi emberi jogi egyezmények lépnek. Vagyis a szuverenitást hangsúlyozó retorika ellenére valójában éppen az alkotmánynak a nemzetközi szerződések általi helyettesítéséről van szó. A valóságban az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben a nemzetközi emberi jogi egyezményekbe ütközést sem, így az ilyen tulajdonvédelmi ügyek végül Strasbourgban kerülnek eldöntésre.³⁰

Ad 2. A szocializmus évtizedei alatt a magántulajdon (a szocialista jogdogmatikában: személyi tulajdon) nem élvezett a demokratikus jogállamokban megszokott védelmet (államosítások stb.). A rendszerváltás egyik fontos vívmánya pont az volt,

Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

²⁹ Az, hogy mi alapján épp ezek az alapjogok kerültek a 37. cikk (4) bek.-ébe, rejtély.

³⁰ A legismertebb ezek közül az ún. „trafikmutyi” ügye, lásd pl. *Vékony v. Hungary*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13. Bővebben lásd SÁGVÁRI Ádám: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a dohány-kiskereskedelmi koncessziók ügyében. A hazai jogvédelem európai alapjogi minimumtól távolodó pályáive a tulajdonhoz való jog tükrében” *Jogesetek Magyarázata* 2015/2. 79–83. Vö. további részletekhez a jelen kötetben Uitz Renáta tanulmánya.

hogy a törvényhozó előtt is alapjogi határok állnak, így különösen a magántulajdon védelme, amely az állammal szembeni autonómia egyik garanciája is. Az ilyen akadályok tagadása egyúttal az alkotmányosság eszméjének részleges megkérdőjelezését is jelenti, amit a 21. századi Európában erkölcsileg nem lehet vállalni.

Ad 3. A rendelkezés látszólag a költségvetési egyensúlyt célozza.³¹ Ezzel kapcsolatban először is meg kell jegyezni, hogy ha ez tényleg így lenne, akkor kizárólag a jelentős költségvetési kihatású kérdésekre szólna a korlátozás, de itt minden pénzügyi jellegű törvényre vonatkozik.³² Vagyis elsősorban úgy tűnik, mintha egy alkotmányjogilag aránytalan intézkedést közgazdaságtani megfontolások indokoltak volna. Az MNB monetáris tanácsának volt tagja és az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa ennek kapcsán egy súlyos közgazdaságtani kockázatra is felhívják a figyelmet:

Az Alkotmánybíróság lehetőségeit korlátozó (4) paragrafus nem egyszerűen nevetséges, hanem súlyosan önveszélyes is. Azt mondja ki: amíg az adósságráta 50% felett áll, a mindenkori kormányt senki és semmi sem akadályozhatja meg abban, hogy – néhány emberjogi kényelmetlenségtől eltekintve – bárkitől annyit és akkor vegyen el, amennyit és amikor neki tetszik. Lényegében korlátozás nélkül vethet ki dézsmákat [...]. Ez pedig nem igazán jó üzenet azoknak a hazai vállalkozóknak és külföldi befektetőknek, akik hosszabb távon terveznének Magyarországon befektetni.³³

Ezenfelül az adók alkotmányos korlátainak eltüntetése arra ösztönözheti a vagyonos rétegeket, hogy vagyonukat külföldön tartsák, ami hosszabb távon gazdaságilag sokkal károsabb az ország számára, mint a rövidtávú nyereség, amelyet a rendelkezés lehetővé tesz. Az a fajta indoklás sem meggyőző, amely a gazdasági világválsággal indokolja az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítését. Ilyesfajta szűkítés ugyanis sehol a világon nem történt, noha a *világválság* nyilván máshol is érezteti hatását.

Ad 4. Az előbbiekre tekintettel, az *Alaptörvénnyel* szemben állandó és jogos kritikák várhatók, amelyek az alkotmányozás egyetlen értelmes funkcióját veszélyeztetik,³⁴ nevezetesen a szimbolikus újratekintést. Az *Alaptörvényre* könnyen rátapadhat az „alkotmányosságot tagadó alkotmány” stigmája, amely azután az egyébként tényleges eredményeket (kodifikációs csiszolások, közpénzügyek rendezése) is elhomályosíthatja a történelemkönyvek lapjain. Az alkotmányosság eszméjének ez a faj-

³¹ Erre látszik utalni a (4) bek. megfogalmazása is, amely szerint visszaáll a teljes alkotmánybírósági hatáskör, ha a bruttó hazai össztermék fele alatti szintre csökken az államadósság. A szöveg szerint egyébként a korlátozás nem áll be ismét, ha az államadósság a meghatározott szint fölé emelkedik, hiszen nem az „amikor [...]”, akkor [...]”, hanem a „mindaddig, amíg [...]” szerkezetet használja.

³² Vagyis az a törvény, amely minden szemüveges emberre 98%-os jövedelemadót vagy minden balatoni nyaralóra és devizaszámlára 100%-os vagyoadót ír elő (ez utóbbi kvázi államosítás; sőt az adó lehetne akár 120%-os is valamiféle büntető államosításként), nem lenne megtámadható az AB előtt. Ez nem jelenti azt, hogy bárki most ilyet fontolgatna, de az alkotmányos garanciák lényege az, hogy jövőbeli potenciális veszélyforrásokra is választ adjanak. Az *Alaptörvény* 37. cikke sajnos nem ad ilyen választ.

³³ NEMÉNYI Judit – OBLATH Gábor: „Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól – frissítés” *MTA KTI blog* 2011. április 21., [blog.mtakti.hu/blog_cikkek/?cimke\[cimke\]=56](http://blog.mtakti.hu/blog_cikkek/?cimke[cimke]=56).

³⁴ Bármely változást módosító törvénnyel is meg lehetne, ill. meg lehetett volna valósítani; az új alkotmány elfogadása ezért csak a szimbolikus politikai térben értelmezhető.

ta megkérdőjelezése ráadásul eleve politikailag is kudarcra van ítélve. Az alkotmányozó küzdelme a 21. századi Európában, az Európai Unió tagjaként olyan, mintha valaki a tengerparton a dagállal feljövő vizet egy homokozólapáttal próbálná vizszalapátolni a tengerbe: egyszerre nevetséges és kilátástalan. Az Alkotmánybíróság maga fogja értelmezni hatáskörét, és azt végső soron mindig tovább és tovább tágíthatja.³⁵ Egy további dogmatikai megoldás az lehet, ha az eljárási szabálytalanság fogalmát tágítjuk. A (4) bekezdés második mondata ugyanis az eljárási hibákra nézve korlátozás nélkül lehetővé teszi az Alkotmánybíróság vizsgálatát és a megsemmisítést. Márpedig egy alkotmány sértő törvény a magyar rendszerben mindig eljárási hibában is szenved: ha ugyanis alkotmányozó többséggel és alkotmánymódosításként megjelölve (vagyis a megfelelő eljárásban) fogadták volna el, akkor az is alkotmányos lenne.³⁶ Vagyis az Alkotmánybíróság minden tartalmi alkotmányellenességet akár eljárási alkotmányellenességként is konceptualizálhat. A hatáskörszűkítés ezért sajnálatos, de korántsem teremt kilátástalan helyzetet, hiszen hosszú távon nem lehet sikeres, leküzdésére különféle dogmatikai megoldások kínálkoznak.

A kétharmados kormánytöbbség hibás döntésének árát a népmesékhez hasonlóan háromszor fizeti meg politikai értelemben (vagyis háromszor teszi ki magát politikai támadásoknak ugyanazért a hibás lépésért), mind itthon, mind külföldön. Először 2010 novemberében,³⁷ másodszer az alkotmányozáskor,³⁸ harmadszor pedig a kérdéses szabálynak az alkotmányból való kikerülésekor, amelynek igen nagy a valószínűsége, ha egyszer nem lesz meg a jelenlegi kormánytöbbségnek az egyharmada sem. Mindezt úgy, hogy az intézkedés érdemi politikai hasznot nem hozott, az általa elérni kívánt célokat másként is el lehetett volna érni.

³⁵ Lásd pl. az emberi méltóság fogalmára alapozó 37/2011. (V. 10.) AB hat., ABH 2011, 225–258. Az AB nemzetközi szerződésekre alapuló hatáskörei is okozhatnak még meglepetést.

³⁶ Az érv Hans Kelsen-től származik, lásd Hans Kelsen: „Ki legyen az alkotmány őre? [1931]” [ford. Fodor Bea – Jakab András] in Takács Péter (szerk.): Államtan (Budapest: Szent István Társulat 2003) 301. A Kelsennel szembeni kritikákhoz lásd Richard Novak: *Die Fehlerhaftigkeit des Gesetzes* (Wien – New York: Springer 1967) 85–94.

³⁷ „A Fideszen csattanhat az Alkotmánybíróság korlátozása” [Miklósi Gábor interjúja Jakab Andrásal] *Index* 2010. 10. 29., index.hu/belfold/2010/10/29/az_alkotmanybirosag_a_fideszt_sem_fogja_tudni_megvedeni.

³⁸ „Az Alkotmánybíróságról szóló rész »így aligha elfogadható« – Jakab András jogász az alkotmánytervről” [Kovács Áron interjúja Jakab Andrásal] *Origo* 2011. 03. 10., www.origo.hu/itthon/20110310-jakab-andras-a-ppke-docense-az-uj-alkotmany-tervezeterol.html.

A MAGYAR JOGI KULTÚRA EGYES JELLEGZETESSÉGEI ÖSSZEHASONLÍTÓ PERSPEKTÍVÁBÓL

A „jogi kultúra” nehezen meghatározható fogalom. Pragmatikus megközelítésben ezen a fogalmon a jogrendszer „puha” tényezőit szoktuk érteni. Ha a magyar és a német jogi kultúrát hasonlítjuk össze, akkor többek között a következő jelenségek tűnnek fel: 1) A magyar jogi kultúra jelentősen centralizáltabb a németnél. A német föderalizmusban nemcsak egy jogalkotó állam létezik, hanem tizenhét: a szövetség és tizenhat tartomány. Míg egészen az 1980-as évekig a hangsúlyt arra fektették, hogy az azonos tárgykört szabályozó tartományi törvények között minél kisebbek legyenek a különbségek, addig az 1990-es évek óta a „versenyző föderalizmus” jegyében értéknek számít, hogy a különböző tartományi jogalkotók (parlamentek, kormányok, miniszterek) eltérő utakat járjanak, eltérő megoldásokat próbáljanak ki, és így tanuljanak egymás sikereiből és hibáiból. Emellett az önkormányzati jogalkotás erősebb szerepet kap Németországban, mint Magyarországon, mert a német alkotmánybíráskodás – a magyarral szemben – az önkormányzati jogalkotási hatásköröket szükség esetén szövetségi és tartományi törvényalkotás ellen is védi. A jogértelmezés (jogalkalmazás) szintén centralizáltabb Magyarországon, mint Németországban. Magyarországon csak egyetlen felsőbíróság van: a Kúria. Ez nemcsak végső szinten dönti el a jogvitákat, hanem a konkrét jogvitákon kívül olyan normatív eszközökkel is rendelkezik, amellyel eltérő alsóbírószági jogalkalmazás esetében helyreállítja a fontos értéknek számító egységes joggyakorlatot. Ilyen jogegységi eljárások Németországban nincsenek, a legfelső szövetségi bíróságok csak konkrét jogvitákban dönthetnek. Ráadásul számos jogterületen a vita egyszerűen nem kerülhet a legfelső szövetségi bíróságok elé, hanem a legfelső szintet vagy a huszonnégy Oberlandesgericht vagy a tizenhét Oberverwaltungsgericht jelenti – azzal az eredménnyel, hogy ugyanazon jogszabály legfelső értelmezése huszonnégy, illetve tizenhét különböző regionális változatban létezik. 2) Szimbolikus törvényhozás. Magyarországon nemcsak jogi normákat tartalmazó törvényeket hoznak, hanem szimbolikusnak nevezhető, formális törvényeket is. Az ilyen törvény nem tartalmaz parancsot vagy tilalmat, nem szabályoz jogokat, kötelezettségeket vagy hatásköröket, hanem politikai véleményt fejez ki. Ez a hagyomány a történelmi alkotmány korába, egészen 1848-ig nyúlik vissza; a kommunista rendszer is éppúgy élt a szimbolikus törvényhozás intézményével, mint a rendszerváltás utáni törvényhozás mind a mai napig. A német felfogás szerint az ilyen szimbolikus, normatartalmat nélkülöző törvény a törvény formájával való visszaélést (Formenmissbrauch) jelent, hiszen politikai véleményét a parlament más jogforrás útján – például nyilatkozattal – fejezheti ki.

1. „JOGI KULTÚRA” – EGY FOGALOM (NEM-)MEGHATÁROZÁSA

A „jogi kultúra” kifejezés nem egyértelmű.¹ Jelen tanulmány pragmatikus fogalomból indul ki: A „jogi kultúra” magában foglalja mindazt, ami a jogrendszer „kemény tényezőin”, azaz a jogszabályok szövegén és a ráépülő dogmatikán túl (vagy innen – a perspektívától függően) a jogrendszer „puha tényezőjének” fogható fel.

Ez a pragmatikus „jogi kultúra-fogalom” tágas mezőt nyit. A jelen tanulmány keretében lehetetlen a magyar jogi kultúra átfogó leírása, még kevésbé annak elemzése. Ezért néhány a magyar joggal foglalkozó külföldi – az én esetemben: német – jogásznak feltűnő jelenséget választottam ki. A kiválasztás inkább a véletlen műve és határozottan szubjektív. Nem állítom, hogy a kiválasztott szempontok a magyar jogi kultúra legfontosabb, legközpontibb, legjellemzőbb vagy legszembevetőbb oldalai lennének. A magyar jogi kultúra sokkal gazdagabb, mint ami belefér ebbe a kis tanulmányba.²

Itt olyan szempontokat hangsúlyozok, amelyek a külföldi (német) jogász számára említésre méltóak. Természetes jelenség, hogy főként az tűnik említésre méltónak, ami különbözik attól, amit ismer és megszokott az elemző. Ezért a német jogban megszokottaktól eltérő elemeket emelek ki.

Továbbá az eltérő jelenségek felsorolása mellett nem szabad elfelejteni, hogy a magyar jogi kultúra a nyugat-európai jogi és más kultúra³ szerves része. Igaz, a kelet-közép-európai országok mindig a nyugat-európai kulturális térség keleti periferiáját képezték és bizonyos értelemben a mai napig képzik.⁴ Ezt a periferikus helyzetet a szovjet befolyás által kikényszerített keleti orientáció még megerősítette. Mindez nem változtat azon, hogy Kelet-Közép-Európa a nyugati világ részét képezte és képi.

¹ Lawrence M. FRIEDMAN: *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage 1975); Peter HÄBERLE: *Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten* (Baden-Baden: Nomos 1994) 16–32; Uwe KISCHEL: *Rechtsvergleichung* (München: C. H. Beck 2015) 229–238; Pierre LEGRAND: „European Legal Systems are not Converging” *International and Comparative Law Quarterly* 1996/1. 57; David NELKEN: „Defining and Using the Concept of Legal Cultures” in Esin ÖRÜCÜ – David NELKEN (szerk.): *Comparative Law – A Handbook* (Oxford – Portland: Hart 2007) 109.

² A (főként szocialista) magyar jogi kultúráról lásd FEKETE Balázs – SZILÁGYI István: „Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon” *Iustum Aequum Salutare* 2014/4. 5–40; GAJDUSCHEK György – FEKETE Balázs: „A magyar lakosság jogismerete az elmúlt fél évszázadban és ma – Összehasonlító elemzés Kulcsár Kálmán 1965-ös empirikus kutatása alapján” *Pro Futuro* 2015/1. 11–28. (második része megjelenés alatt); SAJÓ András: *Látszat és valóság a jogban* (Budapest: KJK 1986). A magyar jogi kultúrát mint a régió jogi kultúrájának egy részét tárgyalja: Herbert KÜPPER: „Rechtskultur(en) in Ostmitteleuropa: Hemmschuh oder Quelle der Hoffnung auf dem Weg ins 21. Jahrhundert?” in *Berichte und Beiträge des Geisteswissenschaftlichen Zentrums Geschichte und Kultur Ostmitteleuropas* e. V. 1999. Öffentliche Vorträge 1998/99 (Leipzig 1999) 331–377.

³ Európában két nagy kulturális régiót azonosítunk: a latin kultúrán alapuló, hagyományosan katolikus/protestáns nyugatot és a görög-bizánci kultúrán alapuló, hagyományosan ortodox és helyenként muzulmán keletet. A kelet-közép-európai országok jogi kultúrájának a kulturális és földrajzi elhelyezkedéséről lásd Georg BRUNNER: „Rechtskultur in Osteuropa: Das Problem der Kulturgrenzen” in uő. (szerk.): *Politische und ökonomische Transformation* (Berlin: Berlin Verlag 2000) 111–132; Herbert KÜPPER: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas* (Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 54.) (Frankfurt am Main: Peter Lang 2005) 15–42, 221–237, 290–318.

⁴ Erről a jelenségről könyvtárnyi irodalom létezik. Itt elegendő a következőkre utalni: Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról* (Budapest: Magvető 1983); László PÉTER: „Central Europe and its Reading into the Past” *European Review of History* 1999/1. 101–111.

2. A MAGYAR JOGI KULTÚRA CENTRALIZÁLTSÁGA

A magyar jogi kultúrának feltűnő vonása – főként a német jogi kultúrával szemben⁵ – a centralizáltsága. Nem valószínű, hogy a jogi kultúra centralizáltságában az egész magyar állam, társadalom, közgazdaság stb. (túl-)centralizáltsága tükröződik vissza. Ez a centralizáltság az egész jogi kultúrát, jogot és jogtudományt átható attitűd, gondolati módszer és elvárás. Konkrétabb, mondhatni „keményebb” tényezőkben is visszatükröződik. A továbbiakban a pozitív és negatív jogalkotást, valamint a jogértelmezést a centralizáltság szempontjából elemezzük, mert ezeken keresztül a jog mögött álló centralizált „ideológia”, gondolkodási módszer „tetten érhetővé” válik.

2.1. CENTRALIZÁLT JOGALKOTÁS

A jogi kultúra centralizáltsága egyrészt a jogalkotásban nyilvánul meg. Magyarországon egy törvényhozó van, mialatt Németországban 17 létezik: egy szövetségi parlament és 16 tartományi parlament, és mindkét szinten alkotnak törvényeket.⁶ Így a törvényalkotás Németországban sokkal decentralizáltabb, mint Magyarországon. A törvényhozói decentralizációban is vannak tendenciák, „divatok”. Az NSZK alapításától egészen az 1980-as évekig erénynek számított az, hogy a hasonló tárgyú tartományi törvények hasonló, ideális esetben azonos tartalmúak legyenek.⁷ Ez a nézőpont az 1990-es évek óta változott. Manapság inkább az ún. „versenyző föderalizmust” hirdeti a *Zeitgeist*, hangsúlyozva, hogy az eltérő, egymással versenyző megoldások által teremtett sokféleség a „best practice” kialakulását segíti elő.⁸ Ezekről a tendenciáktól független az, hogy a magyar törvényhozás egy parlamentnél centralizáltan működik, mialatt a német törvényhozás decentralizáltan 17 parlamentben történik. Mivel ez a tény a föderalizmus-egységes állam ellentétéből adódik, magában még viszonylag banális.

Kevésbé banális azonban az, hogy a német alkotmányjog hatékonyabban védi az önkormányzati jogalkotási jogot az állami törvényhozással szemben. Németországban is, Magyarországon is a helyi önkormányzatok jogosultak a helyi közügyeket jog-

⁵ A magyar jogot és kultúráját német szemmel elemezte Georg BRUNNER: „A magyar jog nyugat-európai szemmel” in MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Negyedik Magyar Jogászegyülés: Balatonfüred, 1998. május 14–16.* (Budapest: Magyar Jogász Egylet 1998) 387–402.

⁶ Ha nagyon pontosak akarunk lenni, akkor Németországban 18 törvényhozó van, hiszen a két városból álló Bréma tartomány alkotmányjogi sajátosságaiból adódóan Bremerhaven város önkormányzata is jogosult törvényeket alkotni: Bréma 1947. évi X. 21-i tartományi alkotmánya 144. cikke, Bremerhaven város 1971. évi X. 13-i alkotmánya 3. §-a.

⁷ Az egyik nagy kivétel az önkormányzati jog volt, hiszen az önkormányzati rendszerek közötti erős regionális különbségek hosszú hagyományokra vezethetőek vissza. Az iskolajog terén is adódtak erősebb különbségek az egyes tartományok között.

⁸ Magyarországon azonban a jogalkotást kritikusán elemző, javításokat javasoló jogtudomány nem idézhet más magyarországi „jó példákat”, hanem csak külföldi, adott esetben európai jogalkotókra utalhat; legutóbb pl. DRINÓCZI Tímea: „A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság” *Jogtudományi Közlöny* 2015/5. 229–243.

szabály útján szabályozni: *kommunale Satzung* és önkormányzati rendelet.⁹ Amíg a magyar *Alkotmány* 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja, (2) bekezdése 1989 és 2011 között a helyi közügyekben történő helyi rendeletalkotást minden további korlátozás vagy fenntartás nélkül garantálta, 2012 óta a magyar *Alaptörvény* 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja, (2) bekezdés a helyi rendeletalkotást csak „törvény keretei között” és „törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján” engedi meg. A szövegbeli különbséget nem szabad alábecsülni: 2012 óta a központi jogalkotó (azaz az Országgyűlés) elvileg szabadon dönthet, hogy törvényt alkot-e helyi közügyekben, azaz korlát nélkül túlterjeszkedhet a tulajdonképpen a helyi közhatalom hatáskörébe utalt kérdésekre. A régi *Alkotmány* 44/A. §-a elvileg a helyi közügyeket érintő törvényalkotást tiltotta, hiszen a helyi közügyek szabályozását kizárólag a helyi közhatalom részére tartotta fenn, azaz a decentralizált jogalkotás garanciáját fogalmazta meg. A gyakorlatban azonban már a régi *Alkotmány* garanciája sem így működött: az Országgyűlés helyi közügyekben is hozott törvényeket, és az Alkotmánybíróság nem (vagy csak nagyon ritkán) részesítette védelemben az Országgyűlés törvényhozói túlkapásaival szemben a helyi közügyeket.¹⁰

Németországban azonban más a helyzet. A – szövetségi és tartományi – alkotmányjog és alkotmánybíráskodás a helyi önkormányzatok jogalkotási hatásköreit szükség esetén a túlbuzgó állami törvényalkotással szemben is megvédi.¹¹ Így Németországban a decentralizált jogalkotás alkotmányjogi garanciái szelesebb körűek, mint 2012 óta Magyarországon, és a gyakorlatban jobban működnek. Talán azért is, mert a decentralizált Németországban a helyi jogalkotás védendő értéknek minősül és a helyi társadalom saját döntési hatásköréhez ragaszkodik.¹² Decentralizált politikai-társadalmi rendszer decentralizált, a szubszidiaritás elvén alapuló jogalkotásnak kedvez, sőt: azt igényli.

Végül is a magyar jogi kultúra a jogforrásokat a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnál koncentrálja. Az uralkodó vélemény a bírói gyakorlatnak még akkor sem tulajdonít jogforrási jelleget, ha a meglévő jogot fejleszti tovább. Maguk a bíróságok is tartózkodnak attól, hogy ítélezési tevékenységüket adott esetben jogalkotásnak fogják fel, és a jogegységi határozat nem szolgálhat joghézagok betöltésére, hanem kizárólag a törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotta jogszabályok értelmezésére.¹³ A német jogi kultúra ezen a téren is sokkal jobban elfogadja a decentralizáltságot, és

⁹ Németország: 1949. évi V. 23-i Grundgesetz 28. cikk (2) bek. 1. mondata; Magyarország: *Alaptörvény* 32. cikk (1) bek. *a*) pontja, (2) bek.

¹⁰ Az AB csak egyszer, a 2/2001. (I. 17.) AB hat.-ban (ABH 2001, 40–68.) törvényt azért minősített alkotmányellenesnek, mert szabályozási tárgya beavatkozik az önkormányzatok autonómiájába; erről lásd Herbert KÜPPER: *Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn* (Berlin: Duncker & Humblot 2002) 226–230.

¹¹ Pl. Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht), 1994. X. 26., 2 BvR 445/91, a Bundesverfassungsgericht hivatalos gyűjteménye BVerfGE 91, 228. („Gleichstellungsbeauftragte”-eset); bajor tartományi alkotmánybíróság Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 1988. XII. 15., 70-VI-86, a bíróság hivatalos gyűjteménye VerfGH 41, 140; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1993, 164.

¹² Helytálló Bibó István idézete: „Nyugat-Európában a társadalom 'társadalmasította' az államot, míg Keleten az állam 'államosította' a társadalmat.”

¹³ Legfelsőbb Bíróság, 2/2007. PKJE.

nem tagadja általában a bíróságok jogalkotó szerepét, amennyiben a bírói tevékenység a jogot számottevően fejleszti tovább, illetve joghézagokat tölt be.¹⁴

2.2. CENTRALIZÁLT JOGALKALMAZÁS, JOGÉRTELMEZÉS

A jogalkotással szemben a bírói jogalkalmazásban még erősebbek a centralizáltság vonásai. A magyar jogban az egységes jogalkalmazás, egységes bírósági gyakorlat magas rangú érték, amelyet a jog a „végső”, minden jogalkalmazóra kötelező jogértelmezés intézményével igyekszik megvalósítani.

Az az ötlet, hogy kell valamilyen, minden jogalkalmazóra kötelező „végső” jogértelmezés, a mai formában szovjet eredetű. A forradalom előtti Oroszországban a cár a törvényeket nemcsak alkotta, hanem kötelező értelmezésüket is előír(hat)ta; a forradalom után megmaradt az a gondolat, hogy a jogszabályt alkotó szerv egyszerre e jogszabály „helyes”, autentikus értelmezéséért is felelős. Ennek megfelelően a Legfelső Szovjet hatáskörébe a törvények autentikus értelmezése is beletartozott,¹⁵ bár az csak nagyon ritkán élt evvel a hatáskörével. Emellett az inkább elméleti, mintsem gyakorlati jelentőségű autentikus törvényértelmezés mellett a rendes bíróságok rendszerének csúcán álló bíróságok centralizáltan, azaz a többi bíróságra nézve kötelező erővel megállapíthatták a jogszabályok „helyes” és mint ilyen, követendő értelmezését. 1945 után a Szovjetunió csatlósai, beleértve Magyarországot is, kénytelenek voltak a szovjet jogi „kulturát”, beleértve ezt a centralizált rendszert és a bírósági tevékenység felsőbbirósági „irányítását” átvenni.

Ennek utóhatásai a mai napig érezhetőek. Egyrészt az „egységes bírói gyakorlat” magas rangú érték, amelyet több törvényhely is rögzít.¹⁶ Másrészt a legfelső bíróság, a Kúria hatáskörébe tartozik a „végső” jogértelmezés megfogalmazása. A szocialista Legfelsőbb Bíróság saját jogértelmezését számos kvázinormatív,¹⁷ a többi bíróságra kötelező formában bocsáthatta ki: az „irányítás” eszközei például az irányelv, az elvi döntés, az állásfoglalás, az iránymutatás¹⁸ és a vélemény¹⁹ volt. A rendszervál-

¹⁴ A német bírót alkotmányjogi alapú „Rechtsgewährleistungspflicht” (ítélkezési kötelezettség) terheli, ezért egy folyó perben nem tagadhatja meg a döntéshozatalt azzal az érveléssel, hogy az alkalmazandó jog a szóban forgó esetben nem szabályozza, ill. nem dönti el. Ezzel kapcsolatban lásd az 1907. évi XII. 12-i svájci Polgári Törvénykönyv híres 1. cikk (2) bek.-t: „Ha a törvény nem tartalmaz vonatkozó előírást, akkor a bíróság szokásjogot alkalmazzon, és ha az is hiányzik, akkor olyan szabályt alkalmazzon, amelyet törvényhozóként hozna.”

¹⁵ Az 1977. évi szovjet alkotmány (az ún. Brezsnyev-alkotmány) 121. cikk 5. pontja. A gyakorlat szerény volt: Martin FINCKE (szerk.): *Handbuch der Sowjetverfassung II. köt.* (Berlin: Duncker – Humblot 1983) 121/5. cikke, 15–17. margószám (Hans-Christian Reichel).

¹⁶ Pl. *Alaptörvény* 25. cikk (3) bek., Bszi. Második része (25–64. §§).

¹⁷ Az egyedi eset eldöntése nem tartozik ide, mert az nem fogalmaz *strictu sensu* vett, más esetekben is alkalmazható (alkalmazandó) szabályokat, hanem csak az egyedi esetben mondja ki, mi a jog. Ráadásul az egyedi esetben hozott döntés jogerővel rendelkezik, de ezen túlmenően formálisan nem kötelező a többi jogalkalmazóra. Más a helyzet azonban olyan rendszerekben, ahol a felsőbbirósági precedens kötelező az alsóbb bíróságokra („*stare decisis*”).

¹⁸ A törvényhozó és a végrehajtó hatalmak is „jogi iránymutatásokat” adhattak ki: *a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv.* (Jat.) 53–56. §§.

¹⁹ ZÖDI Zsolt: „Búcsú a kollégiumi véleménytől?” *Magyar Jog* 2014/11. 609–623.

tás után ezeknek az eszközöknek a kötelező jellegét kétségbe vonták, összeegyeztethetetlennek tartották a bírói függetlenséggel. Megmaradt azonban az az igény, hogy a Legfelsőbb Bíróság a jogalkalmazás egységességét őrizze meg.

Ezért a 1997. évi nagy igazságszolgáltatási reform új intézményt hozott létre: a jogegységi határozatot.²⁰ Annak lényege, hogy a Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria az egységes jogalkalmazás biztosítása céljából konkrét peren kívül egy adott jogszabályhely „helyes” értelmezését minden bíróságra kötelező erővel állapíthatja meg [Alkotmány 47. § (2) bekezdés az 1997. évi LIX. tv. által megállapított szövegezésben; Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés]. Ez a kvázinormatív határozat a bírói jogértelmezés és a jogalkotás határán áll. Az Alkotmánybíróság a széles körű jogvédelem jegyében a jogegységi határozatnak normatív jelleget tulajdonított, amit később a törvényhozó követett.²¹ Így a jogegységi határozat inkább jogszabály, mint bírósági (egyedi) döntés.

A német jogtól, jogi kultúrától teljesen idegen jelenség az, hogy egy bíróság jogszabályokat állapíthat meg, illetve konkrét peren kívül kötelező döntést, határozatot hoz. A német bíróság (beleértve a legfelső bíróságokat) feladata: egyedi esetek megoldása. Ha Németországban a magyar jogegységi határozathoz hasonló intézmény kerülne bevezetésre, a bírói függetlenség – amely a felsőbb fokú bírósággal szemben is fennáll²² –, valamint a hatalommegosztás komoly alkotmányjogi kérdéseket vetne fel.²³ A másik oldalon az egységes joggyakorlat Németországban csak a jogállami jobbiztonság és az egyenlő bánásmód keretében számít értéknek. Így a német jogi kultúra az egységes joggyakorlatnak nem tulajdonít túl nagy súlyt. A különböző jogágak legfelső bíróságai²⁴ csak annyiban gondoskodhatnak a jog egységes értelmezéséről, amennyiben van helye a hozzájuk intézett felülvizsgálati kérelemnek. Sok jogterületen a felülvizsgálatnak csak bizonyos, szűkre szabott körülmények között van helye, és a bírói út nem vezet egészen a legfelső bíróságokig, hanem egy szinttel lejjebb végződik. Ez azzal a következménnyel jár, hogy sok jogterületen nem egy, egész Németországban egységes joggyakorlat áll fenn, hanem például számos polgári jogi (például családjog) vagy büntetőjogi (például szabálysértési jog) jogterületen a huszonnégy *Oberlandesgericht* illetékességi kerületében, a különös közigazgatási jog

²⁰ A jogegységi határozat történelmi elődre tekinthet vissza: a *polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868:LV tc.* módosítása tárgyában alkotott *1881. évi LIX. tc.* 4. §-a a Cúria elnökének írta elő, hogy ellentétes elvi alapokon nyugvó határozatok esetében a vitás elvi kérdés eldöntése céljából a Cúria teljes ülését hívja egybe.

²¹ Először 42/2005. (XI. 14.) AB hat.; 2011. évi Abtv. 37. § (2) bek.

²² Németország: Ingo von MÜNCH – Philip KUNIG (szerk.): *Grundgesetz-Kommentar III. köt.* (München: C. H. Beck ⁴⁻⁵2003) 97. cikk, 4–5. margószám (Wolfgang Meyer); Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar* (München: C. H. Beck ⁴2007) 97. cikk, 14–16. margószám (Steffen Detterbeck). Magyarország: 4/2014. (I. 30.) AB hat.; JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 2. köt., 50. §, 138, 140. margószám (Herbert Küpper).

²³ Ezek a kérdések olyan súlyúak, hogy még a Grundgesetz szintjén történő bevezetése is esetleg alkotmányellenes lenne, hiszen az, hogy a módosítás bíróság(ka)t jogalkotási hatáskörrel ruház fel, az örökérvényesség klauzulában [Grundgesetz 79. cikk (3) bek.] különösen védett jogállamisággal és hatalommegosztással lehet összeegyeztethetetlen.

²⁴ Rendes bíróságok: Bundesgerichtshof; közigazgatási bíróságok: Bundesverwaltungsgericht; munkaügyi bíróságok: Bundesarbeitsgericht; szociálügyi bíróságok: Bundessozialgericht; pénzügyi bíróságok: Bundesfinanzhof.

kapcsán a tizenhat *Oberverwaltungsgericht* illetékességi kerületében egy-egy, a többitől nemegyszer erősen eltérő felsőbbbíróági gyakorlat létezik. Az uralkodó vélemény szerint ennek a helyzetnek vannak előnyei is, hátrányai is. A hátrányok közé tartozik, hogy az egyenlő bánásmód (*Grundgesetz* 3. cikke) és a jogállami normavilágosság sérülhet; eltérő gyakorlatot folytató „jogkerületek” a *Grundgesetz*ben említett „egységes jogrendszer” [72. cikk (2) bekezdés] és „egységes”, illetve „egyenlő értékű életviszonyok” [72. cikk (2) bekezdés, 106. cikk (3) bekezdés 2. pontja] szempontjából is előnytelen lehet. Ezeket a hátrányokat mérsékeli, hogy a föderalizmusnak köszönhetően amúgy is számos jogterületen tizenhat különböző, azaz tartományonként elkülönülő jogrendszer áll fenn. Ezért a német joggyakorlat régóta megszokta a sokféleség létezését és kezelését. Sőt: ennek a sokféleségnek előnyei is vannak, amelyek nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás, jogértelmezés terén is mutatkoznak. A különböző gyakorlatot folytató *Oberlandesgerichte*, *Oberverwaltungsgerichte* stb. a „best practice” élénk laboratóriumát alkotják, egymástól, egymás felismeréseiből és hibáiból tanulhatnak a bíróságok. Mindez a jogfejlesztést segíti elő.²⁵

A „végső” jogértelmezés centralizációjának megfelel a bírósági döntések centralizált publikációja. Csak az Alkotmánybíróság és a Kúria rendelkezik hivatalos publikálási lappal.²⁶ A Kúria lapjában néha alacsonyabb szintű bíróságok döntéseit is közzé teszi. Ezzel szemben Németországban nemcsak minden alkotmánybíróság és legfelső ágazati bíróság hivatalos gyűjteménnyel rendelkezik, hanem sok alacsonyabb szintű bíróság is, például az *Oberlandesgerichte*, az *Oberverwaltungsgerichte* saját gyűjteményeiket adják ki. A bírósági döntések közzétételében a jogtudomány is aktívan vesz részt: a legtöbb szaklap a bírósági döntések szövegét vagy egészben, vagy kivonatokban ismerteti. Így a legnagyobb és legfontosabb, főként ügyvédeket célzó (és mint ilyen, a „Magyar Jog”-hoz hasonló) „*Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*” tartalmának fele bírósági döntések szövegéből áll. Így a bírósági döntések közzétételéről decentralizáltan gondoskodik mind az igazságszolgáltatás, mind a tudomány, és így hozzáférhetőbbé válnak az egyes döntések.²⁷ A jogtudomány publikáló szerepe egy másik előnnyel is jár: a bírósági döntés szövegének szöveghű közzététele és a döntés kritikus elemzése szervesen összefonódhat. Az igazságszolgáltatás által történő közzététel csak a szöveget ismerteti, tudományos feldolgozás nélkül. Mivel ez a publikálási mód Magyarországon még nagyon előtérben áll, a bírósági döntések kritikus elemzése sokáig mellékszerepet játszott a jogtudományban. Az ilyen kritikus elemzésnek főként a „Fundamentum”-ban van hagyománya, manapság a „Jogesetek Magyarázata” a fejlődés élén jár. Az utóbbi folyóiratban azonban a döntések szövegük nélkül kerülnek elemzésre, ami azzal a hátránnyal jár, hogy az olvasó két forrásra szorul: a döntés szövegére és a folyóiratban publikált elemzésre. A bírósági döntés (feldolgozott) szövegének és kritikus elemzésének összekötése található az „Új Magyar

²⁵ Ezt a jelenséget még erősíti az, hogy az alacsonyabb szintű német bíróságok sem félnek saját, adott esetben a felsőbb bíróságokétól eltérő álláspont kialakításától: KISCHEL (1. lj.) 463–465.

²⁶ Emellett a Jat. 28/A. §-a bizonyos alkotmánybíróági és bírósági döntéseknek a Magyar Közlönyben történő közzétételét írja elő. Németországban is pl. bizonyos alkotmánybíróági döntéseket a törvénylapok tesznek közzé.

²⁷ Egy adott döntés publikálási helyének feltalálásában napjainkban adatbázisok segítenek, pl. dejure.org.

Közigazgatás” hasábjain; ott azonban a kritikus elemzést főként az igazságszolgáltatásban résztvevő különféle tisztviselők írják. Így a döntő bíróság okai, okfejtései világosabbá válhatnak, de gyenge a kritikus külső elemzés. A jogtudományi publicisztika erősebb szerepvállalása decentralizáltabb és a tudomány igényeit jobban szolgáló közéleti rendszerhez vezethet, ami – német tapasztalatok szerint – mind az igazságszolgáltatás, mind a jogtudomány számára számos előnnyel jár.

2.3. NEGATÍV JOGALKOTÁS: JOGSZABÁLYOK BÍRÓSÁGI MEGSEMISÍTÉSE

Eddig főként a pozitív jog alkotásáról, valamint a pozitív jog értelmezéséről esett szó. A jogalkotásnak azonban van egy negatív oldala is: a korábban megalkotott jog megsemmisítése. Magától értetődő, hogy a jogalkotó szerv, adott esetben annak jogi vagy funkcionális utódja²⁸ „*actus contrarius*” révén meg is semmisítheti, hatályon kívül helyezheti saját jogalkotását. E ponton nincs nagy különbség Magyarország és Németország között.

Erősebb, szintén a centralizáltság-decentralizáltság skáláján mérhető különbségek a jogszabály bíróság által történő megsemmisítése kérdésében tapasztalhatóak. A szocializmus egyáltalán nem engedte meg, hogy egy bíróság más szerv aktusait ellenőrizhesse, hatályon kívül helyezhesse. A szocializmus a negatív jogalkotást a jogalkotó szervnél és annak felettes szervénél²⁹ koncentráltta. 1990-ben az Alkotmánybíróság megkapta a magasabb rangú jogszabállyal ellentétes jogszabály megsemmisítésére vonatkozó hatáskört. A rendes bíróságok hasonló hatáskörrel nem rendelkeztek, hanem kétség esetén alkotmánybírósági eljárást kezdeményezhettek. Jogszabályt – a törvénytől kezdődően egészen az önkormányzati rendelethez – kizárólag az Alkotmánybíróság semmisíthetett meg. Így erősen centralizált normakontroll-rendszerről beszélhetünk.

Enyhe decentralizáció 2011-ben következett be, amikor a Kúria az önkormányzati normakontrollal kapcsolatos hatáskört legalább részben megkapta. Az *Alaptörvény* 25. cikk (2) bekezdés *c)*, *d)* pontja az önkormányzati rendelet feletti normakontrollt „a bíróság” hatáskörébe utalja. Emellett az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés *b)*–*f)* pontja a jogszabály [beleértve az önkormányzati rendeletet: *Alaptörvény* T) cikk (2) bekezdés 1. mondata] utólagos kontrollját az Alkotmánybíróság feladatává teszi. A határt a *2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról* (Abtv.) 37. § (1) bekezdése húzza meg: az önkormányzati rendeletet elvileg a bíróság vizsgálja meg; az Alkotmánybíróság hatásköre arra az esetre korlátozódik, hogy a rendelet vizsgálata kizárólag az *Alaptörvény* alkalmazásával végezhető. Így a bírósági-alkotmánybírósá-

²⁸ Funkcionális utódlás létezik pl. a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) és az OGY között, amiért manapság az OGY a NET megmaradt jogszabályait, a törvényerejű rendeleteket, módosíthatja és hatályon kívül helyezheti.

²⁹ Pl. *Alkotmány* 25. § (4) bek. (1949. VIII. 20. és 1972. IV. 25. között érvényes változatban), azután 35. § (3) bek. (1972. IV. 26. és 1989. X. 22. között érvényes változatban). 1989. X. 23-a óta az *Alkotmány* 35. § (4) bek. a kormány hatáskörét a nem normatív aktusokra korlátozta.

gi hatáskör a szabály-kivétel viszonyban áll.³⁰ A 2012 előtt fennálló alkotmánybírósa- gi monopóliumhoz képest ez már feltűnő decentralizációt jelent.

Az *Alaptörvény* 25. cikk (2) bekezdés *c)*–*d)* pontjában megengedett decentralizá- ciót a törvényhozó azonban nem meríti ki, hanem a rendes bíráskodáson belül ismét centralizált megoldáshoz folyamodik. A *2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* (Bsz.) 45–61. §-ai az önkormányzati normakontrollt a Kúriánál, a Kúrián belül azonban egy szakosított önkormányzati tanácsnál koncentrálja.

Ehhez képest a német normakontroll sokkal decentralizáltabb. A törvények megsem- misítésére kizárólag az alkotmánybírószágok jogosultak. A *Bundesverfassungsgericht* bármilyen törvényt, a tartományi alkotmánybírószág csak az adott tartomány tör- vényeit vizsgálhatja meg. Eltérőek a mércék: a *Bundesverfassungsgericht* a *Grundgesetz* alapján ítélezik, a tartományi alkotmánybírószág az adott tartományi alkotmány alapján. Ez a látszólagos sokféleség a gyakorlatban azonban koncentráltabb, mint amilyennek látszik. A tartományi alkotmánybírószágok majdnem kizárólag államszervezeti kérdésekben és bizonyos választójogi kérdésekben döntenek, mialatt az alapjogvédelem majdnem teljes egészében a *Bundesverfassungsgericht*nél kon- centrálódik. Mivel az alapjogi katalógusok szövetségi és tartományi szinten nagyon hasonlóak, a tartományi államhatalom által alapjogaiban megsértett állampolgár elvi- leg választhatja, hogy a szövetségi vagy a tartományi alkotmánybírószághoz fordul; mivel a tartományi alkotmánybírószágok alig ismertek a lakosság körében, a legtöbb indítványozó panaszát a *Bundesverfassungsgericht*hez intézi. Az egyik nagyobb kivétel az etnikai kisebbségek jogai, hiszen ezek kifejezetten csak néhány tartomá- nyi alkotmányban szerepelnek; így a szobrok, dánok és frizek jogai védelméért a szászországi, brandenburgi és schleswig-holsteini alkotmánybírószágokhoz fordul- nak. A kisebbségi jogokon kívül azonban a német állampolgárok többsége az intéz- ményi sokféleség, dekoncentráció alkotta lehetőségekkel nem él, és mindenki csak a *Bundesverfassungsgericht*ben látja az alapjogai örét.

A „közigazgatási normakontroll” terén azonban a hatáskör és ezzel a negatív jogal- kotás sokkal decentralizáltabb, mint Magyarországon. A német (főként közigazgató- si) bíróságok a végrehajtó hatalom minden jogszabályát, beleértve a kormányrende- leteket is, megvizsgálhatják és adott esetben megsemmisíthetik. Az alkotmánybírósa- gi monopólium csak a parlamentek jogszabályaival, azaz törvénnyel szemben áll fenn. Ráadásul a negatív jogalkotást nemcsak a legfelsőbb bíróságok végezhetik, hanem már a közigazgatási bíráskodás második foka élhet ezzel a jogosítvánnyal, beleértve a megsemmisítés jogát.³¹ Így nem csoda, hogy a bírósági negatív jogalkotás magyar rendszere a német jogásznak erősen centralizáltnak tűnik.

³⁰ Herbert KÜPPER: „Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? – Das ungarische Verfassungs- gericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft” *Jahrbuch für Ostrecht* 2015/1. 85–138, 107–108.

³¹ 1960. I. 21-i Közigazgatási Perrendtartás 47. §-a.

3. SZIMBOLIKUS TÖRVÉNYHOZÁS³²

A német jogász szempontjából elképesztő jelenség a magyar „szimbolikus törvényhozás”. „Szimbolikus törvény” útján az Országgyűlés bizonyos személlyel, eseménnyel szemben érzett tetszését, illetve nemtetszését fejezi ki úgy, hogy annak emlékét rögzíti. Ezek a szimbolikus törvények nem rendelkeznek normatív tartalommal, a parlament álláspontját nem teszik kötelezővé.

Szimbolikus emléktörvények már régóta találhatók a magyar jogban. A legrégebbi példa valószínűleg az 1848. évi I. tc. József nádor javára; a történelmi alkotmány hatálya alatt keletkezett több mint egy tucat ilyen szimbolikus törvény. A szocialista törvényhozó is élt az emléktörvény formájával.³³ A szocializmus végét követően a parlament a szocialista hősokeket megőrkítő törvényeket hatályon kívül helyezte. Helyüket az új rendszer hősei emlékét rögzítő törvények foglalták el.³⁴ Legújabb tendencia a sajátos nemzetideológiával kapcsolatos emléktörvények.³⁵

E szimbolikus törvények léte több szempontból is problematikus. Egyrészt az *Alaptörvény* X. cikk (2) bekezdés szerint az állam nem jogosult sem dönteni, sem értékelni tudományos kérdésekben. Egy ilyen törvénybe iktatott emlékmű azonban mindig történelmi-történelemtudományi állásfoglalást is jelent, sőt: ez a feladata. A szimbolikus emléktörvény a „múltpolitika”³⁶ egyik eszköze. Ha komolyan vesszük a X. cikk (2) bekezdés szövegét, akkor esetleg arra a következtetésre jutunk, hogy a szimbolikus emléktörvény tilos. Mivel a szimbolikus törvények álláspontjukat nem teszik kötelezővé, csupán politikai jellegű véleménynyilvánításnak foghatóak fel. Mint ilyen, nem avatkoznak be a tudomány területébe, a történelemtudományt művelők továbbra is szabadon kutathatnak, történelemtudományi igazságokról és értékelésekről vitatkozhatnak.³⁷

Másrészt jogelméleti szempontból problematikus a szimbolikus törvény. A 'jogárami' törvény normatív tartalommal rendelkezik, azaz a jogalanyok jogait és kötelezettségeit állapítja meg.³⁸ Az *Alaptörvény* T) cikke is ezen a felfogáson alapszik:

³² Erről lásd bővebben Herbert KÜPPER: „»Personenkult« in der ungarischen Gesetzgebung?” *Osteuropa* 1997/7. 684–696.

³³ Példaként említhetők az 1953. évi I. tv. *Joszif Visszarionovics Sztálin generalisszimusz emlékének megőrkítéséről*, az 1954. évi XI. tv. az *Ideiglenes Nemzetgyűlés történelmi jelentőségének törvénybe iktatásáról* vagy az 1959. évi II. tv. a *Magyar Tanácsköztársaság emlékének törvénybeiktatásáról*.

³⁴ Elsősorban emlíendő a *Nagy Imre mártírhalált halt magyar miniszterelnök és mártírtársai emlékének törvénybe iktatásáról* szóló 1996. évi LVI. tv.

³⁵ Példák a *magyar hősök emlékének megőrkítéséről és a Magyar Hősök Emlékünnepéről* szóló 2001. évi LXIII. tv., „*Civitas Fortissima*” – *Balassagyarmat, a legbátrabb városról* szóló 2005. évi XXXIX. tv., *Kercaszomor a legbátrabb faluról* szóló 2008. évi LXIV. tv., a *Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről* szóló 2010. évi XLV. tv., a „*Civitas Invicta*” – *Szigetvár, a leghősiesebb városról* szóló 2011. évi CXXXVI. tv., vagy a *hűség falvairól* szóló 2014. évi CIII. tv.

³⁶ Itt a németben honos „Vergangenheitspolitik” fogalmát szó szerint fordítjuk magyarra, jobb magyar kifejezés híján.

³⁷ Hasonlóan azok a törvények, amelyek egy adott önkormányzat történetéből emelnek ki egy-egy eseményt, nem avatkoznak be az adott település önkormányzásra való jogába: 604/B/2009. AB hat., ABH 2010, 2077–2083.

³⁸ A törvény materiális fogalma: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest – Pécs: Dialog Campus 2007) 138–141.

A jogszabály lényege az, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt” ír elő, és a törvény a jogszabályi hierarchia csúcán, közvetlenül az *Alaptörvény* alatt áll. Emellett a materiális értelemben vett törvény mellett a törvény formális fogalma is létezik. Eszerint törvény az, amit törvény címén alkot az arra jogosult szerv, függetlenül a normatív tartalmától. Ezek szerint a magyar szimbolikus törvény formális, de – normatív tartalom híján – nem materiális törvény.

Némileg leegyszerűsítve: egy jogállamban szerencsétlen jelenségnek számít, ha a materiális és a formális törvények köre nem esik egybe. A legtöbb jogállamban a formális törvény legfontosabb példája: az évi költségvetési törvény. Németországban néhány jogállamilag puristább jogtudós már ezt az esetet sajnálja és vagy a költségvetési törvény törvényi jellegét tagadja, vagy a költségvetési törvényben normatív tartalmat igyekszik találni.³⁹ A jogtudomány többsége azonban elfogadja, hogy ebben az esetben, a dolog természetéből adódóan nem esik egybe a materiális és a formális törvény köre.

A magyar szimbolikus törvények azonban nem hivatkozhatnak a dolog természetére. Ha az Országgyűlés politikai tetszését kívánja kifejezni, több cselekvési forma áll rendelkezésére: a határozat,⁴⁰ a (politikai) nyilatkozat,⁴¹ az állásfoglalás.⁴² Az autonómiájából következik a parlament azon jogosultsága, hogy adott esetben politikai álláspontját kifejező aktusokat még más néven is (például rezolúció, deklaráció, közlemény, kiáltvány) elfogadhat. Ilyen nem-jogszabályi aktusok „általánosan kötelező magatartási szabályt” nem írhatnak elő;⁴³ fordítva a jogállami normavilágosság megköveteli, hogy az „általánosan kötelező magatartási szabályt” nem tartalmazó országgyűlési aktusok ne jogszabály, azaz törvény formájában szülessenek meg, hanem nem normatív határozat, nyilatkozat stb. formájában.

A világos normarendszer jogállami követelményével ellentétes a magyar szimbolikus törvény. A probléma nem a törvény tartalma – az Országgyűlésnek jogában áll, hogy politikai tetszését, illetve nemtetszését fejezze ki. Csak erre a célra válassza meg a megfelelő formát, amely nem a törvény, hanem például a határozat vagy a politikai nyilatkozat. Nagyrabecsülését, emlékéért az Országgyűlés politikai nyilatkozatban is kifejezheti, erre nem kell az ennek a célnak meg nem felelő törvényi formához folyamodnia.⁴⁴ Ezt a jogállami formavilágosságot biztosan nem csak a jogállami vagy jogelméleti puristák üdvözlölnék.

³⁹ Erről lásd Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I. köt.* (München: C. H. Beck 1984) 825–827, II. köt. (München: C. H. Beck 1980) 560–577.

⁴⁰ OGY hat. esetében különbséget kell tenni a normatív határozat (Jat. 23–24. §§) és a nem-normatív határozat között. Itt a nem-normatív határozat jöhet szóba.

⁴¹ Utoljára 2/2013. (X. 22.) OGY politikai nyilatkozata a rezsicsökkentés védelméről az európai uniós bürokrácia nyomásgyakorlásával szemben.

⁴² Utoljára 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalása a büntethetőség elévülésének értelmezéséről.

⁴³ 41/1993. (VI. 30.) AB hat., ABH 1993, 292–300. az említett 1/1993. (II. 27.) OGY hat. elvi állásfoglalásával kapcsolatban.

⁴⁴ Lásd pl. 1/1998. (XII. 16.) OGY politikai nyilatkozata az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának 50. évfordulója alkalmából, 1/1999. (V. 7.) OGY politikai nyilatkozata az Európa Tanács megalakulásának 50. évfordulója alkalmából; 1/2005. (III. 10.) OGY politikai nyilatkozata a cigány holokauszt ügyében; 16/2012. (III. 14.) OGY hat. a kommunista diktatúra által kitépítettek, valamint az őket befogadók emlékének megörökítéséről.

A MAGYAR JOGRENDSZER ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA: TÍZ ÉV TAPASZTALATAI

A magyar jogrendszer és az uniós jog közötti viszonyt alapvetően a megfelelés és meg nem felelés fogalmi kettősében lehet értelmezni. Ebből kiindulva a magyar jogrendszer állapotát a rendelkezésünkre álló információk alapján olyan módon lehet jellemezni, hogy annak ellenére, hogy megfelelési teljesítményét jogalkotási és jogalkalmazási szinten egyaránt általában megfelelőnek tekinthetjük, egyes területeket, illetve a megfelelés egyes aspektusait nézve jelentős hiányosságokat fedezhetünk fel. Visszatérő probléma, amely elsősorban a jogalkalmazást jellemzi, hogy a megfelelési kötelezettség teljesítésére hiányosan, a magyar jogba való átültetés által okozott problémákat nem teljes körűen megoldva kerül sor, ami végső soron a magyar jogrendszer számára okoz rendszerszintű problémákat. A jogalkotás területén hasonló gyakorisággal jelentkező probléma, hogy elsősorban a gazdaság szabályozás területén megszokottá vált a jogszabályoknak az uniós jog megsértésének tudatában, illetve annak szándékában történő elfogadása. Az uniós kötelezettségek szempontjából opportunista minősülő gyakorlat célja, hogy a magyar állam, illetve a magyar állam által favorizált egyének számára hozzáférést biztosítson a jogsértés pozitív hozadékaihoz. Ennek egyre gyakoribb ismétlődése rendszerszintű elégtelenségekre enged következtetni a magyar jogrendszerben.

E tanulmány célja, hogy az Európai Unió jogát a nemzeti jogrendszerek megke-
rülhetetlen, mélyre hatoló elvárásokat megfogalmazó, azokat alakítani és formálni képes kereteként értelmezve megvizsgáljuk a magyar jogrendszer állapotát. Vizsgálódásaink során abból az alapfeltevésekből indultunk ki, hogy az elsődlegesen a tagállamoknak címzett uniós jog a tagállamok jogrendszereit alapvetően a megfelelés és nem megfelelés (a szokásos idegen nyelvű szóhasználatban *compliance* és *non-compliance*) fogalmi kettősében érzékeli és értékeli. Arra a kérdésre kerestünk választ, hogy a magyar jogrendszer az uniós jognak való meg nem felelésére vonatkozó információk, valamint azok elemzése alapján a magyar jogrendszer a meg nem felelés egyes esetei által valójában nem befolyásolt megfelelő teljesítményéről, vagy a magyar jogrendszer teljesítményét alapvetően befolyásoló rendszerszintű elégtelenségekről kell beszélnünk. Feladatunk nem volt egyszerű, mivel mindkét vizsgált jogrendszer tekintélyes terjedelméhez mérten a meg nem felelés ismert, illetve gyanít-

ható esetei elhanyagolható jelentőségű, elszigetelt fejleményeknek tűnhetnek. Azok tartalmi szempontú elemzése sem volt képes biztosabb fogódzót nyújtani, hiszen a korrigálhatónak tűnő, minőségbeli kérdéseket feszegető, akár technikai jellegűnek is minősíthető hiányosságok nem feltétlenül jeleznek rendszintű elégtelenségeket.

Az írás a következőképpen épül fel. Először megvizsgáljuk az uniós jog mint a tagállami jogrendszereket közrefogó keret legfőbb jellemzőit. Ennek során külön foglalkozunk a tagállami jogrendszerekre vonatkozó megfelelési kötelezettség alapjául szolgáló, annak mélységét jól jelző, az EUSZ 4. cikk 3. bekezdésében foglalt hűség elvéből eredő követelményekkel. Ezt követően térünk rá annak vizsgálatára, hogy a magyar jogrendszer jelen állapotában – figyelembe véve különösen a 2010 utáni változásokat – mennyiben teljesíti megfelelési kötelezettségeit, illetve hogy ennek fényében milyen következtetést vonhatunk le annak általános állapotát és teljesítményét tekintve. Az általános trendek, már amennyiben sikerült ilyeneket felállítani, nagyrészt megbízható teljesítményről árulkodnak. A problémák elsősorban az egyes esetek elemzésekor kerülnek felszínre. Ezek egy része technikai: megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, annak próbálnak is eleget tenni, viszont a megfelelés, illetve a hazai jogrendszerbe való beültetés részletkérdései nem kapnak kellő figyelmet. Az ilyen módon keletkezett belső törésvonalak rendszerszintű problémákat okozhatnak a magyar jogrendszer számára. Másik részük érdemi: több példáját találtuk az uniós kötelezettségeket obstruáló, opportunistá jogalkotási gyakorlatnak, amelyekben nem volt kizárható a jogalkotó rosszhiszemősége. Kérdés, hogy ezek az utóbbi példák mennyiben tekinthetők olyan trendalkotó gyakorlatnak, amely alapján a magyar jogrendszer teljesítményét alapvetően befolyásoló rendszerszintű elégtelenségekről beszélhetünk.

1. AZ UNIÓS JOG MINT A TAGÁLLAMI JOGRENSZEREK KERETE

Az elsődlegesen a közös politikák körében megfogalmazott kötelezettségek hatékony kikényszerítését¹ jelentő funkcionálisával² jellemezhető uniós jog a tagállami jogrendszerekkel fennálló viszonyát a megfelelés és a nem megfelelés fogalmi kettősében értelmezi. Ez egyenesen következik az EUSZ 4. cikk 3. bekezdésében foglalt hűség elvéből, amely különböző alakokat öltve, érdemi, illetve eljárási kötelezettségeket megfogalmazva szorítja keretek közé a tagállamok magatartását, ideértve az azok akaratnyilvánításának legfőbb formáját adó jogrendszereit is. A hűség háromszatú³

¹ Lásd a 26/62. sz. *van Gend*-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EU:C:1963:1]; 6/64. sz. *Costa*-ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EU:C:1964:66]; 106/77. sz. *Simmmenthal*-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], és Mathias KUMM: „The Moral Point of Constitutional Pluralism” in Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERiADIS (szerk.): *Philosophical Foundations of European Union Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 216–246, 229.

² Jürgen HABERMAS: „The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship” in Ciaran P. CRONIN – Pablo DE GREIFF (szerk.): *The Inclusion of the Other* (Cambridge, MA: MIT Press 2000) 106. Lásd általánosságban Pierre PESCATORE: *The Law of Integration* (Leiden: Sijthoof 1974); Joseph H. H. WEILER: „The Transformation of Europe” *Yale Law Journal* 1991/8. 2403–2483.

³ Az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, a tagállamok megtesznek uniós kötelezettségeik teljesítésének érdekében minden általános vagy különös intézkedést, valamint segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartoz-

elve igazodást, önmegtartóztatást, valamint együttműködést vár a tagállamoktól, amely a tagállami jogrendszerek szintjén az uniós jogi kötelezettségeknek való folytonos és aktív megfelelés, az azok hatékony érvényesítése és kikényszerítése, valamint az érvényesülésük megakadályozásától való tartózkodás elvárásaiban konkretizálódott.⁴ A hűség elve mellett párhuzamosan érvényesül az uniós jog hatékony tagállami kikényszerítésének (érvényesítése, érvényesülése)⁵ (*effet utile*) az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított elve, amely a nemzeti jogrendszerek olyan területein érvényesíti a megfelelés kötelezettségét, amelyekben a tagállamok jogi szabályozási autonómiát élveznek (például tagállami eljárási szabályok és jogorvoslati eszközök).⁶

Az uniós jog adta megfelelési kötelezettségből valódi, azok megfelelő működéséhez hozzájárulni képes minőségi elvárások is származnak a tagállami jogrendszerek számára.⁷ Az uniós jog különösen elvárja, hogy a hatálya alá eső tagállami jogszabályok és jogalkalmazási aktusok megfeleljenek az uniós jogban védett alapvető jogoknak, az egyenlő bánásmód követelményének, a jogbiztonság követelményének, a szerzett jogok védelmét rögzítő elvnek, valamint az arányosság elvének.⁸ Az EuB ítélkezési gyakorlata – az arányosság elvének alkalmazása körében – számos, jogállami keretek között alapvetőnek tűnő, a jogi szabályozás minőségét érintő követelményt fogalmazott meg.⁹ Az arányosság elvéből következik az az általános elvárás is, hogy a jogosultságok gyakorlását feltételekhez kötő tagállami jogszabályoknak kellően pontos, világos és objektíve meghatározott tartalmúnak kell lenniük, kellő módon keretek közé kell szorítaniuk az alkalmazásuk során megengedett mérlegelési jogkörből eredő választási lehetőségeket, valamint a kapcsolódó hatósági döntésekkel szemben lehetővé kell tenniük a bírói felülvizsgálat lehetőségét.¹⁰ Ugyaninnen ered az is, hogy a tagállami jogszabályoknak alaposan előkészítetteknek, hatásukat tekintve megfelelően célzottaknak, valamint pontosan szabályozottaknak kell lenniük.¹¹ Általában előnyt

kodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Lásd az EuB definícióját, C-354/99. sz. *Bizottság kontra Írország* ügyben 2001. október 18-án hozott ítélet [EU:C:2001:550], 46. pont; 22/70. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EU:C:1971:32], 21. pont.

⁴ Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2014) 16.

⁵ Magában foglalva az uniós jog által biztosított jogok hatékony védelmének elvét is.

⁶ Lásd C-6/90. és 9/90. sz. *Frankovich* egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet [EU:C:1991:428], 36. pont; 148/78. sz. *Ratti*-ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet [EU:C:1979:110], 21. pont; C-432/05. sz. *Unibet*-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163], 44. pont.

⁷ Catherine BARNARD: „Derogations, Justifications and the Four Freedoms: is State Interest Really Protected?” in Catherine BARNARD – Okeoghene ODUDU (szerk.): *The Outer Limits of European Union Law* (Oxford: Hart 2009) 273–295, 294.

⁸ Lásd C-367/98. sz. *Bizottság kontra Portugália* ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:326], 40–41. pontok; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EU:C:2003:272], 62–63. pontok.

⁹ Lásd C-375/12. sz. *Bounaich*-ügyben 2014. március 13-án hozott ítélet [EC:C:2014:138], 69. pont; C-222/97. sz. *Trummer and Mayer* ügyben 1999. március 16-án hozott ítélet [EU:C:1999:143], 31–32. pontok; C-326/12. sz. *van Caster*-ügyben 2014. október 9-én hozott ítélet [EU:C:2014:2269], 49. pont.

¹⁰ Lásd C-483/99. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2002. június 4-én hozott ítélet [EU:C:2002:327], 50–52. pontok; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy (8. lj.) 74–76. pontok.

¹¹ Lásd C-483/99. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (10. lj.) 48. pont; C-463/00. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy (8. lj.) 72. pont.

élvezhetnek a tagállami jogrendszerek azon megoldásai, amelyek csökkentik az érintett jogalanyok terheit, illetve elősegítik jogaik érvényesítését és gyakorlását.¹²

2. AZ UNIÓS JOG ÉS A MAGYAR JOGRENDSZER: ELSZIGETELT NEGATÍV JELENSÉGEK VAGY RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁK?

Az uniós jogból eredő megfelelési kötelezettség következtében az uniós tagság megkerülhetetlen és mélyre hatoló formális és érdemi alkalmazkodási kényszert hozott a magyar jogrendszer számára. Ez az alkalmazkodási kényszer nem abszolút, azonban terjedelmét az uniós jog határozza meg, azt kiterjesztő módon értelmezi. A megfelelési kötelezettség elvileg folyamatos, feltétel nélküli és visszavonhatatlan, ezért a hazai jogalkotónak és a jogalkalmazó szervezeteknek az uniós kötelezettségek implementálása során, illetve bármely olyan helyzetben, mikor tevékenységük a tagállami magatartások rendkívül széles körét lefedő uniós jog hatálya alá esik, feladataikat kiemelt körültekintéssel kell ellátniuk. Bár a vonatkozó uniós elvi és konceptuális keret funkcionalitása, illetve annak a hatékony kikényszerítés/érvényesülés elvárására történő alapozása mint (jog)rendszer-filozófia nem tűnik kielégítőnek, az uniós jog közvetett és közvetlen jogi mechanizmusokon keresztül történő kikényszeríthetőségének állandó fenyegetése nem sok választást hagy, mint hogy a magyar jogrendszer az uniós jognak való megfelelés kötelezettségére saját megfelelő teljesítményének egyik alapvető mércéjeként tekintsen.

Mindezek ellenére a magyar jogrendszer állapotának az uniós jog adta értelmezési keret fényében történő értékelése nem egyszerű feladat. A szóban forgó jogrendszerek mérete következtében vonzóbb lehet a magyar jogrendszer megfelelő működése mellett állást foglalni, hiszen a meg nem felelés egyes esetei elhanyagolható jelentőségű, elszigetelt fejleményeknek tűnhetnek. Másrészt a meg nem felelés, az uniós jog szempontjából kirívó, nagyobb súlyú esetei könnyen értelmezhetők a magyar jogrendszer egészét érintő rendszerszintű problémák tüneteiként, annak ellenére, hogy azok általában a szokásos mechanizmusokon keresztül korrigálhatók, és legtöbbször jogi részletkérdéseket, vagy azokkal kapcsolatos technikai (például jogértelmezési) problémát érintenek. A trendállítás sem problémamentes, hiszen az uniós joggal való konfliktusok felderítése esetről esetre történik, a meg nem felelés elszigetelt példáit csaknem lehetetlen egy egységes érvényes narratíva alá rendezni, illetve az uniós kötelezettségek tényleges és potenciális körének rendkívüli szélessége következtében még az uniós jog megsértésének viszonylag jelentékeny mértéke és viszonylagos gyakorisága sem feltétlenül utal valamely trendszerű fejleményre. További jelentős módszertani probléma, hogy a magyar jogrendszer jogalkalmazási oldalának az uniós jognak való megfelelésére¹³ vonatkozóan rendkívül nehéz pontos adatokat kapni, így a magyar

¹² Lásd C-39/11. sz. *VBV*-ügyben 2012. június 7-én hozott ítélet [EU:C:2012:327], 33. pont; C-311/08. sz. *SGI*-ügyben 2010. január 21-én hozott ítélet [EU:C:2010:26], 71. pont.

¹³ Pl. a közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabályok milyen mértékben érvényesülnek a hatósági döntéshozatalban, az uniós jogot értelmező európai bírósági ítéletek megjelennek-e valamilyen módon a hazai jogalkalmazás valóságában, eleget tesznek-e a tagállami eljárási szabályok és jogorvoslati eszkö-

jogrendszer egészének állapotára vonatkozó megállapításaink szükségszerűen torzítottak lesznek, illetve azokat elsősorban a hazai jogalkotás gyakorlatára kell érteni.

A következőkben az uniós jognak való megfelelési kötelezettség a hazai jogalkotás, valamint a hazai jogalkalmazás körében történő érvényesülését fogjuk vizsgálni. Ezt követi egy rövidebb kitekintés a magyar gazdaságsszabályozás egyes területein megszilárdulni látszó, a megfelelési kötelezettséggel ellentétben álló gyakorlatra. Ami a jogalkotás és jogalkalmazás általános állapotát illeti, nagyrészt megbízható jogalkotói és jogalkalmazói teljesítményről beszélhetünk. Amennyiben azonban az egyes esetek szintjén vizsgálódunk, észrevehető, hogy az uniós jognak való megfelelést az a korábban már megfigyelt felemáság jellemzi, amelynek lényege, hogy megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, annak próbálnak is eleget tenni, azonban a megfelelés, illetve a hazai jogrendszerbe való beültetés részletkérdései nem kapnak kellő figyelmet. A hazai jogalkotás teljesítményét az is befolyásolja, hogy különösen a gazdaságsszabályozási területen eseti szinten észlelhetők olyan fejlemények, amelyek az uniós kötelezettségek szándékos obstrukciójáról, rosszhiszemű, illetve alacsony minőségű szabályozási beavatkozásról, valamint az uniós jogsértések opportunisták megközelítéséről árulkodnak. Ezek a trendekbe is igazíthatóan látható fejlemények felvetik annak lehetőségét, hogy a magyar jogrendszer az uniós jogi keret adta kötelezettségeket figyelembe véve rendszerszintű elégtelenségekkel küzd.

2.1. JOGALKOTÁSI SZINTŰ MEGFELELÉS

Az uniós jogból eredő közvetlen és közvetett jogalkotási, jogszabály-módosítási, valamint deregulációs kötelezettségek teljesítése során Magyarország (korábban a Magyar Köztársaság) hagyományosan kiemelt gondossággal járt el.¹⁴ Ez következett egyrészt abból, hogy az *acquis* átvétele az uniós tagság elnyerésének lényeges feltétele volt.¹⁵ E célt szem előtt tartva a csatlakozást megelőzően a hazai jogszabályok az uniós kötelezettségeknek való minél gyorsabb és minél pontosabb megfeleltetése egyértelmű kormányzati prioritást élvezett.¹⁶ Ugyancsak szerepe lehet annak, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése érdekében kialakított hazai intézményi és eljárási mechanizmus, keresztülvágva a kormányzati döntéshozatal szokásos rendszerén, mélyen beágyazódva lett képes a jogalkotási szintű megfelelés kikényszerítésére.¹⁷ Magyarazatként végül megemlíthető, hogy a Bizottság megfelelési prioritásait értelmez-

zők hatékonyságára és egyenlőségére vonatkozó uniós jogelvek követelményeinek, konfliktus esetén a hazai jogalkalmazásban érvényt szereznek-e az uniós jog közvetlenül hatályos rendelkezéseinek, ill. a közigazgatási és bírói közvetett hatály elvéből következő jogértelmezési kötelezettség érvényesül-e egyáltalán.

¹⁴ Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to the New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008/2. 293–313.

¹⁵ Az Európai Tanács 1993. június 21–22-i következtetései (Koppenhágai Következtetések), SN 180/1/93 REV 1, 7. pont.

¹⁶ Lásd 2282/1996. (X. 25.) Korm. hat.; 2212/1998. (IX. 30.) Korm. hat.

¹⁷ Lásd Réka SOMMSICH: „The Process and Methodology of Coordinating the Transposition of EU Law in Hungary” in Márton VÁRJU – Ernő VÁRNAY: *The Law of the European Union in Hungary* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 112–150.

ve a kormányzat számára egyértelművé válhatott, hogy az átültetési hiányosságok meghatározott küszöbérték¹⁸ alatt tartása megkímélheti a felesleges, esetlegesen kényelmetlen hírveréssel járó konfliktusoktól, valamint az is elkerülhető, hogy a Bizottság fokozott figyelemmel kövesse a belföldi szakpolitikai és szabályozási folyamatokat.

2.1.1. A MEGFELELÉSRE VONATKOZÓ STATISZTIKÁK

A tagállamok átültetési és megfelelési teljesítményét nyilvánosan és összehasonlíthatóan bemutató, a Bizottság által fenntartott egységes belső piaci eredménytábla¹⁹ megerősíti, hogy a vizsgált adatokat nézve a jogalkotási szintű megfelelést tekintve a magyar jogrendszer állapota – önmagában, valamint más tagállami jogrendszerekkel összehasonlítva is – megfelelőnek tekinthető. Tíz évvel a csatlakozást követően ez a teljesítmény már nem tudható be kizárólag a csatlakozáskor elvárt megfelelés egyenes és közvetlen utóhatásának.²⁰ Ahogyan az alábbi ábrából (1. ábra) kitűnik, annak ellenére, hogy a 0,5%-os, korábban 1%-os átültetési deficitküszöb nem érvényesült következetesen, a magyar teljesítmény megfelel az EU-tagállamok átlagos teljesítményének. A Bizottságnak az eredménytábla elkészítésekor kilenc irányelv átültetésének elmaradásáról volt tudomása, amelyek közül egyik átültetésének késedelme sem haladta meg a két év időtartamot. Az irányelvek átültetésének átlagos késedelme jelenleg 5,1 hónap, amely jelentősen az EU-átlag (7,4) alatt van, és amelyet a korábbi adathoz képes (7,4 hónap) a Bizottság jelentős csökkenésként értékelt. Az eredménytábla szerint egyetlen irányelv átültetésének késedelme sem haladta meg az egy év időtartamot.

A magyar megfelelési deficit (2. ábra) sem utal különösebb problémára. A Bizottság értékelése szerint annak ellenére, hogy a jelenlegi 0,6%-os hiány csekélyebb növekedést jelent és nem éri el 0,5%-os célértéket, még mindig a 0,7%-os EU-átlag alatt van.

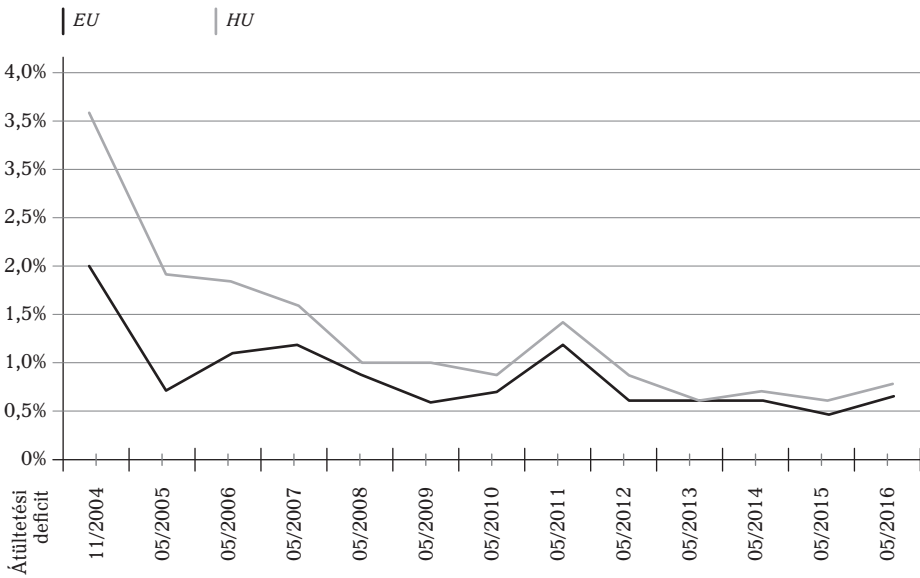
A kötelezettségzegési eljárások dinamikusabb adatai (3. ábra) már kissé árnyaltabb képet adnak a jogalkotási szintű megfelelés állapotáról. A kezdeti, gyakorlatilag az új csatlakozás tényéből eredő jó teljesítményt a kötelezettségzegési eljárások számának jelentős növekedése követte egy 2009. novemberi csúccsal (32). Továbbá míg az eljárások húszas értékek körül rögzült száma kezdetben jóval alacsonyabb volt az uniós átlagnál, az uniós átlag meredek csökkenésével, a magyar teljesítmény kiemelkedően pozitív értékelésének lehetősége is megszűnt. Az alábbi táblázat némiképp nyers adatait a következőképpen árnyalják a Bizottság rájuk vonatkozóan tett észrevételei. A 2015 májusában folyamatban lévő eljárások száma (20), amely az uniós átlag (27) alatt található, 6 új eljárás megindításából, valamint 11 korábbi eljárás lezár-

¹⁸ Az ún. *Egységes Piaci Intézkedéscsomag* (COM(2011) 206 végleges) előtt 1%, azóta 0,5%.

¹⁹ Lásd ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/hungary/index_en.htm#maincontentSec1. Az eredménytábla további elemeiből is vonhatók le következtetések a megfelelés jelen állapotára vonatkozóan. A megfelelést érintő információk cseréjében általában jól teljesít Magyarország (az ún. *pilot*-eljárásokban a válaszadásra nyitva álló határidők hossza, ill. az IMI-ben [*Internal Market Information System*] való közreműködést tekintve). Az egységes belső piac működéséhez szükséges intézményrendszer vizsgált elmeiben (SOLVIT, kapcsolattartási pontok) viszont egyértelmű gyengeségek mutathatók ki. A Bizottság által mért közbeszerzési mutatók is elégtelen teljesítményről árulkodnak.

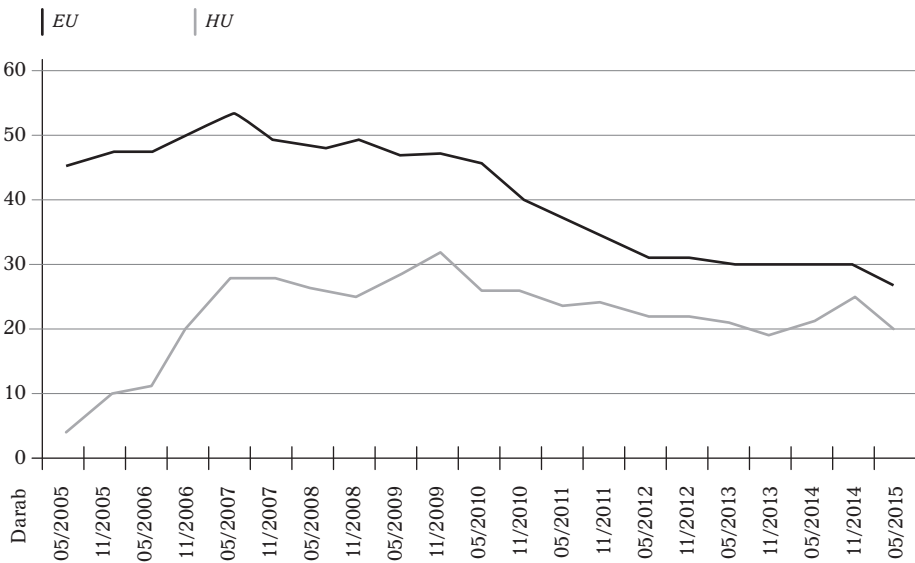
²⁰ Lásd FALKNER–TREIB (14. lj.).

1. ábra. A magyar átültetési deficit az EU-átlaghoz viszonyítva



Forrás: Európai Bizottság 2015

2. ábra. A magyar megfelelési deficit az EU-átlaghoz viszonyítva



Forrás: Európai Bizottság 2015

rásából adódik. A Bizottság két területen lát kiemelt gondokat: ezek a hazai szolgáltatási piac, illetve a légi közlekedési piac szabályozása. Az eljárások tartamát tekintve a Bizottság különösen abban lát problémát, hogy míg az esetek nagy részében a jogsértés megszüntetése még megfelelő időn belül megtörténik (17 esetben 25,4 hónap alatt, 11 esetben 6 hónap alatt), a fennmaradó eljárások jóval hosszabban elhúzódnak, illetve van két olyan folyamatban lévő eljárás is, amelyeknek hossza 10 év közeli. Az EuB jogsértést megállapító ítéletének való megfelelés időtartama (8,1 hónap) jóval jobb az EU-átlagnál (19,8 hónap), azonban figyelembe kell venni, hogy erre eddig csekély számú ügyben került csak sor. Az eljárások lezárásának átlagos hosszát tekintve Magyarország az uniós átlagnál jobban teljesít.

3. ábra. A Magyarországgal szemben indított kikényszerítési eljárások száma az EU-átlaghoz viszonyítva

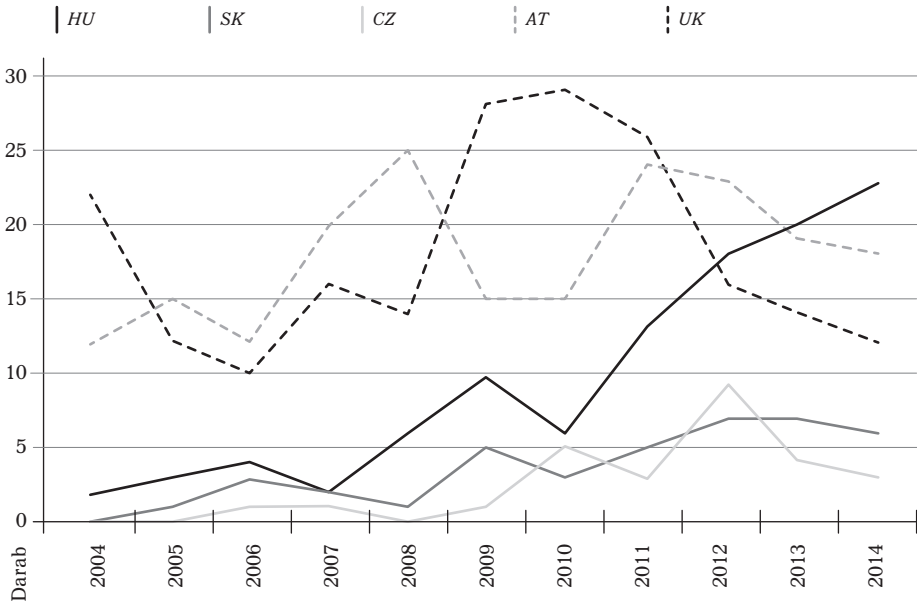


Forrás: Európai Bizottság 2015

A magyar jogrendszer jogalkotási szinten nyújtott teljesítményének általános pozitív értékelését tovább árnyalhatja, amennyiben figyelembe vesszük a hazai bíróságok által az EuB-hoz intézett előzetes döntéshozatali kérésekre vonatkozó, a hasonló méretű és státuszú tagállamokkal összehasonlítva kiemelkedőnek tekinthető adatokat.²¹ Ezekből az adatokból nem kizárólag az uniós jog hazai beágyazódottságára, illetve a meghatározó aktorok, különösen a bíróságok aktív, az uniós jogi kötelezettségekkel szembeni tükröző szerepvállalására lehet következtetni. Mivel az uniós jog értelmezését érintő kérdések nagyobb hányada az uniós jog és a tagállami jogszabályok

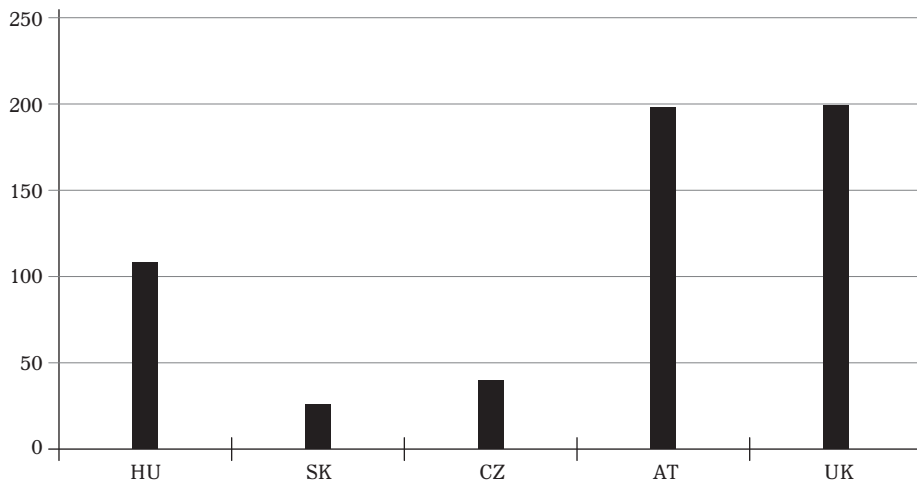
²¹ Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése (2014) (Luxembourg: EuB 2015).

4.1. ábra. A magyar bíróságok által az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyek száma éves bontásban (összehasonlítva más tagállamok adataival)



Forrás: Az Európai Unió Bírósága 2004–2014

4.2. ábra. A magyar bíróságok által az EuB-hoz előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyek száma (összehasonlítva más tagállamok adataival)



Forrás: Az Európai Unió Bírósága 2004–2014

közötti konfliktusból ered, az előzetes döntéshozatali kezdeményezések az uniós jognak való jogalkotási szintű meg nem felelés, az átültetési és megfelelési adatok, illetve a kötelezettségszegési eljárásokra vonatkozó adatok által le nem fedett, jelentékezebb mennyiségű példáira utalhatnak (4.1. és 4.2. ábra).²²

2.1.2. EGYES KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK

Az egyes kötelezettségszegési eljárások körülményei ugyancsak segíthetnek a magyar jogrendszer megfelelési teljesítményének teljesebb értelmezésében.²³ A Hulladék-irányelv²⁴ át nem ültetése következtében indított kötelezettségszegési eljárás 2013-as lezárása²⁵ egy közel három éven keresztül húzódó jogsértő állapotnak vetett véget, amely alatt a magyar kormány radikális módon átszabta a hazai hulladékpiacot,²⁶ és csak ennek lezárása után – mintegy konzerválva az új piaci viszonyokat – mutatott hajlandóságot az ágazati irányelv átültetésére. Ez utóbbiban szerepe lehetett a Bizottság által az EuB-hoz benyújtott keresetnek is, amelyben a Bizottság Magyarországgal szemben pénzbírság kiszabását kérte.²⁷ Az ügy példája rámutat arra, hogy Magyarország készen áll arra, hogy helyi érdekeket követve huzamosabb ideig ellenszegüljön világosan lefektetett jogalkotási kötelezettségei teljesítésének. A hulladékpiac szabályozási eszközökkel időközben megvalósított átalakítása, amelynek során a más tagállamban honos piaci szereplők annak egy részéről kiszorultak, értékelhető olyan módon is, hogy Magyarország rosszhiszeműen eljárva, egyedül saját érdekeit nézve, a Belső Piac alapelveinek számító egyenlő bánásmód követelményét megsértve mulasztotta el a Hulladék-irányelv implementálását. Az etilalkohol előállításának (a pálinkafőzés) jövedéki adóztatását érintő kötelezettségszegési ügy annyiban kapcsolódik ide, hogy az EuB ítélete, illetve a magyar állam által védekezéséként előadott kevésbé meggyőző érvek alig hagynak kétséget afelől, hogy az éppen hivatalba lépő új kormány társadalmi támogatottságát megerősítő magyar jogszabály elfogadásakor tudott volt, hogy az megsérti a korábban egyébként már implementált irányelv szabályait.²⁸

2.1.3. POLITIKAI REAKCIÓ AZ UNIÓ FELŐL

A jogszabályok uniós kötelezettségek tudott, illetve feltehetően szándékos megsértésével történő elfogadásának gyakorlata az Unió számára viszonylag hamar felismerhetővé vált. A 2012-es hármaskötelettségszegési eljárás csomag szimbolikus

²² Lásd C-210/06. sz. *Cartesio*-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EU:C:2008:723] és C-378/10. sz. *VALE*-ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet [EU:C:2012:440]. Ellenpéldaként lásd a C-32/14. sz. *Sugar*-ügyben 2015. október 1-én hozott ítéletet [EU:C:2015:637], amelyben az uniós joggal összeegyeztethetőnek találták a bírósági végrehajtás, és abban a közjegyzők részvételének törvényi szabályait.

²³ Ugyanitt figyelembe veendő a gazdaságsszabályozás alább elemzett fejleményei is.

²⁴ A hulladékokról szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 312, 2008. 11. 22., 3. o.

²⁵ C-310/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2013. augusztus 8-án hozott végzés [EC:C:2013:556].

²⁶ 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról, 81. §.

²⁷ C-310/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. június 27-én benyújtott kereset, HL C 366, 2012. 07. 27., 38. o.

²⁸ C-115/13. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy 2014. április 10-én hozott ítélet [EU:C:2014:253].

aktusa²⁹ világos figyelmeztetés volt Magyarország számára, hogy jogsértéseivel átlépett egy határt.³⁰ A közelmúltban az alapvető uniós értékeket sértő tagállami magatartások elleni fellépés új mechanizmusainak kialakítására tett kísérletek mögött is egyértelműen a magyarországi, az Unió által megkérdőjelezett jogalkotásban lecsapódó fejlemények álltak. Ezek szükségességét a magyarországi alkotmányos változásokat vizsgáló 2013. július 3-i európai parlamenti állásfoglalás,³¹ az ún. koppenhágai dilemmára³² hivatkozva nyomatékosította. A Bizottság által előterjesztett, „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret”, bár elviekben egy európai problémára kíván egy európai szintű választ adni, elsősorban Magyarországra utalt, mikor „egyes tagállamokban a közelmúltban bekövetkezett” olyan eseményekről tett említést, amelyek súlyos aggodalomra adnak okot azt illetően, hogy a szóban forgó tagállamokban nem tartják tiszteletben a jogállamiság elvét, és következésképpen a jogállamiság elve által védett alapvető értékeket.³³ A Tanács már sokkal visszafogottabban fogalmazott, és saját mechanizmusának szükségességét a jogállamiság megsértésének általános elvi lehetőségére alapozta.³⁴

Az Európai Parlament legutóbbi, 2015. június 10-i állásfoglalása³⁵ különösen kemény kritikával illette a magyarországi jogalkotásban bevett egyes politikai és jogi gyakorlatokat. Külön elítélte a kormánynak azt a gyakorlatát, amely a szabályozással történő beavatkozást olyan nemzeti konzultációk lebonyolításával készíti elő, amelyek nemcsak a felelős kormányzás elvárása, hanem az alapvető európai értékek megsértésének lehetőségét is magukban foglalják. Kihangsúlyozta, hogy a kormány fellépésének megágyazó politikai folyamatokban, tekintve, hogy Magyarország mint tagállam az Unió működtetésében teljes szerepvállalással vesz részt, nem szerencsés elhallgatni a magyar állam szerepét és ezzel párhuzamosan felnagyítani az uniós intézmények, illetve a közös politikák felelősségét valamely társadalmi feszültséget keltő

²⁹ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Az Európai Bizottság gyorsított jogsértési eljárásokat indít Magyarországgal szemben” *IP-12-24*, europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_hu.htm.

³⁰ Az alkotmányos jelentőségű jogszabályok kapcsán kialakult konfliktusról lásd Jakab András – Szilágyi Emese írását a sarkalatos törvényekről a jelen kötetben. Lásd még ezzel kapcsolatban az Európai Parlament 2012. február 16-i „A közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről” (2012/2511(INI)) és 2013. július 3-i „Az alapvető jogok helyzetéről (magyarországi standardok és gyakorlatok)” (2012/2130(INI)) szóló állásfoglalásait.

³¹ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása (30. lj.) 73–84. pontok. Eredetileg a 2012. december 12-i „Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2010–2011)” állásfoglalásban (2011/2069(INI)) tett ilyen tartalmú felhívást az Európai Parlament.

³² A csatlakozást követően a tagállamoktól az Unió nem képes olyan szigorral kikényszeríteni a közös értékek és normák követését, mint a tagjelölt országokkal szemben, az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalásának (30. lj.) 73. pontja.

³³ Európai Bizottság – Közlemény: „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 végleges”, eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158. A Bizottság új mechanizmusát először a nemrég kormányt váltó Lengyelországgal szemben alkalmazta, Európai Bizottság – Fact Sheet: „College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework” MEMO/16/62 2016.

³⁴ A Tanács 2014. december 16-i következtetései a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosításáról, 16862/14 COR 1.

³⁵ Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása „A magyarországi helyzetről” (2015/2700(RSP)), amely kihangsúlyozta, hogy Magyarországgal nem kiemelten, hanem az összes tagállamra egyaránt vonatkozó kötelezettségek kikényszerítése kapcsán foglalkozik.

helyzet kialakulásáért. Az állásfoglalás egyértelműen kinyilvánította, hogy a tagállamoknak teljes mértékben eleget kell tenniük az uniós jogban lefektetett kötelezettségeiknek, illetve hogy jogszabályaiknak, beleértve az alkotmányt is, ki kell fejezniük az olyan alapvető európai értékeket, illetve azoknak meg kell felelniük, mint a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme.³⁶ A Parlament úgy értékelte, hogy a 2015-ös év ezeket az értékeket érintő magyarországi fejleményei „összességükben véve a jogállamiság ellen irányuló rendszerszintű fenyegetést jelentenek”.

2.1.4. AZ ALAPSZABADSÁGOK ÉS AZ ÚJ FÖLDTÖRVÉNY

A földtulajdon megszerzésének hazai újraszabályozása kapcsán értelmezésünk szerint tetten érhető az uniós kötelezettségek a magyar érdekeket védő obstrukciójának szándéka, illetve az az uniós jognak való megfelelés körében gyakran jelentkező probléma, hogy a jogalkotó legjobb szándéka szerint sem képes eleget tenni maradéktalanul megfelelési kötelezettségének. A csatlakozáskor – jogos hazai társadalmi és gazdasági érdekeket is követve – kialakult derogáció világosan jelezte, hogy a földtulajdon szabályozása konfliktusokhoz vezethet az uniós jog és a magyar jogrendszer között. A Csatlakozási Szerződés X. mellékletének 3. pont 2. bekezdése alapján Magyarország számára megengedett volt, hogy a csatlakozás időpontjától számított hét éven keresztül fenntartsa azokat a Csatlakozási Okmány aláírásakor már hatályban lévő jogszabályi rendelkezéseket, amelyek korlátozták a Magyarországon nem helyben lakó, illetve magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek, valamint a jogi személyek földtulajdonszerzését. A derogáció alkalmazása az egyenlő bánásmód követelményéből adódóan nem volt korlátoktól mentes.³⁷ Már ekkor is érvényesültek azok az általános uniós követelmények, amelyek szerint, amennyiben a földtulajdon megszerzése előzetes engedélyezési eljárás lefolytatását igényli, ezeknek az eljárásoknak objektív, huzamosabb ideig fenntartott, átlátható és a nyilvánosság számára megismerhető szempontokon kell alapulniuk, amelyek alkalmazása során mellőzni kell a diszkriminációt.³⁸

A derogáció teljes időtartamában fennmaradhatott, illetve 2011-ben azt további három évvel meghosszabbították. Lejártakor a *Mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv.* szabályozta újra a földtulajdon megszerzésé-

³⁶ Magyarország kapcsán kifejezetten lásd az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalásának (30. lj.) 72. pontját.

³⁷ Az egyenlő bánásmód követelményéből adódóan nem lehetett a Csatlakozási Szerződés aláírásakor hatályban lévő, a más tagállamok állampolgárainak, ill. a más tagállamok joga szerint létrejött jogi személyek földtulajdon szerzésére vonatkozó korlátozásokat tovább szigorítani, ill. a más tagállamban honos személyek nem részesülhettek harmadik államokban honos személyeknél kedvezőtlenebb elbánásban. A derogáció személyi hatálya nem terjedt ki azokra a más tagállamban honos személyekre, amelyek önálló vállalkozóként gazdálkodó tevékenységet kívánnak folytatni, és legalább három év hosszan folyamatosan jogszerűen Magyarországon tartózkodtak és ott gazdálkodó tevékenységet folytattak. Külön kiemelt követelmény volt, hogy e személyi körrel szemben nem érvényesíthetők olyan anyagi jogi és eljárási követelmények, amelyek Magyarországon honos személyekre nem vonatkoznak.

³⁸ C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyekben 2002. március 5-én hozott ítélet [EU:C:2002:135], 32-33. pontok; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet, [EU:C:2003:283], 44–52. pontok.

nek feltételeit. Rendelkezéseiből kitűnik, hogy figyelemmel voltak a vonatkozó uniós követelményekre,³⁹ azonban amennyire azok engedték, a jogalkotó igyekezett kivonni a magyarországi földeket az integrált európai tőkepiacról.⁴⁰ A törvény 10. §-a – összhangban az uniós joggal – rögzíti, hogy föld tulajdonjogát főszabályként földművesnek minősülő belföldi természetes személy, valamint tagállami állampolgár szerezheti meg.⁴¹ A 9. § értelmében bizonyos kivételekkel jogi személyek nem szerezhetnek földtulajdont. Jogi személyek számára a törvény 11. §-ában biztosított tulajdonszerzési lehetőség csak rendkívül szűk személyi körre vonatkozik, illetve arra csak valamely közérdekű cél megvalósítása érdekében kerülhet sor.

A jogi személyek gazdasági célú földtulajdonszerzésének ilyen módon történő kizárása nagy valószínűséggel megvalósítja a tőke szabad mozgásának korlátozását. Ennek igazolhatósága nem egyértelmű. Egyik oldalról a tagállamokat ebben a körben széles szakpolitikai mérlegelési lehetőség illeti meg, amely amennyiben a törvény által megjelölt közérdekű célok súlyát és természetét nézzük, kellő alapot adhat az új törvény szigorú rendelkezéseinek.⁴² Azzal, hogy a tilalom nem teljes körű, valamint hogy megjelöli a kivételt megalapozó indokokat, a jogalkotó tudatos kísérletet tett arra, hogy elkerülje a tilalom aránytalanságának későbbi esetleges megállapítását. Ezzel ellentétben a 9. és 11. § értékelhető úgy is, hogy azok a tagállamokat megillető mérlegelési szabadság ellenére a jogi személyek gazdasági célú földtulajdonszerzésének túlzott mértékű, ezért nem megengedhető tilalmát foglalják magukban, amely tényen a tilalom alóli kivételek, mivel azok más helyzetekre vonatkoznak, nem változtatnak. Az EuB ítélkezési gyakorlata nem támogatja az általános hatályú korlátozásokat, mivel a releváns közérdekű célok kevésbé korlátozó intézkedések révén is megvalósulhatnak.⁴³

További problémát okozhat, hogy a törvény a jogi személyek közül a Magyarországon bevett egyházakat különleges bánásmódban részesíti. Az uniós jog szempontjából ugyanis aggályos lehet, hogy a bevett egyház hazai jogi kategóriája a belföldön elismert egyházak körére korlátozza a tulajdonszerzés lehetőségét, kizárva ezzel a más tagállamban elismert egyházakat. A diszkrimináció ezen esetét nem valószínű, hogy igazolni tudja majd az a lehetséges felvetés, hogy a magyar állam és társadalom szempontjából a belföldön elismert egyházak értelemszerűen kiemelt szerepet élveznek. A magyar állam a bevett egyházak különleges kezelésével gyakorlatilag leválasztja a

³⁹ Pl. a C-370/05. sz. *Festersen*-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EU:C:2007:59], 29–48. pontjai értelmében a tartózkodási követelményt nem magyarországi honosságú személyek esetében nem lehetett fenntartani. A C-213/04. sz. *Burtscher*-ügyben 2005. december 1-én hozott ítélet [EU:C:2005:731] 50. pontja értelmében viszont a magyar szabályozás jogszerűen követelheti meg, hogy a vonatkozó közigazgatási eljárásban a kérdéses személy felfedje állampolgárságát, ill. hogy nyilatkozzon a tervezett földhasználatról.

⁴⁰ Az ingatlan tulajdonának megszerzése a tőke szabad mozgásának körében értelmezendő jogügylet, lásd C-567/07. sz. *Sint Servatius* ügyben 2009. október 1-én hozott ítéletet [EU:C:2009:593].

⁴¹ A tv. az egy személy által tulajdonolható földtulajdon legmagasabb mértékét is szabályozza.

⁴² Lásd C-452/01. sz. *Ospelt*-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EU:C:2003:493] 24, 43–45. pontok. Lásd még a C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 34. pontját és a C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 46. pontját.

⁴³ Lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 35. és 37. pontok; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 52. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 49–50. pontok; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 43–45. pontok.

közérdekű célokból végzett tevékenységek hazai piacát az európai piacról, illetve saját állampolgárait is akadályozza abban, hogy földtulajdon más tagállamban bejegyezett egyháznak történő átruházásával vallás- és lelkiismereti szabadságukat gyakorolják.

A földtulajdon megszerzésének adminisztratív korlátozásai körében a törvény előírja, hogy a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződést a mezőgazdasági igazgatási szervvel előzetesen jóvá kell hagyatni (9. §). Az előzetes hatósági jóváhagyási eljárás célja, hogy a földtulajdon megszerzését annak „az érvényességi és hatályosulási feltételeknek” való megfelelése szempontjából megvizsgálja, valamint azt ugyanezen szempontok alapján ellenőrizze. A vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat fényében, amelyet a jogalkotó feltehetően figyelembe vett, az előzetes hatósági engedélyezés kikötése önmagában nem tekinthető aggályosnak.⁴⁴ Az uniós jog szempontjából szintén kedvező megítélés alá esik a törvény 30. §-a, amely szerint a mezőgazdasági igazgatási szervnek döntését közölnie kell a felekkel és a döntéssel szemben jogorvoslatként bírói felülvizsgálat kezdeményezhető.⁴⁵ Feltételezhető, hogy a jogorvoslat lehetősége egyedül akkor lesz összeegyeztethető az uniós jog elvárásaival, amennyiben megfelel az AB a törvény alkotmányossági vizsgálata során ennek kapcsán tett kikötéseinek.⁴⁶ Jóval problematikusabb a törvénynek az a rendelkezése, amely széles mérlegelési lehetőséget engedve a mezőgazdasági igazgatási szervnek azon az általános alapon teszi lehetővé számára a földadás-vétel engedélyezésének megtagadását, ha az „ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne”.⁴⁷

A helyi földbizottság által kiadott, a mezőgazdasági igazgatási szerv döntéséhez szükséges állásfoglalás szabályozása komoly aggályokat vethet fel az uniós jogban. Ennek azonban feltétele, hogy a földbizottsági állásfoglalás a tulajdonszerzés előzetes engedélyezési eljárása olyan részének minősüljön, amely érdemben képes befolyásolni az uniós gazdasági alapszabadságokból eredő jogok gyakorlását. Az AB értékelését figyelembe véve, amely a helyi földbizottságok közreműködését a hatósági eljárásban közvetettnek és magánjogi természetűnek tartotta, ez nem egyértelmű. Mindazonáltal

⁴⁴ C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 32-33. pontok; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 42. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 49-50. pontok; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 44-52. pontok.

⁴⁵ Lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 51. pont.

⁴⁶ A 17/2015. (VI. 5.) AB hat., ABH 2015, 773. megállapította, hogy a jogorvoslatához való az *Alaptörvény*be foglalt jog csak abban az esetben nem sérül, amennyiben: „a földbizottságok állásfoglalása a törvényben megkövetelt értékelést olyan részletességgel tartalmazza, hogy annak okszerűsége érdemben is elbírálnak a hatósági eljárásban, a hatósági döntés ténybeli megalapozottsága és jogszerűsége pedig nemcsak formai szempontból, hanem érdemben is felülbírálnak a bírósági felülvizsgálat során, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testületének a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata, mint közbenső érdemi döntés ellen bírósági felülvizsgálat igénybe vehető.” Ezzel kapcsolatban, lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy (38. lj.) 51. pont.

⁴⁷ Az uniós jog szempontjából nem egyedül a szempontok általánossága és bizonytalansága okozhat gondot. A tv. által megengedett, két fórum előtt is zajló, a magánautonómiába mélyre hatoló beavatkozás – különösen, ha figyelembe vesszük a tv. végén szabályozott kikényszerítési eszközöket és szankcionálási lehetőségeket (lásd kül. C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 54-58. pontok) – aránytalannak és így az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősülhetnek (lásd C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy (42. lj.) 38. pont; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 58. pont).

a helyi földbizottságok jogkörének szabályozása lehetne jobban körülhatárolt.⁴⁸ A törvény 24. §-a értelmében a helyi földbizottság jogkörét „a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján”, valamint számos, meglehetősen általánosan megfogalmazott szempont figyelembevételével gyakorolja.⁴⁹ Olyan nehezen megragadható tényezőket és körülményeket is értékelhet, mint hogy az adás-vételi szerződés alkalmas-e a törvény tulajdonszerzési korlátozásainak megkerülésére, az érintett személy elnyer-e olyan jogi helyzetet, amelynek révén a jövőben az elővásárlási jogát visszaélészerűen gyakorolhatja, vagy indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne meg a föld tulajdonjogát, illetve hogy az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e.⁵⁰

A földbizottságok közreműködésének szabályozása további, az uniós jog szempontjából problémás elemeket is tartalmaz. A törvény az állásfoglalást tekintve nem ír elő külön indoklási kötelezettséget, valamint nem rendelkezik külön – a települési önkormányzat képviselő-testülete elé terjeszthető kifogás kivételével – az azzal szemben gyakorolható jogorvoslatokról.⁵¹ A földbizottságok összeférhetetlensége és elfoglaltsága vonatkozásában csak minimális szabályokat tartalmaz (68. §).⁵² A törvény eredetileg a tulajdonszerzés felett a kifejezett és a hallgatólagos vétó (27. § (1) bekezdés) lehetőségét egyaránt biztosította a földbizottságoknak. Az utóbbit az okszerű értékelés, valamint az érdemi felülbírálat követelményeinek megsértése következtében az AB alkotmányellenesnek minősítette.⁵³ Valószínű, hogy a hallgatólagos vétó lehetősége az uniós jog fentebb ismertetett követelményeit is megsértette volna.⁵⁴

2.2. JOGALKALMAZÁSI SZINTŰ MEGFELELÉS

A magyar jogrendszeren belül a jogalkalmazás általános teljesítményéről – különösen, ami az uniós kötelezettségek közigazgatási hatóságok általi megvalósítását és azon belül is a horizontális kötelezettségek teljesítését illeti – megbízható adatok hiányában nem egyszerű véleményt alkotni. A rendelkezésre álló információk alapján a bírói jogalkalmazás teljesítményét az uniós megfelelési kötelezettség fényében általán-

⁴⁸ A hatóságok számára biztosított túlságosan tág mérlegelési jogkör az EuB szerint ellentmond annak a követelménynek, hogy annak gyakorlása során nem történik tiltott diszkrimináció, C-452/01. sz. *Ospelt-ügy* (42. lj.) 46-47. pontok.

⁴⁹ A C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 38. pont értelmében el kell kerülni, hogy az engedélyek kiadásának feltételeit a nemzeti jog elégtelenül szabályozza, ill. hogy azok teljesítése a jogalanyok számára igazolhatatlan súlyú terheket jelentsen.

⁵⁰ A mezőgazdasági igazgatási szerv ugyanezen szempontok figyelembevételével bírálhatja felül a földbizottság állásfoglalását.

⁵¹ Lásd a jogorvoslati lehetőségek kapcsán az AB által megállapítottakat és az EuB hivatkozott ítélezési gyakorlatát (46. lj.).

⁵² Az AB az *Alaptörvény* alapján ezt nem tartotta aggályosnak. Kérdéses, hogy az uniós jog, abból a szempontból, hogy biztosított-e a megkülönböztetéstől mentes döntéshozatal lehetősége, ugyanilyen következtetést enged-e meg, lásd C-515/99, C-519/99-C-524/99. és C-526/99-C-640/99. sz. *Reisch* egyesített ügyek (38. lj.) 34. pont; C-213/04. sz. *Burtscher*-ügy (39. lj.) 48. pont.

⁵³ 17/2015. AB hat. (46. lj.).

⁵⁴ Lásd 46. és 47. lj.

ban megfelelőnek lehet minősíteni.⁵⁵ Bár voltak adaptációs problémák és továbbra is lehet hiányosságokról beszélni, az ítélkezési gyakorlat, különösen a Kúria (korábban a Legfelsőbb Bíróság) elvi döntései, kellőképpen megteremtette az uniós jog hazai bírói alkalmazásának feltételeit.⁵⁶ A hazai bíróságok előtt ismertek az olyan főbb jogalkalmazási elvek, mint az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya,⁵⁷ elismert az uniós rendeletek közvetlen alkalmazandósága,⁵⁸ rögzültek az előzetes döntéshozatal kérése jogának és kötelezettségének főbb paraméterei,⁵⁹ valamint ismertek az uniós jog alapján a nemzeti bíróságokat terhelő jogértelmezési kötelezettségek.⁶⁰ A magyar bíróságok kiemelten kezelnek olyan jelentős uniós jogi vetületű területeket, mint az adószabályozás, illetve a menekültpolitika.⁶¹ Az uniós jognak a hazai bírói jogalkalmazás rendszerébe való kellő integrálódására utal a magyar bíróságok összehasonlításban is figyelemre méltó előzetes döntéshozatal indítványozási hajlandósága.⁶² Ennek értékelésekor azonban mindenképpen figyelembe kell venni, hogy az odafordulás hajlandóságát számos, egymástól nem független tényező határozhatja meg,⁶³ illetve ebből a szempontból az ügyben eljáró bíró motivációja sem közömbös.⁶⁴

A megfelelési kötelezettség teljesítése szempontjából érdemes külön kezelni a csatlakozást követő pár év történéseit az utóbbi időszak fejleményeitől. Bár a taggá válást követően az uniós jogi kötelezettségek teljesítése – az alapszerződési szinten elfogadott derogációkon túl – nem ismer kegyelmi időszakot, a kezdeti, később többnyire orvosolt tévedésekkel⁶⁵ szemben megengedőbbek lehetünk, mivel azok elsősorban a rutintalanságnak tudhatók be, illetve belül esnek egy komoly terhet jelentő adaptációs időszakban elfogadható hibahatáron. Az utóbbi pár évben felbukkant rossz gyakorlatok viszont már nem kezelhetők hasonló engedékenységgel. Ezek közül kiemelendő az Alapjogi Charta alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezéseket félreértelmező előzetes döntéshozatali indítványok példája, amely tévedés okát már nem kereshetjük a rutintalanságban.⁶⁶ A jelenleg az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamat-

⁵⁵ Márton VARJU: „The Judicial Reception of EU Law” in VARJU–VÁRNAY (17. lj.) 183–222.

⁵⁶ VARJU (5. lj.).

⁵⁷ Lásd EBH 2006. 1442.

⁵⁸ Lásd BH. 2006. 35; Kfv. I. 35.052/2007/7; Kfv. I. 35.055/2007/5.

⁵⁹ Lásd BH 2006. 235; BH 2006. 216; EBH 2006. 1442.

⁶⁰ Lásd Kfv. I. 35.165/2008/7; Kfv. IV. 37.177/2008/4.

⁶¹ Ezt az ilyen ügyekben tett előzetes döntéshozatali indítványok száma, ill. a bennük foglaltak jelentősége is mutatja, lásd Éves Jelentés (2014) (21. lj.).

⁶² 4.1. és 4.2. ábra.

⁶³ András OSZTOVITS – Katalin GOMBOS: „Preliminary References and Hungarian Courts: Procedural Context, Trends and Quality” in VARJU–VÁRNAY (17. lj.) 223–240, és általában Morten BROBERG – Niels FENGER: „Variations in Member States’ Preliminary References to the Court of Justice – Are Structural Factors (Part of) the Explanations?” *European Law Journal* 2013/4. 488–501.

⁶⁴ Pl. nem képes értelmezni az uniós jogot, képes értelmezni az uniós jogot, de versengő tényezőket is figyelembe vesz, nagyon is képes értelmezni az uniós jogot, viszont nem akar felelősséget vállalni, felelősséget akar vállalni a döntéséért és ebben megerősítést kér az EuB-tól.

⁶⁵ Lásd pl. a C-328/04. sz. *Vajnai*-ügyben 2005. október 6-án hozott végzést [EU:C:2005:596], és általában Márton VARJU – Flóra FAZEKAS: „The Reception of EU law in Hungary” *Common Market Law Review* 2011/6. 1945–1984.

⁶⁶ C-199/14. sz. *Kárász*-ügyben 2014. szeptember 25-én hozott végzés [EU:C:2014:2243]; C-45/14. sz. *Balázs*-ügyben 2014. június 19-én hozott végzés [EU:C:2014:2021]; C-332/13. sz. *Weigl*-ügyben 2014. január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:31]; C-641/12. és C-10/13. sz. *Dutka* egyesített ügyekben 2014.

ban lévő, *Repcevirág*-ügyként ismert kártérítési, később alapjogvédelmi aggályokat is felvető jogvita magyar bíróságok általi kezelése a jogalkalmazási megfelelés súlyos, egyébként nem ismeretlen hiányosságaira utal.⁶⁷ A devizahiteles szerződések tisztességtelenségét rendező *Kásler*-ügy⁶⁸ kapcsán súlyos gazdasági és társadalmi következményekkel járó mulasztásként értékelhetjük, hogy a Kúria a jogbiztonság elvére, illetve az EuB korábbi gyakorlatára hivatkozva nem kérdezett rá az EuB által adott jogértelmezés időbeli hatályának korlátozhatóságára, illetve annak tisztázását sem kérte, hogy a szerződések tisztességtelensége utólagos vizsgálatának a magyar jogban a vonatkozó uniós jogi elvárásokat figyelembe véve milyen eljárási és intézményi rendben kell megtörténnie.

2.2.1. AZ UMTS-ÍTÉLET

Az uniós kötelezettségek bírói recepciójának legáltalánosabb problémája, hogy olyan esetekben sem történt meg a megfelelési kötelezettség hiánymentes, illetve ellentmondások nélküli teljesítése, mikor annak személyi feltételei is adottak voltak. Természetesen el kell ismerni, hogy az uniós jog átültetésre váró rendelkezései sokszor nincsenek tekintettel a befogadó jogrendszer sajátosságaira, illetve sokszor túlzott általánosságuk miatt rendkívül nehéz megállapítani, hogy az adott ügyben milyen konkrét eredményeket várnak el. A megfelelési kötelezettség hiányos teljesítésére jó példát szolgáltatnak az uniós versenyjognak a tagállami bíróságok által gyakorolt felülvizsgálati jogkör terjedelmére vonatkozó követelményét befogadó ítéletek. Az *UMTS*-ügyben a Fővárosi Bíróság helyesen észlelte recepciós kötelezettségét, azonban azt is észrevette, hogy az uniós jog tagállami jogorvoslatokra vonatkozó, a tagállami jogba való átültetésre váró elvárásai, valamint a vonatkozó tagállami közigazgatási jogi doktrína között csaknem feloldhatatlan ellentét áll fenn.⁶⁹ Ennek feloldásához a következőképpen fogott hozzá. Miután rögzítette, hogy a felülmérlegelés tilalma által nagymértékben korlátozott, a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a közigazgatási bíróságot megillető jogkör összhangba hozható az uniós jog jóval szélesebb körű bírói felülvizsgálatot elváró, alapjogi követelményeket is tartalmazó elvárásaival,⁷⁰ úgy döntött, hogy ezt az összhangot a magyar közigazgatási bíróságok felülvizsgálati jogkörük terjedelmének megállapításakor a vonatkozó jogi rendelkezések „megfelelő módon” történő értelmezésével teremthetik meg. Ez utóbbi az alkalmazandó jogszabályok, a bírói felülvizsgálatra vonatkozó hazai jogi doktrína, az uniós jog elvárásai, valamint a jogbiztonság érvényesítendő követelményei között valamilyen új egyensúly megteremtését foglalta magában. Az ilyen módon előkészített egyensúlyteremtési-gyakorlatot az ítélet sajnos nem vezette

január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:30]; C-488/12, C-489/12, C-490/12, C-491/12. és C-526/12. sz. *Nagy* egyesített ügyben hozott végzés [EC:C:2013:703].

⁶⁷ *Repcevirág Szövetkezet v. Magyarország*, no. 70750/14, folyamatban lévő ügy.

⁶⁸ C-26/13. sz. *Kásler*-ügyben 2014. április 30-án hozott ítélet [EU:C:2014:282].

⁶⁹ 7. K. 30467/2005/45.

⁷⁰ A hatékony bírói jogvédelem uniós követelménye megkövetelni, hogy a bírói felülvizsgálat kiterjedjen a közigazgatási határozat alaki és eljárási vetületeire, valamint annak érdemére, ill. vonatkozzon a benne foglalt ténymegállapításokra, valamint a mérlegelési jogkörben tett értékelésekre.

végig. Pragmatikus döntése, amely a hazai doktrína félretételét, illetve az uniós elvárások érvényesítését hozta magával, komoly kétséget vet fel azt illetően, hogy a bírói felülvizsgálat alkotmányos korlátait, különösen a felülmérlegelés tilalmát a továbbiakban mennyire lehet komolyan venni.

2.2.2. A MENARINI-ELV RECEPCIÓJA

Hasonló okokból lehet hiányérzetünk a versenyhatósági határozatok bírói felülvizsgálatának terjedelmét meghatározó *Menarini*-elv⁷¹ egyébként bátor meghonosítása kapcsán. Bár a *Menarini*-ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságától származik, az uniós jog és a strasbourgi ítélkezési gyakorlat között e területet jellemző intenzív áthatások következtében itt is az uniós követelményeknek való megfelelés egyik esetéről van szó. A Kúria által kimunkált, vitatható jogértelmezési konstrukció egyértelművé teszi a probléma uniós jogi vetületét. A Kúria vonatkozó ítélete⁷² a következő technikai jellegű előfeltevésekre próbálta alapozni a tisztességes eljárásához való alapvető jog szempontjából kiemelkedően fontos teljes körű bírósági felülvizsgálat elvének átültetését az attól eltérő, a bírói felülmérlegelés tilalmát szigorúan értelmező hazai jogi környezetbe. Az ítélet elvi jelleggel rögzítette, hogy mivel a versenyhatóság határozatát a tisztességes eljárásához való jog által meghatározott jogi környezetben „vádiratnak” kell tekinteni, az eljáró közigazgatási bíróság felülvizsgálati jogkörét nem a nyilvánvaló okszerűtlenség a határozatban foglalt hatósági mérlegelési jogkörben hozott döntéseket védő standardja, hanem az okszerűség annak még szorosabb lehetőségét kereső tesztje alapján gyakorolja. Más szóval azt kell vizsgálni, hogy a bizonyítékok értékelésének, illetve a jogszabályok értelmezésének és alkalmazásának van-e a versenyhatóság által alkalmazottnál okszerűbb módja.

A Kúria jogértelmezési konstrukciója nem követte az *UMTS*-ítéletnek a vonatkozó jogszabályok és jogelvek közötti viszony újra-egyensúlyozását sürgető, nem teljesen következetesen végigvitt, azonban alkotmányos szempontból talán megnyugtatóbb megoldását. Következtetését, amely szerint a versenyhatósági határozatok bírói felülvizsgálata során el kell tekinteni a bírói felülvizsgálat terjedelmét szűkre szabó hazai szabályoktól, valamint lehetőséget kell teremteni arra, hogy a mérlegelési jogkörben hozott versenyjogi határozatok a hazai bírói gyakorlatban követett elvektől eltérő teljes körű felülvizsgálata megtörténjen, a következő módon alapozta meg. A Polgári perrendtartás a bírói felülmérlegelés tilalmát rögzítő szabályát (Pp. 339/B. §) nem a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra történő közvetlen hivatkozással, hanem az EU Alapjogi Chartájának a *Menarini*-elvvel összhangban értelmezett 47. és 51. cikkének alkalmazásával törte át, méghozzá egyedül az uniós jog hatálya alá tartozó versenyjogi ügyekben. A probléma uniós jogi vonatkozásának kidomborításával a Kúria két stratégiai előnyt is realizált. Az egyik, hogy a Pp. alkotmányos jelentőségű szabályától való eltérésre az uniós jog a magyar jogban közvetlenül érvényesülő, ezért a strasbourgi esetjoghoz képest magasabb legitimációs potenciállal rendelkező rendel-

⁷¹ *Menarini v. Olaszország*, 2011. szeptember 27-i ítélet, no. 43509/08.

⁷² Kfv. III. 37.690/2013/29.

kezései alapján került sor. A másik, hogy az uniós jog elsőbbségének elvéből következően csupán a Pp. vonatkozó rendelkezésének az adott ügyben történő félértékelését kellett kimondani a Kúriának, amellyel így ítéletében elkerülhette a Pp. 339/B. § általános megkérdőjelezését.

A *Menarini*-elv ilyen módon történő megvalósulása azonban felvet pár rendszer-szintű problémát, illetve azokat megválaszolatlanul hagyja. Azzal, hogy az ítélet elsősorban azzal foglalkozott, hogy az előtte fekvő ügyben hogyan lehet feloldani a fenti jogalkalmazási dilemmát, elmulasztotta, hogy elvi szinten is állást foglaljon arról, hogy a magyar jogi doktrína hogyan egyeztethető össze az európai jog követelményeivel. Bár az ügyre vonatkozó következtetései világosak, elvi szinten nem túl megnyugtatóak azok a megállapításai, hogy bár a közigazgatási bíróságok kiterjesztetten értelmezett felülvizsgálati jogköre ellentétes a Pp. vonatkozó rendelkezésével, „nem kifogásolható és nem jogszerűtlen” amikor a bíróság részletesen értékelve a bizonyítékokat mind a tények, mind a jogi megítélés szempontjából újra mérlegeli az ügyet. A kérdés tisztázása azért is szükséges lett volna, mivel ennek segítségével a Kúria kísérletet tehetett volna a felülmérlegelés tilalmának és a teljes felülvizsgálat követelményének fogalmi elhatárolására. Álláspontunk szerint mindkét, a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó elvet a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – fényében kell értelmezni, amely alapján a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a bíró a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet. Más szóval a teljes felülvizsgálatot nyújtó bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a szabályokat, amelyek általánosan meghatározzák feladat- és hatáskörét. Ennek következtében a teljes felülvizsgálat követelménye nem jelentheti a felülmérlegelési tilalom abszolút jogszerűtlenségét.⁷³ Ebből az összefüggésből természetesen nem következik, hogy a túlságosan szűk körűen értelmezett felülmérlegelési tilalom, amelyet a vonatkozó alkotmányos és egyéb szabályok sem támasztanak alá,⁷⁴ ne sértene a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő teljes felülvizsgálat követelményét. A jövőre nézve lényeges kérdés, hogy az ilyen, az adott ügy eldöntésére koncentrálnó, defenzív (a recepció tényét védeni próbáló) érveléssel el fogunk-e jutni a vitatott magyar jogi doktrína alkotmányos problémák megoldását is kívánó általános felülvizsgálatához, illetve hogy ez utóbbit az uniós jog konceptuálisan szegényes, a finom megoldásokra nem igazán nyitott konfliktusszabályaival kell-e megvalósítani.

Az ítélet másik fájó hiányossága, hogy nem próbálja meg rendezni a *Menarini*-elv recepciójának azt a rendszerszintű problémáját, hogy a jogállamiság és a jogegyenlőség elvei alapján nem megengedhető hasonló jogviták eltérő jogi kezelése, és ezzel ilyen ügyekben az eltérő jogorvoslat nyújtása, függően attól, hogy azok a hazai jog, illetve az uniós jog hatálya alá esnek. Ez a kérdés már a korábbi ítélezési gyakor-

⁷³ A *Menarini*-ítélet egyértelműen kritizálható amiatt, hogy elvárásait anélkül vezette fel, hogy teljes körűen értékelt volna a tisztességes eljáráshoz való alapjog, valamint a bírói hatalom politikai-alkotmányos korlátai közötti egyensúlyt, ill. hogy kitért volna arra, hogy az érintett nemzeti jogrendszerekben meglehetősen eltérő módon alakulnak a közigazgatási bíróságok hatalmának határai.

⁷⁴ Az *UMTS*-ítélet szóhasználatát követve a vonatkozó szabályok közötti viszony újraegyensúlyozásával elvileg megteremthető a felülmérlegelés tilalmának egy megengedőbb értelmezése.

lat kapcsán is felmerült,⁷⁵ illetve más tagállamok jogrendszerében is jelentkezett.⁷⁶ Felvethető, hogy a Kúria által követett értelmezési konstrukció sikere, amely az adott ügyben feloldotta a Pp. vonatkozó szabálya és az uniós jog közötti konfliktust, egyben annak kudarcát is jelentette. Az ítélet azon elemei, amelyek az ügy uniós jogi vetületeinek kihangsúlyozásával megteremtették a Charta alkalmazásának lehetőségét, illetve a *Menarini*-elv alkalmazását az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyekre szűkítették le, jog- és alkotmányellenessé tették a Kúria által megvalósított részleges recepciót. A magyar jogrendszer számára további kellemetlen következmény, hogy a jogegyenlőség helyreállítása, amennyiben elfogadjuk, hogy a magyar, illetve az uniós versenyjog hatálya alá eső versenyjogi ügyeket a bírói felülvizsgálat lehetőségét nézve azonos jogi elbánásban kell részesíteni, egyedül az európai követelmények teljes átvételével lehetséges. Ez nem feltétlenül jelent nem kívánt kényszert, feltéve, hogy az *UMTS*-ügyben előrebocsátott alkotmányos újra-egyensúlyozás megvalósítható. Ellenkező esetben a magyar jogrendszernek két rossz közül kell választania: az alkotmányos keretek között gyakorolt bírói felülvizsgálat sérti a jogegyenlőség elvét, illetve a bírói felülvizsgálat lehetősége jogsértően nagy terjedelemben áll a jogalanyok rendelkezésére. Összességében tehát a megfelelési kötelezettség hiányos teljesítése a magyar jogrendszer számára okoz rendszerszintű problémákat.

2.2.3. A BARADICS-ÍTÉLET BEFOGADÁSA

Az uniós kötelezettségek hatékony érvényesítését szolgáló, a tagállamok az uniós jog megsértéséért viselt kárfelelősségét rögzítő jogelv hazai bírói recepciójával sem lehetünk teljesen elégedettek. Az ügyben eljáró magyar bíróság javára szól, hogy a jogalkotó kártérítési felelősségét el nem ismerő, ellenséges jogi környezetben kellett a recepciót megvalósítania, méghozzá olyan módon, hogy az illeszkedjen a területet meghatározó hazai jogi doktrinális környezetbe. Az új Polgári törvénykönyv ugyanis szándékosan hallgat a magyar állam jogsértő jogalkotási tevékenysége, illetve mulasztása miatt bekövetkező kárfelelősségéről. A jogszabály annak ellenére tesz így, hogy az elfogadása előtti joggyakorlat elvben utalt arra, hogy az uniós jog jogalkotási tevékenységgel – különösen uniós irányelvek átültetésének elmulasztásával – történő megsértése alapját adhatja a magyar állam kártérítési felelősségének.⁷⁷

Az előzetes döntéshozatalt kérő Fővárosi Ítéltábla a következő módon ültette be az EuB *Baradics*-ügyben hozott végzését⁷⁸ a magyar jogba.⁷⁹ Először is megállapította, hogy a magyar állam kártérítési felelősséggel tartozik az uniós irányelvek hibás átültetéséért, amely utóbbi megállapítására akkor kerülhet sor, amikor az adott ügyben

⁷⁵ Márton VARJU – András KOVÁCS: „The Impossibility of Being a National and European Judge at the Same Time” in Michal BOBEK: *Central European Judges under the European Influence* (Oxford: Hart 2014) 197–223.

⁷⁶ Lásd a hivatkozott irodalmat, VARJU–KOVÁCS (75. l.) 198.

⁷⁷ 5. Pf. 21.533/2011/7. Ezzel szemben lásd 9. Pf. 20.215/2012/4.

⁷⁸ C-430/13. sz. *Baradics*-ügyben 2014. január 16-án hozott végzés [EU:C:2014:32].

⁷⁹ 3. Pf. 20.182/2014/2. Az ítélet azt is rögzítette, hogy a korábbi Ptk. (1959. évi IV. tv. a *Polgári törvénykönyvről*) 339. § 1. bek. alapján a magyar államot terhelte kárfelelősség az uniós irányelvek hibás átültetése miatt.

a magyar állam nem képes igazolni, hogy az általa alkotott jogszabályok megfelelnek az irányelvben foglaltaknak és így jogszerűek. Ezt a helyes elvi jellegű felvezetést követően az ítélet érvelése az uniós jog szempontjából meglehetősen ellentmondásos irányba fordult. Az ítéletábra egyrésztől ragaszkodott ahhoz, hogy az uniós jog megsértéséért való kárfelelősség egyenesen a (korábbi) Polgári törvénykönyvből ered. Ezzel az uniós jogban foglaltaktól eltérően határozta meg az uniós jog és a tagállami jog között, a tagállami jogorvoslati eszközök szabályozását és alkalmazását tekintve fennálló viszonyt.⁸⁰ Döntéséből ugyancsak kitűnik, hogy a kárfelelősség fennállásának feltételeit a magyar jogból, azt az uniós jog fényében értelmezve vezette le, amely azzal a következménnyel is járt, hogy az uniós ítélkezési gyakorlatban lefektetett és ott konkretizált jogi feltételek – különösen a kellően súlyos jogsértés ténye – nem kaptak kellően körültekintő értékelést. Ez nem feltétlenül jelenti az uniós követelmények jogsértő mellőzését, mivel a magyar jog nagyjából hasonló feltételeket ismer, azonban ennek révén fennáll annak a veszélye, hogy az uniós jogi szabályok átvételére azok torzításával kerül sor. További probléma, hogy az ítéletábra élve az uniós jog által az okozatosság megállapítása kapcsán elismert döntési szabadságával, úgy rendelkezett erről a kérdéstről, hogy figyelmen kívül hagyta az EuB vonatkozó, a nemzeti bíróságok döntési szabadságát körülíró ítélkezési gyakorlatát. Ennek fényében nem lehetünk biztosak abban, hogy az okozatosságnak az ítéletábra által kiválasztott formája megfelel-e az uniós jog közvetlen okozatosságot megkövetelő elvárásának. Végso problémaaként felvetendő, hogy az ítéletábra elmulasztotta figyelembe venni, hogy a magyar jogrendszer és annak alapjait adó elvek szempontjából milyen jelentősége van annak, hogy míg az uniós jogra alapozott igények esetében egy jelentős jogorvoslati eszköz a jogalanyok rendelkezésére áll, a magyar jogra alapozott igények érvényesítése során ugyanezeket a jogalanyokat nem illeti meg. A versenyjogi ítéletekhez hasonlóan itt is a recepció jogegyenlőséget sértő megvalósítását véljük felfedezni, amely orvoslására úgy kerülhet sor, hogy a magyar jogrendszer elismeri a jogalkotó jogalkotási tevékenységével okozott károkért való felelősségét.

2.3. GAZDASÁGSZABÁLYOZÁSI TRENDEK MAGYARORSZÁGON: SZABÁLYOZÁSI OPPORTUNIZMUS ÉS ROSSZHISZEMŰSÉG MINT RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMA?

Az elmúlt pár év hazai gazdaságszabályozási fejleményei nemcsak azért érdemelnek figyelmet, mert több esetben nyíltan szembementek az uniós jogi kötelezettségekkel, hanem azért is, mert a meg nem felelés olyan példáival állunk szemben, amelyek, amennyiben lehetséges trendként történő értelmezésük, rendszerszintű problémára mutathatnak rá a magyar jogrendszeren belül. A megfelelési kötelezettséget konkretizáló uniós jogi elvárások – különösen a diszkrimináció tilalma, valamint a hűség elve – kizárják, hogy egy tagállam, illetve egy adott tagállamhoz köthető piaci szereplők a gazdaság opportunistá szabályozásával a többi tagállam, illetve az Unió terhére elő-

⁸⁰ Lásd Michael DOUGAN: *National Remedies before the Court of Justice* (Oxford: Hart 2004) 4–60.

nyökhöz jusson, illetve a közösen viselendő terheket magát mintegy kivonva a közös politikákból a többi tagállamra hárítsa rá. Ugyancsak tiltott a meg nem érdemelt eredményeknek a többi tagállam, illetve az Unió kárára jogsértő magatartással történő realizálása (*free-riding*). Összességében a tagállam gazdaság szabályozó szerepében a többi tagállam, illetve az azokhoz köthető piaci szereplők érdekeire tekintettel kell, hogy eljárjon. A szabályzási tevékenység minőségére vonatkozó uniós elvárások szintén korlátok közé szorítják a tagállamok tevékenységét. Mellőzniük kell szabályozási főhatalmuk visszaélészerű, rosszhiszemű alkalmazását, valamint eleget kell tenniük olyan alapvető kiszámíthatósági, illetve a szabályozás előkészítettségét és kellő megtervezettségét érintő követelményeknek, amelyek az állammal szemben védetté teszik a szabályozás alanyainak pozícióját. Ezek az elvárások nagyban korlátozhatják a tagállamok hirtelen és korlátlan szabályozási étvágját, amely kényelmetlenül érintheti a gyors és radikális reformok mellett elkötelezett kormányok lehetőségeit.

Mikor a 2010-es évet követő időszak gazdaság szabályozási teljesítményét értékeljük az uniós jog által adott keretek fényében, a következőkre kell figyelemmel lennünk. Először is annak ellenére, hogy számos gazdaság szabályozási területen találkozhatunk az uniós jog szempontjából problematikusnak tűnő jogszabályokkal, nem feltétlenül beszélhetünk trendszerű fejleményekkel. A szóban forgó jogszabályok, egyébként a kapcsolódó szakpolitikai elképzelésekkel összhangban, a magyar gazdaság egyes szektorait érintik csak, és így a gazdaság egészének szabályozása fényében elszigetelt jelenségnek tűnhetnek. További lényeges körülmény, hogy azok bevezetésére a globális pénzügyi és gazdasági válság árnyékában került sor, amely tény valószínűsíthetővé teszi, hogy egyszeri vagy legalábbis időben körülhatárolt gyakorlatokról van szó. Másodszor annak megállapítása során, hogy a piaci viszonyok hazai szabályozásában követett szakpolitika-szabályozási célokat a magyar kormány tervezetben és tudottan kifejezett uniós kötelezettségei ellenében kívánja érvényesíteni, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szóban forgó magyar jogszabályok túlnyomó részét elvileg legitim, a tagállami hatáskörökbe tartozó szakpolitikák keretében fogadták el.⁸¹ Ugyancsak értékelendő az a körülmény, hogy a problémás szabályok igazolhatók lehetnek az általuk védett, valódinak tűnő közérdekű célok alapján, illetve olyan területeken valószínűsíthetően meg innovatívnak tűnő szabályozási beavatkozást, amelyeken az uniós elvárások nem teljesen világosak, illetve alakulóban vannak. A gazdaság szabályozási kísérletezés az uniós kötelezettségek szürke zónájában, különösen a globális pénzügyi és gazdasági válságot követő időszakban, nem jelenti egyértelműen a hűség elvének megsértését.

Mindezen körülmények ellenére a magyar jog elegendő példát látszik szolgáltatni ahhoz, hogy uniós jog által nem kívánt szabályozási opportünizmust, az uniós kötelezettségek obstrukcióját, illetve a szabályozási rosszhiszeműséget a magyar gazdaság szabályozás jellemző ismérveiként lássuk.⁸² A legtöbb esetben a szabályozási cél megvalósításának módja lesz problematikus, illetve a szabályozás végrehajtásának tágabb

⁸¹ Pl. növekedés- és exportorientált gazdaságpolitika.

⁸² Visszatekintve, a használt gépjárművek regisztrációs adója körében alkalmazott diszkrimináció is ilyen, egyes hazai gazdasági szereplők pozícióját erősítő szándékos jogsértésnek minősíthető, C-290/05. és C-333/05. sz. *Nádasdi* egyesített ügyekben 2006. október 5-én hozott ítélet [EU:C:2006:652].

következményei, amely utóbbiak, annak ellenére, hogy csak egyes piaci szegmenseket érintenek, az uniós jog szempontjából jelentős, például piacok önkényes felszámolásával, illetve piaci lehetőségek bizonyos gazdasági szereplők rendelkezésére történő bocsátásával járó kötelezettségzegésnek minősülnek. Korábban láthattuk, hogy a hulladékpiac, a termőföld mint befektetés, illetve egyes termékek adózásának szabályozása során lokális érdekek érvényesítése érdekében a magyar kormány hajlandó a szándékos jogsértésre, illetve a tisztességtelen gyakorlatokat megengedő rossz minőségű szabályozási megoldások bevezetésére. Ugyanitt arra is találtunk példát, hogy a kötelezettségzegési eljárások kezelése sem feltétlenül jóhiszeműen történik. Azok elhúzódása, illetve a jogsértés a hazai érdekek érvényesítése céljából a lehető legtovább történő fenntartása lehetővé teszik a jogsértésből eredő partikuláris előnyök maximalizálását.

2.3.1. AZ UTALVÁNYPIAC FELSZÁMOLÁSA ÉS ÚJRASZABÁSA

A béren kívüli juttatások kifizetésére használt utalványok piacának felszámolása, valamint az elektronikus utalványok újonnan kialakított piacának megnyitása jól példázza, hogy a szabályozó magyar állam miként is tekinthet uniós kötelezettségeire és azokon keresztül saját szerepére. A külföldi piaci szereplők által benépesített piac megszüntetésére 2011-ben, valódi átmeneti időszak kijelölése nélkül olyan módon került sor, hogy a korábban minden utalványt megillető adómentességet kizárólag az újonnan bevezetendő állami utalványok számára tartották fenn, illetve az inkubens piaci szereplők által kibocsátott utalványokat 51%-os adóval sújtották.⁸³ Ezzel együtt a papírutalványok piacát egy elvileg közérdekű feladatokat ellátó állami monopólium felügyelete alá helyezték. Az elektronikus utalványok (a SZÉP Kártya) új piacának kialakítását elrendelő jogszabályok⁸⁴ olyan feltételeket állítottak a piacra történő belépés elé, hogy azok a piacot, a kapcsolódó kötelezettségzegési eljárást megindító Bizottság szavaival élve, *de facto* a három magyarországi honosságú nagybank számára tartották fenn.⁸⁵ A vonatkozó jogszabályok értelmében egyedül magyarországi elsődleges letelepedésű, valamint belföldön található elsődleges ügyvezetési hellyel rendelkező társaságok kaphattak engedélyt SZÉP Kártya kibocsátására.

Annak ellenére, hogy az utalványpiac működésébe történt állami beavatkozás elvileg olyan nyomósnak tűnő közérdekek mentén történt, mint a szociális politika állami intézményeken keresztül történő megvalósításának érdeke, illetve a jövedelmek egy részének szociális politikai célkitűzések érdekében történő becsatornázása,⁸⁶ a piac átalakításának módja és eszközei kétségessé tették annak igazolhatóságát. Különösen problematikusnak tekinthető, hogy a piac radikális átalakítása valódi átmeneti időszak kijelölése nélkül történt, valamint hogy az adószabályok gyors és primitív megváltoz-

⁸³ 2011. évi CLVI. tv. egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.

⁸⁴ 2011. évi CLVI. tv. (83. lj.), a módosított 1993. évi XCVI. tv. az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról és 55/2011. (IV. 12.) Korm. rend.

⁸⁵ C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2016. február 23-án hozott ítélet [EU:C:2016:108].

⁸⁶ Lásd 2012. évi CIII. tv. az Erzsébet-programról. A főtanácsnok az adott ügy körülményeire tekintettel nem találta meggyőzőnek a magyar szabályozás igazolása érdekében felhozott, elvben erősnek tűnő közérdekű indokokat, Bot főtanácsnok 2015. szeptember 17-i indítványa a C-179/14. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben [EU:C:2016:619] 242-243. pontok.

tatásával, illetve bevételi lehetőségeik radikális beszűkítésével gyakorlatilag rákényszerítették az inkumbens piaci szereplőket, hogy üzleti terveiket hirtelen módosítsák, illetve hogy a piacot elhagyják. Ugyanígy nehezen védhető, hogy az újonnan létrehozott piacra egyedül a kormány által preferált piaci szereplőknek volt lehetőségük belépni. A Magyarország ellen ez ügyben megindított kötelezettségszegési eljárást lezáró ítéletről⁸⁷ csaknem kétséget kizárólag kitűnik, hogy a szabályozási eszközöket a magyar kormány uniós kötelezettségei szándékos obstrukciójával fogadta el.⁸⁸ Maga a tény is, hogy a nagytanácsban eljáró EuB az új piacra való belépés szabályait a főtanácsnokkal ellentétben nem a szerződési alapszabadságok, hanem a szolgáltatási irányelv⁸⁹ meglehetősen konkrét tilalmakat előíró szabályai alapján vizsgálta, megerősíti ezt. Az ítélet érveléséből kiderül, hogy a közpolitikai céljait jogszabályaiban mindig magabiztosnak tűnő módon megjelölő magyar kormány képtelen volt rámutatni, hogy a piac működésébe milyen igazolható célokat követve avatkozott be, valamint az arra vonatkozó aggályokat sem tudta eloszlatni, hogy beavatkozására egyedül abból az okból került sor, hogy saját magát, illetve az általa favorizált vállalkozásokat hozzásegítse egy értékes piachoz.

Az ítélet az elektronikus utalványok piacára vonatkozó szabályokat meglehetősen egyértelműséggel a szolgáltatási irányelv világos szabályaiba ütközőnek nyilvánította,⁹⁰ a kormány igazolási kísérleteit pedig vagy azon az alapon utasította el, hogy azokat a kormány nem volt képes megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani,⁹¹ vagy hogy azok nyilvánvalóan megsértették az irányelvben foglalt arányossági követelményt.⁹² A papírutalványok piacán bevezetett változások, amelyek közül az ítélet elsősorban az új állami monopólium létrehozását érintette, hasonló megítélésben részesültek. Az EUMSZ 49. és 56. cikke alapján eljárva az EuB először elutasította azokat a kifogásokat, hogy az új állami monopólium működése, amely tevékenysége ellenértékeként a piacról bevételhez jut, nem minősülne e rendelkezések hatálya alá eső gazdasági tevékenységnek.⁹³ Az igazolásként felhívott közérdekű célok sem részesültek kedvezőbb elbánásban, mert azokat az EuB vagy azon az alapon hagyta figyelmen kívül, hogy azok az utalványpiac sajátos kontextusában nem bírnak jelentőséggel,⁹⁴ vagy hogy azokat nem támasztják alá értékelhető bizonyítékok.⁹⁵ A magyar kormány álláspontjának ilyen módon történő elutasítása megerősíteni látszik azt a gyanút, hogy az utalványpiacon a kormány a jogi szabályozás eszközét önkényesen, az adott piacot

⁸⁷ Lásd 85. lj.

⁸⁸ Lásd főtanácsnoki indítvány (86. lj.) 89–159. és 220–244. pontok.

⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, HL L 123, 2006. 12. 27., 36. o.

⁹⁰ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 46–47, 54–67, 81–88, 89–90. és 102–107. pontok.

⁹¹ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 69, 92–94. és 115–116. pontok, a helyi gazdaságba való kellő beintegrálás, a megfelelő tapasztalat és infrastruktúra megléte, ill. a fogyasztói és hitelezői igényeket kielégítő garanciák.

⁹² C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 91. pont.

⁹³ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 147–164. pontok.

⁹⁴ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 167–170. pontok.

⁹⁵ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 171–173. pontok.

tekintve nem értékelhető célokat követve vette igénybe.⁹⁶ Sajnálatos módon, mivel a nagytanács ennyire alapvető hiányosságok alapján állapította meg az uniós jog megsértését, nem kerülhetett sor a piac átalakítása jogi körülményeinek, különösen az átmeneti időszak kikötésének mellőzése, valamint az adóterhek célzatosnak tűnő átalakítása értékelésére.⁹⁷

2.3.2. A MAGÁNNYUGDÍJ-SZOLGÁLTATÁSOK PIACÁNAK RÉSZLEGES FELSZÁMOLÁSA

A magánnyugdíj-szolgáltatások piacának részleges lezárása, bár a Bizottság hivatalosan nem vizsgálta,⁹⁸ szintén aggályosnak tűnik az uniós jog szempontjából. A súlyos közpénzügyi nehézségekkel küzdő magyar kormány 2010-ben megkérdőjelezhető eszközökkel gyakorlatilag felszámolta a kötelező nyugdíjrendszer piaci szereplők által ellátott „magán” ágát, és annak vagyonát, a hozamok kifizetése mellett, a nyugdíjrendszer állami ágába irányította. A piac megszüntetése valós átmeneti időszak biztosítása nélkül, a piaci szereplőket és a fogyasztókat rosszhiszemű módon, szabályozási eszközökkel kényszerítve ment végbe, amelyet nem mentesít a legellentmondásosabb rendelkezések 2011-es kivezetése.⁹⁹ A 2010. évi C. és CI. tv.-ek¹⁰⁰ együttes hatása olyan módon lehetetlenítette el a piaci szereplők működését, hogy egy éves időszakra megszüntette ügyfelek befizetési kötelezettségét és ezzel együtt nyitva hagyta számukra a kötelező nyugdíjrendszer piaci ága elhagyásának, illetve annak állami ágába való teljes visszatérésének lehetőségét. Bár látszólag a fogyasztók döntése következtében lehetetlenült el a piac működése, valójában a fenti törvények rendelkezései alapján bekövetkezett kedvezőtlen változások vezettek el oda, hogy a nyugdíjjaikat féltő ügyfelek a piaci szolgáltatás elhagyása mellett döntöttek. Ezt tetézte a később hatályon kívül helyezett¹⁰¹ 2010. évi CLIV. tv.,¹⁰² amely azzal fenyegette meg a kötelező

⁹⁶ Ez nem jelenti azt, hogy a magyar kormány által felhívott szociális politikai indokok ne lennének általában érvényesek. Ebben az ügyben az EuB azokat azért nem vette figyelembe, mert vagy nem volt kapcsolatosak a *piacszabályozás* választott eszközével, vagy jelentőségük nem volt kellően bizonyítva. Az uniós alapszabadságok hagynak mozgásteret a tagállami szociális politikának, ill. a tagállami közpénzügyeket érintő politikáknak, viszont azok szabályozásába csak kellő jogi szaktudás mellett érdemes belevágni. Természetesen más a helyzet, ha a magyar állam uniós kötelezettségei ellenében, azok szándékos megsértésével kíván szociális politikát csinálni, ill. próbálja szabályozni a közpénzügyeket.

⁹⁷ C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügy (85. lj.) 174. pont. A szolgáltatási irányelv alapján lefolytatott vizsgálat mindenestre rámutatott a szabályozás szándékosan diszkriminatív voltára.

⁹⁸ A Bizottság pozícióját gyengítette, hogy a magyar kormány indokolása szerint a piac bezárására, valamint a benne megtermelt javak közpénzzé tételére azért van szükség, mert a Bizottság 2010-ben korábban ellentmondásos módon elutasította Magyarországot és nyolc másik tagállam azon kérését, hogy a nyugdíjrendszereik stabilizálására felhasznált forrásokat ne vegyék figyelembe költségvetési hiányuk uniós számításakor.

⁹⁹ Ezzel a lépéssel azt tudta elérni a magyar kormány, hogy a változtatásokkal szemben indított, vagy indítandó jogi eljárások oka fogyottá váljanak. Lásd *E.B. (No. 2) v. Magyarország*, 2013. január 15-i ítélet, no. 34929/11.

¹⁰⁰ 2010. évi C. tv. a nyugdíjpenztár-választás szabadságáról; 2010. évi CI. tv. a magán-nyugdíjpenztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról.

¹⁰¹ 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról.

¹⁰² 2010. évi CLIV. tv. a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpenztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.

nyugdíjrendszer „magán” ágában való maradás mellett döntő személyeket (állampolgárokat), hogy 2011. január 31-i hatállyal elveszítik annak állami ágában fennálló jogosultságaik meghatározó részét. Az AB, amelynek felülvizsgálati jogkörei megkurttítására röviddel a kormány szabályozási beavatkozását megelőzően került sor, hatáskör hiányában elutasította a szóban forgó törvények alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokat.¹⁰³

2.3.3. A DOHÁNYKERESKEDELMI PIAC ÁTSTRUKTURÁLÁSA

A dohánykereskedelem piacának radikális átszabása is a már ismert módszer szerint ment végbe. A kiskereskedelmi piacon az új, némely esetben a nagykereskedelmi piacon is érdekelt kedvezményezett kör belépésére, illetve az inkubens szereplők kirotálására valós átmeneti időszak biztosítása nélkül, valamint visszaélésre, illetve diszkriminatív gyakorlatok alkalmazására lehetőséget adó alacsony minőségben szabályozott kiválasztási eljárásban került sor, amelyben az érintett személyek tulajdonhoz, illetve a gazdasági tevékenység végzéséhez való joga, valamint azok jogos elvárásai nem részesülhettek kellő védelemben.¹⁰⁴ A kormány beavatkozását jóváhagyó AB-val szemben¹⁰⁵ az Emberi Jogok Európai Bírósága alapjogsértőnek találta a korábbi piaci szereplők ilyen módon megvalósított szabályozási eszközökkel történő kizorítását.¹⁰⁶ A nagykereskedelmi piacon a monopolhelyzetet biztosító koncesszió átadása meglehetősen viharos körülmények között zajlott, amelyek kétségessé tették, hogy a kedvezményezettek kiválasztása, illetve azok nagyrészt külföldi tulajdonú versenytársai piaci lehetőségeinek beszűkítése valóban objektív, a dohánypiac működése szempontjából releváns szempontok alapján történt.¹⁰⁷ Mivel egy teljes piac átrendezése felveti az uniós jog alkalmazásának lehetőségét, nem meglepő, hogy az Európai Bizottság az egész dohánypiacot érintő vizsgálatot készít elő Magyarországgal szemben.¹⁰⁸ A fenti változtatásokkal párhuzamosan bevezetett dohányipari különadó – a vonatkozó törvény elnevezésében egészségügyi hozzájárulás – progresszív elemeinek alkalmazását a Bizottság által ebben az ügyben megindított vizsgálatban hozott határozat felfüggesztő rendelkezése alapján függesztette fel Magyarországra.¹⁰⁹

¹⁰³ 3291/2012, 3292/2012, 3293/2012, 3294/2012, 3295/2012, 3296/2012. és 3243/2012. (X. 19.) AB végzések, ABH 2012, 587–594.

¹⁰⁴ 2012. évi CXXXIV. tv. a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről.

¹⁰⁵ 3194/2014. (VII. 7.) AB hat., ABH 2014, 2228.

¹⁰⁶ *Vékony v. Magyarország*, 2015. január 13-i ítélet, no. 65681/13.

¹⁰⁷ 2014. évi XCV. tv. a dohánytermék-kiskereskedelem integrált ellátásához szükséges egyes törvények módosításáról. A tv. az ún. „megbízható” dohánykereskedők számára tartja fenn a koncessziószerzés lehetőségét.

¹⁰⁸ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Állami támogatás: A Bizottság két részletes vizsgálatot indít a magyarországi élelmiszerlánc-felügyeleti díj és a dohánytermék-értékesítést terhelő adó ügyében” IP-15-5375, europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm.

¹⁰⁹ 2014. évi XCIV. tv. a dohányipari vállalkozások 2015. évi egészségügyi hozzájárulásáról. Európai Bizottság – határozat: SA.41187. Lásd www.nav.gov.hu/nav/ado/egyeb/Kozlemen_y_a_dohanyip_a20150730.html.

2.3.4. A SZERENCSEJÁTÉK-PIAC ÁTSZABÁSA

A magyar szerencsejáték-piac átalakítása hasonlóan ellentmondásos módon valósult meg. Az inkumbens piaci szereplők kiostálását, illetve a piac bizonyos piaci szereplők irányítása alá történő helyezését az a jogszabály indította meg, amely átmeneti időszak biztosítása nélkül megötszörözte a játékkermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, valamint ugyanezen tevékenységet százalékos mértékű adó bevezetésével is terhelte.¹¹⁰ Ezt követte rövidesen az a jogszabály, amelyik átmeneti időszak és kártalanítás nélkül megtiltotta a pénznyerő automaták kaszinókon kívül történő üzemeltetését.¹¹¹ Az AB a beavatkozás arányosságát nem vizsgálva, illetve tekintettel a kormány ezen a területen élvezett széles körű gazdaságpolitikai döntési szabadságára, nem talált kifogást az utóbbi törvényben.¹¹² A Szerencsejáték törvény ezt követő módosításai egyrészt megnyitották a távszerencsejáték-piacot,¹¹³ másrészt a szerencsejáték-koncessziós szerződések kapcsán bevezették az ún. „megbízható szerencsejáték-szervezőkre” vonatkozó könnyített szabályokat.¹¹⁴ Ez utóbbi meglehetősen szélesre nyitja a jogokat gyakorló miniszter mérlegelési jogkörét, amely legalábbis az uniós jog megítélése szerint, lehetőséget hagyhat a visszaélésekre, illetve a diszkriminatív gyakorlatok alkalmazására.¹¹⁵

Az EuB *Berlington*-ügyben¹¹⁶ hozott döntése bár megerősíteni látszik a magyar kormány által követett szakpolitikai irányvonalat, meglehetősen egyértelmű kritikáját adja annak, ahogyan a kormány a gazdaságsszabályozás jogi eszközeit alkalmazza egyes piacok radikális átalakítása érdekében. A szektorra vonatkozó új adóterhek kapcsán az EuB abban az esetben látja megállapíthatónak a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó uniós szabályokat, amennyiben bebizonyosodik, hogy az adóemelés következtében a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenység, abból a játékkermeket és más helységeket kizárva, az adóemeléssel egyébként nem érintett kaszinókra korlátozódik.¹¹⁷ A pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetésének átmeneti időszak biztosítása és a játékkerem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül történő megtiltása kapcsán az EuB hasonló következtetésre jutott, azzal a különbséggel, hogy a kérdéses tevékenység kaszinókra való korlátozása magából a jogszabályból következett.¹¹⁸

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolhatósága kapcsán az EuB korábbi ítélezési gyakorlata fényében meglehetősen óvatossággal járt el. Miután rögzítette, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó tagállami szakpolitikák sokfélesége, illetve az uniós harmonizáció hiánya következtében a tagállamok széles mérlegelési lehető-

¹¹⁰ 2011. évi CXXV. tv. az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról.

¹¹¹ 2012. évi CXLIV. tv. a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv. módosításáról.

¹¹² 3121/2013. (VI. 24.) AB végzés, ABH 2013, 1842.

¹¹³ 2013. évi CXXVI. tv. egyes törvények távszerencsejáték-szervezéssel összefüggő módosításáról.

¹¹⁴ 2013. évi CLXXXV. tv. a szerencsejáték szervezésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

¹¹⁵ Ebben az ügyben a koncesszió-odaitélés szabályait és gyakorlatát is kifogásolták, azonban az EuB nem tudott foglalkozni ezzel a kérdéskörrel, mivel a magyar bíróság által előterjesztett kérdések nem erre vonatkoztak. Az ítélet mindenesetre nyitva hagyja a lehetőséget a magyar bíróság előtt, hogy a koncessziós szabályok uniós jogi megítélése kapcsán is kérdésekkel forduljon az EuB-hoz.

¹¹⁶ C-98/14. sz. *Berlington*-ügyben 2015. június 11-én hozott ítélet [EU:C:2015:386].

¹¹⁷ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 37–42. pontok.

¹¹⁸ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 50–63. pontok.

séggel rendelkeznek a szakpolitikai célokat, valamint a megvalósítani kívánt védelmi szintet tekintve, elfogadta legitimnek a magyar állam által felhozott, a szóban forgó jogszabályok által követett közérdekű célokat, valamint elutasította, hogy a magyar állam célja egyedül bevételeinek növelése lett volna.¹¹⁹ Maga az arányosság kapcsán különösen annak vizsgálatát tartotta fontosnak, hogy a magyar szabályozás a benne foglalt célokat „ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánja elérni”.¹²⁰ Ez a magyar állam számára azzal az előnnyel járt, hogy a szerencsejáték-piac átalakításának vizsgálata, legalábbis ebben a körben, nem az arányosság szigorúan értelmezett követelménye alapján fog megtörténni.¹²¹ Ennek ellenére pontosan e könnyített jogi vizsgálat alkalmazása során kapott nyilvánosságot az a lényeges, a magyar állam szándékait jól láttató körülmény, hogy a kaszinókon kívüli pénznyerőautomata-piac szabályozási eszközökkel történő ellehetetlenítésével párhuzamosan a kaszinópiac „megbízható” szereplői a magyar állam szabályozási beavatkozása következtében új piaci lehetőségekhez jutottak.¹²²

Az igazolhatóság kérdéséhez kapcsolódó alapjogi problémák vizsgálata, amelynek során az EuB-ot mintha kevésbé fogta volna vissza a szerencsejátékok szabályozása körében a tagállamokat megillető szabadság, még világosabbá tette, hogy a magyar állam által a szerencsejáték-piac újraszabályozása körében (is) követett gyakorlat mennyire aggályos. Az EuB, feltehetően némi iróniával, az Európai Emberi Jogi Bíróság által a magyar dohánypiac átalakítása kapcsán hozott ítéletre¹²³ hivatkozva állapította meg a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek megsértését. Álláspontja szerint az olyan engedélyek visszavonása esetén, amelyek azok jogosultjait valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel, a nemzeti jogalkotó köteles e jogosultak javára az ahhoz való alkalmazkodást lehetővé tevő, megfelelő időtartamú átmeneti időszak vagy ésszerű kompenzációs rendszer előírására.¹²⁴ Ugyancsak rögzítette, hogy a jogalkotó által korábban elfogadott rendszernek való megfelelés érdekében költséges beruházásokat végrehajtó gazdasági szereplők érdekeit jelentősen érintheti e rendszer idő előtti megszüntetése, és ez még inkább így van, amennyiben a rendszer megszüntetése hirtelen és előre nem látható módon történt, anélkül hogy az új jogszabályi környezethez való alkalmazkodáshoz szükséges időt hagytak volna számára.¹²⁵

A *Berlington*-ügyben az EuB az uniós kötelezettségeiről megfeleledkezni látszó magyar államnak végül azt is felrótta, hogy mivel a pénznyerő automaták üzemeltetésének kaszinókra való korlátozása „műszaki szabálynak” minősül, azt a 98/34/EK irányelv alapján a Bizottságnak be kellett volna jelenteni.¹²⁶

¹¹⁹ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 56. pont.

¹²⁰ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 64. pont.

¹²¹ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 67–70. pontok.

¹²² C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 67–70. pontok.

¹²³ *Vékony v. Magyarország* (106. lj.).

¹²⁴ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 74–91. pontok, kül. a 85. és a 87. pontok. A tulajdonjog védelmének kérdését az EuB a (gazdasági tevékenység szabad végzését magában foglaló) szolgáltatási szabadság korlátozásának kérdésébe olvasztotta, uo. 89–91. pontok.

¹²⁵ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 74–91. pontok, kül. a 85. és a 87. pontok.

¹²⁶ C-98/14. sz. *Berlington*-ügy (116. lj.) 93–100. pontok.

2.3.5. AZ ÉLELMISZER-KISKERESKEDELEM PIACÁBA VALÓ BEAVATKOZÁS

Az élelmiszer-kiskereskedelem piacának szereplőivel szemben alkalmazott szabályozási bánásmód a korábbiakhoz hasonló trendeket követett. Viszonylag jól elhatárolódik az új szabályozási terhekkel sújtott (nagyobb méretű, külföldi tulajdonú üzlethálózatok), illetve az azok által kedvezményezett piaci szereplői kör (kisebb méretű, magyarországi honosságú üzlethálózatok). Annak ellenére, hogy a szabályozási beavatkozás mögött minden esetben fellelhető volt valamilyenféle közérdekű cél (például a kiskereskedelmi piacon a verseny élénkítése, az épített környezet védelme, vagy az élelmiszerbiztonság), a szabályozási eszközök maguk, illetve azok végrehajtása felvetették, hogy az uniós kötelezettségek obstrukciójával, szabályozási opportunizmussal, illetve a rosszhiszemű szabályozói magatartással (is) állunk szemben. Az igénybe vett szabályozási eszközök között itt is megtaláljuk a szelektíven (diszkriminatív módon) – meghatározott piaci szereplői körnek hátrányokat, míg azok versenytársainak előnyöket biztosítva – alkalmazott közpénzügyi terheket.¹²⁷ A magyar állam azon védekezése, hogy ezek progresszív, nem pedig szelektív terhek,¹²⁸ megalapozott is lehetne, amennyiben a vonatkozó szabályok eredeti formájukban nem tettek volna nyilvánvalóan különbséget belföldi, illetve más tagállamokban honos piaci szereplők között. A *Hervis*-ítélet fényében ugyanis a progresszivitás közvetett adók körében történő, egyébként nem túl szokványos alkalmazása általában nem ütközik az uniós alapszabadságokba. Egyes adók progresszív elemei abban az esetben lesznek jogellenesek, amennyiben valamely, az uniós jog szempontjából releváns ténybeli elemek (például az adó progresszív jellege következtében a más tagállamban székhellyel rendelkező társaságok kapcsolt vállalkozásai, hátrányt szenvednek az adott tagállamban honos vállalkozásokhoz képest) fennállása bebizonyosodik, valamint a korlátozás nyomós közérdekre hivatkozva nem igazolható.¹²⁹ Ahogyan korábban is jeleztük, az adóterhek szelektivitása az uniós állami támogatási jog megsértését is felveti.¹³⁰ Az élelmiszer-kiskereskedelem szereplőire 2014-ben kivetett eredeti formájában meglehetősen extrém progresszivitású, és ezért szelektívnek tartott élelmiszerlánc-felügyeleti díjat¹³¹

¹²⁷ Lásd a dohányipari egészségügyi hozzájárulás kérdését, ill. a pénznyerő automaták üzemeltetőinek címzett külön adóterheket (109. és 110. lj.). A médiapiacon is találkozhatunk hasonló, a magyar állam által védhető, progresszív adónak minősített teherrel (a 2014. évi LXXIV. tv. az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények módosításáról ún. reklámadót bevezető rendelkezései), amelyet azonban a Bizottság egyes piaci szereplők pozícióját a versenytársaik rovására erősítő, szelektív piacsabályozási eszközként, az uniós állami támogatási jog alapján vizsgál (Bizottság – határozat: SA.39235). A Bizottság a letelepedés szabadságának esetleges megsértése kapcsán is vizsgálódik (Európai Bizottság – Sajtóközlemény: „Állami támogatás: A Bizottság részletes vizsgálatot indít a Magyarország által bevezetett reklámadó kapcsán” IP-15-4598). A hírközlési szektorra kivetett különadó kapcsán is vizsgálódott az Európai Bizottság, azonban az EuB egy másik ügyben időközben meghozott ítéletének fényében úgy döntött, hogy keresetétől eláll (C-462/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2013. november 22-én hozott végzés [EU:C:2013:818]).

¹²⁸ Amellyel arra is utal, hogy e terhek bevezetése elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozó gazdaságpolitikai kérdés.

¹²⁹ C-385/12. sz. *Hervis*-ügyben 2014. február 5-én hozot ítélet [EU:C:2014:47] 37–41. pontok.

¹³⁰ Lásd a dohányipari egészségügyi hozzájárulás, valamint a reklámadó ügyét (109. és 127. lj.).

¹³¹ 2014. évi LXXIV. tv. (127. lj.). Az 50 milliárd forint feletti nettó éves árbevétellel rendelkező vállalkozások díját jóval nagyobb mértékben emelte meg, mint a kisebb piaci részesedéssel bíró versenytársaikét.

a Bizottság jelenleg is vizsgálja, illetve vizsgálatát megindító határozatában annak felfüggesztését rendelte el.¹³² A magyar állam szinte azonnal reagált a Bizottság kifogásaira és módosította a vonatkozó jogszabályt.¹³³ Reményei szerint a díj 0%-os sávjának eltörlésével az egyéb progresszivitását¹³⁴ megőrző díj uniós jogba ütköző szelektivitásának veszélye megszűnt.

Az élelmiszer-kiskereskedelmi piac egyes szereplőinek szabályozási eszközökkel történő megszorogatásában ugyancsak szerepet kaptak az olyan *ad hoc* módon bevezetett, időleges hátrányt okozó intézkedések, mint az állam által szorgalmazott kistermelői gyümölcskartell,¹³⁵ illetve mikor a béren kívüli juttatások kifizetésére használt utalványok piacának átalakítása során az új utalványok elfogadását huzamosabb ideig egyedül a hazai tulajdonú kiskereskedelmi láncok számára engedélyezték.¹³⁶ A piaci viszonyokba történő jelentősebb beavatkozás lehetőségét vonták maguk után a kereskedelmi célú helységek létesítésére vonatkozó szigorított szabályok.¹³⁷ Alkalmazásuk gyakorlata viszonylag egyértelműen kimutatta, hogy a szigorítás mögött a hazai tulajdonú kereskedelmi hálózatok piaci pozíciója versenytársaik hátrányára történő erősítésének szándéka állt.¹³⁸ A kapcsolódó közigazgatási döntéshozatali rendszert feltehetően szándékolatlan szabályozták olyan módon, hogy annak az uniós jog megsértésének lehetőségét felvető működése rendkívül alacsony mértékben volt átlátható, illetve hogy a kapcsolódó mérlegelési jogkört a lehető legkevesebb korlátozás mellett lehessen gyakorolni. Az engedély kiadásának jogkörét az ország egész területére nézve a felelős miniszter gyakorolhatta, amelynek során olyan nehezen körülhatárolható tényezőket is figyelembe vehetett, mint a helyi és más kereskedelmi lehetőségek aktuális helyzete.

A kereskedelmi tv. párhuzamosan elfogadott módosítása (2014. évi CXII. tv. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. tv.-nek a tisztességes piaci magatartás megvalósulása érdekében a vállalkozások működésével összefüggő módosításáról) a két egymást követő évben profitot be nem valló, 15 milliárd forint feletti nettó árbevétellel rendelkező vállalkozásokat kereskedelmi tevékenységük végzésének kötelező felfüggesztésével fenyegeti. Ez utóbbi ügyében a Bizottság 2016 februárjában kért tájékoztatást a magyar államtól.

¹³² Bizottság – határozat: SA.40018.

¹³³ 2015. évi XLVI. tv. az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. tv. módosításáról.

¹³⁴ Az árbevétel 0,1%-át kell kifizetni minden érintett piaci szereplőnek.

¹³⁵ Lásd www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2013-as_sajtokozlomenyek/8198_hu_dontott_a_gvh_a_dinnye_kartell_ugyben.html. Ilyennek tekinthető még a kormány által 2015 októberében megkezdett terv, amely 400 négyzetméter feletti üzlethelyiségekben 1 fő per 70 négyzetméterben határozta volna meg a minimálisan alkalmazandó kereskedelmi dolgozók számát, magyaridok.hu/gazdasag/csak-az-elelmiszeruzletekben-lesz-kotelezo-letszameloiiras-96835/.

¹³⁶ Lásd nol.hu/gazdasag/erzsebet_utalvany_utan_szep_kartyat_is_elfogadhat_a_tesco-1315548. Bár a vasárnapi nyitvatartás szűkebb kereskedői kör számára való engedélyezése az uniós jog alapján elvileg nem vet fel problémát (lásd 145/88. sz. *Torfaen*-ügyben 1989. november 23-án hozott ítélet [EU:C:1989:593]) bevezetésének indokai között nem kizárt, hogy megtalálnánk a külföldi tulajdonú kiskereskedelmi láncok piaci pozíciója gyengítésének szándékát.

¹³⁷ 2012. évi CLVII. tv. településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról.

¹³⁸ Lásd tdr.444.hu/2015/11/30/az-elelmiszerpiacot-akartak-atrendezni-a-plazastoppal. A kérelmek elbírálására vonatkozó adatokat a minisztérium egyedül közérdekű adatigénylés révén volt hajlandó kiadni.

3. ÖSSZEGZÉS

Magyarország uniós csatlakozásával a magyar jogrendszernek magára kellett vállalni az uniós jognak való megfelelés (*compliance*) terhét. A magyar jogrendszer vonatkozó kötelezettségei teljesítése során nyújtott teljesítményére úgy tekinthetünk, mint amely megengedi, hogy következtetéseket vonjunk le annak általános állapota vonatkozásában. Vizsgálódásaink során komoly nehézséget okozott annak megítélése, hogy eseti hiányosságokkal, illetve rendszerszintű problémákat is felvető elégtelenségekkel állunk szemben, illetve hogy az uniós és a magyar jogrendszer közötti súlyosnak tűnő megfelelési konfliktusok viszonylag könnyen minősíthetők át mindkét jogrendszer szempontjából csekély súlyú, jogi részletkérdéseket, illetve technikai jellegű problémákat felvető eseti jogvitákká. Mindezek ellenére a rendelkezésre álló információk alapján megállapíthatónak találtuk, hogy a magyar jogrendszer uniós megfelelési kötelezettsége fényében általában véve megfelelő, nagyrészt megbízható teljesítményt nyújt. Alapvetően pozitív értékelésünket két jelentősnek ítélt hiányosság árnyalja. Az egyik, hogy sok esetben annak ellenére, hogy megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, azt próbálják is teljesíteni, a megfelelési kötelezettségnek nem sikerül maradéktalanul eleget tenni, illetve az uniós kötelezettségek a hazai jogrendszerbe történő illesztése nem valósul meg aggálytalanul. A másik, hogy elsősorban a gazdaságszabályozás területén több esetben megállapíthatónak tartottuk, hogy a magyar jogalkotó szándékosan megszegte uniós kötelezettségeit, illetve nem állt tőle távol az uniós kötelezettségek szempontjából opportunistának, vagy rosszhiszeműnek minősíthető szabályozási gyakorlatok követése. Példáink rámutattak, hogy ez utóbbi körben rendszeres gyakorlatokról, magatartási trendekről beszélhetünk, amelyek a magyar jogrendszer egészét érintő problémaként is értékelhetőek.

NEMZETKÖZI EMBERI JOGOK ÉS A MAGYAR JOGREND*

A dolgozat azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatálya alatt miként érvényesülnek a nemzetközi emberi jogi követelmények és kifejezetten az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben megállapított minimumkövetelmények a magyar jogrendben. Az elemzés áttekintheti az Alkotmánybíróság vonatkozó joggyakorlatát, illetve betekintést enged az országgyűlés és a kormány eddigi gyakorlatába, és ennek más közjogi szereplőket érintő következményeibe. A legtöbb magyar közjogi szereplő európai és nemzetközi összefüggéseiben képzeletben el az Alaptörvény működését, bár az elemzés nyomán a közjogi szereplők teljesítménye pillanatnyilag vegyes képet mutat. Az Alaptörvény kezdeti éveinek tanulsága, hogy bár a normaszöveg képes a nemzetközi kötelezettségek és az európai emberi jogi minimumkövetelmények nyelvén szólni, ez az értelmezés nem evidens és korántsem az egyetlen értelmezési modalitás.

Az *Alaptörvény* deklarálta egy többszintű, nemzetközi és európai elemekkel teljes alkotmányos rendszer része.¹ Sonnevend Pál szavaival: „(a)z alkotmányozás – az elfogadott Alaptörvény erős ideológiai jellege ellenére – távolról sem helyezte a magyar alkotmányos rendet az európai alkotmányosság keretein kívül.”² Az *Alaptörvény* Q) cikke szerint:

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

* Köszönettel tartozom Polgári Eszter, Sonnevend Pál, Jakab András, Tordai Csaba és Bitskey Botond segítő észrevételeiért.

¹ Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: NKE Közigazgatás-tudományi Kar 2014) 109–129. Továbbá JAKAB András: „A jogforrási rendszer” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC³2014) 111–129, 163–167.

² SONNEVEND Pál: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint Európa emberi jogi alkotmánya” in CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál (szerk.): *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat 2012) 326–341, 327.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Magyarország Európai Uniói tagsága nemcsak az Európai klauzula E) cikk)³ szövegében érhető tetten: az *Alaptörvény* kifejezetten rendelkezik az Európai Parlamenti választásokon való részvétel feltételeiről,⁴ valamint az európai büntetőjog, illetve bűnügyi együttműködés következményeiről.⁵

Az emberi jogokat érintő nemzetközi emberi jogi kötelezettségek közül a leggyakrabban említettek az olyan multilaterális nemzetközi egyezmények, mint az ENSZ Egyezségokmányok,⁶ a genfi menekültügyi egyezmények,⁷ az ENSZ kínzás elleni egyezménye,⁸ és annak fakultatív jegyzőkönyve,⁹ a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény,¹⁰ valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹¹ (továbbiakban: EJEE). Az *Alaptörvény* számos rendelkezésében beazonosíthatók a fent említett nemzetközi egyezmények, különösen az EJEE szövegszerű lenyomata.¹² Bár ezeket az egyezményeket a magyar állam jórészt az *Alaptörvény* elfogadása előtt ratifikálta, az *Alaptörvény* negyedik módosítása egyértelműen fenntartja a korábbi nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.¹³

A dolgozat azt vizsgálja, hogy az *Alaptörvény* hatálya alatt miként érvényesülnek a nemzetközi emberi jogi követelmények és kifejezetten az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) ítéleteiben megállapított minimumkövetelmények a magyar jogrendben. Az elemzés áttekinti az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) vonatkozó joggyakorlatát, illetve betekintést enged az országgyűlés és a kormány eddigi gyakorlatába és ennek más közjogi szereplőket érintő következményeibe.

³ A dolgozat nem foglalkozik az *Alaptörvény* és az EU-jog viszonyával.

⁴ *Alaptörvény* XXIII. cikk (1), (2) és (6) bek.-ek.

⁵ *Alaptörvény* XXVIII. cikk (4) és (6) bek.-ek.

⁶ Kihirdetve: 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, valamint az 1976. évi 9. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁷ Kihirdetve: 1989. évi 15. tvr. a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁸ Kihirdetve: 1988. évi 3. tvr. a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

⁹ Kihirdetve: 2011. évi CXLI. tv. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

¹⁰ Kihirdetve: 2007. évi XCII. tv. a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹¹ Kihirdetve: 1993. évi XXXI. tv. az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹² Az egyezéseket áttekinti Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más alkotmánybíróság mai gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 73–84, 74.

¹³ *Alaptörvény* Záró és egyes rendelkezése, 8. pont.

A kormány és az országgyűlés nem vádolható azzal, hogy egyáltalán ne tenne eleget nemzetközi jogi vagy emberi jogi kötelezettségeknél az *Alaptörvény* korában.¹⁴ 2015-ben a kormány előterjesztésére elfogadta az országgyűlés az Országos Fogyatékosügyi Programot (2015–2025),¹⁵ amely az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény, illetve az Európai Bizottság 2010–20-ra szóló Európai Fogyatékosügyi Stratégiája hazai végrehajtásának eleme. Elsősorban EU-finanszírozással és lassan, de zajlik a fogyatékos emberek lakóhelyeül szolgáló nagy intézetek kitagolása.¹⁶ 2016-ban kerül sor Magyarország rendszeres egyetemes időszakos felülvizsgálatára (*Universal Period Review*, továbbiakban: UPR) az ENSZ közgyűlése előtt.¹⁷ Ez lesz az első olyan UPR, amely az *Alaptörvény* hatálybalépése óta tekinti át az emberi jogok állapotát hazánkban.¹⁸ Ez az elemzés nem kívánja előrevetíteni a UPR eredményét. Ehelyett elsősorban az emberi jogi minimumkövetelmények érvényesülésének jelenleg legneuralgikusabb pontjára koncentrálna: az EJEB gyakorlatának hazai érvényesülésére az *Alaptörvény* közjogi rendszerében, különös figyelemmel azon esetek tanulságaira, amelyekben az EJEB magyar ügyben állapított meg egyezményesértést.

Illusztrációképpen: 2014-ben 60 indítványozó összesen 50 ügyében 49 alkalommal legalább egy tekintetben marasztaló döntést hozott az EJEB Magyarország ellen.¹⁹ Az EJEB előtt 2015 júliusában 2825 magyar ügyben folyt eljárás, ezek közül 290 ügy héttagú tanács, öt ügy pedig az EJEB Nagykamarája előtt volt függőben.²⁰ 2013-ban 124 indítványt, 2014-ben 210 indítványt, 2015 első félévében pedig 138 indítványt kommunikált az EJEB a magyar kormány felé,²¹ a kommunikált ügyek száma tehát az elmúlt években növekedett. 2014 decemberében az EJEB előtt folyamatban lévő ügyek 2,6%-a folyt a magyar állam ellen,²² míg 2015 augusztus végén a bírák (*judicial formation*) előtt folyamatban lévő ügyek 5%-a magyar ügy volt,²³ és az ítéletek 5,61%-a szólt a magyar állam ellen,²⁴ ami népességarányosan figyelemre méltó.

¹⁴ Az EJEB ítéletei végrehajtásának ismertetésekor elsősorban POLGÁRI Eszter: „Hungary: Gains and Losses – Changing the Relationship with the European Court of Human Rights” in KOEN LEMMENS – PATRICIA POPELIER – SARAH LAMBRECHT (szerk.): *Shifting the Convention System: Counter-Dynamics at the National Level* [Kézirat] (Seminar, University of Antwerp, Thursday 30 October 2014 and Friday 31 October 2014) 19. l. Külön köszönettel tartozom a szerzőnek mind a kézirat, mind a kutatás tanulságainak megosztásáért.

¹⁵ 15/2015. (IV. 7.) OGY hat. az Országos Fogyatékosügyi Programról (2015–2025).

¹⁶ Lásd 1257/2011. (VII. 21.) Korm. hat. a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról.

¹⁷ Ehhez a kormány 2015. nyarán adta le jelentését, a civil szervezetek pedig 2015. szeptember 21-ig tehetőek meg észrevételeiket.

¹⁸ A 2011-ben záródó felülvizsgálati ciklusban az *Alaptörvény* még nem volt hatályban.

¹⁹ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²⁰ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²¹ Lásd www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

²² The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2014, 3. Lásd www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2014_ENG.pdf.

²³ Pending applications allocated to a judicial formation, 2015. augusztus 31., www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf.

²⁴ The European Court of Human Rights in Facts and Figures, 2014, 3. Lásd www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2014_ENG.pdf.

tó teljesítmény. 2013-ban a magyar állam 1 126 100 EUR-t, 2014-ben pedig 750 015 EUR-t fizetett ki pernyertes indítványozóknak.²⁵ A nagy ügyforgalmú országok (mint Oroszország, Törökország vagy Olaszország) elitklubján kívül ez igen magas összegnek számít. Összehasonlításképpen: 2015-ben a magyar állam teljes Európa tanácsi tagdíja 2 259 940 EUR volt.

Az EJEB Magyarországot marasztaló döntései között számos szólásszabadságot²⁶ és gyülekezési szabadságot²⁷ érintő ügy mellett szerepel a 98%-os különadó,²⁸ a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés,²⁹ az egyházak jogalanyiségének újrászabályozása,³⁰ a dohánykereskedelem újrászabályozása,³¹ vagy épp a roma tanulók iskolai szegregációja.³² Az EJEB egyezményértést állapított meg továbbá több ügyben, amelyekben a kamara döntése ellen a magyar kormány sikerrel kért nagykamarai eljárást,³³ így Baka főbíró felmentése ügyében,³⁴ a parlamentben molinózó ellenzéki képviselők ügyében,³⁵ valamint a rokkantnyugdíjak reformjával kapcsolatban.³⁶ Egy további ügyben, amelyben a Helsinki Bizottság a kirendelt védői rendszerrel kapcsolatos adatkérését tagadta meg az állam, a kamara kérte a Nagykamara eljárását.³⁷ Az EJEB befogadta továbbá a bírák³⁸ és az ügyészek³⁹ kényszernyugdíjazásának ügyét.

Jól látható, hogy az imént felsorolt ügyek közül számos a magyarországi közjogi átmenethez kapcsolódik,⁴⁰ míg más ügyek régebben fennálló vagy az alkotmányos átmenettől független emberi jogi problémát vetnek fel. A két rendszerszintű egyez-

²⁵ Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights, 2014, 57. Lásd www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf.

²⁶ A vörös csillag ügyek: *Vajnai v. Hungary*, Judgment of 28 April 2008, no. 33629/06, valamint újabban *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10. Az árpádsávós zászló ügye: *Fáber v. Hungary*, Judgment of 24 July 2011, no. 40721/08.

²⁷ *Patyi v. Hungary*, Judgment of 7 October 2008, no. 5529/05; *Sáska v. Hungary*, Judgment of 27 November 2012, no. 58050/08; *Szerdahelyi v. Hungary*, Judgment of 7 January 2012, no. 30385/07.

²⁸ *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 és *NKM v. Hungary*, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11.

²⁹ *Magyar László v. Hungary*, Judgment of 20 May 2014, no. 73593/10.

³⁰ *Magyar Keresztény Menonita Egyház és mások v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12. A Nagykamara a kormány kérése ellenére nem fogadta be az ügyet.

³¹ *Vékony v. Hungary*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13.

³² *Horváth és Kiss v. Hungary*, Judgment of 4 March 2014, no. 11146/11.

³³ A kormány Nagykamarához intézett kérelmét viszont elutasította az EJEB egy sor ügyben, így az egyháztörvény ügyében és a 98%-os különadó kérdésében is.

³⁴ *Baka v. Hungary*, Judgment of 27 May 2012, no. 20261/12. A Nagykamara 2015. június 17-én tartott meghallgatást az ügyben.

³⁵ *Karácsony and others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, no. 42461/13 és *Széll and others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, no. 44357/13. A Nagykamara 2015. július 8-án tartott meghallgatást az ügyben.

³⁶ *Béláné Nagy v. Hungary*, Judgment of 10 February 2015, no. 53080/13. A nagykamarai meghallgatás várható időpontja 2015. december 16.

³⁷ *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, no. 18030/11. A nagykamarai meghallgatás időpontja 2015. november 4.

³⁸ *Belegi and others v. Hungary*, no. 45438/12; *J. B. and others v. Hungary*, no. 45434/12.

A kérdésben az EU luxemburgi Bírósága (EuB) már elmarasztalta Magyarországot: *Case C-286/12, Commission v. Hungary*, Judgment of 6 November 2012.

³⁹ *Horváth and Kulcsár v. Hungary*, no. 375/13.

⁴⁰ CHRONOWSKI: „Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (1. lj.) 109, 110.

ménysértést kimondó EJEK-ítélet (ún. *pilot-judgment*⁴¹) a börtönök túlszűfolttságának,⁴² valamint a polgári perek elhúzódásának⁴³ kérdésében az utóbbi csoportba sorolható. A polgári és büntetőperek elhúzódása és a megfelelő jogorvoslat hiánya miatt Magyarország több mint 230 EJEK-ítéletet nem hajtott végre 2003 óta.⁴⁴ A *pilot*-döntés hosszú ideje érett: a 2003-ban hozott *Tímár*-ítélet⁴⁵ egy évtized alatt „Tímár-ügycsoporttá” fejlődött a Miniszteri Bizottság végrehajtást felügyelő dokumentumában. Átfogó szabályozási megoldást a perek felgyorsítására maga az EJEK 2013-ban kért kifejezetten egy marasztaló ítéletben.⁴⁶ Bár ezek a marasztalások nem érték meglepetésként a magyar államot és végrehajtásuk végső soron az *Alaptörvény* közjogi rendszerét teszi próbára. Az EJEK saját adatai szerint a magyar állam az ügyek döntő többségében kettő–öt év alatt hajtotta végre az EJEK ítéleteit az elmúlt években, bár 2014-ben megnövekedett az öt évet meghaladó végrehajtási ciklusok száma.⁴⁷

Kétségtelen, hogy az egyes nemzeti jogok, illetve nemzeti alkotmánybíróságok és rendes bíróságok eltérően vélekednek az EJEK joggyakorlatának belső jogi értékéről és relevanciájáról.⁴⁸ Ahogyan Bragyova András tanulmányában megállapította: „az alkotmánybíróságok hajlanak arra, hogy fenntartsák maguknak a végső értelmezés jogát.”⁴⁹ A magyar jogban az *Alaptörvény* elfogadását követően a nemzetközi kötelezettségek és ezek között különösen az EJEK alatti kötelezettségek, valamint az EJEK joggyakorlatának relevanciájáról folytatott vita több szálon is összefonódik az alkotmány megváltoztathatatlan tartalmának, az AB közjogi szerepének, az AB régi gyakorlata alkalmazhatóságának kérdésével,⁵⁰ és végső soron az *Alaptörvény* mint egységes, belső ellentmondásoktól mentes rendszer értelmezésével.

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalások szerepéről folytatott vita korántsem pusztán elméleti jelentőségű. A kormány és tisztviselői, valamint országgyűlési képviselők sajtónyilatkozatai nemritkán kétségbe vonják bizonyos nemzetközi kötelezettségek fennállását, illetve a kötelezettségeket érvényesítő bírói és egyéb fóru-

⁴¹ A magyar szakirodalom nem egységes a kifejezés használatában. Sonnevend Pál pl. vezető ítéletnek fordítja a fordulatot, amikor a vonatkozó eljárást ismerteti, SONNEVEND (2. lj.) 338–340. Kádár András Kristóf és Karsai Dániel a *pilot*eljárás kifejezést használják. KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára* (Budapest: Novissima 2013) 123.

⁴² *Varga and others v. Hungary*, Judgment of 10 March 2015, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12.

⁴³ *Gazsó v. Hungary*, Judgment of 16 July 2015, no. 48322/12.

⁴⁴ PACE Committee of Legal Affairs and Human Rights, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, 8th Report, AS/Jur (2015) 17, Addendum, [201].

⁴⁵ *Tímár v. Hungary*, Judgment of 20 February 2003, no. 36186/97.

⁴⁶ *Barta and Drájkó v. Hungary*, Judgment of 17 December 2013, no. 35729/12.

⁴⁷ Supervision of the Execution of Judgments, 2014 (25. lj.) 47.

⁴⁸ Magyarul az újabb tagállami alkotmánybírósági gyakorlatot áttekinti Kovács (12. lj.) 73–84. Európai összehasonlító elemzésre lásd Helen KELLER – Alex SWEET STONE (szerk.): *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems* (Oxford: Oxford University Press 2008).

⁴⁹ BRAGYOVA András: „Az értelmezés hatalma, Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 83, 83.

⁵⁰ Terjedelmi korlátok miatt a dolgozat a régi AB-gyakorlatnak az *Alaptörvény* értelmezésében való alkalmazhatóságáról szóló vita részleteit nem tárgyalja. Az *Alaptörvény* negyedik módosítását követően a vezető ügy ebben a kérdésben a 13/2013. (VI. 27.) AB hat., Indokolás [32], amely a régi joggyakorlatban kifejtett elvek alkalmazhatósága mellett foglal állást, szigorú feltételekkel. Pokol bíró szerint ezt a vitát az AB tagságának átalakulását követően lesz érdemes újra megnyitni. Lásd 2/2014. (I. 21.) AB hat., Pokol bíró különvéleménye [85].

mok döntéseinek súlyát és végrehajtásának szükségességét. Bár a kormány az elmúlt években számos EJEB-ítéletet végrehajtott, az AB és a bíróságok egyre gyakrabban szembesülnek a hiányos vagy egyezményesértő jogszabályi környezet fennállásával és gyakori változtatásával.⁵¹ A jelenség ékes példája, hogy az AB 2015 júliusában bírói kezdeményezésre alaptörvény-ellenesnek találta, hogy a parlament nem módosította az egyháztörvény egyházi jogállással kapcsolatos EJEB által egyezményesértőnek tartott rendelkezéseit.⁵² Így a magyar közjogi vita súlypontja az utóbbi időben valamelyest eltolódott: a kérdés legtöbbször nem az, miként lehet eleget tenni a nemzetközi emberi jogi követelményeknek, hanem az, hogy *melyik alkotmányos szereplő feladata*, hogy – a kormány vagy a törvényhozás hallgatása vagy ellenkezése ellenére – érvényt szerezzen a nemzetközi jogi kötelezettségeknek. E viták során az AB-ra és a bíróságokra gyakran éles politikai kritika zúdul.

A közelmúltban a bíróságok gyakorlata az EJEB joggyakorlatának követésében a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés ürügyén vált heves politikai és közjogi vita tárgyává. 2015 nyarán a Kúria Büntető Jogegységi Tanácsának határozata⁵³ kimondta:

Nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv döntése folytán, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésnek megfelelő határozat meghozatala nem közvetlenül, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény), mint ítékezésre szolgáló anyagi vagy eljárási jogszabály alapján, hanem az emberi jogi szerv döntésének alapulvételével annak magyar jogrendszerbe beillesztésével, a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti felülvizsgálati eljárás lefolytatásával, az egyezményesértéssel nem érintett hatályos jogszabályok alkalmazásával történik.

Válaszul 2015 júliusában az igazságügyi miniszter az AB-hoz fordult annak vizsgálata érdekében, hogy: „a bíróság köteles-e az AB-hoz fordulni, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.”⁵⁴

1. A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI KÖTELEZETTSÉGEK ÉRVÉNYESÍTÉSE AZ ALAPTÖRVÉNY Q) CIKKE ALAPJÁN: IGAZOLÁSI KÍSÉRLETEK

Az *Alaptörvény* Q) cikkéhez fűzött előterjesztői indokolás szerint:

A Javaslát a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja, a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a

⁵¹ A gyakori jogszabály-változtatások miatt az AB sokszor már hatályban nem lévő normákat vizsgál.

⁵² 23/2015. (VII. 7.) AB hat. Az EJEB döntése a *Magyar Keresztény Menonita Egyház és mások v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12 ügyben született.

⁵³ 3/2015. számú BJE határozat, www.lb.hu/hu/joghat/32015-szamu-bje-hatarozat.

⁵⁴ Idézet az igazságügyi miniszter X/2129-0/2015. számon iktatott indítványából.

nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a Javaslat értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.⁵⁵

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek magyarországi érvényesülésével összefüggésben az *Alaptörvény* alatt is tisztázandó kérdés volt, hogy e kötelezettségek érvényesítése érdekében *mit* kell figyelembe venni vagy alkalmazni, pontosan *miért*, és mindez *kinek* a feladata az *Alaptörvény* alapján. Az Alkotmánybíróság ezekben az alapvető kérdésekben nem egységes. Az alkotmánybírák személyes elkötelezettségén és bírói szerepfelfogásán túl az eltérések az *Alaptörvény* európai és nemzetközi beágyazottságának mértékéről alkotott eltérő bírói elképzelések következményei.

Az *Alaptörvény* működésének első éveiben az AB jelenlegi többségének értelmezésében az AB feladata *egyrésztől* a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése és megőrzése,⁵⁶ *másrésztől* a nemzetközi kötelezettségek által kijelölt minimumkövetelmények fenntartása az *Alaptörvény* értelmezése során. Az AB gyakorlata szerint ezen a minimumszinten az alkotmányozó hatalom nem (sem) változtathat.⁵⁷ Ez a megközelítés a fordítottja a német Alkotmánybíróság gyakorlatának. Míg a német Bíróság kész megvédeni az *Alaptörvény* identitását a nemzetközi és európai jogi kötelezettségekkel szemben, addig a magyar AB – a német gyakorlat ismeretében – az európai védelmi minimumot és a nemzetközi minimumkövetelményeket a magyar alkotmányosság megváltoztathatatlan lényegének elemévé tette. Mindezen megállapítások ellenére azonban fontos megemlíteni, hogy az AB jelenleg igen megosztott mind a nemzetközi kötelezettségek, mind az EJEB gyakorlatának alkotmánybírói ítélkezésben elfogadható szerepére nézve.

Bár Blutman szerint az AB értelmezési szabadsága⁵⁸ miatt a nemzetközi vagy európai emberi jogi követelmények értelmezési segédletként történő figyelembevétele nem feltétlenül szorul külön igazolásra, a magyar gyakorlatban az alkotmánybírói nézetek ütközésének hagyományos terepén a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének követelménye verseng az állami szuverenitás elvével, nyugtalanító ütközéseket eredményezve.

Emellett a hagyományos hadszíntér mellett 2014-ben az AB többsége új frontot nyitott, amikor a jogállamiság elvére alapozta az *Alaptörvény* nemzetközi és európai elvek és értékek mentén történő értelmezését. Ez a megközelítés, illetve az ebből fakadó alkotmánybírói vita az *Alaptörvény* értelmezésének új elméleti megalapozásá-

⁵⁵ Előterjesztői indokolás az *Alaptörvényről* eredetileg benyújtott törvényjavaslathoz (T/2627). Az indokolás a P) cikkhez szól.

⁵⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [47]. Lásd továbbá CHRONOWSKI (40. lj.) 118–122.

⁵⁷ Az alaptételt a 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenessége) állapította meg. ABK 2011, 696, 710–711.

⁵⁸ BLUTMAN László: „A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél” *Jogtudományi Közlöny* 2009/7-8. 301, 303.

hoz vezethet, mivel ráirányítja a figyelmet az *Alaptörvény* jogállamiságon túli értelmezésének lehetőségére, illetve modalitására. Ez utóbbi szempont azért is különösen lényeges, mivel az AB azt tekintve egységesnek tűnik, hogy az *Alaptörvényt* egységes (más szóval: koherens) rendszerként kell értelmezni.⁵⁹ A vita tárgya a nemzetközi jogi kötelezettségek, így a nemzetközi emberi jogi minimumkövetelmények szerepe az alkotmányértelmezésben.

Emlékeztetőül álljanak itt azok a megállapítások, amellyel az AB az *Alaptörvény* negyedik módosításáról szóló határozatát zárta.

[48] [...] [Az AB] – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is *koherens rendszerként értelmezi* és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. *Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.*⁶⁰ (utólagos kiemelés)

1.1. Q) CIKK ELŐSZÖR: NEMZETKÖZI JOGI KÖTELEZETTSÉGEK JÓHISZEMŰ TELJESÍTÉSE KONTRA ÁLLAMI SZUVERENITÁS

Bár a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése világos feladatnak tűnik, a nemzetközi jog hatása és szerepe az *Alaptörvény* alatt az AB gyakorlatában összetett probléma.⁶¹ Ez részben annak köszönhető, hogy az *Alkotmány* nem rögzítette kifejezetten a nemzetközi jog elsőbbségét a magyar törvényekkel szemben, és ezt az *Alaptörvény* sem teszi. Az EJEE a magyar jogban egyszerű törvény, ami jól

⁵⁹ 45/2012. (XII. 29.) AB hat. (Átmeneti rendelkezések), különösen Indokolás [58] és [63]. Az Átmeneti rendelkezések vizsgálatáról szóló határozat az *Alaptörvény* egységességét a Záró rendelkezések kifejezett rendelkezésére alapítva mondta ki.

⁶⁰ 12/2013. (V. 24.) AB hat. (*Alaptörvény* negyedik módosítása), Indokolás [48], ABH 2013, 390, 401. Az AB-nak az *Alkotmány* koherenciahiánya miatti szignalizációs kötelezettségét az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését vizsgáló 61/2011. (VII. 13.) határozat is körüljárta. Holló bíró párhuzamos véleménye a 31/1990. (X. 31.) AB hat.-ot hívta fel. 61/2011. (VII. 13.) AB hat., ABH 2011, 283, 329. Az *Alaptörvény* egységes, belső ellentmondásoktól mentes (koherens) rendszerként történő értelmezésének követelménye tehát nem újdonság a magyar alkotmánybíráskodásban.

⁶¹ Átfogóan BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. Blutman László összegzése szerint a nemzetközi jogi normák szerepe az alkotmánybíráskodásban négyrétű: a nemzetközi jogi norma lehet alkotmányos mérce, értelmezési támpont, alkotmányossági vizsgálat tárgya, és tény. Továbbá MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013).

magyarázza, miért nem evidens az egyezmény alkalmazása a belső jogban. Bragyova András szerint a dualista magyar jogrendben az EJEE tehát „lényegében” nem tartozik az alkalmazandó magyar jog körébe.⁶² A nemzetközi szerződések elsőbbségét a magyar jogszabályokkal szemben az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki.

2011-ben az AB az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatára megállapította ugyan saját hatáskörének hiányát,⁶³ a határozat indokolásában – az alkotmány megváltoztathatatlan lényegéről elmélkedve – azonban rögzítette azokat az alapvető tételeket, amelyek az *Alaptörvény* alatt is kijelölik a nemzetközi kötelezettségek és emberi jogi minimumkövetelmények szerepét az alkotmánybírói értelmezésben. E szerint:

A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a Magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens*en és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. [...] A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelyeknek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.⁶⁴

A *pacta sunt servanda* elvéből [*Alkotmány* 7. § (1) bekezdés, *Alaptörvény* Q) cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.⁶⁵

A *ius cogens* és a *pacta sunt servanda* elvére való hivatkozást nehéz nem úgy értékelni, mint a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének az alkotmányozó hatalom által is szándékolt megvalósítását a Q) cikk alkalmazása során. Pokol bíró szerint azonban a Q) cikk illetően értelmezése „a magyar állami szuverenitás lényegi felszámolását” eredményezi:

[...] a nemzetközi jog általános szabályainak közvetlen elfogadására csak úgy értelmezhető a magyar állami szuverenitással összeegyeztethető módon, ha ezt pusztán a *magyar állam nemzetközi szerződéskötési tevékenységének keretszabályaként* fogjuk fel. Az *Alaptörvény* e szabályából így az következik, hogy az illetékes állami szervek csak olyan nemzetközi szerződések megkötésébe mehetnek bele, melyek nem állnak szemben a nemzetközi jog általános szabályaival.⁶⁶

⁶² BRAGYOVA (49. lj.) 88.

⁶³ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata).

⁶⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata), ABK 2011, 696, 710-711. A *ius cogens*re hivatkozott az AB az Átmeneti rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatakor is: 45/2012. (XII. 29.) AB hat. [118]: „A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.”

⁶⁵ 61/2011. (VII. 13.) AB hat. (alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálata), ABK 2011, 696, 711.

⁶⁶ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljárt bírák kizárása), Pokol bíró különvéleménye [83]. ABH 2013, 999, 1033–1034.

Az AB jelenlegi többségi álláspontjával szemben Pokol bíró úgy véli:

[...] az alkotmányozó hatalom a szuverenitás szintjén levő fogalom a maga jogi korlátozhatatlanságával. Természetesen egy-egy állam felett a globális hatalmi, gazdasági és pénzügyi szerveződések és ebből fakadó összefüggések nagyon is erős korlátokat állíthatnak, de a szuverén államok ezeknek csak önmaguk jogi aktsaival, nemzetközi szerződéshez csatlakozással vetik alá magukat, melyekből ugyanilyen aktsukkal ki is léphetnek.⁶⁷

Pokol bíró szerint az AB jelenlegi többségének nemzetközi kötelezettségeket elismerő és az *Alaptörvény* értelmezésébe beépítő gyakorlata végzetes a magyar alkotmányosságra.⁶⁸ Mindebből Pokol bíró számára az következik, hogy az „Alaptörvény értelmezési elvei és deklarációi jó alapot adnak arra, hogy az Alkotmánybíróság megálljt tudjon parancsolni a magyar államot illetően a globális alkotmány-oligarchia nyomásának, ám ehhez a Q) cikk vitatott mondatát szuverenitás-barát módon kell értelmezni”.⁶⁹

Az AB jelenlegi többségének olvasatában a Q) cikk szuverenitásbarát értelmezésének erős korlátja a Záró rendelkezések 8. pontja, amely külön kihangsúlyozza a nemzetközi kötelezettségek folyamatosságát és betartásuk fontosságát.⁷⁰ A nemzetközi jognak az AB és az alkotmányozó hatalom által is ismert alapvető elve, hogy: „egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól.”⁷¹ Az AB szerint: „[e]zek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: *a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek.*”⁷² (utólagos kiemelés)

A nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése kontra állami szuverenitáson alapuló honvédő alkotmányértelmezés-vita eldöntésére a jelen elemzés nem vállalkozik. Ehelyett felidézti, ahogyan Bragyova András emlékeztet:

[...] az emberi jogi egyezmények fogalmilag tényleg az államok belügyeibe való be nem avatkozás elvének sérelmét jelentenék, ha az államok maguk nemzetközi szerződésben nem vállaltak volna tiszteletben tartásukra kötelezettséget. Ami azt illeti, az emberi jogok hatékony nemzetközi védelme előfeltételezi a részes államok közös alkotmányos értékeinek létezését.⁷³

⁶⁷ 12/2013. (V. 24.) AB hat. (*Alaptörvény* negyedik módosítása), Pokol bíró párhuzamos véleménye [68].

⁶⁸ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol különvéleménye [84].

⁶⁹ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol különvéleménye, Indokolás [85].

⁷⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [46].

⁷¹ CPJI: A danzigai lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., *Série A/B* n 44, 24. Idézi: 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [47].

⁷² 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése), Indokolás [47].

⁷³ BRAGYOVA (49. l.) 84.

Ezt a gondolatot könnyű Paczoly Péter szavaival folytatni, miszerint: „a nemzeti alkotmányos identitásra hivatkozás nem lehet indok az európai államok közös alkotmányos hagyományából következő jogállami és alapjogi értékek megsértésére.”⁷⁴ Ahogyan Sólyom László egy 2013-as interjúban igyekezett megvilágítani, ennek elsősorban az a praktikus oka, hogy az alkotmánybíráskodásban a nemzeti alkotmányos identitás kifejezésre juttatása, illetve az európai alkotmányos értékek figyelembevétele és érvényesítése nem egymást kizáró ideálok, elvégre az európai alkotmányos hagyományt nemzeti alkotmányok alapján nemzetállamok alakítják.⁷⁵

1.2. Q) CIKK MÁSODSZOR: JOGÁLLAMISÁG KONTRA NEMZETI HITVALLÁS

Az AB újabb gyakorlatában a nemzetközi emberi jogi követelmények érvényesítésének legújabb igazolása (legalább részben) azon alapul, hogy az *Alaptörvény* eltérő értelmezése a jogállamiság elvét sértene (*Alaptörvény* B) cikk (1) bekezdés): „A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.”⁷⁶ Ebben a 2014-es határozatban a jogállamiság követelményének felhívását az AB korábbi joggyakorlatából élesztette fel,⁷⁷ és 2015-ben újabb határozatában is megismételte.⁷⁸

Abban a beszédben, amelyben Paczoly Péter, az AB akkori elnöke az AB feladatot a jogállami alkotmányvédelemben nevezte meg, a jogállamiság ideálját a bíróságok szervezetének és irányításának átalakításáról szóló határozatból vett két kiemeléssel illusztrálta.⁷⁹

[32] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is.

[33] Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.

⁷⁴ PACZOLY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 105–110, 106.

⁷⁵ „Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve” Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget *Fundamentum* 2013/1. 19–30, 19.

⁷⁶ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (a volt 98% különadómérték már nem hatályos módosított szabálya alkalmazásának utólagos kizárása). Indokolás [30].

⁷⁷ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (a volt 98% különadómérték már nem hatályos, módosított szabálya alkalmazásának utólagos kizárása). Indokolás [30]. „A nemzetközi *kötelezettségvállalás* végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikor a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot [ABH 2005, 83, 85–87.]” 7/2005. (III. 31.) AB hat.

⁷⁸ 23/2015. (VII. 7.) AB hat. (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország* ügyben kimondott egyezményesértés következményeinek érvényesítése), Indokolás [44].

⁷⁹ PACZOLY (74. l.) 109. Az idézetek forrása: 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [32]-[33].

Mint ismert, az AB a kormány indítványára járt el az ügyben, a kormány pedig a Velencei Bizottság bírósági reformmal kapcsolatos éles kritikai észrevételeire válaszul fordult az AB-hoz. Ebben a megvilágításban az európai alkotmányos fejlődésre mint a jogállami alkotmányvédelem egyik pillérére való hivatkozás azért is különösen érdekes, mert az AB épp ebben a döntésben jelentette ki, hogy az *Alaptörvény* negyedik módosítása ellenére nem tekint el a régi *Alkotmány* alatt kimunkált elvek alkalmazásától az *Alaptörvény* értelmezése során sem.⁸⁰

Amennyire erre Paczolay elnök úr gondolatmenetéből és finom utalásaiból következtetni lehet, saját bírói szerepfelfogásában a jogállami alkotmányvédelem eszközének tartja az európai alkotmányfejlődés, a közös európai alkotmányos értékek, így az európai emberi jogi követelmények, és az AB két évtizedes joggyakorlatának összeegyeztetését.⁸¹ Érdekes módon az alkotmány érinthetetlen lényegét keresve az AB említette ugyan, hogy a szakirodalomban elismert álláspont egy alkotmány lényegét a közös európai alkotmányos hagyomány tükrében vizsgálni, az AB végül nem követte ezt az igazolási módszert a nemzetközi jogi vagy európai emberi jogi követelmények importálására.⁸²

Az AB nem egységes a nemzetközi jogi követelmények alaptörvény-értelmezésben kívánatos szerepét illetően. A jogállamiság alapú alkotmánybíráskodás eszménye önmagában is megosztó. A jogállamiságon alapuló koherencia-kereséssel szemben egyes alkotmánybírák tudományos munkáikban és véleményeikben a Nemzeti Hitvallást, illetve az *Alaptörvény* R) cikk (3) bekezdését teszik meg az *Alaptörvény* mint egységes rendszer értelmezésének alapjául. Stumpf István olvasatában a jogállamiság eszményének elhagyása a Nemzeti Hitvallásból felfogható úgy is, mint a 'látáhatatlan Alkotmány' trónfosztása.⁸³ Ebben az értelmezési keretben a jogállamiságra való hivatkozás tudatos elhagyása által a Nemzeti Hitvallás „nem pusztán érzelmi-igyekezik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésében is kulcsszerephez juthat”, az Alapvetés R) cikk (3) bekezdésén keresztül.⁸⁴

A Q) cikk és a Nemzeti Hitvallás kollíziójának az *Alaptörvény* értelmezésére való következményeit Pokol bíró részletesen is kifejtette, egy korábban már idézett különvéleményében. E szerint:

⁸⁰ 13/2013. (VI. 17) AB hat., Indokolás [32]-[33].

⁸¹ A közös európai alkotmányos értékekről újabban lásd CHRONOWSKI (40. l.) 109, 111–116.

⁸² 61/2011. (VII. 13.) AB hat., ABK 2011, 696, 711.

⁸³ STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok* (Budapest: Századvég 2014) 246-247. A láthatatlan alkotmány trónfosztásának értelmezéséhez segítséget nyújthatnak Sólyom László alábbi szavai: „A »zártrendszer-felfogás« kialakítása az első Alkotmánybíróság nagy harca volt. Schmidt Péter különvéleményével szemben a halálbüntetésről szóló AB hat.-ban a többség hallgatólagosan úgy foglalt állást, hogy az Alkotmánybíróság maga oldja fel az alkotmányon belüli ellentmondásokat. Ez kifejezetten a Göncz-határozatokban lett részletesen kifejtett többségi álláspont. De erről szólt a láthatatlan alkotmány koncepciója is: az Alkotmánybíróság koherens elvi rendszert alkot, alapelvekből épít fel mércét.” „Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve” Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget *Fundamentum* 2013/1. 19–30, 28.

⁸⁴ STUMPF (83. l.) 247.

[83] [...] ha az Alaptörvény értelmezésére az R) cikkben kötelezően előírt Nemzeti Hitvallás deklarációit és érték-kinyilatkoztatásait nézzük, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az állami szuverenitásunkról és ezzel a nemzeti közösség önállóságáról az ilyen fokú lemondás nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.

Álljon itt alátámasztásként csak a Nemzeti Hitvallás kezdeti részében található egyik deklaráció idézése: „Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.” Ez a hitvallás nem egyeztethető össze a Q) cikk említett mondatának olyan értelmezésével, amely a határozatban található módon Magyarország és a magyar jog teljes alávetettségét mondaná ki a Magyarország által szerződésben magára kötelezően nem vállalt „általános nemzetközi jognak”.⁸⁵

Bár Pokol bíró imént idézett megközelítése nem tükrözi az AB jelenlegi többségének álláspontját,⁸⁶ az a fenti idézetekből is jól érzékelhető, hogy az *Alaptörvény* Q) cikkének értelmezésében, az R) cikk (3) bekezdésének alkalmazása eredményeképpen felmerül a jogállamiság *Alaptörvényben* rögzített elvének (B) cikk (1) bekezdés) háttérbe szorítása a Nemzeti Hitvallás javára. Amint Stumpf István megjegyzi, egy ilyen kollízió esetén a jogállamiság nem kerülhet ki győztesen, a Nemzeti Hitvallás egyes fordulatainak lehetséges értelmezései pedig kis eséllyel mozgósítják majd a jogállamiság, vagy épp a nemzetközi és emberi jogi követelmények következményeit. Varga Zs. András szerint az AB korábbi gyakorlatában képviselt önkényes és totális jogállamiság fogalma helyett az R) cikk (3) bekezdésének közjóra történő hivatkozása lehetne az *Alaptörvény* jogállamiság-fogalmának központi pillére.⁸⁷

Ezt illetően különösen fontos fejlemény, hogy az AB alkotmányjogi panaszra az EuB-hoz intézett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasításának a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv.*-beli (Pp.) szabályait vizsgálva az *Alaptörvény* tisztességes eljárás követelményére vonatkozó rendelkezését (XXVIII. cikk (1) bekezdés) az EJEB gyakorlatára és a Nemzeti Hitvallásra tekintettel értelmezte. Az AB kimondta:

[48] A Nemzeti Hitvallás deklarálja, hogy: „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ennek értelmében a demokratikus jogállammal szembeni elvárás, hogy polgárai számára biztosítsa a tisztességes eljárást, amelynek során az eljáró szerveknek részrehajlás nélkül, azaz pártatlanul és ésszerű határidőn belül kell döntenük.⁸⁸

⁸⁵ 34/2013. (XI. 22.) AB hat. (büntetőeljárásban korábban eljáró bírák kizárása), Pokol bíró különvéleménye [83].

⁸⁶ Lásd pl. Sulyok bíró különvéleményét a földtörvénnyel kapcsolatos döntésben, ahol a jogbiztonság követelményének bizalomvédelmi elemét az AB korábbi gyakorlatából vett példákon túl EuB-gyakorlattal is illusztrálja. 25/2015. (VII. 21.) AB hat., Indokolás [130].

⁸⁷ VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015) 29-30.

⁸⁸ 26/2015. (VII. 21.) AB hat. (előzetes döntéshozatal elutasításának Pp.-ből hiányzó részletszabályai). Juhász Imre volt az ügy előadó bírása. A Nemzeti Hitvallás fenti alkalmazása ellen nem volt különvélemény az ügyben. Lásd továbbá [52].

Ebből tehát az következik, hogy a Nemzeti Hitvallás értelmezési segédletként nem feltétlenül zárta ki a jogállamiság elvének felhívását, a tisztességes eljárás *Alaptörvényben* foglalt elvének tartalmát pedig az AB ebben az értelmezési keretben is a régi AB-gyakorlatra, valamint nemzetközi emberi jogi követelményekre tekintettel állapította meg.

Ez a példa persze nem jelenti, hogy az AB-nak máris megszilárdult volna a gyakorlata a kérdésben. Annyi azonban világos, hogy bár nem kizárható a Nemzeti Hitvallás értelmezési segédletként történő olyan alkalmazása, amely félreteresi a jogállamiság követelményének korábban ismert, alapelvi-rendszerező alkalmazását, az AB újabb gyakorlata szerint nem eleve kizárható a Nemzeti Hitvallás egyes fordulatainak a jogállamisággal mint alapelvvel összeegyeztethető értelmezése.⁸⁹ További kérdésként az is felmerül, hogy mennyiben tekinthetők az európai alkotmányosság egyes elemei és közös értékei az R) cikk (3) bekezdésében felhívott történeti alkotmány vívmányainak.⁹⁰ A bírák kényszernyugdíjazásáról szóló határozatában az AB például kimondta, hogy a bírák elmozdíthatatlansága a történeti alkotmány vívmánya.⁹¹ Ez a megállapítás vitán felül összeegyeztethető a jogállamiság és a bírói függetlenség európai alkotmányos elveivel és követelményeivel. A magyar *Alaptörvény*, és a korábbi *Alkotmány* európai alkotmányos beágyazottságának ismeretében ez a kérdésfelvetés legalábbis további érdemi vizsgálatot érdemel.

2. AZ EJEB GYAKORLATÁNAK HELYE ÉS SZEREPE AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSÉBEN

A nemzetközi jogi kötelezettségeknek és európai emberi jogi minimumkövetelményeknek az *Alaptörvény* értelmezésében betöltött szerepéről szóló vitában a vörös posztó valójában az EJEB gyakorlatának szerepe és súlya. A *nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. tv.* 13. § (1) bekezdése szerint: „A nemzetközi szerződés értelmezése során az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv korábbi döntéseit is *figyelembe kell venni.*” (utólagos kiemelés) Blutman László szerint abból, hogy az AB figyelembe veszi egy nemzetközi bíróság joggyakorlatát, még nem következik, hogy a nemzetközi bíróság ítélete köteleznék az AB-t.⁹²

Az AB bírái véleményeikben, illetve tudományos munkáikban egyetérteni látszanak abban, hogy az EJEB egyes döntései önmagukban nem kötelezőek az AB-ra, az EJEB-gyakorlatot azonban az AB nem ignorálhatja. AB határozatok saját szóhasz-

⁸⁹ A jogállamiság szerepével kapcsolatban Chronowski Nóra kevésbé bizakodó. Lásd CHRONOWSKI Nóra: „A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok” *JURA* 2014/2. 26, 33.

⁹⁰ Hasonló felvetésre lásd pl. SONNEVEND (2. lj.) 326, 330. Ezt az értelmezési lehetőséget azonban nem veti fel, de nem is zárja ki pl. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 121–131. A szerzők továbbá nem zárják ki, hogy a láthatatlan alkotmány mint a történeti alkotmány egyik jelentése helyet kapjon az *Alaptörvény* értelmezésében. CSINK–FRÖHLICH uo. 132–133.

⁹¹ 33/2012. (VII. 17.) AB hat. (bírák kényszernyugdíjazása), Indokolás [30].

⁹² BLUTMAN (58. lj.) 309-310.

nalátát felidézve, az AB az EJEK gyakorlatát „szem előtt tartja”, „figyelembe veszi”, megállapítja, hogy az „Alaptörvény értelmezése összhangban van” vagy „megegyezik” az EJEK-gyakorlattal. Az EJEK-gyakorlat elvei igen mélyen beépültek az AB gyakorlatába számos területen, így a szólásszabadság és gyülekezési szabadság tárgyú ügyekben, illetve a tisztességes eljáráshoz⁹³ és a törvényes bíróhoz való jogot tekintve. Ez az értelmezési technika igen sokszor megegyezik a régi AB-gyakorlattal. Számos esetben az AB gyakorlata akkor is egybeesik az EJEK-gyakorlattal, ha az AB kifejezetten nem említi ezt az egybeesést.⁹⁴ Az AB azt sem rest megemlíteni, ha gyakorlata eltér az EJEK gyakorlatától.⁹⁵

Az EJEK döntésének figyelembevétele az AB gyakorlatában nem jelenti, hogy az EJEK döntései az AB-ra kötelezők lennének. Bragyova András álláspontja szerint az EJEK belső jogi alkalmazhatósága nem jelenti automatikusan az EJEK-gyakorlat kötelező erejét az *Alaptörvény* értelmezésében.⁹⁶ Bragyova már idézett tanulmányában azzal érvel, hogy az EJEK-gyakorlat kötelező erejéről, alkalmazásáról vagy mellőzéséről szóló vita végső soron arról szól, kié a végső értelmezés hatalma. Hasznos különbségtétel, hogy az EJEK ítéletei nem azonosak az EJEK joggyakorlatában kialakult elvekkel.⁹⁷ Blutman László megfigyelése szerint az *Alkotmány* alatt az EJEK joggyakorlatából levezetett elvek (és nem az egyes ítéletek) „kötelezően alakítják az Alkotmány értelmezését”.⁹⁸

Kovács Péter tanulmányának összegzését idézve az EJEK joggyakorlatának alkotmányos relevanciájával kapcsolatban „[a] lényeg tehát nem az, hogy ki lehet-e erőszakolni egy választ arra a kérdésre, hogy van-e jogi természetű kötelezettsége az alkotmánybíróságoknak a strasbourgi joggyakorlat követésére, hanem annak tudomásulvétele, hogy e jogvédelmi szinttől lefelé történő eltérés az állam nemzetközi fele-

⁹³ 7/2013. (III. 1.) AB hat. (közigazgatási eljárás, tisztességes eljárás követelménye), Indokolás [24]–[34]. 30/2014. (IX. 30.) AB hat. (versenyfelügyeleti eljárási garanciák).

⁹⁴ Pl. az EJEK sem utasítja el a jogi személyiséggel nem rendelkező indítványozótól érkező indítványt, ha a kérelem tárgya a jogi személyiség elvesztése vagy a hozzáférés akadályozása. Az AB hasonlóképp (alkotmányjogi panaszt benyújtó egyház jogi személyiségét vesztette): 35/2014. (XII. 18.) AB hat. (korábban elismert egyház kényszer-végelszámolása), Indokolás [22]: nem eredményezi az indítvány okafogyottá válását az indítványozó jogi személy jogutód nélküli megszűnésének bíróság általi megállapítása, ha az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának indoka (az *Alaptörvényben* biztosított jog sérelme) éppen a jogi személy megszüntetésével áll összefüggésben.

⁹⁵ Egy ítéleten belül: 30/2014. (IX. 30.) AB hat. (versenyfelügyeleti eljárási garanciák). Pl. Indokolás [48]: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy olyan határozott különbségtétel, mint ami az EJEK gyakorlatában megjelenik a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán polgári és a büntető ügyek között, az alkotmánybírósági esetjogban nem mutatható ki”, valamint Indokolás [78]: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem jelent meg az a felfogás, mely szerint a jogbiztonságból levezethető jogerő tisztelhetlen tartására irányuló jogállamisági követelmény a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal is közvetlen összefüggést mutat. Kétségtelen azonban, hogy az EJEK több eseti döntésében kifejtette, hogy senki sem jogosult arra, hogy egy jogerős (végleges és kötelező) ítélet felülvizsgálatát kérje pusztán abból a célból, hogy újabb tárgyalást tartsanak, és újra eldöntsék az ügyet.”

⁹⁶ BRAGYOVA (49. lj.) 2011/1. 83, 85, valamint 87. (Az EJEK és az EJEK gyakorlatának „egyezettető alkalmazása” német mintára [*Völkerrechtsfreundliche Auslegung*]). A német értelmezési technikát újabban ismerteti a magyar irodalomban Kovács (12. lj.) 79.

⁹⁷ BLUTMAN (58. lj.) 315. Egy AB-gyakorlatból vett példára lásd III. 4. rész.

⁹⁸ BLUTMAN (58. lj.) 315.

lősségét idézi fel”.⁹⁹ Ez a megfontolás így fogalmazódott meg az AB gyakorlatában:

[28] Abban az esetben, ha egy adott hazai jogszabály azonos tartalmú az Egyezményben, vagy annak valamelyik kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.¹⁰⁰

A közelmúltban az AB így fogalmazott az EJEB-gyakorlat szerepéről az *Alaptörvény* értelmezésében: „Magyarország alávetette magát a strasbourgi székhellyel működő Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) joghatóságának, így az Alkotmánybíróság felvázolja, hogy az EJEB saját joggyakorlatában milyen értelmet ad a pártatlanság követelményének.”¹⁰¹ Kovács Kriszta szerint a joghatósági alávételesen túl az AB-nak hagyományosan számos jó oka van arra, hogy az egyezményt úgy vegye figyelembe, ahogyan azt az EJEB értelmezi: 1) az EJEB gyakorlata más forrás hiányában segíti az alkotmányértelmezést; 2) az AB elé került ügy megfordulhat az EJEB előtt; valamint 3) az AB-nak is tisztában kell lennie azzal, hogy az EJEB autonóm értelmezést ad számos EJEE-rendelkezésnek¹⁰² (lásd például az újabban igen releváns tulajdonjog körében, amint azt a fenti példák is illusztrálják).

Az AB két esetben találkozik az EJEB joggyakorlatával kifejezetten éles helyzetben: akkor, amikor saját gyakorlata eltér az EJEB magyar ügyben hozott ítéletétől, valamint akkor, amikor azzal szembesül, hogy a kormány vagy az országgyűlés nem hajtotta végre az EJEB Magyarország elleni ítéletét.

A nemzetközi jog és belső jog összeegyeztetésének szellemében járt el az AB az *Alaptörvény* alkalmazása során, amikor tekintettel az EJEB gyakorlatára az önkényuralmi jelképek használatával kapcsolatban eltért saját bevett gyakorlatától és megsemmisítette a Btk. (rég) önkényuralmi jelképek tilalmára vonatkozó tényállását.¹⁰³ Az AB döntésének előzménye, hogy miután az AB a büntető tényállást alkotmányosnak találta a korábbi alkotmány alapján,¹⁰⁴ az EJEB a *Vajnai kontra Magyarország* ügyben megállapította, hogy a magyar bíróságok a gyakorlatban egyezményesértő módon alkalmazzák a tényállást. Amikor az EJEB az újabb magyar bírói gyakorlatot is megismerve a *Fratanoló kontra Magyarország*¹⁰⁵ ügyben megismételte a Vajnai-

⁹⁹ Kovács (12. lj.) 83–84.

¹⁰⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (bíróságok közötti ügyáthelyezések), Indokolás [28]. Az ügy előadó bírása Kovács Péter volt. Megismétli a Bíróságra való hivatkozás nélkül: 16/2014. (V. 22.) AB hat.; a Bíróságra hivatkozással: 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróságok kijelölése).

¹⁰¹ 25/2013. (X. 4.) AB hat. (elfogultsági kifogás indokai büntetőeljárásban), Indokolás [100]. Hasonlóképp: 34/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [31].

¹⁰² Kovács Kriszta: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Uniói jog szerepe az alapjogi ítélezésben” in Somogy Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás, Alapjogok az ítélezésben* (Budapest: L’Harmattan 2013) 149–165, 152–154.

¹⁰³ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelképek tilalma), Indokolás [20]. 1978. évi IV. tv. 269/B. §.

¹⁰⁴ 14/2000. (V. 12.) AB hat.

¹⁰⁵ *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no 29459/10.

ügyben kialakított álláspontját, az AB az EJEB ítéleteire tekintettel befogadta Vajnai Attila újabb elítélése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszát. Az AB úgy ítélte meg, hogy a jogértelmezés és jogalkalmazás bizonytalansága aggályos a jogbiztonság szempontjából, ezért – korábbi álláspontját megváltoztatva – kimondta a tényállás alkotmányellenességét. Az országgyűlés az új Btk.-ban módosított megfogalmazással tartotta fenn a tényállást, figyelemmel az AB és az EJEB útmutatására.¹⁰⁶

Az EJEB gyakorlatának követésével kapcsolatban az AB így foglalta össze az álláspontját az önkényuralmi jelképekről szóló határozatában, vagyis egy olyan ügyben, ahol az AB az EJEB ítéleteire tekintettel változtatta meg saját korábbi álláspontját:

[19] Az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. [...] A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimumszintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelmény-rendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.¹⁰⁷

Az EJEB ítéleteinek végrehajtásával kapcsolatos törvényhozói mulasztások sem példa nélküliek. A bevezetőben említett példával élve: az AB az EJEB ítélete nyomán állapított meg törvényhozói mulasztást az egyháztörvény vonatkozásában.¹⁰⁸ Továbbá: az EJEB a 98%-os (majd 75%-os) különadót több ítéletében is egyezményesértőnek találta.¹⁰⁹ Amikor ezekre az EJEB-ítéletekre hivatkozva egy eljáró bíróság a vonatkozó (már nem hatályos) szabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérte az AB-tól,¹¹⁰ az AB kimondta, hogy: „nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell.”¹¹¹ Az AB a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításán túl kimondta a törvényhely általános alkalmazási tilalmát egyedi ügyben. Az AB szerint ellenkező döntése esetén a rendes bíróságok nemzetközi jogba ütköző jogszabályt kényszerülnének alkalmazni az előttük folyamatban lévő ügyekben.¹¹²

¹⁰⁶ 2013. évi XLVIII. tv. Btk. (új), 335. §. Tényállási elem lett az elkövetés módja (köznyugalom megzavarására alkalmas, önkényuralmi rendszerek áldozatainak méltóságát vagy kegyeletét sértő).

¹⁰⁷ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelképek), Indokolás [19].

¹⁰⁸ 23/2015. (VII. 7.) AB hat.

¹⁰⁹ *NKM v. Hungary*, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11 és *Gáll v. Hungary*, Judgment of 25 June 2013, no. 49570/11. Az EJEB ítéleteit részletesen elemzi DRINÓCZI Tímea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB)” *Jogtudományi Közöny* 2013/szeptember, 445.

¹¹⁰ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), ABH 2014, 124.

¹¹¹ 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), Indokolás [39].

¹¹² 6/2014. (II. 26.) AB hat. (98%-os különadó), Indokolás [40]. Vö. A köztisztviselők indokolás nélküli felmentési tilalmát kimondó *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 EJEB-ítélet végrehajtásával kapcsolatos ellenkező AB-álláspontot, alább.

Az AB döntésének pikantériája, hogy az *Alaptörvény* 37. § (4) bekezdése épp a 98%-os adó alkalmából igyekezett korlátozni az AB hatáskörét, a bírósági kezdeményezésre azonban az AB egy másik hatásköri szabály alatt az adó nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta. Vagyis, amint Drinóczi Timea megállapította, bár az ügyekben az EJEB olyan jogorvoslatot nyújtott, amely a magyar jogban nem volt elérhető,¹¹³ az EJEB döntése a magyar jogban megnyitott egy újabb eljárási lehetőséget, amely az EJEB döntéséig nem volt elérhető.

Bár a 98%-os különadó ügyében hozott AB-döntés az EJEB-ítéletekkel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalás logikus következményének tűnhet, az AB-gyakorlat korántsem egységes az EJEB-ítéletek ilyen formán történő végrehajtásában. Az indokolás nélküli köztisztviselői felmentéseket az EJEB szintén egyezményesértőnek találta.¹¹⁴ Az EJEB döntését megelőzően azonban az EJEB már *pro futuro* megsemmisítette a törvényhelyet.¹¹⁵ Amikor majd alkotmányjogi panasszal az érintett felek az EJEB döntésére hivatkozva azt kérték az AB-tól, hogy az EJEB döntésére tekintettel rendelje el a kérdéses jogszabály alkalmazását az ügyükben, amelyben a felmondást az AB döntését követően, de az AB által kitűzött határidő bekövetkezése előtt közölték, az AB rendre elutasította az alkotmányjogi panaszokat. Az AB fenntartja ugyan magának a jogot, hogy *pro futuro* megsemmisítés esetében saját mérlegelési jogkörében kimondja egy jogszabály alkalmazási tilalmát egy adott ügyben, pusztán az EJEB döntése egy másik ügyben nem ad alapot egy ilyen mentesítésre, mivel alkotmányjogi panasszal nem érvényesíthető az *Alaptörvény* Q) cikke.¹¹⁶ Az ügyekben az AB azzal érvelt, hogy az eljáró bíróságoknak az aktuálisan hatályos jogot kellett alkalmazniuk.¹¹⁷ Hasonló álláspontra helyezkedett az AB eljáró bírák hasonló kérésére, közvetlenül az EJEB döntésének kihirdetése előtt.¹¹⁸ Az AB hajthatatlansága azért is meglepő, mert véges számú kérelmező véges számú ügyében kellett volna kizárnia az egyébként alaptörvény-ellenes szabály alkalmazását. Ami a politikai hatalmi ágakkal felvállalható nyílt konfliktust illeti: az országgyűlés még 2012-ben hatályon kívül helyezte a kritikus törvényhelyet tartalmazó teljes törvényt.¹¹⁹

Az AB korántsem egységes az EJEB-gyakorlat szerepének megítélésében. Dienes-Ohm bírónak az Átmeneti rendelkezésekről szóló határozathoz fűzött különvéleményében képviselt álláspontja szerint:

[90] az Emberi Jogok Európai Egyezményében való részesség önmagában a szuverén megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem

¹¹³ DRINÓCZI (109. lj.) 451.

¹¹⁴ *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11.

¹¹⁵ 8/2011. (II. 18.) AB hat.

¹¹⁶ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]–[26].

¹¹⁷ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés; 3017/2015. (I. 27.) AB végzés; 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés.

¹¹⁸ 34/2012. (VII. 17.) AB hat. A *KMC v. Hungary*, Judgment of 11 July 2012, no. 19554/11 ítéletet egy héttel az AB hat. előtt hirdették ki, de az AB döntésének idején még nem volt végleges.

¹¹⁹ 2012. évi V. tv. 59. § (1) b) a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. tv. hatályon kívül helyezéséről.

a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészletének és határozatainak.¹²⁰

A szkeptikus bírák általában nem ennyire elutasítóak az EJEB gyakorlatával szemben. Pokol bíró szerint az AB-nak belső használatban tanulmányoznia kell az EJEB-gyakorlatot („*pro domo*-ban”), az EJEB-döntések csak a végső indokolásban nem szerepelhetnek.¹²¹ Álláspontja szerint az AB csak addig követheti az EJEB gyakorlatát, amíg az nem szakad el az egyezménytől.¹²² Szívós bírónőnek az önkényuralmi jelképekről szóló határozathoz csatolt különvéleménye szerint az EJEB gyakorlata önmagában nem igazolhatja az AB korábbi joggyakorlatának felülvizsgálatát, mivel az EJEB gyakorlata csupán deklaratív és bármikor megváltozhat: „annak, hogy az EJEB egy konkrét jogesetet az Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben miként ítél meg, nincs olyan természetű jelentősége, amely az Alkotmánybíróság alapjogi korlátozás megengedhetőségével és határaival kapcsolatos meghatározó súlyú döntésének újragondolását indokolná.”¹²³

Említésre érdemes, hogy az EJEB gyakorlatával szemben fenntartásokkal viseltető alkotmánybírák előadó bíróként nem zárkoznak el az EJEB-gyakorlat ismertetésétől az AB határozatában. A nemzeti szocialista és kommunista rendszerek tagadásának büntethetőségét fenntartó AB határozat, amelynek előadója Szívós bírónő volt, hivatkozik az EJEB gyakorlatára, amely egyezménykonformnak tartja a szólás-szabadság visszaélészerű gyakorlásának tilalmát.¹²⁴ A büntető tilalom fenntartásánál az AB figyelembe vette, hogy ez elkövetési magatartás alkalmas a köznyugalom megzavarására.¹²⁵ Ezt a mércét az EJEB épp az önkényuralmi jelképek közszemlére tételével kapcsolatban vitte be a magyar és az európai köztudatba abban a *Vajnai*-ítéletben, amelyet azután az AB a saját önkényuralmi jelképekről szóló határozatában talált irányadónak, az országgyűlés pedig a régi és az új Btk. részévé tett.

Az EJEB gyakorlatának az *Alaptörvény* értelmezésében betöltött szerepéről szóló vita nem annak tudható be, hogy az újabban kinevezett bírák ne ismernék az EJEB gyakorlatát. Például: a tankönyvpiac újraszabályozásának alkotmányosságát érintő ügyben a többség azzal utasította el az alkotmányjogi panaszt, hogy az *Alaptörvény* szerint önmagában a gazdasági tevékenység nem tartozik a tulajdonjog védelmi körébe az *Alaptörvény* alatt.¹²⁶ Czine bírónő különvéleménye szerint azonban az EJEB

¹²⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Dienes-Ohm bíró különvéleménye [90].

¹²¹ 7/2014. (III. 7.) AB hat. (méltányolható közérdek fogalma), Indokolás [113].

¹²² 7/2014. (III. 7.) AB hat. (méltányolható közérdek fogalma), Indokolás [114].

¹²³ 4/2013. (II. 21.) AB hat. (önkényuralmi jelkép), Szívós Mária bíró különvéleménye [144].

¹²⁴ 16/2013. (VI. 20.) AB hat. (nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek tagadása), Indokolás [29]–[31].

¹²⁵ 16/2013. (VI. 20.) AB hat., Indokolás [52]. A határozat nem hivatkozik sem az EJEB *Vajnai*-ítéletére, sem az AB 4/2013. (II. 21.) AB hat.-ára.

¹²⁶ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Indokolás [44].

gyakorlata az ilyen mértékű újraszabályozást a tulajdonjog sérelmének tekinti,¹²⁷ ugyanis nem a vállalkozás szabadsága sérült az ügyben, hanem a kereskedők meglévő készlete lett értékesíthetetlen.¹²⁸ Abban az ügyben, amelyben az AB a földhaszonbérlet újraszabályozásával összefüggésben az elszámolásra vonatkozó átmeneti szabályok hiánya miatt állapított meg mulasztásos alaptörvény-ellenességet¹²⁹ Czine bírónő különvéleményében az EJEB-gyakorlat részletes bemutatásával azzal érvelt, hogy az érdemi kérdésben (ti. a nem hozzátartozók közötti földhasználati jog megszüntetése kérdésében) az AB-nak az EJEB tulajdonjogi gyakorlatát kellett volna követnie az indítványok elbírálása során.¹³⁰ Egy másik ügyben Czine bíró párhuzamos indokolásában példákkal illusztrálva fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozása az AB gyakorlatában – összhangban az EJEB gyakorlatával – összefüggésben van a szólás- és sajtószabadsággal.¹³¹

Az AB-gyakorlat nemzetközi jogi és emberi jogi minimumkövetelményekkel való összhangkeresése összeegyeztethető azzal a megállapítással, hogy az AB jelenlegi többsége az *Alaptörvényt* egy többretegű, nemzetközi jogi és európai rétegeket is tartalmazó alkotmányos rendszer elemének tekinti. Az AB gyakorlata azonban nem feltétlenül kiszámítható az EJEB ítéleteinek érvényesítésében, különösen, ami az egyedi jogkövetkezmények megállapítását illeti.

3. A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI MINIMUMKÖVETELMÉNYEK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK ÉRVÉNYESÍTÉSE A GYAKORLATBAN: MÉGIS KINEK A FELADATA?

A nemzetközi jog általános szabályai szerint a nemzetközi kötelezettségek, így a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése az államok feladata. A gyakorlatban a kötelezettségek teljesítése általában úgy valósul meg, hogy az adott ország parlamentje és kormánya aktívan munkálkodik olyan jogszabályok előállításán, amelyek ezeknek a kötelezettségeknek eleget tesznek.

A magyar kormány viszonyulása az EJEB jogérvényesítési rendszeréhez, és az EJEB ítéleteinek végrehajtásához ambivalens: az eddigi tapasztalatok szerint idővel a kormány tagjai és országgyűlési képviselők ellenséges reakciói ellenére is eleget próbál tenni az EJEB által jelzett kötelezettségeknek. A viselkedési minta jó példája, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről szóló EJEB-ítélet miatti zajos kormányzati ellenkezés közepette 2015 júliusában a kormány aláírta a csatlako-

¹²⁷ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Czine Ágnes bíró különvéleménye [86].

¹²⁸ 3024/2015. (II. 9.) AB hat., Czine Ágnes bíró különvéleménye [88]. Kiss bíró különvéleménye szerint az EJEB *Vékony kontra Magyarország*, Judgment of 13 January 2015, no. 65681/13 ítélete miatt egyezményesértést kellett volna kimondani [113].

¹²⁹ 25/2015. (VII. 21.) AB hat. (földhaszonbérlet megszüntetése).

¹³⁰ 25/2015. (VII. 21.) AB hat. (földhaszonbérlet megszüntetése), Czine Ágnes bíró különvéleménye [100]–[103]. Az ügyben az alapvető jogok biztosa is indítványozó volt, ő azonban a jogbiztonság sérelmét kifogásolta és nem hivatkozott az EJEB gyakorlatára.

¹³¹ 4/2015. (II. 13.) AB hat., Indokolás [48]–[49].

ző nyilatkozatot az EJEE 15. módosító jegyzőkönyvéhez.¹³² Ez a lépés nem az Európa Tanácsból való kilépés felé mutat, hiszen a 15. jegyzőkönyv épp az EJEB reformját (az ügyek gyorsítását) hivatott elősegíteni.

Az *Alaptörvény* elfogadásával járó átfogó közjogi átalakítás során a magyar kormány közismerten nem minden esetben kooperált az európai alkotmányos szereplők ajánlásaival és döntéseivel. Az új közjogi rendszerben, jórészt a kormány alkotmányos patriotizmusával igazolt euroszkeptikus retorikája és politikája miatt, az AB a korábnál hangsúlyosabb szerepet kap a nemzetközi jogi kötelezettségek, elsősorban az emberi jogi minimumkövetelmények érvényesítésében azáltal, hogy az emberi jogokat korlátozó vagy sértő intézkedések és normák elleni fellépés elsődleges terepe az AB eljárása.

Az *Alaptörvény és a 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról* (Abtv.) hatásköri és eljárási szabályai az egyéni jogérvényesítés helyett a bírósági eljárás, illetve az alapvető jogok biztosa és valamelyest a köztársasági elnök kezébe helyezik az emberi jogok sérelme esetén az eljárások megindítását az AB előtt. Az egyének számára nyitva álló alkotmányjogi panasz az európai emberi jogi minimumkövetelmények érvényesítésére csak közvetetten alkalmas. A rendszer gyenge pontja nem közjogi, hanem politikai: az AB által domesztikált európai emberi jogi követelmények (az alapvető jogok alaptörvényi garanciáihoz hasonlóan) akkor és annyiban érvényesülnek a gyakorlatban, amikor és amennyiben az AB által lépésekre kötelezett alkotmányos szereplők (ideértve a kormányt és az országgyűlést, de a bíróságokat is) eleget tesznek az AB döntéseinek.

3.1. AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Mint közismert, az *Alaptörvény* megalkotását erőteljes nemzetközi figyelem, és számottevő kritika övezte, a közjogi átalakítás számos elemével kapcsolatban komoly európai alkotmányos aggályok merültek fel mind az Európai Unióban, mind az Európa Tanácson belül. Példaértékű, hogy az *Alaptörvény* ötödik módosításának indokolása úgy kezdődik: „Az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata eredményeképpen Magyarországon az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult. Ennek megfelelően indokolt, hogy az alkotmányos viták a nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban is nyugvópontra jussanak.”¹³³

Nem véletlen, hogy a magyar AB az alkotmányozó hatalommal szembeni korlátozról szólva fejtette ki álláspontját a nemzetközi jogi kötelezettségek alkotmányos szerepéről. Bár az AB lehetőségei igen korlátozottak az *Alaptörvény* módosításainak felülvizsgálatára (*Alaptörvény*, 37. cikk (4) bekezdés) a szakirodalomban és az AB berkeiben is közismert, hogy az EJEB nem habozik kimondani, ha egy tagállam alkotmányának valamely rendelkezése sérti az egyezményt.¹³⁴

¹³² Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/europai-unios-es-nemzetkozi-igazsagugyi-egyuttmukodesert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszag-alairta-az-emberi-jogok-europai-egyezmene-modosito-jegyzokonyvet.

¹³³ T/12015. Lásd www.parlament.hu/irom39/12015/12015.pdf.

¹³⁴ Lásd az EJEB gyakorlatának magyar nyelvű áttekintését Zsugyó Virág: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kontrollja az alkotmányok felett” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (1. lj.) 131–144, valamint SONNEVEND (2. lj.) 336–338.

3.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY

A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek körében a kormány elsősorban az EJEB-ítéletek (pontosabban egyes EJEB-ítéletek) végrehajtásával szemben ellenséges, bár az ellenállás mikéntje és tárgya nem mindig kiszámítható. Az EJE 46. cikk (1) bekezdése szerint: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.” Az állam tehát a saját maga ellen hozott ítéleteket köteles végrehajtani.¹³⁵ Ennek fényében sajtós volt a magyar parlament reakciója az EJEB egyik újabb önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos marasztaló döntésére,¹³⁶ amikor is OGY hat.-ban jelentette ki a Ház, hogy az EJEB döntésének végrehajtásával nem ért egyet.¹³⁷

Az EJEB-ítéletekkel szembeni berzenkedés kifejezésének ennél erősebb formája az *Alaptörvény* negyedik módosításával bevezetett különadó volt, ha az EuB, illetve „más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra rendelkezésre álló összeg nem elegendő”.¹³⁸ Bár a szöveg az EJEB-et kifejezetten nem említi, a sorok között olvasva felismerhető, melyik más bíróságra gondolhatott az alkotmányozó hatalom. A Velencei Bizottság az *Alaptörvény* negyedik módosításáról szóló véleményében éles szavakkal bírálta a különadó ötletét, kiemelve, hogy a különadó megrendítheti az emberek bíróságokba (így az AB-ba és az EJEB-be) vetett bizalmát, ami az *Alaptörvény* által is alapvetően tételezett jogállamiság alapja.¹³⁹ Az *Alaptörvény* ötödik módosítása eltörölte ezt a kivételes adónemet.

Az EJEB-ítéletek döntő többségének egyszerű kifizetéssel tudnak eleget tenni a tagállamok, míg a rendszerszintű egyezményértést megállapító *pilot*ítéletek végrehajtása általában új jogszabályok elfogadását követeli meg. Az ítéletek végrehajtása szükségessé teheti az indítványozó ügyében bírói felülvizsgálati eljárás megnyitását, és bizonyos esetekben a bírói gyakorlat egyezménykonform módon történő megváltoztatását. Az EJEB-ítéletek végrehajtása tehát nem mindig és nem is kizárólag a politikai hatalmi ágak feladata, ahogyan ezt az AB is rögzítette a 98%-os különadó nemzetközi szerződésbe ütközését megállapító már idézett határozatában.

A magyar állam (más tagállamokhoz hasonlóan) gyakran zokszó nélkül fizet a pernyertes indítványozóknak, és általában megegyezést keres olyan ügyekben is, ahol az EJEB gyakorlatának ismeretében a marasztalás borítékolható. A 98%-os különadó ügyekben a kezdeti peresztesség után a kormány a megegyezésre törekedett az EJEB előtt még függőben lévő ügyek indítványozóival,¹⁴⁰ így ezekben az ügyekben

¹³⁵ Az EJEB ítéleteinek végrehajtásáról a 2014. évben lásd a miniszteri bizottság jelentését: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf.

¹³⁶ *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10.

¹³⁷ 58/2012. (VII. 11.) OGY hat. az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Fratanoló kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete végrehajtásával kapcsolatos kérdésekről szóló jelentés elfogadásáról.

¹³⁸ *Alaptörvény* negyedik módosítása, 17. cikk (2) bek.

¹³⁹ Opinion 720/2013, Venice Commission Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, 17 June 2013, [126], 28.

¹⁴⁰ POLGÁRI (14. lj.) 19. lj.

sikeres megegyezés esetén nem születnek majd érdemi marasztaló ítéletek. Az egyházak ügyében azonban, ahol az EJEB nem állapította meg pontosan, hanem a felek egyeztetésére bízta a fizetendő összeget, a kormány az utolsó pillanatig várt az egyeztetések megkezdésével.¹⁴¹ Az alkudozás végül nem zárult teljes sikerrel: a kormány 2015. júliusi cselekvési terve szerint három egyházzal csak részleges megállapodás született az összecszerülésben.¹⁴²

A nemzetközi kötelezettségekkel összefüggő törvényalkotási tevékenységet azonban akkor sem egyszerű követni, amikor a kormány eleget tesz nekik, mivel a kormány országgyűléshez eljuttatott törvényalkotási programja ezeket „*az eddig kialakult gyakorlatnak megfelelően* nem tartalmazza” (utólagos kiemelés).¹⁴³ A kormány tevékenységének követéséhez nagy segítséget nyújtanak a Miniszteri Bizottsághoz eljuttatott beszámolók és cselekvési tervek,¹⁴⁴ mivel részletes és közel naprakész képet nyújtanak arról, hogy milyen lépéseket tart a kormány az EJEB ítéleteinek végrehajtására alkalmasnak. Egy ilyen jelentésből derül ki például, hogy a köztisztviselők indoklás nélküli felmentése miatt marasztaló EJEB-ítéletet (*KMC v. Hungary*) az EJEB döntése előtt meghozott AB határozattal tekinti végrehajtottnak a kormány¹⁴⁵ annak ellenére, hogy az EJEB-ítélet, illetve a kormány által említett AB határozat jogkövetkezmenyei egy sor egyedi ügyben nem érvényesülnek.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés magyar szabályozását egyezmény-sértőnek találó *Magyar László*-ítélet az utóbbi idők egyik legnagyobb sajtóvisszhangot kapott ügye. A kormányfő „felháborítónak tartja a döntést, egy újabb bizonyítéknak arra, hogy úgy tűnik, Brüsszelben és Strasbourgban, tehát az Európai Unióban »a bünt elkövető emberek jogait az ártatlan emberek jogai és az áldozatok jogai elé helyezik«”.¹⁴⁶ A Jobbik sajtónyilatkozatban vérlázítóan nevezte az EJEB döntését, és sajátos kihívás elé állította a Fidesz-t, mondván: „most bizonyíthatja, hogy nemcsak kommunikációs szinten szabadságharcos, hanem tettekben is, és nem fog igazodni a brüsszeli, strasbourgi elvárásokhoz.”¹⁴⁷ A *Magyar László*-ítéletben az EJEB nem állított meglepőt, csupán alkalmazta Magyarország ellen a *Vinter kontra Egyesült Királyság*¹⁴⁸ ügyben korábban megállapított követelményrendszert.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (a három csapás mellett) a kormány büntetőpolitikájának szimbolikus eszköze, az *Alaptörvény* is kifejezetten nevesíti (IV. cikk (2) bekezdés). Lévay Miklós, Kovács Kriszta és Doszpoth Anna szerint az *Alaptörvény* e rendelkezése nem feltétlenül igazolja az életfogytig tartó szabadság-

¹⁴¹ Lásd hug.hu/itthon/20141203_Strasbourg_utan_Megkezdte_az_egyezkedest.

¹⁴² DH-DD(2015)798, Communication from Hungary concerning the case of *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others against Hungary* (Application no. 70945/11). Action plan (17/07/2015).

¹⁴³ Lásd www.parlament.hu/documents/10181/87979/Tualk_program_2015_osz.pdf/8672b4b6-2f2a-48d5-955e-2ed5018833cd.

¹⁴⁴ A magyar ügyekre vonatkozó beadványok elérhetők angolul: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/HUN-ai_en.asp.

¹⁴⁵ DH-DD(2013)803, Communication from Hungary concerning the case of *K.M.C. against Hungary* (Application no. 19554/11), 2013. július 11.

¹⁴⁶ Lásd inforadio.hu/hir/belfold/hir-638690.

¹⁴⁷ Lásd jobbik.hu/hireink/verlazito-strasbourgi-itelet.

¹⁴⁸ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10.

vesztés utólagos felülvizsgálatának kizárását.¹⁴⁹ Ezt a rendelkezést ugyanis az *Alaptörvény* kínzás tilalmára (III. cikk (1) bekezdése), emberi méltóság védelmére (II. cikk) és a nemzetközi kötelezettségvállalásokról szóló Q) cikkére figyelemmel kell alkalmazni. E szabályok egymásra vonatkoztatott olvasata megnyitja az utat a szabadságvesztés-büntetés feltételes felfüggesztésének bevezetésére, ezzel a *Vinter*-döntés értelmében vett valós felülvizsgálatot biztosítva az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknek.¹⁵⁰

Az EJEB Magyar László ügyében hozott döntésére válaszul 2014 novemberében a parlament elfogadta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alternatíváját, de más utat választott. A módosítás kötelező kegyelmi eljárást nyitott meg a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték számára, amelyre az először 40 kitöltött év után kerülhet sor.¹⁵¹ A törvénymódosítás elfogadása után az AB nem hozott érdemi döntést a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről az előtte folyamatban lévő ügyben.¹⁵² Így nyitott kérdés, hogy a 40 év utáni első felülvizsgálat lehetősége megfelel-e az EJEB *Vinter kontra Egyesült Királyság*¹⁵³ ítéletében felállított követelményeknek, miszerint az elítélt rendszeres felülvizsgálata alapján a nemzeti hatóságoknak képet kell alkotniuk az elítélt életében végbement változásokról, különös tekintettel az elítélt rehabilitációjában bekövetkezett olyan fejleményekre, amelyek fényében az elítélt fogva tartása már nem igazolható legitím büntetéstani indokokkal.¹⁵⁴

2015 júliusában a Kúria bevezetőben említett jogegységi döntésének nyomán a kérdésben Répássy Róbert, az IM akkori parlamenti államtitkára úgy fogalmazott: „Mindig is lesznek olyan elítéltek, akik az Emberi Jogok Európai Bírósága elé viszik az ügyüket, ehhez joguk van és a kormány erre felkészült, a kormány azonban meg fogja védeni a tényleges életfogytiglant és nem fogja hagyni, hogy a kegyetlen gyilkosok szabaduljanak.”¹⁵⁵ Megnyugtató: a módosított szabályok vizsgálatát két indítványozó is kérte az EJEB-től.¹⁵⁶ Az EJEB azt kérdezte a felektől, hogy az új kegyelmi eljárás a *Vinter*-feltételeknek megfelelő módon biztosítja-e az elítélteknek a tényleges szabadulás lehetőségét. Mindeközben a kormányfő a sajtónak úgy nyilatkozott: „politikai értelemben az a kormány terve, hogy olyan európai közvéleményt szeretnének kialakítani, amely eléri, hogy a halálbüntetésről minden nemzetállam önmaga

¹⁴⁹ LÉVAY Miklós – KOVÁCS Kriszta – DOSZPOTH Anna: „Ha már a kiszabásakor életfogytig szól, akkor ember-telen a büntetés” *Fundamentum* 2014/3. 73, 81.

¹⁵⁰ LÉVAY–KOVÁCS–DOSZPOTH (149. lj.) 82. A szerzők szerint ehhez nem ártana az *Alaptörvény* kifejezett módosítása sem, az egyértelműség kedvéért.

¹⁵¹ 2014. évi LXXII. tv. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. tv. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (Bv. tv.) és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról (109. §) (A Bv. tv. 46/A-46/H. §§ beiktatása).

¹⁵² 3013/2015. (I. 27.) AB végzés.

¹⁵³ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10.

¹⁵⁴ *Vinter and others v. the United Kingdom*. Judgment of 9 July 2013, nos. 66069/09, 130/10 and 3896/10, § 119.

¹⁵⁵ Lásd hvg.hu/itthon/20150719_Repassy_a_kormany_kitart_a_tenyleges_elet.

¹⁵⁶ *T. P. against Hungary*, no. 37871/14, lodged on 28 October 2014 és *A. T. against Hungary*, no. 73986/14, lodged on 20 November 2014.

dönthessen. Én az élet pártján vagyok.”¹⁵⁷ A kormányfő halálbüntetéspárti nyilatkozata jelentős európai felháborodást váltott ki, az Európai Parlament erős hangú határozatban ítélte el 2015. június 10-én.¹⁵⁸ Az EP a halálbüntetés eltörlését közös európai értéknek jelölte meg.

Ahogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés körüli események rövid krónikája is mutatja, az EJEB ítélete nem légtüres térbe érkezett. Újabban több olyan ügyben is döntést hozott az EJEB, amelyben az AB már eljárt, illetve az AB döntése reagált az EJEB ítéletére. Az egyháztörvény ügyében például az EJEB döntését megelőzően az AB már alkotmányellenesnek találta a törvény egyes rendelkezéseit.¹⁵⁹ Ezt a problémát az alkotmányozó hatalom az *Alaptörvény* újabb módosításával találta orvosolhatónak, így az *Alaptörvény* állam és egyházak viszonyát rendező bekezdése valószínűleg a legtöbbször módosított rendelkezéssé vált.¹⁶⁰ Az EJEB marasztaló döntésére válaszul, amely jóval az utolsó alaptörvény-módosítás után született, a kormány mindvégig vitatta, hogy szükséges-e az EJEB ítélete nyomán az egyháztörvényt vagy épp az *Alaptörvényt* módosítani. 2014 novemberének elején a sajtóból úgy tűnt, a kormány újabb egyháztörvény-tervezettel készül előállni az EJEB döntésére válaszul,¹⁶¹ a híreszteléseket azonban törvényjavaslat végül nem követte.

Váratlan fordulatként 2015 júliusában az AB az EJEB ítélete alapján, bírói kérelemre, nemzetközi szerződésbe ütközőnek találta az egyháztörvény egyes rendelkezéseit, és megsemmisítésüket mellőzve 2015. december 31-ét jelölte meg a parlamentnek az új szabályozás elfogadására.¹⁶² Az egyházi jogi szabályok történetének legfrissebb eseményeként 2015. szeptember közepén az Igazságügyi Minisztérium (IM) ötpárti egyeztetést kezdeményezett az egyháztörvény módosításának legújabb koncepciójáról.¹⁶³ A minisztérium tájékoztatása szerint az elképzelt háromszintű egyházszabályozási rendszer figyelemmel van mind az AB, mind az EJEB ítéletére, és megfelel az *Alaptörvény* ötödik módosításával bevezetett együttműködő modellnek. A pártokkal és az egyházakkal való egyeztetést követően a parlament 2015. őszi ülészsaka elé került a törvényt módosítás,¹⁶⁴ a módosítás elfogadásához azonban végül hiányzott a kétharmados támogatás az Országgyűlésben. Kívülállóként nehéz megmondani, hogy az AB határozata mennyiben sarkallta a kormányt a jogalkotás felgyorsítására, mindenestre a Miniszteri Bizottságnak 2015 júliusában benyújtott cselekvési terv hosszan részletezi az AB határozatát.¹⁶⁵

¹⁵⁷ Lásd hvg.hu/itthon/20150508_Orban_Viktor.

¹⁵⁸ P8_TA-PROV(2015)0227, *Situation in Hungary, European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700(RSP)).

¹⁵⁹ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

¹⁶⁰ Az *Alaptörvény* VII. cikkét kiegészítette az Átmeneti rendelkezések, majd érdemben módosította az *Alaptörvény* negyedik és ötödik módosítása is.

¹⁶¹ Lásd hvg.hu/itthon/201445_visszavonul_a_kormany_egyhazugyben_papabbak.

¹⁶² 23/2015. (VII. 7.) AB hat., Indokolás [49]. („megsemmisítés helyett”)

¹⁶³ Lásd www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/otparti-egyeztetesi-tartottak-az-egyhazi-torveny-modositasarol.

¹⁶⁴ Lásd www.parlament.hu/documents/10181/56621/UT_20151126_elfogadott.pdf/cafedb8a-822e-4eb4-b7f7-fc26bb1e43c9.

¹⁶⁵ DH-DD(2015)798, Communication from Hungary concerning the case of *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others against Hungary* (Application no. 70945/11). 2015. július 17.

A teljes életfogytig tartó szabadságvesztés körüli hangzavarban a börtönök túlszűfolt-ságával kapcsolatos rendszerszintű problémát megállapító EJE*B-pilot*ítéletet a kormány csendesen tudomásul vette.¹⁶⁶ Az EJE*B* ítélete ebben az ügyben sem érthette váratlanul a kormányt, mivel ugyanebben a kérdésben az AB által megállapított egyezményser-tés elhárítására kitűzött határidő két és fél hónappal korábban, 2015. március 31-én járt le. A Helsinki Bizottság nyilvánosan is elérhető közérdekű adatkérésére, amely többek között azt kérdezte, hogy milyen munkamódszer alkalmazásával alakítja ki az ítélet-ben előírt cselekvési tervet,¹⁶⁷ az IM 2015. június 24-én azt válaszolta, hogy a kérdéskör megválaszolása nem tartozik a hatáskörébe.¹⁶⁸ A Belügyminisztérium válasza szerint a cselekvési terv előkészítése náluk zajlik, de 2015. július 9-én igen korai fázisban volt.¹⁶⁹ További részleteket nem osztottak meg a *pilot*döntés végrehajtásáról.

A minisztériumi válaszok annyiban figyelemre érdemesek, hogy nem ez az első ügy, amelyben az IM egy másik tárcára bízta az EJE*B*-ítélet végrehajtását. Az egyházak ügyében az Emberi Erőforrások Minisztériuma (továbbiakban: EMMI) volt hivatott a pernyertes egyházakkal tárgyalni, tekintve, hogy az EMMI-nek van nagyobb tapasztalata az egyházakkal való együttműködésben. A hatásköri kérdések tisztázása az IM, az EMMI és a felek között azonban hosszú hetekig tartott, tovább nyújtva az egyez-ke-dés időszakát.

3.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Nemzetközi joggal és kötelezettségekkel kapcsolatos kérdések különféle utakon, köz-vetve és közvetlenül is az AB elé kerülhetnek. A nemzetközi szerződések vonatkozá-sában az AB hatásköre közvetlenül kiterjed a) az előzetes absztrakt normakontroll eljárásban: nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése *Alaptörvénnyel* való összhangjának előzetes vizsgálatára, a köztársasági elnök, a kormány vagy országgyűlési képviselők¹⁷⁰ indítványára (Abtv. 23. § (3)-(4) bekezdés); b) utólagos absztrakt normakontroll eljárásban: jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésé-nek vizsgálatára (*Alaptörvény* 24. cikk (2) f)). A kérdésben az AB eljárhat hivatal-ból (Abtv. 32. § (1) bekezdés), valamint az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, és az alapvető jogok biztosának indítvá-nyára (Abtv. 32. § (2) bekezdés); c) bírói kezdeményezésre, egyedi utólagos norma-

¹⁶⁶ Lásd hvg.hu/itthon/20150612_Tudomasul_vette_a_magyar_allam_hogy_tobb.

¹⁶⁷ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/a_buntes_vegrehajtasi_intezete. A közérdekű adatkérésben a következő kérdéseket tették fel: 1. Milyen munkamódszer alkalmazásával alakítja ki az ítéletben előírt akciótervet? 2. Milyen ütemterv, ütemezés szerint készül el az akcióterv? 3. Az akcióterv elkészítésében mely szakmák képviselői és mely személyek vesznek részt? 4. A civil szervezeteket tervezik-e bevonni az akcióterv elkészítésébe? 5. Melyek azok az intézkedések, amelyekről eddig döntöttek, hogy az akció-tervbe kerüljenek?

¹⁶⁸ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/4946/response/8004/attach/4/V%20lasz%20A%20b%20ntet%20s%20v%20grehajt%20osi%20int%20zetek%20t%20lzs%20folts%20g%20nak%20kezel%20se.pdf.

¹⁶⁹ Lásd kimittud.atlatszo.hu/request/5027/response/8175/attach/3/12187%205.pdf.

¹⁷⁰ Sulyok Gábor kimutatta, hogy a szabályozás eredeti szövege nem volt egyértelmű az indítványozók körére nézve a kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi megállapodásoknál. Sulyok Gábor: „Visszatérés a nem-zetközi jog és belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” *Jog – Állam – Politika* 2012/ 4. 151–156.

kontroll eljárásban, ha az eljáró bíró az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során a bíró szerint nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt kell alkalmazni (Abtv. 32. § (2)). Nemzetközi szerződésbe ütközés miatt az AB vizsgálhatja a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, valamint az *Alaptörvény* 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatokat is (Abtv. 37. § (2) bekezdés).

Az AB gyakorlatából közismert, hogy az alkotmányjogi panaszokban az alapvetően az *Alaptörvényre* alapított „kérelem alátámasztásaként” megemlített EJEB-esetjoggal szemben az AB nem elutasító vagy ellenséges.¹⁷¹ Ezért fontos kihangsúlyozni, hogy az AB közvetlenül alkotmányjogi panaszra nem vizsgálja adott jogszabály vagy bírói ítélet nemzetközi szerződésbe ütközését. A nemzetközi jogi kötelezettség megszegését közvetlenül sérelmező alkotmányjogi panaszokat az AB a gyakorlatból kiolvasható főszabály szerint mint nem jogosulttól származót utasítja el állandó gyakorlata szerint.¹⁷² Legújabbán az AB emlékeztetett, hogy az *Alaptörvény* Q) cikke nem tekinthető alapvető jognak, ezért alkotmányjogi panasszal nem érvényesíthető.¹⁷³ (Az AB persze nem tér el az EJEB-gyakorlatra tekintettel kialakított gyakorlatától az *Alaptörvény* értelmezése során azokban az ügyekben sem, amelyekben a kifejezetten a Q) cikkre alapított indítványt formai okból utasítja el.)¹⁷⁴

Az eljáró bíróság kijelölésének alaptörvény-ellenességét, és nemzetközi szerződésbe ütközését kimondó AB határozatában az alkotmányjogi panaszosok nógatására kivételesen hivatalból vizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközést az AB saját hatáskörben, az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozók jogosulatlansága miatt.¹⁷⁵ Az AB kijelentette, hogy: „Az, hogy gyakorolja-e az *ex officio* eljárás jogát, az a saját döntésétől függ, amelynek meghozatala során az eset körülményeit, a kérdéses kollízió súlyát és következményeit egyaránt figyelembe veszi.”¹⁷⁶ Az ügyben az AB *ex officio* eljárását a korábbi döntésekből ismert tétellel indokolta, ti. tartózkodnia kell az *Alaptörvény* olyan értelmezésétől, amely Magyarország sorozatos elmarasztalásához vezethet az EJEB előtt.¹⁷⁷ Ami az eset körülményeit és súlyát illeti, azok valóban kivételesek voltak. Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének hatásköre az eljáró bíróság

¹⁷¹ Pl. 6/2013. (III. 1.) AB hat. (egyházi jogállás újraszabályozása), Indokolás [9]. Az indítványozó a kérelem alátámasztásaként több helyen is hivatkozott az AB, ill. az Európai Emberi Jogi Bíróság (továbbiakban: strasbourgi Bíróság) esetjogára. Majd: Indokolás [109] 2. Az AB eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jog-összehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, ill. egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását.

¹⁷² Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó nem tartozik a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezni jogosult személyi körbe: korábban: 3093/2012. (VII. 26.) AB végzés (rokkantsági nyugdíj eltörlése), Indokolás [6]; 3110/2012. (VII. 26.) AB végzés (adatvédelem), Indokolás [7]; 3308/2012. (XI. 12.) AB végzés (fegyveres szervek sztrájkjoga), Indokolás [8]; 3049/2013. (II. 28.) AB hat., Indokolás [25], újabbán pl.: 3265/2014. (XI. 4.) AB hat., Indokolás [24]; 3121/2015. (VII. 9.) AB hat. (devizahitel, alkotmányjogi panasz), Indokolás [84].

¹⁷³ 3143/2015. (VII. 24.) AB hat. (devizahitel, alkotmányjogi panasz), Indokolás [32].

¹⁷⁴ Ilyen esetekben az EJEB gyakorlatától való eltérés potenciálisan két, párhuzamos AB-gyakorlat alkalmazását jelentené. Pl. 3265/2014. (XI. 4.) AB hat. (tiszteséges eljárás követelményének bevett AB-gyakorlat követése, az EJEB döntéseire való kifejezett hivatkozás nélkül).

¹⁷⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [25]–[27].

¹⁷⁶ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [26].

¹⁷⁷ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (eljáró bíróság kijelölése), Indokolás [28].

egyedi ügyekben történő kijelölésére megjárta az AB-t és a Velencei Bizottságot is, és alaptörvény módosításokat is indukált. Röviden: az alkotmányos átmenet egyik legkellemetlenebb csetepatéja volt, amelyben a kormány végül valamelyest engedett az európai politikai és közjogi nyomásnak.

Az AB tehát nem tántorítja el egyértelműen az alkotmányjogi panaszok indítványozóit a nemzetközi emberi jogi gyakorlat felhívásától, a gyakorlati tapasztalatok azonban óvatosságra intenek. A gyakorlatból világos, hogy bár a nemzetközi példákat az AB közismerten beépíti döntéseibe az *Alaptörvény* értelmezése során, alkotmányjogi panaszra hivatalból azonban csak igen ritkán, indokolt esetben folytatja le magát a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárást (az alkotmányjogi panaszok ezirányú kérelmeit rendre visszautasítja). Alkotmányjogi panasszal célszerű főszabály szerint elsősorban az *Alaptörvény* sérelmére hivatkozni és az európai emberi jogi érveket az *Alaptörvény* egyezménykonform alkalmazásának örvén bemutatni.

Az AB választóvonalat húzott saját és az EJEB hatásköre között az előzetes letartóztatást elrendelő bírósági határozatokat tekintve. Mivel az előzetes letartóztatás elrendelése nem az ügy érdemében hozott döntés, az AB alkotmányjogi panasszal nem vizsgálja.¹⁷⁸ Lévay bíró párhuzamos véleményében azonban fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására nem jogosult indítványozó továbbra is fordulhat az EJEB-hez kérelmével.¹⁷⁹

A gyakorlat tanulságai szerint az AB az *Alaptörvény* rendelkezéseit az indítványozó személyétől és az eljárás típusától függetlenül bármikor értelmezheti, és értelmezi is nemzetközi jogi, így nemzetközi vagy európai emberi jogi követelmények fényében. Az AB ezen értelmezési gyakorlatára reflektált Bragyova bíró, amikor párhuzamos véleményében hangsúlyozta, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés és az alkotmányellenesség vizsgálata két különböző AB-hatáskör.¹⁸⁰ A különbség részben az indítványozók körének eltérő volta, részben a kiszabható jogkövetkezmények különbözősége miatt releváns.

3.4. A RENDES BÍRÓSÁGOK

Az EJEB gyakorlata követésének egyértelmű nyomai vannak a rendes bíróságok ítéleteiben, és a felsőbb bíróságok útmutatásaiban. A Kúria az *Alaptörvény*vel új hatáskörként kapta meg az önkormányzati rendeletek normakontrollját (*Alaptörvény* 25. cikk (2) c)-d), 32. cikk (4)-(5)). Az országgyűlésnek tett 2012. évi jelentésében a Kúria elnöke leszögezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek normakontrollja során követi az AB korábbi gyakorlatát, és figyelemmel van mind az EJEB gyakorlatára, mind nemzetközi jogi kötelezettségekre.¹⁸¹ Az érptaki önkor-

¹⁷⁸ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés.

¹⁷⁹ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Lévay bíró párhuzamos véleménye, Indokolás [26].

¹⁸⁰ Bragyova bíró párhuzamos indokolása a 166/2011. (XII. 20.) AB hat.-hoz.

¹⁸¹ J/11282, A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében, 2013. El. II. A. 4/1. szám, www.parlament.hu/irom39/11282/11282.pdf, 26.

mányzat szociális ellátásokat a rendszeres tisztálkodástól stb. függővé tevő határozatának vizsgálata során például hivatkozott az EJEE 8. cikkében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogra.¹⁸² Ez a kiragadott példa azt látszik igazolni, hogy az AB-hoz hasonlóan a Kúria is egy európai alkotmányos térben pozicionálja a magyar jogrendszert és annak közjogi normáit az *Alaptörvény* hatálybalépését követően.

Bár egyre több jó példa válik ismertté, a rendes bíróságok gyakorlatában közismerten nehezen honosodik meg az EJEB-konform értelmezés követelménye.¹⁸³ Nemrég egy egyház végelszámolási ügyében az eljáró bíróság döntését például azért semmisítette meg az AB, mert az eljáró bíróság korábban már visszaható hatállyal alaptörvény-ellenesnek talált és megsemmisített szabályt alkalmazott az indítványozó ügyében.¹⁸⁴ A teljesség kedvéért fontos feljegyezni, hogy az elmúlt években jelentősen megnövekedett strasbourgi marasztalások száma nem a hazai bírói gyakorlat radikális minőségromlásának következménye. Az *Alaptörvény* korai éveiben számos ügy épp azért jutott el rekordgyorsasággal az EJEB-hez, mert a belső jogban nem állt nyitva a bírói út az alapvető jogi igény érvényesítésére.¹⁸⁵

Eljáró bírák gyakran és sok esetben sikeresen fordulnak az AB-hoz mind *Alaptörvénybe*, mind nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok vizsgálatát kérve. A korábban már említett börtöncellák méretével és túlszűfolttságával kapcsolatos kérelemmel eljáró bírák fordultak az AB-hoz, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását kérve, kifejezetten az EJEB gyakorlatára hivatkozva, de még az EJEB magyar *pilotétele* előtt.¹⁸⁶ Az AB megállapította a jogsértést, *pro futuro*, 2015. március 15-i határidőt tűzve ki a vonatkozó jogszabályok módosítására:

[52] [...] az Alkotmánybíróság, amikor arról kell döntenie, hogy a támadott jogszabály az Egyezményvel összhangban van-e, nem hagyhatja figyelmen kívül az EJEB és a saját hatáskörének jelen ügyben fennálló különbözőségét, nevezetesen azt a tényt, hogy az EJEB ismertetett döntéseit egyedi jogsérelmekkel kapcsolatban, az ügyben konkrétan felmerült, speciális körülményeket is értékelve hozta meg, míg az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján absztrakt normakontrollt végez jelen ügyben.

[57] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem látott lehetőséget arra, hogy az EJEB joggyakorlata alapján a minimális élet-, illetve mozgástérre vonatkozóan a fentiekben ismertetetteknel egzaktabb, számszerűsített kötelezettséget állapítson meg a jogalkotó részére, ugyanis absztrakt jellegű hatáskörének gyakorlása során nem értékelhet olyan, esetlegesen bekövetkező fogvatartási körülményeket, amelyek konkrét ügyekben, egyedi (sokszor kumulatív) hatásukat tekintve bírnak relevanciával az Egyezményvel való összhang vizsgálata során.

¹⁸² Köf.5051/2012/6. számú határozat, említi: A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében, 2013. El. II. A. 4/1. szám, 33.

¹⁸³ Kovács (102. lj.) 159-160.

¹⁸⁴ 35/2014. (XII. 18.) AB hat. (korábban elismert egyház kényszer-végelszámolása), Indokolás [37].

¹⁸⁵ A leghíresebb ügyek: *Mennonita, Baka, Karácsony, Széll*.

¹⁸⁶ 32/2014. (XI. 3.) AB hat. (börtöncella mérete és túlszűfolttsága).

A fenti idézet azért is különösen fontos, mert az AB felfedi, miként látja a saját és az EJEB vizsgálata közötti különbséget, ezáltal támpontot adva az eljáró bíróságoknak is az EJEB és az AB határozatok olvasásához. Pár hónappal később az EJEB a börtöncellák egyezményesértő túlszűfolttsága miatt *pilot*ítéletet hozott Magyarország ellen, a bevezetőben említett ügyben. Az EJEB ítéletében elismerően említi az AB döntését, továbbá ismerteti az alapvető jogok biztosának vonatkozó vizsgálatait.

Lényeges, hogy amennyiben az eljáró bíróság nem ismeri fel az emberi jogi problémát, vagy nem hajlandó az AB-hoz fordulni az eljárása felfüggesztése mellett (Abtv. 32. §), a bírósági eljárás lezárulta után az ügyfél önmaga is az AB-hoz fordulhat alkotmányjogi panasszal. A fentiek szerint az AB alkotmányjogi panaszra nem vizsgálja a jogszabály vagy bírói gyakorlat nemzetközi szerződésbe ütközését, alkotmányjogi panasszal tehát emberi jogi igény csak közvetve érvényesíthető. Figyelemreméltó azonban, hogy úgy tűnik, az AB is tisztában van eljárásának korlátaival, vagyis a kialakult AB-gyakorlat nem esetleges vagy a nemtörődömség következménye.

A közelmúltban az AB épp alkotmányjogi panaszra mondta ki, mintegy levezetés-képp (tehát nem a határozat rendelkező részében), hogy elvárja a rendes bíróságoktól az EJEB gyakorlatának ismeretét, és alapelveinek követését, részletesen is megjelölve az alkalmazandó mércét megállapító EJEB-ítéleteket:

[30] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.] Az eljáró bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és *ultima ratio* jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e. E tekintetben irányadó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oya Ataman-ügyben* a hatóságok számára a gyülekezés során tanúsítandóan előírt tűrési kötelezettséget a *Patyi-ügyben* a bejelentési eljárásra is kiterjesztette [Lásd EJEB, *Patyi kontra Magyarország* (5529/05); 2008. október 7., 43. pont]. Ez az *in dubio pro libertate* elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.¹⁸⁷

Bár az AB útmutatása példásan részletes, érdemes megjegyezni, hogy korántsem egyenes út vezetett ezekig a szavakig. Az AB előtti ügyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Becsület Napjára tervezett előzetesen bejelentett megemlékezés rendőrségi betiltását helybenhagyó bírói felülvizsgálati eljárás megsértette a jogorvoslathoz való jogát. A gyülekezés előzetes korlátozására irányadó európai minimum-

¹⁸⁷ 24/2015. (VII. 7.) AB hat. (Becsület Napjára előre bejelentett gyülekezés előzetes rendőrségi betiltása, a bíróság jóváhagyta – eljárási hibák miatt alaptörvény-ellenes a bírósági döntés [jogorvoslathoz való jog sérelme]).

követelményekkel összhangban álló bírói mérlegelési szempontokat tehát egy eljárási jogi jogsértés megállapításának melléktermékeként fedte fel az AB.

A bevezetőben már említett büntető jogegységi döntés kapcsán az AB alkotmányértelmezéssel várhatóan további útmutatást nyújt az EJEB-gyakorlat szerepére a rendes bíróságok joggyakorlatában. Nem kizárható, hogy az AB határozata megvilágítja majd az *Alaptörvény* 28. cikkének értelmét is,¹⁸⁸ amely úgy rendelkezik, hogy: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Bár a 28. cikk kifejezetten nem rendelkezik a nemzetközi jogi kötelezettségek, és így az emberi jogi kötelezettségek bírósági alkalmazásáról sem, az *Alaptörvény* nemzetközi és európai beágyazottságának következtében a jogszabályokat nehéz (és valószínűleg értelmetlen) az *Alaptörvénnyel* összhangban, de az EJEB gyakorlatának figyelmen kívül hagyásával alkalmazni egy olyan jogrendszerben, ahol a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a jogkereső fél útja az EJEB-hez vezet.

3.5. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA (OMBUDSMAN)

Az *Alaptörvény* elfogadása óta az ombudsman számos alkalommal fordult az AB-hoz nemzetközi emberi jogi kötelezettség, vagy európai emberi jogi minimumkövetelmény megsértése miatt. Az ombudsman tisztában van saját alkotmányos szerepének kivételes vagy épp kiváltságos voltával az AB eljárásában. Az *Alaptörvény* negyedik módosítását támadó indítványában így fogalmazott:

[2] [...] az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől – az alapjogvédelemtől – idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó formai, eljárási, közjogi érvénytelenséget eredményező problémákkal az Alkotmánybírósághoz fordulás. Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében elsősorban a köztársasági elnök feladata, hogy örökdjön az államszervezet demokratikus működése felett, azonban az államfő – e szerepköréről kialakított álláspontja alapján – úgy döntött, nem kéri az Alkotmánybíróság eljárását. Az alapvető jogok biztosja ezeket megfontolva, a jogállamiság megóvása érdekében, »mintegy pótfeladatként« szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását. Hangsúlyozta azt is, hogy mivel megszűnt »a populáris akció, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem problematizálható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését biztosítani szükséges« azért, hogy az Alkotmánybíróság »az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként« érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Általánosságban lásd JAKAB András: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében” *Jogesetek Magyarországa* 2011/4. 86–94.

¹⁸⁹ 12/2013. (V. 24.) AB hat.

Az ombudsman indítványában alaposan és körültekintően tárja fel az egyes alapvető jogi kérdések összehasonlító és nemzetközi emberi jogi összefüggéseit, olyan esetekben is, amikor a törvényhozás az alkotmányozó hatalom szándékát követve egyértelműen el kíván térni az emberi jogi minimumkövetelményektől. Tipikusan ilyen helyzetben lépett fel az ombudsman a nem házasságon alapuló családok védelmében több indítványával is. A 2011 karácsonyán elfogadott családvédelmi törvény¹⁹⁰ az *Alaptörvény* L) cikk (1) bekezdését továbbgondolva törvényben is megerősítette a család házasságon alapuló fogalmát, és házasságközpontú, az *1959. évi IV. tv. a Polgári Törvénykönyvről* (Ptk., régi) rendelkezéseinél szűkebb alapokra helyezte a törvényes öröklés rendjét. A családvédelmi törvény központi rendelkezésének hatálybalépése ellen az ombudsman sikerrel fordult az AB-hoz, hivatkozással az *Alaptörvényre* és az EJEE-re.¹⁹¹ Később a családvédelmi törvény törvényes öröklést szabályozó alapvető rendelkezését szintén az ombudsman indítványára semmisítette meg az AB.¹⁹² Nem sokkal az AB határozatokat követően 2013 márciusában az *Alaptörvény* negyedik módosítása megerősítette az *Alaptörvényben* a házasságon alapuló család védelmét.¹⁹³ Ennek ellenére, a nem házasságon alapuló családok jogainak védelmében is sikerrel lépett fel a családi pótlékra vonatkozó szabályoknak a nem házasságon alapuló családban élő gyermekek hátrányára történő módosításával szemben, részben a gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezményre hivatkozva.¹⁹⁴ Az AB kimondta, hogy a közös háztartásban élő gyermekek között nem lehet különbséget tenni a szülők között fennálló jogviszony alapján;¹⁹⁵ az állami házasságvédelem nem valósulhat meg a gyermekek hátrányára.¹⁹⁶ Az ombudsman indítványainak köszönhetően a hagyományos házasságon alapuló családmódel mellett a magyar jogrend tehát továbbra is elismer más, nem házasságon alapuló társkapcsolati formákat is.

Az új Ptk. (*2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről*) közszereplők személyiségi jogainak plusz védelmet adó rendelkezéseit az EJEK gyakorlatára is hivatkozva szintén sikerrel támadta az ombudsman az AB előtt.¹⁹⁷ Az új Ptk. cselekvőképtelen személyek jognyilatkozatának semmisségére vonatkozó szabályait azonban sikertelenül kifogásolta az ENSZ fogyatékosügyei egyezményére hivatkozással.¹⁹⁸ Szintén sikertelenül támadta az ombudsman a nemzetiségekről szóló törvény¹⁹⁹ önkormányzati választásokról szóló egyes rendelkezéseit.²⁰⁰ A biztos szerint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt sérti a kisebbségi szavazók nyilvántartásának módja, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját pedig

¹⁹⁰ *A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. tv.*

¹⁹¹ 31/2012. (VI. 29.) AB hat. (a nemzetközi jogi érvelést az AB nem vette figyelembe).

¹⁹² 43/2012. (XII. 20.) AB hat.

¹⁹³ *Alaptörvény* L) cikk (1) bek. módosított szövege: „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzeti fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

¹⁹⁴ 14/2014. (V. 13.) AB hat. (családi pótlék számítása).

¹⁹⁵ 14/2014. (V. 13.) AB hat., Indokolás [43].

¹⁹⁶ 14/2014. (V. 13.) AB hat., Indokolás [44].

¹⁹⁷ 7/2014. (III. 7.) AB hat.

¹⁹⁸ 11/2014. (IV 4.) AB hat.

¹⁹⁹ *A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv.*

²⁰⁰ 41/2012. (XII. 6.) AB hat.

a jegyzőkönyvek hitelesítésének szabályozása. Az AB az ügyben nem az EJEB gyakorlatát vizsgálta, hanem a biztos által említett egyezmények monitoring-dokumentumait. Az AB fontosnak tartotta megjegyezni, hogy: „[a]z Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések Európai tanácsi hivatalos értelmezésével.”²⁰¹

Az ombudsman nemzetközi emberi jogi kötelezettségek megsértését támadó indítványainak ilyen rövid áttekintése is érzékelteti, hogy az ombudsman gyakorlatában nemcsak az EJEB-gyakorlatra szorítkozik, hanem nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalások széles körére. Ezáltal az ombudsman olyan érveket tesz a közjogi diskurzus részévé, amelyek a közjogi átalakítás munkájában könnyen elsikkadnának. Az *Alaptörvény* első két évének tapasztalatai szerint az ombudsman tehát hű maradt saját hitvallásához, és az AB-eljárás adta keretek között – az *actio popularis* eltörlésére különösen érzékenyen – járt el az alapvető emberi jogok védelmében. Az ombudsmani indítványok minősége annál is fontosabb, mert – az eljárások ismert különbözősége ellenére – az AB alkotmányjogi panaszra nem vizsgálta újra egy olyan törvényhely alkotmányosságát, amit korábban az ombudsman kérelmére alkotmányos követelmény tűzésével tartott hatályban.²⁰²

3.6. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

Ahogy az alapvető jogok biztosának *ars poetica*ja megelölegezte, a köztársasági elnök is ellát alkotmányőri feladatokat. Az elnök az *Alaptörvény* hatálybalépése óta nem bizonyult kiemelkedően aktív indítványozónak: közjogi vétőjét különleges esetekre tartogatja annak ellenére, hogy viszonylag gyakran kéri a nyilvánosság előtt az elnöki vétő gyakorlására.²⁰³

A jelen dolgozat szempontjából igen fontos volt az elnök előzetes választási regisztráció ellen benyújtott indítványa. Bár az elnök a már elfogadott törvényt az alaptörvénybe ütközés miatt támadta, az indítvány bevezetésekor hosszasan elemzi a választásokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeket. Az elnök indítványának helyt adó AB határozatában az AB az EJEB gyakorlatból leszűrhető általános elveket, amelyeket az *Alaptörvény* értelmezéséhez is figyelembe vett, így foglalta össze:

[46] A fentiek alapján általános érvénnyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitím cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellemő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejártott, működő választói névjegyzék

²⁰¹ 41/2012. (XII. 6.) AB hat., Indokolás [17]. ABH 2012, 742, 745.

²⁰² A biztos által indítványozott ügy: 20/2012. (I. 21.) AB hat. (NBH főigazgató diskrecionális jogköre adatszolgáltatás megtagadására). A TASZ által beadott alkotmányjogi panasz: 3142/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [33].

²⁰³ Pl. 2013 tavaszán komoly tüntetéshez vezetett az *Alaptörvény* negyedik módosítását ellenzők (végül sikertelen) kampánya az elnöki vétőért: www.origo.hu/itthon/20130309-par-ezren-tiltakoznak-alkotmany-miatt.html.

mellett – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell –, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.²⁰⁴

Elmondható tehát, hogy a köztársasági elnök mint közjogi szereplő eszközei adta lehetőségein belül törekszik az *Alaptörvény* és a nemzetközi kötelezettségvállalások közötti összhang megteremtésére, és ezen belül az emberi jogok védelmére. Az indítványból érzékelhető, hogy az elnök szerint az *Alaptörvény* az európai alkotmányos térben nyer értelmet, ezért a nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel értelmezendő a gyakorlatban.

A visszafogott elnöki szereplés az AB előtt mindaddig nehezen kifogásolható, amíg más közjogi szereplők (különösen az alapvető jogok biztosa) az AB előtt fellépő indítványozóként is eljár az alapvető jogok védelmében. A köztársasági elnök képes ugyan csírájában elfojtani egy-egy jogsérelmet (ami sok esetben indokolt is lehet), az elnök esetleges mulasztását azonban az utólagos normakontrollért folyamodni jogosultak képesek korrigálni, még ha az időközben bekövetkezett jogsérelmek orvoslása bonyolalmasabb is lesz az idő múlásával.

4. A CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI KÖVETELMÉNYEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN

A magyar jogrendszerben a társadalmi és civil szervezetek fontos szerepet töltenek be mind az alapvető jogok, mind az emberi jogok védelmében. Az *Alaptörvény* elfogadása egyrésztől láthatóbbá tette ezeket a szervezeteket, mivel aktívan részt vettek az *Alaptörvény* és módosításai körüli vitákban, illetve mivel egyesek szemében notóriussá váltak sikeres strasbourg-i pereikkel. Másrésztől a civil szervezetek dolga az *actio popularis* eltörlésével valamelyest megnehezedett: nehezebben férnek hozzá az AB-hoz. Ezzel egy időben, mivel alkotmányos jelentőségű törvényjavaslatok is sokszor egyéni képviselői indítványokkal kerülnek az országgyűlés elé, a civil szervezetek lehetőségei beszűkültek a törvény-előkészítés egyeztetési szakaszában és a társadalmi vitában való részvételre.

A civil szervezetek emberi és alapvető jogokat védő tevékenysége sokrétű mind a hazai, mind a nemzetközi fórumok előtt. A perlés, illetve az egyéni ügyfelek képviselete nemzetközi jogérvényesítési fórumok előtt csupán egy része ennek a munkának. Számos nemzetközi egyezmény, így az egyezségokmányok, mind a fogyatékosügyei egyezmény rendszeres ellenőrző mechanizmusa tartalmaz egy lépést, amelyben kifejezetten nem kormányzati szereplők mondhatnak véleményt az adott egyezmény működéséről a nemzeti szinten (ún. *shadow reporting*). Hasonló szerepben járnak el a civil szervezetek, amikor olyan nemzetközi közjogi szervezetek, mint a Velencei Bizottság vagy az EBESz választási ellenőrei megkeresik őket eljárásuk során, hogy árnyaltabb

²⁰⁴ 1/2013. (I. 7.) AB hat. (előzetes választási regisztráció), Indokolás [46]. A döntéshez irt párhuzamos véleményében Kovács Péter bíró különösen részletesen elemézi az EJE vonatkozó esetjogát. A határozat fontos forrása az AB külföldi jogi példák felhasználására vonatkozó megfontolásainak.

képet kapjanak egy-egy politikai folyamatról vagy alkotmányos problémáról. A civil szervezetek részt vesznek egy sor, az emberi jogok érvényesülését szolgáló eljárásban, így például, segítik az alapvető jogok biztosát a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvével létrehozott nemzeti megelőző mechanizmus működtetésében.²⁰⁵

Ami a civil szervezetek peres sikereit érinti, a sajtóvisszhang ellenére nehéz egészen pontos képet kapni az általuk képviselőként vitt ügyek számáról, mivel képviselőként nem feltétlenül maga a szervezet jár el, hanem munkatársai vagy ügyvéd önkéntesei.²⁰⁶ A magyar jogban civil szervezet közérdekű igényérvényesítőként igen kevés ügyben járhat el. Ilyen kivétel például az Ebktv. szerinti közérdekű igényként indított személyiségi jogi vagy munkaügyi per diszkriminációs ügyekben.²⁰⁷ A közérdekű igényérvényesítéssel indított perben azonban személyes érintettség hiányában maga a civil szervezet, ebben az esetben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekéért (*Chance for Children – CFCF*), nem fordulhat az AB-hoz alkotmányjogi panasszal.²⁰⁸ Az AB megjegyezte, hogy az indítványozó civil szervezetnek akkor lett volna befogadható az alkotmányjogi panasa, ha az ügyben jogi képviselőként jár el.²⁰⁹ A civil szervezet kérelmét ugyanezzel az érveléssel utasította vissza az EJEB is, mint nem jogosulttól érkezőt.²¹⁰ Egy másik ügyben, ahol képviselőként járt el a CFCF, az EJEB egyezményesértő közvetett diszkriminációnak találta a roma gyerekek kiegészítő osztályokba taszítását.²¹¹ A Miniszeri Bizottság 2014-es jelentésében a *Horváth és Kiss kontra Magyarország* ügyben született ítéletet még mindig a kiemelt ügyek között említi,²¹² és végrehajtását folyamatosan figyelemmel kíséri, párbeszédet folytatva a magyar kormánnyal.²¹³

Civil szervezetek saját ügyükben viszonylag ritkán fordulnak bírósághoz emberi jogi kérdésekben. Ilyen kivétel volt az EJEB előtt a TASZ kérelme az AB előtti beadványok megismeréséért,²¹⁴ illetve a Helsinki Bizottság pillanatnyilag az EJEB Nagykamarája előtt függőben lévő ügye a kirendelt védői rendszerrel kapcsolatos sikertelen közérdekű adathozzáférésről.²¹⁵ A TASZ-ítélet igen lényeges lépése volt az EJEB joggyakor-

²⁰⁵ Lásd www.ajbh.hu/opcat.jsessionid=099DDA62929EBF091A25995E0024214, ill. www.arsboni.hu/opcat.html.

²⁰⁶ Tájékoztató a TASZ honlapján az általuk az EJEB elé vitt ügyekről: tasz.hu/node/3345 (a lista nem teljes, mivel a TASZ számos ügyfelet képviselt az EJEB előtt pl. a Magyar Keresztény Mennonita ügyben is). A Helsinki Bizottság is honlapján sorolja fel befejezett peres ügyeit: helsinki.hu/kategoria/fogvatartas-es-rendvedelem/esetek.

²⁰⁷ *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.* (Ebktv.) 20. § (1) bek.

²⁰⁸ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]. A közérdekű igényérvényesítést az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekéért (*Chance for Children*) kezdeményezte egy győri iskolai szegregációs ügyben.

²⁰⁹ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [10].

²¹⁰ *Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekéért v. Hungary*, Decision of 19 December 2013, no. 786/14 (inadmissible).

²¹¹ *Horváth and Kiss v. Hungary*, Judgment of 29 January 2013, no. 11146/11.

²¹² Supervision (25. lj.) 66. és 88.

²¹³ Supervision (25. lj.) 187. A magyar kormány legfrissebb cselekvési terve: DH-DD(2015)551, Communication from Hungary concerning the case of Horvath and Kiss against Hungary (Application no. 11146/11), 2015. május 20.

²¹⁴ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Judgment of 14 April 2009, no. 37374/05. Lásd tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_kontra_magyarorszag_hun.pdf.

²¹⁵ *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, no. 18030/11. A nagykamarai meghallgatás várható időpontja 2015. november 4.

latának a 10. cikk alatt. Az EJEB ugyanis ebben az ügyben kapcsolta össze egyrészt a 10. cikkben védett szólásszabadságot a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel, másrészt megállapította, hogy a civil szervezetek a sajtóhoz hasonló „házőrző kutya” funkciót látnak el egy alkotmányos demokráciában.²¹⁶

A „házőrzés” az EJEB és az AB előtti perekkel erősíti e bíróságok alkotmányvédő funkcióját, mivel a civil szervezetek a perek útján általában vagy a joggyakorlat komolyabb, visszatérő hibáit célozzák kijavítani, vagy a jogszabályi környezet változását kívánják elérni. Ilyen perekhez keresnek ügyfeleket, vagy – időnként – ilyen perekben lépnek fel beavatkozóként. Az ügy súlyára való tekintettel nem meglepő például, hogy Baka főbíró EJEB előtti ügyében az összes, alkotmányos vitákban aktív civil szervezet fellépett beavatkozóként. Ezek az ügyek persze elsősorban akkor jutnak el nemzetközi bírói fórumig, például az EJEB elé, ha a civil szervezetek által felvetett emberi jogi érvek a nemzeti fórumok előtt nem találnak meghallgatásra. (Belső jogorvoslat hiányában persze nehéz értő fülekre találni belső fórum előtt.)

A magyar civil szervezetek több vezető ügyben is reflektáltak a kormány cselekvési tervére az elmúlt években a Miniszteri Bizottság eljárásában. A roma oktatási deszegregáció kérdésében a perbeli képviselőket is ellátó CFCF, valamint a *European Roma Rights Center* részletes tervet nyújtott be az adatgyűjtésre, valamint a képességfelmérés fennálló diszkriminatív gyakorlatának reformjára.²¹⁷ Többéves türelmes várakozás után a Miniszteri Bizottság is konkrét adatokat kért a kormánytól, hogy képet kapjon a reformok működéséről.²¹⁸ A Miniszteri Bizottsághoz intézett válaszában a kormány beszámolt a 2014 novemberében bevezetett Integrált Nyomkövető Rendszer elindításáról, amelynek célja a speciális oktatási igényű tanulók nyomon követése. A kormány ígéretet tett, hogy megfontolja a CFCF által javasolt az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok önkéntes rögzítését.²¹⁹

A Helsinki Bizottság több hasonló beadvánnyal kísérte eddig is mind a rendőrségi fogdák állapotával kapcsolatos EJEB-ítéletek végrehajtását,²²⁰ mind a börtönök túlszűfoltóságával kapcsolatos fejleményeket.²²¹ A Helsinki Bizottság beadványai gyakran

²¹⁶ *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Judgement of 14 April 2009, no. 37374/05 [27]. A kérelmező különböző céllal – beleértve az információs szabadság védelmét is – emberi jogi tárgyú pereket folytató egyesület. Ezért a sajtóhoz hasonlóan, társadalmi „házőrző kutyanak” (*watchdog*) tekinthető.

²¹⁷ DH-DD(2014)368, Communication from a NGO (Chance for Children Foundation [CFCF], ERRC) (04/03/2014) in the case of *Horváth and Kiss against Hungary* (Application no. 11146/11), 2014. március 20.

²¹⁸ DD(2015)551, 2015. május 20.

²¹⁹ DH-DD(2015)551, Communication from Hungary concerning the case of *Horvath and Kiss against Hungary* (Application no. 11146/11), 2015. május 20., 7. pont.

²²⁰ *Gubacsi v. Hungary, Borbála Kiss v. Hungary, Réti and Fizli v. Hungary and László Károly (no. 2.) v. Hungary* ügyekben. A Helsinki Bizottság beadványait lásd DH-DD(2014)1528, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (07/11/2014) in the *Gubacsi group of cases against Hungary* (Application no. 44686/07), 2014. december 18.; DH-DD(2015)232, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (30/01/2015) in the case of *Gubacsi against Hungary* (Application no. 44686/07), 2015. február 25.

²²¹ DH-DD(2015)231, Communication from a NGO (Hungarian Helsinki Committee) (30/01/2015) in the case of *István Gábor Kovács against Hungary* (Application no. 15707/10), 2015. február 25, adatokkal a házi őrizet mind alternatív megoldás nem kielégítő voltára. A kormány beadványa: DH-DD(2015)753, *Communication from Hungary concerning the István Gábor Kovács group of cases against Hungary* (Application no. 15707/10), 2015. július 10.

szembesítik a Miniszteri Bizottságot a kormány beadványainak állításaival: a beadványokhoz szükséges adatokat közérdekű adatigénylésekkel szerzik be. Ezen a ponton ér tehát össze a civil szervezet saját ügyében beadott EJEB előtti ügye az ügyfelek indítványaiival.

A civil szervezetek szerepének fontosságát az emberi jogok érvényesítésében mi sem példázza jobban, mint hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi és Emberi Jogi Bizottsága 2015. június 23-i, az EJEB-ítéletek végrehajtásáról szóló jelentésében²²² az EJEB-ítéletek végrehajtásának elősegítésében azt szorgalmazza, hogy a civil szervezetek mellett az indítványozók is szerepet kapjanak az ítéletek végrehajtásának felügyeletében.²²³ A javaslat szerint az indítványozók és a civil szervezetek bevonása fontos tájékoztatás forrása lehet, amelyet a Miniszteri Bizottság épp a rendszerszintű jogsérelmek orvoslása során használhatna fel igen hatékonyan.

A civil szervezetek aktív részvétele az EJEB-ítéletek végrehajtásában a Miniszteri Bizottság előtt valóban pozitív fejlemény, hiszen az ügyfelek ismerete hasznos és az ügyek kiválasztásával, illetve előkészítésével szerzett ismeretek igen hasznos támpontokat nyújthatnak a jogrendszer gyenge pontjainak feltérképezéséhez. A fenti példák nyomán is jól érzékelhető, hogy a civil szervezetek által folytatott stratégia nagyon ritkán merül ki egy nyertes ügy megtalálásában. Mind a roma oktatási deszegregáció, mind a rendőrségi fogdák, a börtönök túlszűfoltóságának vagy épp a krónikus perelhúzódasok több ügye több tucat EJEB és más bírói fórumok előtt megnyert (és persze elveszített) perből áll össze. Így nézve egy-egy olyan siker, amelyben az EJEB vagy az AB ítélete jogszabályváltozást hoz, óriási költségekkel jár mind az államnak, mind a civil szervezeteknek, főként ha nemcsak az EJEB által megítélt összeggel, hanem bírósági, képviselői munkaórákkal, és persze az ügyfelek kártérítéssel nem orvosolható sérelmeivel is számolunk. A költségek egy része csökkenthető a civil szervezetek bevonásával a jogalkotási folyamatba: a legtöbbször ugyanis azért perelnek, mert az állam másként nem áll velük szóba. Furcsán hangzik, de a civil szervezetek végső soron azért mennek el egészen Strasbourgig, hogy a magyar kormány komolyan vegye érveiket és megoldási javasolataikat.

5. ÖSSZEGZÉS

A dolgozat arra tett kísérletet, hogy feltérképezze a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek, és azon belül is az európai emberi jogi minimumkövetelmények érvényesülését a magyar jogrendszerben az *Alaptörvény* hatálybalépését követően. Az elemzés területi okokból azokra a kérdésekre helyezte a hangsúlyt, amelyek alapjaiban befo-

²²² AS/Jur (2015) 17, Report, Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights: 8th Report, 23 June 2015, a bizottság által egyhangúlag elfogadott határozattervezet.

²²³ AS/Jur (2015) 17, Report, 4.3. A civil szervezetek részvételét az ítéletek végrehajtásában szabályozza: Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, *Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies*, Rule 9.2 (The Committee of Ministers shall be entitled to consider any communication from non-governmental organisations, as well as national institutions for the promotion and protection of human rights, with regard to the execution of judgments under Article 46, paragraph 2, of the Convention).

lyásolják az emberi jogok érvényesülését. Ezek között kiemelt figyelmet kapott az AB joggyakorlata (és a bírák vitái) a nemzetközi jogi kötelezettségek relevanciáját illetően, valamint az EJEB esetjogának gyakorlati érvényesülése az AB előtt. Végezetül a dolgozat röviden áttekintette az egyes közjogi szereplők, valamint a társadalmi szervezetek szerepét és elköteleződéseit a nemzetközi és európai emberi jogi garanciák érvényesítésében.

Az elemzés abból indult ki, hogy az *Alaptörvény* közjogi rendszere az európai alkotmányosságba ágyazott rezsim, egy egységességre (koherenciára) törekvő alkotmányos rendszer, amely osztozik az európai alkotmányosság olyan közösnek tekintett elemeiben és értékeiben, mint a jogállamiság és az emberi jogok védelme. Az elemzés az AB-gyakorlatból vett példákkal igyekezett szemléltetni az emberi jogokról folytatott diskurzus pillanatnyi állapotát, kijelölve a legnagyobb töréseket, és utalva a koherencia megteremtésének lehetséges pontjaira.

Az AB-gyakorlat vizsgálatán keresztül kiderült, hogy a legtöbb magyar közjogi szereplő európai és nemzetközi összefüggéseiben képzei el az *Alaptörvény* működését, bár az elemzés nyomán a közjogi szereplők teljesítménye pillanatnyilag vegyes képet mutat. A kormány a gyakran igen harcos retorika ellenére sok esetben együttműködő, míg más ügyekben váratlanul lépéseket tesz az emberi jogok korlátozására. Az AB gyakorlata a testület megosztottsága és a versengő bírói hitvallások miatt nehezen kiszámítható, bár nem mentes az emberi jogok védelmének kedvező kellemes csalódásoktól. Míg ígéretes fordulatok ellenére a rendes bíróságok gyakorlata erősen hullámzó az EJEB-gyakorlat követésében, az ombudsman alaposan megindokolt indítványai üdítő kivételt jelentenek. Az ombudsman azonban sikerei ellenére is korlátozott szerepben van: hatásköri és gyakorlati korlátok miatt válogatni kénytelen az AB előtt képviselt ügyek között. Bár nem állami szereplők, az elemzés nem mehetett el szó nélkül a civil szervezetek emberi jogvédő szerepe mellett. Az *Alaptörvény* gondolatának megfogalmazódása óta ezek a szervezetek meglehetősen sokat tettek a nemzetközi és európai emberi jogi minimumkövetelményeknek való megfelelésért a magyar jogban.

Az *Alaptörvény* kezdeti éveinek tanulsága, hogy bár a normaszöveg képes a nemzetközi kötelezettségek és az európai emberi jogi minimumkövetelmények nyelvén szólni, ez az értelmezés nem evidens, és korántsem az egyetlen értelmezési modalitás. A fenti elemzés igazolja Chronowski Nóra megállapítását, miszerint az AB „ugyan nem zárkózik el, de nem is törekszik aktívan bekapcsolódni az együttműködő alkotmányosság hálózatába”.²²⁴ Az *Alaptörvény* közjogi rendszere mellett az EJEB gyakorlata egyszerre szolgál értelmezési segédletként és kiegészítő jogvédelmi rendszerként. Mivel minden regionális emberi jogi rendszer definíciószerűen kiegészítő (szubszidiárius) jellegű, ez a megállapítás önmagában nem jelez problémát. A fejtörésre azok az esetek adnak okot, amikor egy Magyarország elleni EJEB-ítéletnek nem vagy csak igen küzdelmesen lesz fogantatja a magyar jogrendben. Ez már nem a szubszidiaritás tünete, hanem csalhatatlanul jelzi az *Alaptörvény* közjogi rendszerének gyenge pontjait.

²²⁴ CHRONOWSKI NÓRA: „A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok” *JURA* 2014/2. 26, 34.

II. SZABÁLYOZÁSOK

AZ ALAPTÖRVÉNY (2012–2015)

A tanulmány az Alaptörvény első négy évének történetét elemzi több szempont alapján. Egyrészt részletesen bemutatja az Alaptörvény módosításait és sikertelen módosítási kísérleteit. Ennek során foglalkozik az Alaptörvénnyel egyidejűleg hatályba lépett Átmeneti rendelkezések, valamint a későbbi öt alaptörvény-módosítás tartalmával és legfontosabb sajátosságaival. Másrészt az Alaptörvénnyel kapcsolatos hazai és nemzetközi szakmai diskurzust vizsgálja. Így elemzi a szakmai és tudományos közvéleményben uralkodó nézeteket, illetve az alkotmányjogi diskurzusban használt legfontosabb érveket és szempontokat. Az írás második része mindezek alapján általános értékelést ad arról, hogy az Alaptörvény eddig hogyan teljesítette azokat a funkciókat, amelyeket az alkotmányok látnak el a modern demokráciákban. Ez az értékelés két fő szemponton alapul, az alkotmányos rendelkezések gyakorlati érvényesülésének elemzésén, valamint az alkotmányos funkciók teljesülésének értékelésén. A dolgozat először is azt vizsgálja, hogy az alkotmányok hagyományos szabályozási tárgyai, illetve a jogállamiság vonatkozásában hogyan lehet megvonni az Alaptörvény eddigi mérlegét. A hatalommegosztás rendszerét illetően bírálja a végrehajtó hatalom példátlan megerősödését, amellyel szemben az új alkotmány nem nyújtott védelmet. Ugyancsak kritikusan viszonyul az Alaptörvény teljesítményéhez az alapjogvédelem szintjének csökkenése, illetve a jogállami garanciák gyengülése miatt. Végül részletesen elemzi a klasszikusnak tekinthető alkotmányos funkciók gyakorlati érvényesülését, így az Alaptörvény szerepét a jogrendszer megalapozásában, a közhatalom korlátozásában, a közjogi rendszer stabilitásának biztosításában, illetve a nemzeti identitás megerősítésében.

A 2012. január elsején hatályba lépett *Alaptörvény* saját meghatározása szerint – bár maga nem jogszabály – a jogrendszer alapja,¹ ennél fogva léte, működése lényegesen befolyásolja annak működését. Ezért a magyar jogrendszer egészének állapota aligha vizsgálható anélkül, hogy egyben az *Alaptörvény* saját szerepét, illetve eddigi hatását is megvizsgáljunk. Az *Alaptörvény* első négy éve több, egymással részben párhuzamos folyamaton keresztül elemezhető, illetve értékelhető. Ezek közül itt kétféle szempont szerint tárgyalom az új alkotmánynak a magyar jogrendszerben betöltött szere-

¹ *Alaptörvény* R) cikk (1) bek.

pét. Az alábbiakban egyrészt az *Alaptörvény* eddigi – rövid – történetét tekintem át mindenekelelt a szöveg módosulásainak, illetve változtatási kísérleteinek felidézésével. Majd hatását igyekszem értékelni a hazai és nemzetközi reakciók és vélemények rövid bemutatásával, valamint annak vizsgálatával, hogy az *Alaptörvény* eddig mennyiben teljesítette az alkotmányok klasszikusnak tekinthető funkcióit.

Egy alkotmány tényleges jogrendszerbeli helyzetének és működésének megítélésére nincsenek objektív mérési szempontok vagy konszenzuson alapuló standardok. Értékelése a hazai és nemzetközi közvélemény, a politikai elit, a szakmai közösség konszenzusától, vagy legalábbis többségi megítélésétől függ. Ez az írás ez utóbbihoz kíván hozzájárulni.

1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ NÉGY ÉVE

1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÁLTOZÁSAI

A 2010. évi választások nyomán a parlamenti mandátumok minősített többségét, 68,13%-át megszerző Fidesz–KDNP kormánykoalíció a kezdetektől fogva élt az alkotmányozás lehetőségével, s hatalomra kerülésétől az *Alaptörvény* hatálybalépéséig összesen tizenkét alkalommal módosította a korábbi *Alkotmányt*.² Az alkotmánymódosítások e rendkívüli gyakorisága a közjogi rendszer jelentős átalakítását (illetve annak sürgető igényét) jelezte.

Jóllehet megalkotói szerint a 2011. évi *Alaptörvény*nyel „gránitszilárdságú alapot” teremtettek Magyarország számára,³ az alkotmánymódosítások intenzitása nem csökkent az elfogadása utáni két évben sem. Valójában a legújabb magyar alkotmányozást egy 2010 és 2013 közötti folyamatnak lehet tekinteni.⁴

1.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÁTMENETEI RENDELKEZÉSEI

Az első lényeges eseményre az *Alaptörvény* hatálybalépésével egyidőben került sor, mivel az Országgyűlés két nappal korábban elfogadta „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései”-t (Ár.). Az Ár.-t az Országgyűlés az *Alaptörvény* Záró rendelkezéseinek felhatalmazása alapján fogadta el azzal a céllal, hogy a korábbi, illetve az új alkotmányi szintű rendelkezések időbeli hatályának meghatározásával biztosítható legyen az 1949/89-es *Alkotmány*, illetve a 2011. évi *Alaptörvény* közti zavartalan átmenet. Azzal, hogy az alkotmányozó az átmeneti szabályokat az alkotmányszövegtől elkülönült dokumentumban fogadta el, új, korábban nem ismert megoldást alkalmazott,

² Lásd az 1949. évi XX. tv., vagyis az *Alkotmány* 2010. május 25-i, július 5-i, július 6-i (két), augusztus 11-i (két) módosítását. Ezt követően – a korábbi gyakorlatot felújítva – törvényi formában módosították az *Alkotmányt* a 2010. évi CXIII., CXIX., CLXIII., valamint a 2011. évi LXI., CXLVI. és CLIX. tv.-nyel.

³ A későbbi gyakori alaptörvény-módosítások miatt sokszor gúnyosan felidézett kijelentést Orbán Viktor miniszterelnök tette 2012. január 2-án egy kiállítás megnyitóján a Magyar Nemzeti Galériában. MTI-hír, 2012. január 2.

⁴ Kőrösnényy András: „Alkotmányozás és Alaptörvény” in uő. (szerk.): *A magyar politikai rendszer-egyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA TK 2015) 86.

amennyiben az Ár.-t az *Alaptörvény* részének tekintette, azaz szakított azzal a gyakorlattal, amely szerint az alkotmányszöveg egyetlen egységes kartában jelenik meg.

Az Ár. tartalma alapján két fő részre volt tagolható. Egyrészt biztosította az alkotmányos jogfolytonosságot az *Alaptörvény* hatálybalépése előtti időszakkal, amennyiben kimondta, hogy az *Alaptörvény* „nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát”. Az átmeneti szabályok továbbá megerősítették a közhatalmi szervek vezető tisztségviselői megbízatásának folyamatosságát, ám az Ár. kivételt tett a Legfelsőbb Bíróság elnökével, illetve az adatvédelmi biztossal, akik megbízatását megszüntette. Az Ár. a korábbi *Alkotmány* egyes rendelkezéseinek hatályát ideiglenesen fenntartotta, s rendelkezett továbbá egyes alkotmányjogi eljárások határidőinek számítási módjáról.

Az Ár. azonban nem csupán az *Alaptörvény* hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti rendelkezéseket tartalmazott, hanem egy „A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” című nyilatkozatot is. Vagyis nemcsak technikai, illetve ideiglenes típusú rendelkezéseket, hanem politikai deklarációkat is magában foglalt, amelyben az alkotmányozó elhatárolta magát a kommunista rendszer bűneitől, illetőleg egyes fontosabb jellemzőitől; megbélyegezte a legnagyobb ellenzéki pártot, a Magyar Szocialista Pártot, amely „osztódik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető”; deklarálta a visszamenőleges hatályú büntető igazságszolgáltatás lehetőségét az ún. kommunista bűncselekmények vonatkozásában; ugyanakkor megtiltotta a rendszerváltás előtti jogsértések áldozatai számára új kárpótlási jogcím alapítását, vagyis igyekezett elhatárolódni a rendszerváltást megelőző (kommunista) korszaktól. Az Országgyűlés az Ár.-t ugyanakkor a vele egy napon hatályba lépő *Alaptörvénynek* megfelelően, a korábbi *Alkotmánynak* az új alkotmány elfogadásához, illetve módosításához előírt eljárási rendben fogadta el. Az Ár. egyben önmagát az *Alaptörvény* részének nyilvánította.

1.1.2. AZ ELSŐ ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

Az Ár. alkotmányosságával, illetve a várható alkotmánybírószági határozattal kapcsolatban az alkotmányozó többségnek is aggályai lehettek; legalábbis erre utal, hogy még fél év sem telt el az *Alaptörvény* hatálybalépése óta, amikor 2012 júniusában az Országgyűlés az első alaptörvény-módosítás keretében egy új (5.) pontot iktatott az *Alaptörvény* Záró rendelkezései közé,⁵ *expressis verbis* kimondva, hogy az Ár. az *Alaptörvény* részét képezi. A módosítás közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az alapvető jogok biztosa – formai és tartalmi okokra hivatkozva – kezdeményezte az Ár. alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybírószágnál (továbbiakban: AB). Az alkotmányozó az Ár. explicit alkotmányszövegbe emelésével vélhetően elejét kívánta venni egy ennek a beadványnak helyt adó esetleges AB-döntésnek.

⁵ A javaslat érdekessége volt, hogy bár azt formailag az *Alaptörvény* S) cikk (1) bek.-ének megfelelően a kormány nyújtotta be, az indítvány előterjesztője és előadója a nemzetgazdasági miniszter (Matolcsy György) volt.

Az első alaptörvény-módosítás ezen kívül ugyancsak aktuálpolitikai célokat szolgáló egyéb rendelkezéseket is tartalmazott. Egyrészt – vélhetően az új jegybanktörvény kapcsán az Európai Központi Bank (EKB) által tett kifogások nyomán⁶ – hatályon kívül helyezték az Ár. 30. §-át, amely lehetővé tette a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) összevonását. Másrészt Schmitt Pál köztársasági elnök lemondása után néhány hónappal – vélhetően politikai érdemei utólagos elismeréseként – a módosítás előírta, hogy a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény hatályát a volt köztársasági elnökre is ki kell terjeszteni,⁷ amelynek nyomán részben új rendelkezések kerültek be a törvénybe a korábbi államfők jogállásáról és javadalmazásáról.⁸

1.1.3. A MÁSODIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

2012 szeptemberében a kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot, amely a bírák általános nyugdíjkorhatárát 2022-ig a 65. életév betöltésében, a bírósági vezetők tekintetében pedig a 62 éves kor elérésében állapította meg.⁹ Ezt a javaslatot azonban a kormány visszavonta, s mint ismert, később – törvénnyel – még nagyobb mértékben (minden bíró esetében a 62. életév betöltésére) csökkentette a kötelező nyugdíjkorhatárt. Így tehát nem ez lett a második alaptörvény-módosítás.

Az új alkotmány második módosítására irányuló javaslatot Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár képviselői önálló indítványként nyújtotta be 2012 szeptemberében, amelyhez négy másik kormánypárti képviselő társelőterjesztőként csatlakozott. Az *Alaptörvény* e módosítását, amely az Ár. rendelkezéseinek kiegészítésére irányult, 2012. november 9-én hirdették ki. A módosítás értelmében a választójog csak akkor gyakorolható, ha a választópolgárok előzetesen, a választás vagy népszavazás napját megelőző 15. napig – választójoguk „érvényesítése érdekében” – kéri a választói névjegyzékbe való felvételüket. Ennek módját illetően az alaptörvény-módosítás megkülönböztette a magyarországi lakóhellyel rendelkező, illetve nem rendelkező választókat, amennyiben az utóbbiak – az elektronikus út mellett – levélben is kérhették ezt. Az országgyűlési választások tekintetében a módosítás előírta, hogy a névjegyzékét minden általános választás előtt újra el kell készíteni – azaz a névjegyzékbe való felvételt minden parlamenti választás előtt újból kérni kell –, kivéve, ha az Országgyűlés megbízatása feloszlással vagy feloszlattal szűnt meg. A módosított

⁶ GÁVA Krisztián: „Az Alaptörvény módosításai” *Pro Publico Bono* 2014/2. 32. Megjegyzendő azonban, hogy az EKB vonatkozó állásfoglalása önmagában az MNB és a PSZÁF tervezett összevonását nem kifogásolta, csupán a fúzió végrehajtása során irányadó követelményeket hangsúlyozta. Lásd *Az Európai Központi Bank véleménye (2012. december 22.) a Magyar Nemzeti Bank függetlenségéről* (CON/2011/106), 2-3. Lásd www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/hu_con_2011_106_f.pdf.

⁷ Ez azonban csak a már fennálló szabályozás alkotmányos megerősítése volt, miután a vonatkozó tv. már korábban is tartalmazott rendelkezéseket a volt köztársasági elnökök juttatásairól.

⁸ Lásd a *köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. tv.* 7. fejezetét.

⁹ T/8288 Magyarország *Alaptörvényének* második módosítása. Ezt megelőzően néhány hónapig az Ár. az általános öregségi nyugdíjkorhatárt (62. életév betöltése) terjesztette ki a bírakra az addigi 70 éves kő betöltése helyett.

Ár. alapján az Országgyűlés még novemberben elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt, benne a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemre vonatkozó új követelményekkel.¹⁰

A módosítást, illetve a választási regisztráció intézményét heves politikai és szakmai viták kísérték, mivel az egy alapvető politikai jog gyakorlását korlátozta anélkül, hogy ennek megfelelő indoka lett volna (a választói névjegyzék a rendszerváltás óta megbízhatóan működött). A köztársasági elnök – aki nem magát az előzetes regisztrációt tartotta alaptörvény-ellenesnek, mivel az azt előíró Ár.-t az *Alaptörvény* Záró rendelkezései az *Alaptörvény* részének nyilvánították – a törvényt előzetes normakontrollra megküldte az AB-nak.¹¹

Az AB a fentebb már említett ombudsmani beadvány alapján 2012 végén – formai okok, azaz közjogi érvénytelenség miatt – az Ár. jelentős részét, benne a választási névjegyzékre vonatkozó rendelkezést megsemmisítette.^{12 13} Így az előzetes választási regisztrációnak nem maradt közvetlen alkotmányszövegbeli alapja. Ebben a helyzetben az AB 2013 januárjában a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók vonatkozásában megsemmisítette a választási eljárási törvény előzetes regisztrációra vonatkozó rendelkezéseit, mert azokban a választójog indokolatlan korlátozását látta.¹⁴

A második alaptörvény-módosítás alkotmányjogi érdekessége elsősorban abban áll, hogy bár az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az előzetes választási regisztráció követelményét beemelte az Ár.-ba, azt pedig a saját részének ismert el, az AB annak tartalmát megsemmisítette, mivel az Ár.-t – az *Alaptörvény* hatálybalépéséhez nem szükséges (azaz nem átmeneti jellegű) tartalmi elemei miatt – nem ismerte el az *Alaptörvény*, azaz a hatályos alkotmányszöveg részének.

1.1.4. A HARMADIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

A kormány kezdeményezése alapján (az indítvány előterjesztője a vidékfejlesztési miniszter volt) 2012 decemberében került sor az *Alaptörvény* harmadik módosítására. Ebben az Országgyűlés felhatalmazást adott magának, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére és hasznosítására, továbbá „az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a mezőgazdasági üzemre” vonatkozó szabályokat sarkalatos törvényben állapítsa meg.

A módosítás célja az volt, hogy a sarkalatos szabályozás követelményének alkotmányba foglalásával különleges formai védelmet biztosítson a kormánytöbbség ágazati politikájának, amely a termőföld és az erdők külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozását (azaz magyar tulajdonban tartását) tűzte ki fő céljául.

¹⁰ T/8405 törvényjavaslat a választási eljárásról.

¹¹ Lásd a köztársasági elnök indítványát, www.keh.hu/pic/upload/20121206_ab_inditvany_vej.pdf.

¹² 45/2012. (XII. 29.) AB hat., ABH 2012, 347.

¹³ A határozat részletes elemzéséről lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

¹⁴ 1/2013. (I. 7.) AB hat.

1.1.5. A NEGYEDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

A 2013. április 1-jén hatályba lépett negyedik alaptörvény-módosítás volt a legkiterjedtebb változtatás, amely egyaránt tartalmazott számos szövegmódosítást, illetve kiegészítést, azaz új alkotmányos rendelkezést.¹⁵

A módosítás indokolása lényegében kitarzott az Ár. alkotmányossága mellett, hangsúlyozva, hogy az alkotmányozó hatalma arra is kiterjed, hogy „a tartalmilag egységes *Alaptörvényt* formailag két részre osztja, amelynek első részében található »törzsszöveget«, a második rész átmeneti rendelkezései követik”, továbbá az Ár. elfogadása-kor az Országgyűlés a formai követelményeket is betartotta. Mindazonáltal „tudomásul véve” az AB döntését, amellyel megsemmisítette az Ár. jelentős részét, kifejezte azt az alkotmányozói akaratot, hogy „nemcsak a megsemmisített rendelkezéseket, de az Átmeneti rendelkezések teljes tartalmát” is az *Alaptörvény* (egységes) szövegébe emelje.¹⁶ Így az eredetileg az Ár.-ban foglalt politikai nyilatkozatot – apróbb változásokkal – teljes egészében az *Alaptörvény* „Alapvetés” című fejezetének részévé tették, és számos átmeneti szabállyal egészítették ki a Záró rendelkezéseket.¹⁷

A negyedik módosítás azonban nemcsak az Ár. megsemmisített rendelkezéseit építette be az *Alaptörvény* szövegébe, hanem több más, a 2010-ben megalakult Országgyűlés által elfogadott, de az AB által korábban már ugyancsak alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezést is, továbbá néhány új elem is megjelent benne.

A módosítás meghatározta a házasság és a család alkotmányos fogalmát, ami az AB 43/2012. (XII. 20.) AB határozatát írta felül, amelyben a testület alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a család fogalmának a családok védelméről szóló törvényben foglalt meghatározását, azon az alapon, hogy az az (akkori) alkotmányszövegnél szűkebb körben ismerte el a család jogi fogalmát. A negyedik módosítás a családi kapcsolat alapjaként a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt határozta meg, így explicit módon is preferálva a hagyományosnak tekintett családmodellt minden más (például élettársi) kapcsolathoz képest.

A negyedik módosítás részletesen szabályozta az alaptörvény-módosítások eljárását, egyértelművé téve, hogy az AB az *Alaptörvény* módosításait csak formai szempontból vizsgálhatja. Jóllehet korábban sem volt alkotmányos alapja annak, hogy az AB az alkotmányozói akaratot bármilyen esetben tartalmi értelemben is felülbírálja,¹⁸ 2010 után kisebbségi véleményként több AB határozatban is felvetődött ez utóbbi lehetősége,¹⁹ és a szakirodalomban is egyre jobban terjedt az az álláspont, amely meg-

¹⁵ Az alaptörvény-módosítási javaslatot a Fidesz–KDNP parlamenti frakciójának tagjai nyújtották be.

¹⁶ T/9929 Magyarország *Alaptörvényének* negyedik módosításának indokolása.

¹⁷ A negyedik alaptörvény-módosítás mégsem tette az Ár. egészét az *Alaptörvény* részévé. Kimaradt pl. a legfőbb ügyész felhatalmazása, hogy a területileg illetékes bírósághoz képest másik bíróság előtt emelhesen vádat.

¹⁸ 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés; 290/B/2002. AB hat., ABH 2008, 1863, 1868.

¹⁹ A 61/2011. (VII. 13.) AB hat.-hoz fűzött különvéleményében Kiss László és Lévay Miklós, párhuzamos indokolásában pedig Kovács Péter (hozzá csatlakozva Bihari Mihály) tartotta ezt elképzelhetőnek [ABH 2011, 225.], míg a 45/2012. (XII. 29.) AB hat.-hoz fűzött párhuzamos véleményeikben Holló András és Stumpf István is az alkotmánymódosítások tartalmi okból való alkotmánybíróági megsemmisítésének elvi lehetősége mellett érveltek.

engedhetőnek, sőt kívánatosnak tartotta volna az AB jogkörének ilyen irányú kiterjesztését.²⁰

Miután az AB megsemmisítette a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek az egyházként való bejegyzés eljárását szabályozták, valamint amelyek megszüntették a korábbi egyházak e jogállását,²¹ a negyedik alaptörvény-módosítás felhatalmazta az Országgyűlést, hogy sarkalatos törvényben rendelkezhesen az egyházi jogállás elismeréséről. Egy másik módosítás az AB azon döntését írta felül, amely a választási eljárási törvény kampánykorlátozó rendelkezéseit semmisítette meg. Mivel az alkotmányossági vizsgálaton elbuktak a törvény azon rendelkezései, amelyek politikai reklám közlését csak ingyenesen engedélyezték a médiaszolgáltatók számára, valamint kampányidőszakban tiltották a kereskedelmi csatornákat politikai hirdetés közlésétől,²² e szabályokat szintén beemelték az *Alaptörvény* szövegébe, átírva így a korábbi alkotmányos követelményeket. A véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan az Országgyűlés a gyűlöletbeszédre vonatkozó korábbi alkotmánybírói gyakorlatot is megváltoztatta, amennyiben az *Alaptörvényben* mondta ki, hogy a „véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére”, továbbá a jogosultak számára bíróság előtt érvényesíthető jogigényt alapított a közösséget sértő véleménynyilvánítással szemben. Ugyancsak az AB egy korábbi határozatának semlegesítését jelentette a felsőoktatási hallgatók ún. „röghöz kötése”, vagyis az a rendelkezés, amely szerint az államilag finanszírozott képzés igénybe vételét törvény meghatározott időtartamú foglalkoztatáshoz, illetve vállalkozási tevékenység folytatásához kötheti, mivel a hasonló tartalmú korábbi kormányrendeletet, illetve az annak megalkotására vonatkozó törvényi felhatalmazást – igaz, csak formai okok miatt – az AB alkotmányellenesség miatt korábban megsemmisítette.²³ Egy másik alkotmánybírói határozatot²⁴ bíralt felül az alkotmányozó azzal a rendelkezéssel, amely lehetővé tette, hogy törvény vagy önkormányzati rendelet kitaltsa a hajléktalanokat a közterületekről.

A negyedik alaptörvény-módosítás több új, azaz alkotmánybírói előtörténet nélküli rendelkezést is felvett az *Alaptörvény* szövegébe. Új rendelkezés volt az az alkotmányos felhatalmazás, amit a kormány kapott a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjének – törvény keretei között – történő meghatározására, illetve gazdálkodásuk felügyeletére. A nemzetiségként való elismerés egyes eljárási feltételeit

²⁰ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon” *Közjogi Szemle* 2010/4. 4–6; DRINÓCZI Tímea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban” *JURA* 2012/1; HALMAI Gábor: „Alkotmányos alkotmányvétség” *Fundamentum* 2011/2; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: NKE KTK 2014); FRÖHLICH Johanna: „Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE uo.

²¹ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

²² 1/2013. (I. 7.) AB hat.

²³ 32/2012. (VII. 4.) AB hat.

²⁴ 38/2012. (XI. 14.) AB hat.

is az *Alaptörvényben* helyezte el. Alkotmányos megerősítést kapott az Országgyűlés elnökének jogköre, amennyiben rendészeti és fegyelmi jogköre, valamint az immár az *Alaptörvényben* is elismerést nyert Országgyűlési Őrség feletti irányítási hatásköre bekerült az alkotmányba is. További újdonságként az alaptörvény-módosítás az alkotmányszövegben szabályozta az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállását, s ennek részeként a bíróságok közötti ún. ügyáthelyezés jogosítványát.

Az új szabályozás körében a legjelentősebb változásokat az AB jogkörének korlátozása jelentette. Amint már volt róla szó, a negyedik alaptörvény-módosítás explicit módon is kimondta, hogy az AB csak formai okból vizsgálhatja az (új) *Alaptörvényt* és annak módosításait, ezen túl a normakontroll eljárásokat tekintve előírta az AB számára a kérelemhez kötöttséget, és néhány más eljárási szabályt is megállapított. A közpénzügyi törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó alaptörvényi korlátozásokat a negyedik módosítás azzal egészítette ki, hogy azokat a törvényeket, amelyek olyan időszakban születtek, amikor az államadósság összege meghaladta a GDP 50%-át, ezen időszak vonatkozásában akkor sem lehet megsemmisíteni, ha az AB hatásköri korlátozása megszűnne. Egy további rendelkezés – ideiglenes jelleggel, mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – rendkívüli pénzügyi hozzájárulás kivetésére adott felhatalmazást arra az esetre, ha „az AB, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra rendelkezésre álló összeg nem elegendő”. A rendelkezés különös sajátossága volt, hogy nem határozta meg a felhatalmazás alanyát. Az Országgyűlés AB-val szembeni pozícióját erősítette ugyanakkor az a szabály, amely – az AB hatáskör-korlátozása kapcsán – a törvényhozást hatalmazta fel arra, hogy meghatározza az államadósság, illetve a nemzeti össztermék számításának módját.

Az *Alaptörvény* e módosítása újból megerősítette a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai, valamint az adatvédelmi biztos megbízatásának megszüntetését (illetve más tisztségviselők mandátumának folyamatosságát). Végül számos szövegpontosítást (első alkalommal még a Nemzeti hitvallásra vonatkozóan is) és hatályba léptetési szabályt is tartalmazott.

A negyedik alaptörvény-módosítás ismét felizzította az alkotmányosság magyarországi helyzetével kapcsolatos vitákat itthon²⁵ és külföldön²⁶ egyaránt. Egyes hazai jogvédő szervezetek, valamint számos külföldi nyilatkozat és sajtócikk azt az alkotmányosságra mért „végső csapásnak” tekintette.²⁷ A módosítást az alapvető jogok biztosa megtámadta az AB-nál, amely azonban a negyedik alaptörvény-módosítás közjogi érvénytelenség miatti megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.²⁸

²⁵ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Amicus brief a velencei bizottságnak az alaptörvény negyedik módosításáról” *Fundamentum* 2013/3.

²⁶ Venice Commission: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012. Opinion 720/2013.

²⁷ Lásd pl. Eötvös Károly Intézet: *Negyedik Alaptörvény-módosítás: Nyílt levél a kormánypárti képviselőknek*, www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=575.

²⁸ 12/2013. (V. 24.) AB hat. Lásd ehhez VINCZE Attila: „Az AB határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja” *Jogesetek Magyarázata* 2013/3.

1.1.6. AZ ÖTÖDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

Részben a negyedik alaptörvény-módosítást ért nemzetközi kritikák inspirálhatták az ötödik alaptörvény-módosításra irányuló javaslatot, amelyet a kormány nevében Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtott be az Országgyűlésnek 2013 júniusában. A parlament azonban csak az őszi ülészakán tárgyalta meg és fogadta el az alkotmány legújabb módosítását, amelyet a kormány időközben néhány új elemmel is kiegészített.

Az indítvány indokolása szerint a negyedik alaptörvény-módosításról szóló AB határozat „eredményeképpen Magyarországon az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult”. Ugyanakkor annak érdekében, „hogyan az alkotmányos viták a nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban is nyugvópontra jussanak”, illetve „hogyan egyes alkotmányos kérdések a továbbiakban ne szolgálhassanak ürügyként Magyarország elleni támadásokhoz”, néhány, inkább technikai változtatást eszközölt az alkotmány-szövegben. Egyrészt ismét megerősítették a törvényhozás felhatalmazását, hogy sarkalatos törvényben határozza meg a vallási közösségek szervezeti formáját, s – többféle módon is – ismét megerősítette a különböző vallási közösségek közötti különbségtétel lehetőségének alaptörvényi elvét, bevezetve a „bevett egyházak” fogalmát, amelyek számára „az állam sajátos jogosultságokat biztosít”. A nemzetközi tiltakozások és bírálatok hatására az *Alaptörvény* e módosítása implicit módon a kereskedelmi csatornáknak is megengedte, hogy választási kampányidőszakban politikai hirdetéseket közöljenek, de ezt oly módon tette, hogy az eredeti elképzelés – a kampány korlátozása a közszolgálati médiumokra – érvényesülhessen; a politikai hirdetések közlését ugyanis „kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett” engedte meg.

Úgyszintén a nemzetközi kritikák hatására – a javaslat indokolása szerint „az Európai Bizottság megkeresésére” – megszűnt az OBH elnökének ügyáthelyezési jogköre. Szintén eltörölték azt a rendelkezést, amely szerint rendkívüli pénzügyi hozzájárulás vehető ki, ha a költségvetés egyensúlyát nemzetközi bíróság vagy az AB valamely döntésének hatása veszélyeztetné.

Végül az ötödik alaptörvény-módosítás biztosított lehetőséget a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének már korábban is tervezett összevonására, miután úgy rendelkezett, hogy „[a] Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét”.

1.1.7. EGYÉB (SIKERTELEN) ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÓ JAVASLATOK

Megjegyzendő, hogy 2012 és 2013 folyamán több más alaptörvény-módosító javaslatot is benyújtottak az Országgyűlésnek;²⁹ különösen az ellenzéki pártok voltak aktívak ebben, indítványaik a kormánypárti módosításokhoz hasonlóan általában aktuálpolitikai követelések *Alaptörvény*be foglalására irányultak. Így például a Jobbik lusztráció-

²⁹ Az *Alaptörvény* hatálybalépésétől (2012. január 1.) 2015. december 31-ig összesen 37 alaptörvény-módosító javaslatot nyújtottak be az OGY-hez (az Ár. elfogadására, ill. módosításaira tett javaslatokkal együtt).

ós javaslatot nyújtott be (vagyis a rendszerváltás előtt szerepet vállalt személyek köztiszségekből való kizárását javasolta),³⁰ lehetővé tette volna a parlamenti képviselők visszahívását,³¹ az *Alaptörvény*ben tiltotta volna be a meleg-felvonulásokat,³² megengedte volna országos népszavazás tartását nemzetközi szerződés megszüntetéséről,³³ nemzeti értékkel nyilvánította volna, s ilyenként különleges védelemben részesítette volna az *Alaptörvény* nemzeti jelképei mellett – egyebek között – a Székely himnuszot, a székely zászlót, az árpádsávot, a Szent Jobbot, a turult, a Csodaszarvast, a Boldogasszony anyánk kezdetű éneket és a rovásírást.³⁴ Az LMP az *Alaptörvény* elfogadását, illetve módosítását kötelező országos népszavazás általi megerősítéshez kötötte volna, átlátható kampányfinanszírozást javasolt,³⁵ s több jogállami garanciát kívánt beemelni az *Alaptörvény*be (például a visszamenőleges hatályú jogalkotás kifejezett tilalmát, vagy a pártfinanszírozás nyilvános ellenőrizhetőségét).³⁶

Több módosító javaslatot nyújtottak be a köztársasági elnök jogállásával kapcsolatban is: Szili Katalin független képviselő,³⁷ valamint a Jobbik a közvetlen elnökválasztást iktatta volna az *Alaptörvény*be,³⁸ az MSZP pedig alkotmányos lehetőséget kívánt biztosítani a köztársasági elnök országos népszavazással történő visszahívása számára.³⁹

Az *Alaptörvény* eddigi változásait összefoglalva egyet lehet érteni azzal az értékeléssel, amely szerint a módosítások nem követtek semmilyen koherens alkotmányos vagy politikai eszmét vagy doktrínát, hanem azok napi politikai érdekeket szolgáltak.⁴⁰

1.2. AZ ALAPTÖRVÉNY A NEMZETKÖZI ÉS A HAZAI POLITIKAI ÉS SZAKMAI DISKURZUSBAN

Jóllehet az európai országok mintegy kétharmadában a hatályos alkotmány az utolsó huszonöt évben született, az alkotmányozás – kiváltképp, ha teljesen új alkotmány elfogadásáról van szó – mindig nagy figyelmet kelt, nemcsak az érintett államban, hanem nemzetközileg is. Ez utóbbi nem meglepő, hiszen az Európai Unió, illetve jog-

³⁰ T/4887 Magyarország *Alaptörvényének* módosítása. (Az alaptörvény-módosító javaslatok esetében az első szám az indítvány parlamenti irományszáma.)

³¹ T/12952 Az országgyűlési képviselők visszahívhatóságának megteremtése érdekében Magyarország *Alaptörvényének* hatodik módosítása.

³² T/6719 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról.

³³ T/5893 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról.

³⁴ T/10484 Magyarország *Alaptörvényének* ötödik módosítása. A „székely-magyar rovásírás” védelméről szóló a párt T/7015 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról szóló alaptörvény-módosító javaslat is.

³⁵ T/10265 Magyarország *Alaptörvényének* akárhányadik módosítása.

³⁶ T/8988 Magyarország *Alaptörvényének* módosítása.

³⁷ T/6671 Magyarország *Alaptörvényének* módosításáról a köztársasági elnök közvetlen választása tárgyában.

³⁸ T/6611 Magyarország *Alaptörvényének* 1. számú módosításáról.

³⁹ T/5622 Magyarország *Alaptörvénye* első módosítása.

⁴⁰ KÖRÖSÉNYI (4. l.) 97, 103; Pál SONNEVEND – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary in Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Oxford – Portland Hart 2015) 108.

elődjének történetében ez csak igen ritkán fordult elő eddig (korábban csak kétszer: az 1958. évi francia, illetve a 2000. évi finn alkotmány elfogadásával). Mégis, az európai szintén a kommunista rendszerek bukása utáni közép- és kelet-európai országok alkotmányozási hullámát követően jobbra csak modernizációs célú alkotmányozás történt, vagyis egynemely közjogi rendszer olyan megújítása, amely rendszerint figyelembe vette a modern konstitucionalizmus újabb vívmányait. A magyar alkotmányozás azonban – az *Alaptörvény* előkészítésének módja, valamint számos tartalmi eleme, végül a keretei között kialakult alkotmányos gyakorlat miatt – nem csupán jelentős figyelmet, hanem szokatlanul erős kritikákat is kapott idehaza és külföldön egyaránt.

A bírálatok közül a legnagyobb hangsúlyt az európai uniós intézmények által megfogalmazott kritikák kapták. Ez nem is meglepő, hiszen az EU szervei függetlenek a hazai belpolitika szereplőitől, illetve semleges pozíciót foglaltak el a hazai politikai vitákban; értékeléseik az EU-jog külső és objektív mércéihez igazodnak, végül pedig elvileg külső kényszert is alkalmazhatnak Magyarországgal szemben, azaz véleményüknek tényleges következményei lehetnek. Mindazonáltal az EU felől érkező kritikák között is egyaránt előfordultak jogi és politikai jellegű bírálatok, annak megfelelően, hogy azokat milyen típusú intézmények címezték.

A politikai típusú bírálatok közül kiemelhetők az Európai Parlament egyes határozatai,⁴¹ az ún. Tavares-jelentés,⁴² valamint a liberális pártfrakció kezdeményezése az Európai Uniót alapító Maastrichti Szerződés (EUSZ) (mai) 7. cikkének Magyarországgal szembeni alkalmazása érdekében. Ezek a kritikák – függetlenül megalapozottságuktól⁴³ – az EU politikai dimenziójában fogalmazódtak meg, illetve kerültek napirendre, s ehhez hasonlóan Magyarországon is a belpolitikai diskurzus részévé váltak. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az *Alaptörvénnyel* szemben felmerült politikai természetű kritikák újdonságot jelentettek abban az értelemben, hogy több szempontból is kétségbe vonták egy tagállam alkotmányának, illetve alkotmányos gyakorlatának összhangját az EU alapértékeivel, amelyeket az EUSZ 2. cikke tartalmaz.

Ami az uniós intézmények *Alaptörvénnyel* kapcsolatos jogi, illetve szakmai jellegű jelzéseit illeti, azok közül különösen az Európai Bizottság fellépésének volt jelentősége. 2011 folyamán az Európai Bizottság – saját megfogalmazása szerint – kiemelt figyelemmel kísérte a magyarországi helyzetet, mivel úgy találta, hogy az *Alaptörvény* végrehajtása jegyében elfogadott sarkalatos törvények több vonatkozásban is ellentétesek voltak az EU-joggal.⁴⁴ Az év során az Európai Bizottság több informális levélben kérte a magyar kormány álláspontját egyes törvényekkel kapcsolatban, amely valójában a EUSZ 258. cikke szerinti kötelességzegési eljárás szokásos része. Minthogy a jogállamisággal kapcsolatos ügyekben ez az informális egyez-

⁴¹ Lásd pl. *European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, A7-0229/2013. AB-AF.

⁴² *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, Parliament resolution of 16 February 2012, 2012/2130(INI).

⁴³ Az Európai Parlament határozatai, ill. a Tavares-jelentés nagymértékben támaszkodtak a Velencei Bizottság jelentéseinek megállapításaira, s többnyire a magyarországi sarkalatos jogalkotás alapos ismeretéről tanúskodtak. Jelentős hazai visszhangot politikai jellegű értékeléseik váltottak ki.

⁴⁴ European Commission: *Statement of the European Commission on the Situation in Hungary on 11 January 2012*. MEMO/12/9. Lásd europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-9_en.htm.

tetés nem járt sikerrel, az Európai Bizottság 2012-ben három ügyben is az Európai Bírósághoz (EuB) fordult. Jóllehet mindhárom ügy – a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák kötelező nyugdíjkorhatárának 70-ről 62 évre való csökkentése, valamint a „nemzeti adatvédelmi hatóság függetlenségének” kérdése – a vonatkozó sarkalatos törvények egyes rendelkezéseivel volt kapcsolatos, azokat az Európai Bizottság az *Alaptörvény* végrehajtásának tekintette, illetve egyes rendelkezések – mint például a parlamenti adatvédelmi ombudsman tisztségének felváltása egy autonóm közigazgatási szervvel, s ennek nyomán az országgyűlési biztos megbízatásának megszüntetése – közvetlenül az *Alaptörvényen* alapultak. Így az Európai Bizottság által megfogalmazott észrevételek, illetve kritikák egyben az *Alaptörvény* érintett rendelkezéseire is kiterjedtek.

Az Európai Bizottság által felvetett problémák, illetve a fent említett ügyekben megindított kötelezettségszegési eljárások sajátossága ugyancsak az volt, hogy azok a jogállamisággal kapcsolatos kifogások voltak, ami kivételesnek tekinthető az Európai Unió történetében. Az Európai Bizottság által a tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárásokra ugyanis szinte kivétel nélkül olyan szakpolitikai viták kapcsán kerül sor, amikor egy tagállam elmulasztja az uniós jog megfelelő átvételét vagy alkalmazását. Bár a sarkalatos törvények kapcsán az Európai Bizottság fellépésének mérlege vegyes volt,⁴⁵ az *Alaptörvényt* nem módosították az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy az EuB állásfoglalásai vagy döntései miatt, illetve azoknak megfelelően.

Az *Alaptörvényt* ért nemzetközi bírálatok másik fő forrása az Európa Tanács kerekei között működő Velencei Bizottság volt. A testülettől először még a kormány (illetve nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter) kért szakvéleményt az új *Alaptörvény* előkészítésével kapcsolatos kérdésekről.⁴⁶ Az új magyar alkotmányról szóló átfogó jelentés elkészítését azonban már az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoringbizottsága kezdeményezte még az *Alaptörvény* elfogadása előtt. A Velencei Bizottság véleménye, miközben méltányolta az új alkotmányban a közös európai értékek és standardok követésének szándékát az alapjogok alkotmányos szabályozása kapcsán, és megállapította a korábbi állam- és kormányforma fenntartását, számos aggodalmat, illetve bírálatot tartalmazott lényegében véve az *Alaptörvény* valamennyi fejezete tekintetében.⁴⁷ A Velencei Bizottság több vonatkozásban a demokrácia működését veszélyeztető szabályozást, illetve kockázatot azonosított,⁴⁸ sőt

⁴⁵ A Magyar Nemzeti Bank vonatkozásában az eljárás egyeztetési szakaszában a felek megállapodásra jutottak, így a Bizottság nem fordult az Európai Bírósághoz. A bírák kényszernyugdíjazása ügyében a luxemburgi bíróság elmarasztalta Magyarországot [286/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet], de az érintett bírák nem nyertek tényleges jogorvoslatot, mint ahogy egyikük sem kapta vissza korábbi tisztségét. Az adatvédelmi ombudsman idő előtti felmentésével Magyarország az Európai Bíróság ítélete szerint ugyancsak megsértette az európai uniós jogot [288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet].

⁴⁶ Venice Commission: *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)001, Opinion 614/2011.

⁴⁷ Venice Commission: *Opinion on the New Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Opinion 621/2011.

⁴⁸ Így pl. a közpolitikai szabályozási tárgyakra vonatkozó kétharmados törvényhozási követelmény, vagy a Költségvetési Tanács szerepkörét illetően.

néhány esetben kifejezetten az európai követelményekkel ellentétes rendelkezésekre hívta fel a figyelmet.⁴⁹ A testület már ebben a jelentésében nyilvánvalóvá tette, hogy figyelemmel fogja kísérni az *Alaptörvény* alapján meghozandó sarkalatos törvényhozás folyamatát. A későbbiekben ennek megfelelően is járt el, s – egyebek között – a bírák jogállására,⁵⁰ az egyházak jogállására és a lelkiismereti és vallásszabadságra,⁵¹ a választási rendszerre,⁵² valamint az AB jogállására⁵³ vonatkozó jelentéseinek bírálati arról tanúskodnak, hogy az *Alaptörvényről* szóló véleményében megállapított kockázatok egy része megvalósult. A Velencei Bizottság újabb átfogó jelentést készített a negyedik alaptörvény-módosításról, amelyben minden korábbinál élesebben bírálta a magyarországi alkotmányozást, arra a következtetésre jutva, hogy az *Alaptörvény* e módosításai „rendszeresen akadályozzák” a közhatalom alkotmányos kontrollját, és azok egy része ellentétes az európai standardokkal. A Velencei Bizottság bírálta azt az alkotmányozási gyakorlatot, amely a korábban alaptörvény-ellenesnek bizonyult törvényi rendelkezéseket beemelte az *Alaptörvény* szövegébe, így kerülve el az alkotmányossági felülvizsgálatot. Számos más kritika mellett a Bizottság úgy vélte, hogy az AB szerepének csökkentése veszélyezteti a hatalommegosztás elvét, az alapjogok védelmét és a jogállamiságot.⁵⁴ A Velencei Bizottság is csak egyes sarkalatos törvények esetében tudott – csupán néhány kevésbé lényeges – változást elérni, az *Alaptörvény* azonban e bírálatok hatására egyszer sem módosult.

Az európai integrációs intézmények mellett számos más nemzetközi – elsősorban emberi jogi – szervezet adott ki az *Alaptörvény*, illetve a negyedik alaptörvény-módosítás egyes rendelkezéseit bíráló állásfoglalást, így az Amnesty International,⁵⁵ vagy a Human Rights Watch.⁵⁶

Az *Alaptörvény* megítélése a hazai alkotmányjogi diskurzusban kezdettől fogva alapvetően negatív volt.⁵⁷ A szakmai reakciók túlnyomó többsége kritikusan viszo-

⁴⁹ Mint pl. a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés alkotmányos engedélyezése esetében.

⁵⁰ Venice Commission: *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary*, CDL-AD(2012)001, Opinion 663/2012.

⁵¹ Venice Commission: *Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary*, CDL-AD(2012)004, Opinion 664/2012.

⁵² Venice Commission/Council for Democratic Elections: Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary, CDL-REF(2014)037, Opinion 662/2012.

⁵³ Venice Commission: *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, CDL-AD(2012)009, Opinion 665/2012.

⁵⁴ Venice Commission: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, Opinion 720/013.

⁵⁵ *Amnesty International Public Statement*. AI Index: EUR 27/006/2011. 20 April 2011; *Amnesty International's Concerns about the Fourth Amendment to Hungary's Fundamental Law*, Amnesty International European Institutions Office, March 2013.

⁵⁶ *Wrong Direction on Rights Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*, Human Rights Watch, 2013.

⁵⁷ Az *Alaptörvényről* szóló hazai szakmai diskurzus bemutatására, ill. jellemzésére lásd Tóth Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról* (Budapest: Gondolat 2014); JAKAB András: „A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 184–188; SZENTE Zoltán: „Az Alaptörvény és az alkotmányos változások szakmai és tudományos reflexiói 2010 után” *Fundamentum* 2015/2-3.

nyult az alkotmányozás folyamatához és végeredményéhez.⁵⁸ A bírálatok egy része a változások teljes elutasítására irányult, s egyaránt kiterjedt az új alkotmány elfogadásának módjára, illetve az alkotmányfejlődés általános irányára és számos konkrét megoldására,⁵⁹ majd módosításaira⁶⁰ is. Sok bírálat született az *Alaptörvény* valamely részére vagy egy-egy intézményére, vagy jellemzőjére vonatkozóan.⁶¹ Egy részük teoretikus alapon állt,⁶² míg mások a korábbi *Alkotmányt* tekintették abszolút viszonyítási pontnak az *Alaptörvény* rendelkezéseinek megítélésakor.⁶³ A szakmai közvéleményben csak szórványosan fordultak elő olyan kísérletek, amelyek explicit célja az *Alaptörvény* vagy módosításainak⁶⁴ igazolása, vagy a bírálatokkal szembeni védelem volt,⁶⁵ míg többen az *Alaptörvény* „kreatív” értelmezésével, az alapvető európai alkotmányos standardokkal való összhangra utalással igyekeztek megoldást vagy választ találni a bírálatok által felvetett alkotmányossági problémákra.⁶⁶ Az *Alaptörvény* körüli szakmai diskurzussal kapcsolatban megemlíthető még az alkotmánymódosítások alkotmánybírói (tartalmi) felülvizsgálhatóságával kapcsolatos vita⁶⁷ (amely azonban az ezt explicit módon kizáró negyedik alaptörvény-módo-

⁵⁸ Lásd pl. ARATÓ András – HALMAI Gábor – KIS János: „Vélemény Magyarország alaptörvényéről” *Élet és Irodalom* 2011/26. I.; KIS János: „Alkotmányozás – mi végre? I–III.” *Élet és Irodalom* 2011. március 25., április 1. és április 8.; BÁNKUTI (25. lj.). 5–34.

⁵⁹ Jan-Werner MÜLLER: „The Hungarian Tragedy” *Dissent* 2011/Spring, 5–11; Kriszta KOVÁCS – Gábor ATTILA TÓTH: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/2; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Disabling the Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3; István POGÁNY: „The Crisis of Democracy in East Central Europe: The ‘New Constitutionalism’ in Hungary” *European Public Law* 2013/2. 341–367; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions” in Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: CEU Press 2012) 237–268.

⁶⁰ LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLYI Katalin: „Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról” *Közjogi Szemle* 2012/2; BÁNKUTI (25. lj.); Vörös Imre: „Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosításai után: az AB döntése, a Velencei Bizottság és az Európai Parlament állásfoglalásai után” *Fundamentum* 2013/3.

⁶¹ Csak példaként lásd KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az egységes magyar nemzet és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2; SZENTE Zoltán: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3; PAP András László: „Az Alaptörvény preferenciáiról” *Magyar Jog* 2014/12; de jó példái ennek a Tóth (59. lj.) egyes fejezetei.

⁶² Így pl. Tóth (57. lj.).

⁶³ Mint pl. MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány* (Budapest: L’Harmattan – Eötvös Károly Intézet 2011); SÓLYOM László: „The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary” in BOGDANDY–SONNEVEND (40. lj.).

⁶⁴ A magyar kormány felkérésére neves külföldi jogtudósok által készített szakértői tanulmányt – kimondva-kimondatlanul – a Velencei Bizottság egyik kritikus jelentésére adott válasznak szántak. Francis DELPÉREÉ – Pierre DELVOLVÉ – Eivind SMITH: *Opinion on the Fourth Amendment of the Constitution of Hungary*, www.kormany.hu/download/d/e0/e0000/Traduc%20-%20opinion%20on%204th%20amendment.pdf.

⁶⁵ Lásd pl. LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS ZS. VARGA (szerk.): *The Basic Law of Hungary A First Commentary* (Dublin: Clarus Press – National Institute of Public Administration 2012); TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

⁶⁶ Lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011); ANDRÁS JAKAB – Pál SONNEVEND: „Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2012/72.

⁶⁷ Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata mellett lásd pl. CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (20.

sítás után elcsendesült), valamint az ún. „politikai alkotmányosság” körül kialakuló diskusszió, miután néhány elemző az angolszász szakirodalomból kölcsönvett teóriát átvéve a magyarországi közjogi változásokban – elsősorban a parlamenti többség és az AB közti korábbi hatalmi egyensúly felbillenésében –, az *Alaptörvény* és az utóbbi évek alkotmányfejlődésének egyfajta legitimációs kísérleteként, csupán az alkotmányosság egy új (többségelvű) értelmezésének győzelmét látta.⁶⁸ Ez utóbbi két témakörtől eltekintve azonban a szakmai közélet szereplői többnyire nem reflektáltak egymás érveire közvetlenül, még ha nyilvánvalóan szembenálló nézetekről volt is szó.⁶⁹

1.3. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRVÉNYESÜLÉSE

1.3.1. AZ ÁLLAMSZERVEZET MŰKÖDÉSE

Annak ellenére, hogy az *Alaptörvény* államszerkezeti rendszere alapvetően nem változott a korábbi alkotmányéhoz képest, a hatalommegosztás mechanizmusai, a közhatalmi szervek közti egyensúly lényegesen megváltozott a 2010. évi választásokat megelőző állapothoz viszonyítva. A legjelentősebb változás a végrehajtó hatalom megerősödése, sőt dominánssá válása volt a többi hatalmi ággal, különösen a politikai értelemben „semleges”, ellenőrző funkciójú közhatalmi szervekkel szemben.

1.3.1.1. A VÉGREHAJTÓ ÉS A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM VISZONYA

A kormány meghatározó befolyása a törvényhozó hatalom vonatkozásában ugyan nem volt új jelenség a rendszerváltás utáni Magyarországon, ahol a parlament működését mindig is az erős pártfegyelem és a kormány túlsúlya jellemezte, ám a törvényhozási többség kormány általi politikai irányítása korlátlanra vált, s részben vagy teljesen új hatalomgyakorlási mechanizmusokon keresztül is érvényesült. Gyakorivá, illetve bevetté vált például a kormány előterjesztéseinek egyéni képviselői indítványok

lj.); HALMAI (20. lj.); GÁRDOS-OROSZ (20. lj.); PETRÉTEI József: „Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (20. lj.); FRÖHLICH (20. lj.). A szkeptikus álláspontra lásd pl. Herbert KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” *Közjogi Szemle* 2013/4; SZENTE Zoltán: „Az »alkotmányellenes alkotmánymódosítás« és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban” *Közjogi Szemle* 2014/3.

⁶⁸ PÓCZA Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban” *Kommentár* 2012/5; ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 2013/3. Bírálataira lásd Kovács Ágnes: „A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az AB gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján?” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).

⁶⁹ Mint pl. azzal kapcsolatban, hogy az *Alaptörvény* mennyire felel meg az európai konstitucionalizmus értékeinek: a szkeptikus álláspontra lásd pl. CHRONOWSKI Nóra: „Az Alaptörvény európai mérlegen” *Fundamentum* 2011/2, ezzel szemben: KUKORELLI István: „Az Alaptörvény és az Európai Unió” *Pro Publico Bono* 2013/1. Eltérő nézetek születtek arról is, hogy az *Alaptörvény* egyes hiányosságai, problémái mennyire ellensúlyozhatók alkotmányértelmezés útján. Amíg ennek lehetőségeiről Jakab András külön könyvet írt [JAKAB (66. lj.)], az ellentétes álláspontra lásd „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” Tóth Gábor alkotmányjogással Súlyom Péter beszélget” *Fundamentum* 2012/4.

útján való parlament elé terjesztése, és a hagyományosan ellenzéki eszköz, az interpelláció kormánypárti képviselők által való alkalmazása. A kormánypártok kétharmados parlamenti többsége mellett az *Alaptörvény*, illetve a parlamenti házszabályok nem voltak képesek az ellenzéki jogok korábbi szintjének biztosítására. A 2010–2014 közötti parlamenti ciklusban például egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság sem jöhetett létre, s a kormánytöbbség az ellenzéki pártokkal való érdemi egyeztetés, illetve együttműködés nélkül gyakorolta az Országgyűlés személyi (választási) jogköreit.

A 2012–2014 között megújított házszabályok⁷⁰ lényegében véve lehetőséget teremtettek a folyamatos, rendkívüli törvényalkotásra, amely az európai alkotmányos demokráciákban szokatlan sebességű és mennyiségű törvényhozást eredményezett.

Jóllehet az *Alaptörvény* törvényhozó hatalomra vonatkozó rendelkezései alig térnek el az Európában megszokott alkotmányos szabályoktól, a parlament működése Magyarországon számos egyedi sajátosságot mutat: ez az egyetlen európai törvényhozás, amelynek nincs jogköre a törvényjavaslatok részletes tárgyalására; Európában ez az egyetlen olyan parlament, amelynek költségvetési jogköre egy nem választott szerv (a Költségvetési Tanács) által korlátozott; az egész kontinensen itt a legrövidebb a törvények átfutási ideje, s alighanem a legrövidebb az új törvények élettartama.

Összességében az *Alaptörvény* alapján kialakult alkotmányos gyakorlatot e területen az jellemzi leginkább, hogy a törvényhozás e sok tekintetben rendkívüli működési sajátosságai nem minősülnek alkotmányellenesnek, vagyis beleférnek az *Alaptörvény* keretei közé.

1.3.1.2. A VÉGREHAJTÓ HATALOM VISZONYA MÁS HATALMI ÁGAKKAL ÉS KÖZHATALMI SZERVEKKEL

Az *Alaptörvény* rendszerében a kormány nemcsak az Országgyűléssel szemben rendelkezik meghatározó befolyással, hanem más hatalmi ágakkal, köztük az ún. „semleges” vagy „ellenőrző” közhatalmi szervekkel – így az AB-val, a bíróságokkal, az ügyészséggel, a Magyar Nemzeti Bankkal, az alapvető jogok biztosával, illetve az önkormányzatokkal – kapcsolatban is. Igaz ugyan, hogy éppen a viszonylag csekély változások miatt ez elvileg nem az alkotmányos szabályozás, hanem a politikai konstelláció (a kormánykoalíció hosszú, csaknem öt évig fennálló kétharmados parlamenti többsége) következménye volt. Csakhogy az alkotmányozó (a valóságban a parlamentben minősített többséggel rendelkező kormánypártok) már e parlamenti erőviszonyok ismeretében határozta meg az alkotmányozáshoz, a semleges jogállású közjogi méltóságok, illetve közhatalmi szervek megválasztásához, illetve a sarkalatos törvények elfogadásához szükséges minősített többségi követelményeket. S mint-hogy az alkotmányozás folyamata a legkevésbé sem a konkrét helytől és időtől (vagyis a politikai erőviszonyoktól) függetlenül ment végbe, tudatos alkotmányozói paradigmaváltásnak tekinthető, hogy a minősített többségi követelmény funkciója már nem

⁷⁰ Lásd az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.*-t és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY hat.-ot.

a kormánypártok és az ellenzék közötti konszenzuskényszer volt, hanem a 2010-es politikai helyzetből a kormányzati többség számára következő előnyök tartóssá tétele, „bebetonozása”. Az *Alaptörvény* államszervezeti részének számos jellemzője ennek a szándéknak rendelődött alá. Így a korábbi minősített többségi követelmények megerősítése (ahelyett, hogy a konszenzuskényszerhez szükséges szigorúbb eljárási feltételeket írt volna elő az *Alaptörvény*), néhány korábbi közjogi tisztségviselő (az adatvédelmi ombudsman, a Legfelsőbb Bíróság elnöke) megbízási idejének megszakítása, valamint a kormánytöbbség által megválasztott új tisztségviselők hivatali idejének az európai alkotmányos gyakorlatban szokatlan időtartamú meghosszabbítása (kilenc, illetve tizenkét évre, az alkotmánybírák felső korhatárának eltörlése) mind-mind ezt a célt szolgálta. Így a kormánytöbbség képes volt arra, hogy hosszú időre saját bizalmasaival töltsen fel a közhatalmi szerveket, illetve töltsen be a legfontosabb közjogi tisztségeket, s ezáltal biztosítsa befolyását. 2015 végén ilyen módon a kormánypártokhoz politikailag lojálisnak tekinthetők valamennyi hatalmi ág vezető tisztségviselői, ideértve a köztársasági elnököt, a legfőbb ügyészt, az Országos Bírósági Hivatal elnökét, az alapvető jogok biztosát, az Állami Számvevőszék elnökét, a Magyar Nemzeti Bank elnökét és Monetáris Tanácsának többségét, az AB és a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak többségét, a Költségvetési Tanácsot és a közigazgatás autonóm jogállású szerveinek vezető tisztségeit, így például a Gazdasági Versenyhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Közbeszerzések Tanácsának vezető pozícióit. Az *Alaptörvény*ben meghatározott közhatalom-gyakorlást 2012 és 2015 között alapvetően befolyásolta, hogy e szervek működése nem jelentett tényleges ellensúlyt a végrehajtó hatalommal szemben, ugyanakkor feltételezhető, hogy ugyanezek a szervek és tisztségviselők egy más összetételű kormánytöbbség ellen – éppen politikai elkötelezettségük miatt – hatékonyan tudnának fellépni.

A kormánytöbbség nemcsak azáltal volt képes befolyásolni az összes hatalmi ág működését, hogy saját jelöltjeivel töltötte be azok vezető tisztségeit, hanem az új alkotmányos és sarkalatos szabályok meghatározásán keresztül is, amire épp az *Alaptörvény* teremtett lehetőséget.

Az *Alaptörvény* például – véglegesítve egy 2010-es alkotmánymódosítás által bevezetett hatáskörváltozást – maga korlátozta az AB normakontroll-jogkörét, amennyiben a közpénzügyi törvények vonatkozásában kizárta az alkotmányossági felülvizsgálatot, az egész kontinensen egyedülálló módon elvi lehetőséget teremtve az alkotmányellenes pénzügyi és költségvetési törvényalkotásra. A negyedik alaptörvény-módosítás előírta továbbá, hogy az *Alaptörvény* hatálybalépése előtt született alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. Jóllehet ez a szabály nem zárta ki, hogy az AB döntései során továbbra is hivatkozzon korábbi határozataira – kiváltképp, ha az alapul vett alaptörvényi rendelkezés szövege nem változott a korábbi alkotmányéhoz képest –, e rendelkezés nyilvánvaló célja az volt, hogy korábbi értelmezési gyakorlatának megváltoztatására ösztönözze az AB-t.⁷¹

⁷¹ Miatán az AB 22/2012. (V. 11.) AB hat.-ában nem találta magától értetődőnek, hogy az *Alaptörvény* hatálybalépése miatt figyelmen kívül hagyja saját korábbi értelmezési gyakorlatát. Részletesen lásd erről ANTAL Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a korábbi gyakorlatának érvényességéről: megdönthető vélelem az Alkotmányon alapuló gyakorlat mellett” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2; és ERDŐS Csaba:

A direkt politikai célok alkotmánybeli „megtámogatása” mellett lényegében elsikadt az *Alaptörvény* néhány érdemi újítása. A hatalmi ágak elválasztása például immár az alkotmányszövegben is megjelent, ám az említett viszonyok közepette ennek semmilyen gyakorlati jelentősége nem volt, ahogyan az olyan változtatásoknak sem, mint a helyi önkormányzatok fogalmának pontosítása.⁷²

1.3.2. ALAPJOGOK

Az államszervezetre vonatkozó alkotmányos szabályokhoz hasonlóan az *Alaptörvény* az alapjogok tekintetében sem hozott alapvető változásokat. Újításként – ahogyan az *Alaptörvény* eredeti tervezetének indokolása fogalmaz az Európai Unió Alapjogi Kartájának „figyelembevételével” – néhány új jog is alapjogként jelent meg az alkotmányszövegben, mint az „emberi egyedmásolás” tilalma, továbbá a *Szabadság és felelősség* című, az alapvető jogokra vonatkozó rész elejére bekerült, és ezáltal – Európában kivételes módon – szövegbeli elismerést nyert, az AB gyakorlatából átvett szükségességi-arányossági teszt mint az alapjog-korlátozás általános követelmény-rendszere. Az *Alaptörvénybe* bekerült továbbá néhány olyan általános rendelkezés, amelyek elvileg az alapjogok értelmezését a korábbi, sokak által individualista-liberális eszmei környezetből egy alapvetően közösségelvű, konzervatív ideológiai dimenzióba helyezték. Így sokan úgy értékelték a Nemzeti hitvallást, továbbá több más rendelkezés szellemiségét, mint amelyek szerint az alapjogok gyakorlása feltételezi az állampolgári, illetve a közösséggel szemben fennálló kötelezettségek teljesítését.

Az *Alaptörvényt* megszületése után számos olyan bírálat is érte, amelyek szerint az új alkotmányos szabályozás nyomán megnőtt annak a veszélye, hogy – a korábbi helyzethez képest – jelentősen csökken az alapjogok védelmi szintje. Néhány vonatkozásban az előre jelzett kockázatok nem teljesedtek ki, így például nem szigorodott az abortusz szabályozása. A korábbi bírálatok azonban sok tekintetben indokoltnak bizonyultak, amennyiben számos alapjog terjedelme, illetve a jogvédelem szintje csökkent.

Ennek egyik legnyilvánvalóbb területe a lelkiismereti és vallásszabadság volt, miután a 2011-es (első) egyházügyi törvény⁷³ több mint háromszáz vallási felekezetet fosztott meg egyházi jogállásától, amelyet még az 1990. évi IV. tv. alapján vettek nyilvántartásba. Így e vallási közösségek egyesületté minősültek vissza, és értelemszerűen elveszítették az egyházi jogálláshoz kötődő korábbi kedvezményeiket anélkül, hogy ezzel szemben jogorvoslati lehetőségük lett volna. Mivel az Országgyűlés a korábbi egyházak közül először csak tizennégy, később további tizenhárom felekezetnek biztosított egyházi jogállást, a szabályozás törvényesítette a vallási közösségek közötti különbségtétel lehetőségét. Bár ezt a törvényt az AB közjogi érvénytelenség miatt

„Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (20. l.).

⁷² Az *Alaptörvény* elhagyta az önkormányzás sajátos, tisztázatlan tartalmú kollektív jogi felfogását, amely a korábbi Alkotmányban szerepelt. Más kérdés, hogy a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.* – az *Alaptörvény* definíciójával szemben – visszahozta a korábbi megfogalmazást (a „helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való joga”-ként határozva meg az önkormányzatokat).

⁷³ Az *egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. tv.*

még 2011 decemberében megsemmisítette,⁷⁴ az új törvény⁷⁵ hasonló szabályozást tartalmazott,⁷⁶ de a helyzet azt követően sem változott, hogy ezt is – immár tartalmi okokból – megsemmisítették,⁷⁷ miután, mint láttuk, a negyedik alaptörvény-módosítás mind az Országgyűlés döntési jogkörét, mind a vallási felekezetek közötti különbségtétel lehetőségét beemelte az alkotmányba.⁷⁸ A vallási közösségek eltérő kezelésén eddig (2015 végéig) az sem változtatott, hogy időközben – néhány érintett vallási közösség kezdeményezésére – a strasbourgi emberi jogi bíróság is kimondta, hogy az egyházi jogállás megszüntetése sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.⁷⁹

Egy másik kritikus terület a sajtó- és szólásszabadság volt. Bár a nemzetközi tiltakozások⁸⁰ nyomán a médiatörvényt többször is módosították, a Velencei Bizottság és az Európai Bizottság fellépése a gyakorlatban csak kevésbé lényeges változásokat eredményezett, amint azt a Velencei Bizottság 2015. évi jelentése mutatja.⁸¹ A bírálatok egyaránt kiterjedtek a magyarországi média szervezeti kérdéseire, illetve a tartalomszolgáltatással kapcsolatos korlátozásokra.⁸² A gyakorlatban a közszolgálati médiumok függetlenségének hiánya, illetve a reklámpiac befolyásolása a szűkebb értelemben vett sajtószabadságon túl is éreztette hatását.⁸³

A jogvédelem szintjének csökkenése azonban a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadsága tekintetében volt a leglátványosabb és leggyakoribb. A 2011 utáni

⁷⁴ 164/2011. (XII. 20.) AB hat.

⁷⁵ *A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv.*

⁷⁶ Bírálatát lásd URZ Renáta: „»Hogy ki egyház és ki nem.« Láttelet a magyar állam és az egyházak viszonyáról” *Fundamentum* 2011/3. 23–40. Az egyházügyi törvényalkotás folyamatáról lásd SCHWEITZER Gábor: „Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. tv. és a 2011. évi CCVI. tv. rendelkezései tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I–II. köt.* (Budapest – Pécs: PPKE JÁK – PTE ÁJK 2013) 244–251; és DRINÓCZI Tímea: „A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében” *JURA* 2014/2. 39–62.

⁷⁷ 6/2013. (III. 1.) AB hat.

⁷⁸ Az alapjogi problémákról részletesen lásd Venice Commission: *Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary*, CDL-AD(2012)004. Opinion 664/2012.

⁷⁹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

⁸⁰ Talán a médiatörvények (*a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. tv.*, valamint a *médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. tv.*) miatt alakult ki a legszélesebb nemzetközi tiltakozás; több EU-intézménytől kezdve nemzetközi emberi jogi és sajtószervezeteken át az Európa Tanács szerveiig számos szervezet fogalmazott meg bírálatokat.

⁸¹ Venice Commission: *Opinion on media legislation (Act CLXXXV on media services and on the mass media, Act CIV on the freedom of the press, and the legislation on taxation of advertisement revenues of mass media) of Hungary*, CDL-AD(2015)015, Opinion 798/2015.

⁸² Lásd erről részletesen Gábor POLYÁK: „Context, Rules and Praxis of the New Hungarian Media Laws: How Does the Media Law Affect the Structure and Functioning of Publicity?” in BOGDANDY–SONNEVEND (40. l.).

⁸³ Az Európai és Biztonsági Együttműködés Szervezetének a 2014-es magyarországi parlamenti választásokról készített jelentése pl. azt állapította meg, hogy „az ellenzéki pártok és jelöltek csupán korlátozott mértékben értek hozzá” a kampányolási lehetőségekhez, ami „hozzájárult az egyenlőtlen feltételek kialakulásához, valamint korlátozta a választókat abban, hogy kellő információhoz jussanak és megalapozott döntést tudjanak hozni”. EBESZ ODIHR: *Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés. Magyarország. Országgyűlési választások 2014. április 6. Varsó, 2014. július 11. 13–14.*

évekre széles körben jellemző volt az egyre erősebb állami beavatkozás a piacgazdaság működésébe, a tulajdonviszonyok megváltoztatásán vagy a piaci verseny kereteinek lényeges megváltoztatásán keresztül. Az állam gazdaságpolitikájának iránya, a megvalósítás módja rendszerint kívül esik az alkotmányok szabályozási körén, Magyarországon azonban az átalakítás többször is alapvető hatással volt az érintettek egyes alapjogaira, mindenekelőtt tulajdonjogára és vállalkozási szabadságára.

Már az *Alaptörvény* elfogadása előtt elkezdődött például az a folyamat, amely a magánnyugdíjpénztárakban 1998 óta felhalmozott lakossági megtakarításokat vonta el az állami költségvetés számára. Az alapvető jogállami normák felrúgása mellett⁸⁴ lebonyolított folyamat a tulajdonjog korlátozását jelentette, miután az alkotmánybíró-sági gyakorlat az 1990-es évek eleje óta töretlenül tulajdonjogi védelmet biztosított a hasonló vagyoni jogokra,⁸⁵ kifejezetten is a nyugdíjcélú megtakarításokra.⁸⁶

Jóllehet az *Alaptörvény* M) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország gazdaságának egyik alapja a vállalkozás szabadsága, amelyet a XII. cikk (1) bekezdése alapvető jognak nyilvánít, az *Alaptörvény* nem nyújtott védelmet az állam piackorlátozó, a korábbi vagyoni és tulajdonviszonyokat átalakító vagy meghatározó módon befolyásoló intézkedéseivel szemben. Így például alkotmányosnak minősült, vagy egyáltalán nem is kerülhetett alkotmányossági felülvizsgálat alá a dohánytermékek kis- és nagykereskedelmének,⁸⁷ vagy a szerencsejáték-piac⁸⁸ olyan típusú újraszabályozá-

⁸⁴ A *Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. tv.* pl. úgy módosította a nyugdíjtörvényt (azaz a *társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. tv.-t*), hogy ha valaki – a kormány szándékaival szemben – 2011. január 31. után létesít magánnyugdíjpénztári tagsági jogviszonyt, vagy fenntartja korábbi ilyen tagságát, az ettől az időponttól nem szerezhette szolgáltatási időt, jövedelme pedig az állami nyugdíj számításánál nem vehető figyelembe (miközben a kötelező nyugdíjjárulék-fizetés alól a tv. nem adott felmentést).

⁸⁵ 17/1992. (III. 30.) AB hat., ABH 1992, 108.; 64/1993. (VI. 3.) AB hat., ABH 1993, 373.; 1138/B/1995. AB hat., ABH 1996, 555-556., 51/2001. (IX. 15.) AB hat., ABH 2007, 661., 109/2008. (IX. 26.) AB hat., ABH 2008, 909.

⁸⁶ 867/B/1997. AB hat., ABH 2003, 996, 1010.

⁸⁷ Miután a *fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. tv.* állami monopóliumba vette a dohánytermékek kiskereskedelmét, és kb. egyhatedere csökkentette az ún. értékesítési pontok számát, koncessziós szerződések révén újraosztották a dohánytermékek árusítására szóló kiskereskedelmi engedélyeket. Az AB szerint ez alkotmányos módon történt. (Lásd a 3194/2014. (VII. 15.) AB hat.-ot.) Ezzel szemben a strasbourgi bíróság a korábbi kiskereskedelmi jogosítványok törvénnyel való, kompenzáció nélküli megsértését olyan tulajdonjogi sérelemnek minősítette, amely ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. (a tulajdonjogot védő) cikkével. *Vékony v. Hungary*, Judgement of 13 January 2015, no. 65681/13.

⁸⁸ Azt követően, hogy 2011 novemberében az OGY ötszörösére emelte a játéktérmekekben elhelyezett nyerőgépek után fizetendő adót, ill. bevezette az ún. játékadót, törvénnyel a piaci résztvevők számára költséges, ún. szerver alapú szerencsejáték-szervezési kötelezettséget írt elő, majd – egy év elteltével – egy újabb, rendkívüli eljárásban meghozott újabb törvénnyel betiltotta a nyerőgépek működtetését, azaz azonnali hatállyal visszavonta a pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyeket. (Lásd a *Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. tv.-t*, amely – 80 másik tv. mellett – módosította a *szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. tv.-t*). Így a szerencsejáték-szervezés is állami monopóliumba került, amely jogokról azonban az állam – (kaszinó üzemeltetésére szóló) koncessziós szerződések formájában – lemondott. Az Európai Bíróság a C 98/14. sz. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam* ügyben, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélet szer-

sa, amely – korlátozva ezzel a korábbi tulajdonosok/működtetők tulajdonjogát, illetve vállalkozási szabadságát – állami monopóliumot hozott létre bizonyos területeken, majd a működtetés, illetve tevékenység jogát koncesszió útján újraosztotta. Az *Alaptörvény* nem volt képes meggátolni a hatósági árszabályozás (például a háztartási energiaszolgáltatás díjai tekintetében) és az ágazati különadók (például élelmiszer-felügyeleti díj, bankadó) olyan alkalmazását sem, amelyek bevallott célja egyes gazdasági szektorokban, illetve tevékenységi körökben az állami vagy a nemzeti (azaz magyar) tulajdoni részesedés növelése volt.⁸⁹

Az *Alaptörvény* nem biztosított védelmet számos olyan törvényi szabályozással szemben sem, amelyek több más alapjog terjedelmét vagy védelmi szintjét korlátozták, illetve a jogkorlátozás lehetőségét terjesztették ki.⁹⁰⁹¹

1.3.3. JOGÁLLAMISÁG

Amint már utaltam rá, az *Alaptörvény* elfogadása utáni hazai alkotmányfejlődést – különösen a negyedik alaptörvény-módosítás után – sokan az alkotmányosság „alkonyának” tekintik.⁹² A jogállamiság szintjének csökkenésével kapcsolatban megfogalmazott kritikák nem választhatók el a hatalommegosztás, illetve az alapjogvédelem fentebbi problémáitól. Különösen a bírói függetlenséget, valamint az AB kontrollszerepét csökkentő alaptörvény-módosítások és sarkalatos törvények keresztülvitele, valamint egyes politikai alapjogok korlátozása miatt erősödtek meg a jogállamiság megrendüléséről szóló vélemények, amely intézkedések egy részét az európai uniós intézmények is bírálták, illetve amelyek az AB, vagy az európai bíróságok (ideértve az EuB-ot és a strasbourgi emberi jogi bíróságot) előtt alkotmányellenesnek vagy az európai joggal ellentétesnek bizonyultak.

Azonban ezen túl is felmerültek olyan kérdések, amelyek vonatkozásában kimutatható a korábbi alkotmányos gyakorlat felpuhulása, a jogállami követelmények enyhítése, vagy legalábbis kevésbé szigorú értelmezése. Példaként említhető a kommunista bűnök tekintetében a visszamenőleges hatályú büntetőjogi felelősségre vonás lehetővé tétele az *Alaptörvénybe* a negyedik módosítással bekerült U) cikk (6)–(8) bekezdései

rint az „átmeneti időszak előírása nélkül” megőszörözött adó sérti a vállalkozás szabadságát, és kártérítési jogigényt alapoz meg az érintettek számára, amelyről azonban a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük.

⁸⁹ Közismert céljai ennek az állami energiaellátó közmű-szolgáltató holding létrehozása, a nemzeti tulajdonú kiskereskedelem megerősítése a külföldi élelmiszerláncokkal szemben, vagy a hazai tulajdonú bankok arányának 50% fölé emelése a bankszektorban.

⁹⁰ Az *Alaptörvénybe* foglalt jogok korlátozása terén a legújabb példák közül a nyugdíj jogosultság terén alkalmazott nyílt nemi diszkrimináció alkotmányosságát [28/2015. (IX. 24.) AB hat.], vagy a közérdekű információkhoz jutás lényeges megnehezítését (a kormány által rendeletben meghatározott mértékű díjhoz kötését, lásd az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.*, továbbá *egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. tv.*-t) lehet említeni.

⁹¹ Figyelemre méltó, hogy a nemzetközi emberi jogi szervezetek rendszeresen nyilvánosságra hozott mérési és értékelési eredményei (indexei) szerint Magyarországon az alapjogok helyzete lényegesen romlott 2010 óta. Hasonló tendenciát mutatnak az Amnesty International, a Human Rights Watch, a Freedom House éves jelentései.

⁹² Lásd pl. HANÁK András: „Sötétség délben. Az alkotmányosság alkonya” *Fundamentum* 2013/1.

által, amely az egykori, az alkotmányossági vizsgálaton elbukott ún. Zétényi–Takácsféle törvény⁹³ koncepcióját élesztette fel, alkotmányi szinten korlátozva a *nulla poena sine lege* és a *nullum crimen sine lege* elveit.⁹⁴

Ugyancsak a büntetőeljárás alkotmányossági követelményeinek jelentős enyhítését jelentette az ún. semmisségi törvény, amely arra kötelezte a bíróságokat, hogy az általuk hozott, a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggésben hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, valamint garázdaság miatt meghozott, kizárólag rendőri jelentésre, illetve rendőri tanúvallomásra alapozott, évekkal korábban jogerőssé vált ítéleteiket semmissé nyilvánítsák.⁹⁵ Az AB szerint korábbi jogerős bírósági ítéletek törvénnyel való megsemmisítése, valamint a bíróságok kötelezése meghatározott döntések meghozatalára nem ellentétes az *Alaptörvény* rendelkezéseivel.⁹⁶ Ez szakitást jelentett a jogbiztonság, valamint a hatalommegosztás 1990-es években kialakított követelményeivel, vagyis a negyedik alaptörvény-módosítás e tekintetben már biztosan elérte a korábbi alkotmánybírói gyakorlat megváltoztatására irányuló célját. Hasonló kételyek támadtak a jogbiztonság hagyományos garanciáinak érvényesülésével kapcsolatban a szerződési szabadság tekintetében is, miután – a jogállamiság több korábbi standardját félretéve – alkotmányosnak bizonyult magánjogi szerződések feltételeinek utólagos és tömeges módosítása a törvényhozás által.⁹⁷

Több bírálatot is kiváltott a választókerületi határok többszöri, egyoldalú módosítása (utoljára kilenc hónappal a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztások előtt),⁹⁸ amit szintén a kétharmados parlamenti többség tett lehetővé.

Akárhogy is ítéljük is meg e kérdések alkotmányjogi, esetleg erkölcsi vonatkozásait, annyi bizonyosan megállapítható, hogy a jogállamiság korábbi garanciarendszere részben átalakult, s ennek iránya a jogállami követelmények enyhítése, néhány esetben lényeges megváltoztatása volt. Az idetartozó ügyek egy része a formális jogállamtól az anyagi igazságosság irányába tett elmozdulásként értékelhető,⁹⁹ más részük (például a választókerületek határainak egyoldalú módosítása vagy a választási kampányt korlátozó szabályok) hatalmi-politikai érdekeket szolgált.

⁹³ 11/1992. (III. 5.) AB hat.

⁹⁴ Még akkor is, ha ennek gyakorlati jelentősége csekély. Az egyetlen ismert alkalmazása az ún. Biszku-per, vagyis a Biszku Béla elleni büntetőeljárás az 1956-os forradalom utáni megtorlásokban való szerepe miatt.

⁹⁵ Lásd a 2011. évi XVI. tv.-t a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

⁹⁶ 24/2013. (X. 4.) AB hat.

⁹⁷ Mint pl. a devizaalapú kölcsönszerződések esetében. Lásd erről részletesen: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Rendhagyó alkotmányossági mércék az AB »devizahiteles« határozataiban” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (68. lj.).

⁹⁸ Lásd a 83. lj.-et, 8.

⁹⁹ A devizahitelezéssel kapcsolatos törvények – a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. tv., ill. a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. tv. – pl. megszüntette a hitelező bankok egyoldalú szerződésmódosításának, továbbá egyes tranzakciók kockázatok egyoldalúan a fogyasztókra való terhelésének lehetőségét.

2. AZ ALKOTMÁNYOS FUNKCIÓK¹⁰⁰ ÉRVÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

2.1. AZ ALAPTÖRVÉNY MINT A JOGRENDSZER ALAPJA

Minden modern alkotmány egyik legfőbb funkciója, hogy a jogrendszer alapjaként működik, vagyis olyan alaptörvény (*lex fundamentalis*), amely az állam jogi alaprendjének legfontosabb intézményeit és eljárásait határozza meg.¹⁰¹ E tekintetben tehát nem az alkotmány pusztá létéről vagy működéséről, hanem annak egyfajta minőségéről van szó: arról, hogy valóban meghatározó szerepet játszik-e a formális jogrendszerben, abban érvényesül-e primátusa, alapelvei áthatják-e az alacsonyabb szintű szabályozást, és így tovább.

Ebben a vonatkozásban az *Alaptörvény* lényegében betölti az alkotmányok szokásos szerepét. Ezt mutatja például az ún. sarkalatos törvények megalkotásának folyamata, amelynek során a korábbi ún. kétharmados törvények többségét felváltotta az *Alaptörvény*nek megfelelő új szabályozás. A 26 sarkalatos törvényi szabályozási tárgykör¹⁰² nagy többségében új törvényt fogadtak el, amelyek érvényesítették az *Alaptörvény*ben meghatározott elveket és főbb szabályokat. Bár – ahogy azt az alaptörvény-módosításoknál láthattuk – a valóságban gyakran inkább az *Alaptörvényt* igazították a törvényhozói szándékhoz, s a törvényalkotás sokszor elébe ment az *Alaptörvény* változásainak, még ez is azt mutatja, hogy – még ha sok esetben csak utólag és külső kényszer hatására is – az alkotmányozó többség gondot fordított az *Alaptörvény* és a jogrendszer formai és tartalmi összhangjára.

Az *Alaptörvény* által kiemelt vagy elismert több, nagy vitát kiváltó alkotmányos érték azonban nem ment át az alkotmányos gyakorlatba, vagy csak jelentéktelen hatást gyakorolt. Ez azonban nem meglepő, mert többnyire olyan ideologikus, absztrakt elvekről vagy értékekről van szó, amelyek kevésbé konkretizálhatók a jogalkotás vagy a joggyakorlat útján. Így csekély normatív értéke miatt kevésbé értékelhető például annak a rendelkezésnek az érvényesülése, amely szerint „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik” [M] cikk

¹⁰⁰ A modern alkotmányok funkcióinak nincs általános érvényű, autoritativ leírása. A kérdéssel ugyanakkor könyvtárnyi irodalom foglalkozik, amelyek akárcsak példálózó felsorolására itt nincs lehetőség. Én a leggyakrabban említett, vagy leginkább elfogadott alkotmányos funkciókat veszem itt alapul. A kérdéskör behatóbb tanulmányozása céljára ajánlható: Kenneth Clinton WHEARE: *Modern Constitutions* (Oxford: Oxford University Press 1951); C. F. STRONG: *Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms* (London: Sidgwick & Jackson 1973); Larry ALEXANDER (szerk.): *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press 1998); Hans VORLÄNDER: *Die Verfassung. Idee und Geschichte* (München: C. H. Beck 2004).

¹⁰¹ Lásd pl. Alfred KATZ: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht* (Heidelberg: C. F. Müller 1994) 42. KUKORELLI István: *Alkotmánytan* (Budapest: Osiris 1998) 11; Christoph MÖLLERS: „Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. Begriffe der Verfassung in Europa” in Armin von BOGDANDY (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (Berlin – Heidelberg: Springer 2003) 4–8.

¹⁰² JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 2. Lásd jelen kötetben is 246.

(1) bekezdés], vagy hogy „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” [O] cikk].

Alighanem minden alkotmánynak vannak olyan „negatív”, elővigyázatossági garanciái, vagy más okból „alvó” rendelkezései, amelyek gyakorlati hatása nem érzékelhető, ám ez még nem jelenti azt, hogy egyébként funkció nélküliek lennének (mint például a hadüzenetre, a rendkívüli jogrendre vagy az államfő felelősségre vonására vonatkozó szabályok). A magyar *Alaptörvény* azonban több olyan rendelkezést, illetve intézményt is tartalmaz, amelyek más – elsősorban politikai – okok miatt váltak az alkotmány holt betűivé. Ezzel kapcsolatban érdemes utalni az alapjogvédelem és a hatalommegosztás olyan korlátozásaira, amelyekről az 1.3.1–1.3.2. pontokban volt szó, hiszen az alkotmányos, illetve demokratikus deficitek (le)rontják a vonatkozó alaptörvényi rendelkezések erejét. Itt azonban azokról az alkotmányos szabályokról van szó, amelyek bizonyosan nem érték el a kívánt hatást.

Nem tekinthető élő alkotmányos intézménynek az országos népszavazás. Bár az önálló címként szerepel az *Alaptörvény*ben, s olyan politikai jog, hogy korlátozására az *Alaptörvény* – az országos népszavazásra nem bocsátható tárgykörök megjelölésével – speciális rendelkezéseket tartalmaz, a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria joggyakorlata a gyakorlatban lehetetlenné teszi a demokratikus akaratnyilvánítás e formájának alkalmazását.¹⁰³

Nyilvánvalóan teljesíthetetlen az *Alaptörvény* 36. cikkének (3) bekezdése, amely megtiltja az Országgyűlésnek olyan éves költségvetési törvény elfogadását, „amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”. Mivel az államadósság Magyarországon 2010 előtt és azóta is jóval meghaladta a GDP 50%-át, a rendelkezés értelme csak úgy magyarázható, hogy az államadósság az *Alaptörvény* hatálybalépése óta nem az egyes költségvetési törvények következtében magasabb az alkotmányban előírtnál, hanem az a múlt hagyatéka. Ez azonban mit sem változtat azon, hogy az idézett rendelkezés semmilyen értelemben sem „él”. Ez az alkotmányozók számára is egyértelmű volt, amit a cikk (4) bekezdése bizonyít, amely ideiglenes szabályként azt írja elő, hogy amíg a nemzeti össztermék meghaladja az alkotmányos limitet, az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amelynek nyomán csökken az államadósság. Ez az ún. adósságfék-szabály is csak látszólagos eredménnyel jár azonban; jóllehet az államadósság mértéke elvileg fokozatosan csökken 2011 óta,¹⁰⁴ valójában a csökkenést csak az év végi adatok alapján,

¹⁰³ Megjegyzendő, hogy az alapvetően jogkorlátozó gyakorlat nem az *Alaptörvény* hatálybalépésével kezdődött. Az országos népszavazási kezdeményezések jóváhagyásának aránya azonban a 2006 és 2010 közötti 11,54%-ról 0,68%-ra esett 2010 és 2013 között, s a 0,1%-ot sem éri el, amióta – új összetételben – megalakult a Nemzeti Választási Bizottság. A jogkorlátozó gyakorlatot különösen jól mutatja a kiskereskedelmi szektorban való vasárnapi munkavégzés tilalmának (a boltok vasárnapi zárva tartásának) ügye, amelyben 2014 decembere és 2015 decembere között összesen 23 népszavazási kezdeményezést tettek, ám a Nemzeti Választási Bizottság csak egyetlen kérdést hitelesített, amely nyilvánvalóan a vonatkozó törvényt támadó kezdeményezések ellehetetlenítését szolgálta, s amely kétségkívül megtévesztő kérdést tartalmazott. Az adatok forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja: www.valasztas.hu/hu/nvb/18/18_0.html.

¹⁰⁴ Lásd ehhez www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/1sde410.html.

speciális költségvetési technikákkal lehet „produkálni”.¹⁰⁵ Összességében azonban az államadósságot nem sikerült lényegesen csökkenteni, s annak mértéke közismerten jóval magasabb lett volna, ha a magánnyugdíjpénztári vagyont (mint egyszeri rendkívüli bevételt) az állam nem veszi át, illetve nem használja fel részben az adósság törlesztésére.

Nem ment át az alkotmányos gyakorlatba az *Alaptörvény* ugyancsak sokat vitatott R) cikkének (3) bekezdése sem, amely a Nemzeti hitvallást és a történeti alkotmány „vívmányait” alkotmányértelmezési módszerként, lényegét tekintve értelmezési segédelvként határozta meg.¹⁰⁶ Az AB gyakorlatában azonban a preambulumba és a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozások az elmúlt években nem játszottak tényleges szerepet, inkább csak kötelességszerűen jelent meg egy-egy hivatkozás némely határozatban – időnként sajátos módon.¹⁰⁷

Végül kirívó példaként lehet említeni az ún. „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” intézményét. A különleges jogrendnek ezt az új formáját 2015 szeptemberében az Országgyűlés egy tíz törvényt módosító törvénycsomaggal – a menedékjogi törvényben elhelyezve¹⁰⁸ – vezette be.¹⁰⁹ Eszerint a kormány széles körű felhatalmazást kapott a válsághelyzet kormányrendelettel való kihirdetésére az ország egész területére vagy valamely részére, legfeljebb hat hónapra,¹¹⁰ amely határidőt a kormány meghosszabbíthatja. Az ilyen válsághelyzet rendkívüli jogrendnek minősíthető, hiszen – egyebek között – speciális közigazgatási, ún. „igénybevételi” eljárási szabályok életbe léptetését (vagy azok alóli mentesítést), különleges büntetőjogi rendelkezések alkalmazását, az állami erőszakszervezetek alkalmazásának speciális (szokásos funkcióiktól eltérő) módjait teszi lehetővé. A különleges jogrend lehetséges eseteit – éppen az általános szabályoktól való eltérés, a közhatalmi szervek speciális hatalomgyakorlása, valamint különös mentességek, kivételek lehetővé tételére tekintettel – azonban az *Alaptörvény* kimerítő jelleggel (taxatív módon) felsorolja, s nem biztosít felhatalmazást az Országgyűlés számára, hogy azok körét törvénnyel kiszélesítse (avagy korlátozza).

¹⁰⁵ Az elmúlt években az adósság mértékét a költségvetés likvid tartalékaiból az év végén teljesített adósságtörlesztéssel teljesítették, az így keletkező kiadások fedezetét azután az Államadósság-kezelő Központ a következő év elején rendszeresen pótolta – az államadósság mértékének növelésével. Több alkalommal a Magyar Nemzeti Bank devizapiaci intervenciója erősítette meg ideiglenesen a forint árfolyamát, ami ugyancsak az államadósság átmeneti csökkenését eredményezte, miután annak egy jelentős része devizában van.

¹⁰⁶ Az első ilyen hivatkozás a bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatban beadott alkotmányjogi panaszt elbíráló döntésben jelent meg [33/2012. (VII. 17.) AB hat.].

¹⁰⁷ A 21/2013. (VII. 19.) AB hat.-ban pl. az AB a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tartalmát – egyebek között – „a Nemzeti hitvallásra és a történeti alkotmány vívmányaira tekintettel értelmezte” [28], jóllehet, amint arra maga a hat. is utalt, ez a jog ismeretlen volt a történeti alkotmányban.

¹⁰⁸ Lásd a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 80/A.–80/G §§-ait*.

¹⁰⁹ *2015. évi CXL. tv. egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról. A 2015. évi CXLII. tv. egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról további három – a rendőrségi, a honvédségi és a honvédek jogállásáról szóló – tv.-t igazított a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaihoz.*

¹¹⁰ A kormány a 269/2015. (IX. 15.) Korm. rend.-tel Bács-Kiskun és Csongrád megyékben 2015. szeptember 15-én 12.00 órától 2016. március 15-én 00.00 óráig el is rendelte a válsághelyzetet.

2.2. A KÖZHATALOM KORLÁTOZÁSA, ALKOTMÁNYOS KERETEK KÖZÉ SZORÍTÁSA MAGYARORSZÁGON

Az *Alaptörvény* eddigi módosításainak áttekintése és a 2012–2015 közötti alkotmányos gyakorlat tapasztalatai szerint az *Alaptörvény* csak mérsékelten volt képes a parlamenti többség, illetve az ezen keresztül érvényesülő végreható hatalom tényleges korlátozására. Ezt nemcsak a fékek és ellensúlyok alkotmányos eszközökkel való meggyengítése, a semleges, ellenőrző intézmények összetételének átalakítása, a politikai zsákmányrendszer részévé tétele mutatja, hanem az is, hogy a kormánypártok számos olyan politikai törekvést, intézkedést voltak képesek megvalósítani, amelyek a hazai és/vagy az európai bíróságok előtt alkotmányellenesnek vagy az európai uniós joggal szembenállónak bizonyultak. Az *Alaptörvény* eddigi rövid története során nem volt képes a politikai hatalomgyakorlás valóságos kontrolljára, hanem tulajdonképpen a politikai hatalom vonta ellenőrzése alá az alkotmányt, amelyet, mint láttuk, napi politikai érdekek alapján módosítottak. Az *Alaptörvény* ilyen módon nem korlátozta, hanem inkább legitímálta a közhatalmat birtokló, sőt nagy részben kisajátító politikai pártok ambícióit, vagyis eszközzé vált a hatalmat gyakorlók kezében, ahelyett hogy keretek közé szorította volna azok akaratát.

A hatalommegosztás ugyan nem szűnt meg Magyarországon, de annak rendszere sokat gyengült, annak ellenére, hogy az *Alaptörvény* államszervezeti rendje, az említett kivételektől eltekintve, nem hozott gyökeres változásokat a közhatalmi szervek korábbi struktúrájához képest.

2.3. AZ ALKOTMÁNYOS RENDSZER STABILITÁSA

Aligha vitatható az alkotmányok azon funkciója, hogy stabil, kiszámítható kereteket biztosítsanak a hatalomgyakorlás számára. Korábban részletesen láttuk az *Alaptörvény* eddigi módosításait. Összességében itt annyit érdemes kiemelni, hogy az *Alaptörvény* első négy évében rendkívül rugalmasnak bizonyult: eredeti szövegének több mint egynegyede (27,52%-a), 109 szakaszából (beleértve a Záró rendelkezések négy pontját is) 30 változott (módosult vagy egészült ki).¹¹¹ ¹¹² Az *Alaptörvény* több rendelkezése (a VII., a IX., a XIX., az 5., a 25. és a 37. cikk) többször is módosult. Az alaptörvény-módosítások nagyjából fele-fele arányban az eredeti szöveg egyes rendelkezéseinek átírására, illetve kiegészítésére vonatkoztak.¹¹³ Az *Alaptörvény* szövege ma csaknem 14%-kal több bekezdést tartalmaz, mint megszületésekor, s történetének első két évében csaknem 60 új bekezdéssel egészült ki (ideszámítva az ugyan-

¹¹¹ Nem számolva az Átmeneti rendelkezések eredetileg 34 (kiegészítő) cikkét és 57 bek.-ét, mert ezek alaptörvény-ellenesnek bizonyultak.

¹¹² Az *Alaptörvény* Alapvetés című fejezetéből érintett volt az F), az L), az S), a P), a T) és az U) cikk, a Szabadság és felelősség részből a VII., a IX–XII., XV., XVII., és a XIX. cikk, Az állam címűből az 5, 9, 12, 23–25, 27, 34–35, 37. és a 41–42. cikk, valamint a Záró rendelkezések összes (azaz négy) pontja.

¹¹³ Itt sem számolva az Ár. eredetileg kiegészítésnek szánt rendelkezéseit, amelyek beszámításával az új (kiegészítő) rendelkezések száma kétszer meghaladta volna a ténylegesen megváltoztatott szövegű cikkeket.

csak bekezdésekre tagolt Záró rendelkezéseket is, amelyek az eredeti 4 pont helyett ma már 26 pontból állnak).

Az *Alaptörvény* módosításának nemcsak a mennyisége, hanem a gyakorisága is kirívó: az ötödik módosításig (2013 szeptember) az *Alaptörvény* átlagosan valamivel több mint négyhavonta módosult; az idő múlásával ez az átlag persze növekszik (2015 végén is kevesebb azonban, mint tíz hónapos), de egy új alkotmány két éven belüli ötszöri korrekciója mindenképpen szokatlan, nem beszélve arról, hogy kormányzati körökben, konkrét, illetve aktuális belpolitikai ügyek kapcsán ezeken kívül is többször felmerültek további alkotmánymódosítási igények (legutóbb például a terrorveszélyre hivatkozva).

Valójában tehát nem a változó társadalmi igényekhez való folyamatos igazítás jellemzi az *Alaptörvényt*, hanem az aktuálpolitikai érdekek kiszolgálása, legitimálása, s így sokkal inkább szimbolizálja az alkotmányos rendszer változékonyságát, mint stabilitását.

2.4. AZ ALAPTÖRVÉNY MINT IDENTITÁSKÉPZŐ INTÉZMÉNY

Az alkotmányok nemcsak a hatalomgyakorlás jogi alaprendjét, illetve az alapvető jogokat határozzák meg, hanem – éppen mert a társadalmi együttélés legfontosabb, közös szabályait rögzítik – fontos identitásképző szerepük is van, vagy lehet. Elfogadottságuk növelheti az állampolgárok közösségtudatát és lojalitását az állam működése iránt.

A 2011. évi magyar *Alaptörvény* elfogadásának körülményei azonban csökkentették annak az esélyét, hogy az új alkotmányt mindenki olyan dokumentumnak fogadja el, amely a társadalom közös vagy legalábbis széles konszenzuson alapuló értékeit tartalmazza, s amely ezáltal – egyfajta közös minimumként – igazodási pont és mindenki által tiszteletben tartható szabályegyettes legyen. A második világháború utáni európai demokráciákban megszülető alkotmányok közül ez volt az egyetlen olyan – képviseleti szerv, azaz törvényhozás vagy alkotmányozó gyűlés által elfogadott – alaptörvény, amely csupán a kormánypártok szavazataival lépett életbe, vagyis amelyet az ellenzék (vagy annak meghatározó része) nem támogatott. Továbbá, ha azokat az országokat vesszük figyelembe, amelyekben nem népképviseleti gyűlés alkotmányozott, azt láthatjuk, hogy mindenhol népszavazás erősítette meg az alkotmányszöveget, így biztosítva társadalmi legitimitációt az alkotmánynak.¹¹⁴ Magyarországon azonban, mint ismert, az *Alaptörvény* nem került jóváhagyásra a nép által ezen a módon.

Kétségtelen azonban, hogy a kormánypártok több kísérletet is tettek az *Alaptörvény* ismertségének és társadalmi legitimitációjának, elfogadottságának növelésére. Ezek közül az első az *Alaptörvény* egyes tervezett rendelkezéseiről szervezett ún. „nemzeti konzultáció”, amelynek során a kormány valamennyi választópolgárnak kiküldött egy tizenkét kérdésből álló kérdőívet. Hivatalos adatok szerint összesen 916 941 kér-

¹¹⁴ SZENTE Zoltán: „Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum 2012) 147–162.

dőívet, azaz az összes 11,3%-át küldték vissza a válaszadók. A kérdésekre adott válaszok minden esetben elsősorban támogatták az *Alaptörvény* egyes tervezett rendelkezéseit, illetve a felmérést kezdeményezők vélhető szándékait. Ennek ellenére az *Alaptörvény* legitimációjáról szóló vitákban a nemzeti konzultáció eredményei nem játszottak komoly szerepet. Ez elsősorban a manipulatív kérdésfeltevésnek,¹¹⁵ valamint a rossz időzítésnek tulajdonítható.¹¹⁶

Az *Alaptörvény* népszerűsítésére egyéb kampányokat is szerveztek. Az egyebek mellett „a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával” kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott Kerényi Imre miniszterelnöki megbízott 2011-ben tizenöt festményt rendelt meg abból a célból, hogy azok az *Alaptörvény* díszkiadásában illusztrációként szerepeljenek. 2012. január elején az Operaházban az *Alaptörvény* tiszteletére rendeztek ünnepélyt a legfőbb közjogi méltóságok részvételével.¹¹⁷ 2012 augusztusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium körlevélben szólította fel az önkormányzati jegyzőket, hogy gondoskodjanak az „Alaptörvény asztalának” elhelyezéséről a polgármesteri hivatalokban.¹¹⁸ 2013-ban vándorkiállításra vitték körbe az országban az *Alaptörvény* díszkiadását, amit később az Országházban helyeztek kiállításra.

Az *Alaptörvény* társadalmi elfogadottságáról nem állnak rendelkezésre hiteles kutatási adatok. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint az csak idővel, az új alkotmány működésének tapasztalatai alapján ítéltető meg hitelesen.¹¹⁹ Mások szerint az alkotmányozást végigvivő kormánypártok 2014-es választási sikere is egyfajta utólagos jóváhagyást jelent az *Alaptörvény* számára.¹²⁰

¹¹⁵ A kérdőív nem csupán lényegtelen (pl. a parlamenti vizsgálóbizottságok előtti megjelenéssel kapcsolatos), hanem döntően a választ sugalmazó, egyértelműen pozitív és negatív értékek közötti választásra irányuló feleletválasztó kérdéseket tartalmazott. Így aligha volt meglepő, hogy a válaszadók döntő többsége az állami támogatásokat az átlátható, és nem az átláthatatlan tulajdonosi szerkezetű gazdasági társaságoknak juttatta volna, vagy a nagy többség jobb megoldásnak találta az állam eladósodásával szembeni alkotmányos garancia létét, mint annak hiányát. Ugyancsak elsősorban támogatást kapott az adóztatás korlátozása, a természeti értékek, a nemzeti összetartozás, valamint a nemzeti vagyon alkotmányos védelme ezek tagadásánál.

¹¹⁶ Az *Alaptörvény* elfogadásáig nem kerültek nyilvánosságra a felmérés eredményei. A később publikált összesítés szerint a 2011. március 31-ig beérkezett válaszokat dolgozták fel. Az *Alaptörvény* tervezetének részletes vitáját az OGY 2011. április 4-i ülésén zárta le.

¹¹⁷ A rendezvény ideje alatt azonban az Operaház körül az utóbbi évek egyik legnagyobb tüntetését tartották meg, amely az *Alaptörvény* elfogadása ellen tiltakozott.

¹¹⁸ A 2011 augusztusában kelt körlevél néhány napos határidővel olyan „olvasósarkok” kialakítását kérte, amelyben „az alkotmány asztala” felirattal ellátott, terítővel és üveglappal lefedett asztal áll, amely alatt az *Alaptörvényt* kihirdető Magyar Közlöny száma, valamint az *Alaptörvény* egy nemzeti színű szalaggal átkötött példánya látható a 28. oldalon kinyitva. Az önkormányzatok ügyfélszolgálatain és a kormányablakoknál elhelyezett asztalnál meg lehetett rendelni az *Alaptörvény* egy ingyenes példányát is. Az akció 2012 végéig tartott.

¹¹⁹ TRÓCSÁNYI László: „Alaptanok” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 57-58; TRÓCSÁNYI (65. l.) 43.

¹²⁰ KÖRÖSÉNYI (4. l.) 97.

3. ÖSSZEZEGZÉS

Annak ellenére, hogy az új alkotmány megőrizte a demokratikus alkotmányosság legfontosabb elveit, intézményeit és eljárásait, s az ország köztársasági államformája, parlamentáris kormányformája, valamint egységes államszerkezete sem változott, a 2011. évi *Alaptörvény* alapvető változásokat hozott Magyarország alkotmányos rendjében. Igaz, hogy ennek elsősorban a hatalomgyakorlás módja volt az oka, s kevéssé az *Alaptörvény* sokat bírált ideológiai elkötelezettségei és azon rendelkezései, amelyek eltérnek az európai alkotmányossági *mainstream*től. Ez azonban aligha mentesíti az *Alaptörvényt* a bírálatoktól, hiszen épp az alkotmány feladata lenne, hogy megakadályozza a közhatalom gyakorlásának tekintélyelvű tendenciáit.

Az *Alaptörvény* továbbá nem vált olyan alkotmánnyá, amely a közjogi rendszer újraalkotásának alkalmát kihasználva a modern alkotmányosság eredményeit biztosítva, esetleg a demokratikus hatalomgyakorlás vagy az alapvető jogok újfajta garanciáinak vagy rendszerének kidolgozásával egyfajta mintája lehetne más országok alkotmányfejlődésének. Elfogadásának kevéssé demokratikus, konszenzus nélküli módja, az alkotmányszöveg egyoldalú, több tekintetben megosztó értékrendje, ideológikus értékei, mindenekelőtt azonban a keretei között kialakított gyakorlat demokratikus és alkotmányos deficitje aligha felelnek meg a kortárs európai alkotmányosság mércéinek, hiszen az alapvető jogok és a hatalmi ágak elválasztásának és demokratikus intézményi jellemzőinek formális rögzítése ma már csupán az alkotmányos demokráciák minimumkövetelményeit jelentik. Az *Alaptörvény* – minden problémája ellenére – alapvetően demokratikus szellemisége és a politikai rendszer tekintélyelvű tendenciái között egyre nagyobb szakadék van. Magyarország nem vált diktatúrává, de az alkotmányos demokrácia minősége 2010 óta folyamatosan és fokozatosan romlik, végeredményben ma már lényegesen alacsonyabb, mint 2010 előtt volt.¹²¹

A magyarországi alkotmányfejlődés további irányait nehéz előre jelezni. A 2014. évi parlamenti választások óta eltelt időszak a 2010 után létrejött közjogi és politikai berendezkedés konszolidációját hozta, míg a korábbi alkotmányos problémák korrekciójára még részben sem került sor. Ma még nagyobb az esélye annak, hogy az *Alaptörvény* és rendszerének támogatásával – és keretei között – megvalósul az Orbán Viktor által még egy 2009-ben tartott beszédben felvázolt stratégiai terv, amely szerint a magyar politika következő 15–20 évét „egy nagy kormányzó párt, egy centrális politikai erőter” határozza meg,¹²² s a dualizmus kori Magyarországhoz hasonlóan olyan domináns pártrendszer alakuljon ki, amely hosszabb távon monopolizálja a kormányzati hatalmat. Ennek elkerülése, vagyis a politikai váltógazdálkodás normális mechanizmusának helyreállítása – a politikai rendszer adottságain, például a megosztott és gyenge ellenzéken kívül – azért nem valószínű, mert a közjogi rendszer a kétharmados követelmények, illetve az egyik politikai oldalhoz hű tisztségviselők hosszú mandátumideje miatt könnyen „befagyhat” a választói magatartás jelen-

¹²¹ A romlás különféle számszerűsített adataihoz lásd jelen kötetben JAKAB András – LŐRINCZ Viktor: „A jogrendszerek mérése indexek segítségével”.

¹²² Lásd Orbán Viktor 2009. szeptember 5-i kötőbeszédének szerkesztett változatát: „Megőrizni a létezés magyar minőségét” *Nagyítás* 2010. február 17.

tős változása után. Ezért az *Alaptörvény*, illetve az alkotmányos gyakorlat komolyabb korrekciójának, illetve színvonala emelésének lehetőségei ma nem látszanak.

A magyar alkotmányosságot ért nemzetközi bírálatok az utóbbi másfél évben alábbhagytak, bár az a már az ötödik alaptörvény-módosítás indokolásában is megfogalmazott kormányzati állítás, mely szerint az *Alaptörvény*vel kapcsolatos viták lezárultak, távol áll a valóságtól.¹²³ Sokkal valószínűbb, hogy a nemzetközi közönség Magyarországra tartósan mint az Európai Unió „fekete bárányára”, legkevésbé demokratikus tagállamára fog tekinteni, és sok tekintetben ennek megfelelően fogja alakítani a viszonyát vele. Hosszabb távon mindenesetre kétségesnek látszik, hogy az európai integráció teljes jogú résztvevője legyen egy olyan ország, amelyben – az imént idézett EP-határozat megfogalmazása szerint – a jogállamiságot „rendszerszerű fenyegetés” éri.

¹²³ Az Európai Parlament pl. 2015. június 15-én határozatban szólította fel az Európai Bizottságot, hogy indítsa meg a jogállamiság megerősítésére szolgáló (új) uniós eljárás első szakaszát, és haladéktalanul kezdje meg a magyarországi demokrácia, jogállamiság és alapvető jogok mélyreható nyomon követési eljárását. *European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700(RSP)).

SARKALATOS TÖRVÉNYEK A MAGYAR JOGRENDENBEN

A tanulmány elején bemutatjuk, hogy a sarkalatos (Alaptörvény előtti nevén: kétharmados) törvények általában véve miért problematikusak: a valóban fontos alapszabályoknak álláspontunk szerint az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A jelenlegi sarkalatos (és a korábbi kétharmados) törvények rendszere ellentmond ezeknek az elveknek, sőt a sarkalatos törvények rendszerének még számosabb policy jellegű témái néhol még tovább rontottak az 1989/90-es alkotmány eleve rossz megoldásán ebből a szempontból.

Ebben az írásban röviden elemezzük a legfontosabb egyes sarkalatos törvényeket és a velük kapcsolatos vitákat. Ennek során az alábbi tendenciákat figyeltük meg a 2010–2014-es időszakra vonatkozóan: 1) Az új sarkalatos törvények a legtöbb esetben kodifikációs szempontból rendezettebb képet mutatnak, mint a korábban sokat módosított elődjeik. 2) A legtöbb esetben sikerült a korábbi igazgatási-hatékonysági problémák jelentős részét megoldani, de a transzparencia és a világos mércék szerinti igazgatási számonkérhetőség általában a kívánatosnál alacsonyabb mértékben valósult meg. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a kérdéses törvények egy részét (informális módon, de a hazai jogászközösség által köztudottan) részben pont azok írták, akikre az később alkalmazandóvá vált (a bírósági vagy az ügyészségi igazgatás tipikus példák erre). 3) Az új sarkalatos törvények néhol alapjogi vagy demokratikus szempontból előrelépésként értékelhetők (például fogyatékosok választójoga), de az új problémák sajnos számosabbak, mint a megoldottak. Az új problémák vélhetően részben a kodifikáció időpontjában a megfelelő szakértelem hiányával (például bírósági ügyáthelyezések kérdése), részben érthetetlen ideológiai merevséggel (például egyházügy kezelése), részben hatékonysági szempontok miatt az alkotmányos szempontok tudatos figyelmen kívül hagyásával (például a TEK hatásköri szabályai esetében), részben pedig politikai haszonkalkulációval (például egyes választójogi kérdések esetében) magyarázhatók. 4) Elszomorító, hogy a törvényhozó az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról. A közéleti korrupció egyik hajtómotorja köztudottan a párt- és kampányfinanszírozás. Igazolhatóan ezért, hogy – miközben lényegében minden más kétharmados témában új szabályozás született – a jogalkotó elmulasztotta újraalkotni a vonatkozó törvényt.

A jogi oktatás megkönnyítésére és a tudományos diskurzus elősegítése céljából az MTA TK Jogtudományi Intézete 2014 januárja és júniusa között tizennyolc alkalomból álló nyilvános beszélgetéssorozatot rendezett a kétharmados/sarkalatos törvények változásairól a 2014-ben lezárult törvényhozási periódusban. Több elemzés született ugyanis már az új *Alaptörvény* kapcsán, de a korábbi kétharmados és a jelenlegi sarkalatos törvények szakmai elemzése eddig sajnos háttérbe szorult. A számos változás miatt gyakran csupán azok látják a pontos jogi helyzetet, akiknek ez a legszűkebb szakterületük, de a tágabb szakmai közvélemény számára sem elérhetőek az aktuális helyzetről készített, tudományosan is használható elemzések. A beszélgetéssorozat ezt a hiányt kívánta pótolni. A beszélgetéssorozat részletes programját jelen írás mellékleteként közöljük.

Minden előadót arra kértünk, hogy lehetőség szerint előzetesen 3–10 oldal terjedelemben a tárgyalt területről készítsen kötött szerkezetű összefoglalót, amelyben az alábbi kérdések mindegyikét a megadott sorrendben válaszolja meg, a válaszokat mindig megindokolva:

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?
2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokön kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.
3. A nevezett célokkal egyetért-e?
4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?
5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új *Alaptörvény*nel?
6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?
7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A beszélgetés előtt az anyagokat a többi felkért előadónak elküldtük. A beszélgetés után, az ott elhangzottak fényében minden előadónak lehetősége volt a saját írásának módosítására (esetleg azoknak lábjegyzetekkel való kiegészítésére), vagy amennyiben a beszélgetés előtt az előadónak nem volt alkalma írásos anyagot készíteni. Az írásos anyagokat a Jogtudományi Intézet műhelytanulmány-sorozatában (*MTA Law Working Papers*) közzeltük.¹ Az alábbiakban a beszélgetésekből és a műhelytanulmányokból általunk levont következtetéseket tesszük közzé. Az itt leírt kutatási eredmények tehát nem minden esetben tekinthetőek konszenzusosnak (bár ahol lehet, ott törekedtünk azt megjeleníteni, és a válaszok többsége konszenzusos volt a szakértők között), hiszen voltak olyan kérdések, ahol a meghívott szakértők sem értettek egyet.²

¹ Ezek elektronikusan elérhetőek itt: jog.tk.mta.hu/mtalwp.

² Jelen írás első pontját az Új Magyar Közigazgatás 2014. szeptemberi számának lapjain publikáltuk: JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/9. 96–102. A jelentés elkészítésében nyújtott segítségéért köszönettel tartozunk mindazon előadóinknak, akik a kézirat korábbi változataihoz fűzött értékes észrevételeikkel az írás elkészítésében közreműködtek. Köszönjük továbbá Gárdos-Orosz Fruzsínának, Gyurcsó Juditnak, Kovács Andrásnak, Osztovíts Andrásnak, Szentgáli-Tóth Boldizsárnak, Szomora Zsoltnak és Györy Csabának a szakirodalmi tanácsokat és a kritikai megjegyzéseket. Kézirat lezárva: 2015. október 31.

1. A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

1.1. A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK MEGJELENÉSE A MAGYAR JOGRENBEN

A kétharmados törvények időről időre változó elnevezéssel a rendszerváltás óta részei a magyar alkotmányos berendezkedésnek. Kérdéses azonban, hogy ezáltal közjogtörténeti hagyománnyá váltak-e.

Az eredeti elképzelés – amelyet az *1989. évi XXXI. alkotmánymódosító tv.* vezetett be – még alkotmányerejű törvényekről szólt. Az alkotmányerejű törvények elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség. A jogintézmény célja az volt, hogy azokat a kérdéseket rendezze, amelyek tisztázására nem került sor az alkotmány szövegében. Tölgyessy Péter elmondása szerint³ az alkotmányerejű törvényi kör megalkotásának elsődleges oka az volt, hogy az alkotmányt nem véglegesnek szánták, ekképpen a kétharmadoság feltalálásának időpontjában az alkotmányos rendszerben egyféle „alkotmánypótléknak” voltak tekinthetők. S ez, vagyis annak tudata, hogy az alkotmány nem végleges, meghatározta az MDF és az SZDSZ közötti megállapodást – amely az *1990. évi XL. tv.*-nyel vált az alkotmányos rendszer részévé –, s annak keretében az alkotmányerejű/kétharmados törvények tárgykörének alakulását is. (Megjegyzendő, hogy ez a megállapodás eredményezte az alkotmányerejű törvények elnevezésének megváltozását kétharmadosra, hiszen a szükséges szavazatarányt is módosította az összes országgyűlési képviselő kétharmadáról a jelenlévők kétharmadára, legfontosabb eleme pedig a tárgyköröknek az ország kormányozhatósága érdekében történő szűkítése volt.) A megállapodás célja a tárgykörök szűkítése mellett az volt, hogy csupán az egyes szóban forgó területek leglényegesebb pontjai igényeljének kétharmados szavazatarányt.

A kétharmadoság végül a rendszerváltást követően is a magyar alkotmányos struktúra része maradt. Sőt, a 2010–11-es alkotmányozási folyamat során a kétharmados törvények megtartásának indoka részben már épp ez a hagyomány volt.

1.2. SARKALATOS TÖRVÉNYEK AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

Az *Alaptörvény* a szavazatarányt tekintve nem változtatott a kétharmados törvényekkel szemben támasztott követelményeken (ti. jelen levő képviselők kétharmada), azonban átnevezte azokat sarkalatos törvénnyé. A sarkalatos elnevezés historizáló, a történeti alkotmány szellemét hivatott megidézni. Jogtörténetileg azonban helytelen, hiszen a sarkalatos törvények eredetileg a rendes törvényekkel azonos szinten álló,

³ TÖLGYESSY Péter előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető a Jogtudományi Intézet youtube-csatornáján: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA, 25–27. perc.

azonos eljárásban és szavazataránnyal elfogadott jogszabályok voltak, amelyek tartalmi értelemben a legjelentősebb alkotmányos kérdéseket szabályozták.⁴

Érdemi jogforrástani változás azonban, hogy most már nemcsak teljes törvények lehetnek kétharmados/sarkalatos rangban, hanem egyszerű törvényeken belül egyes rendelkezések is.⁵ Annak tisztázására, hogy mely rendelkezésekről van szó, a kérdéses törvények záró rendelkezései tartalmaznak külön rendelkezéseket (sarkalatos-ság-klauzulákat, vagyis lényegében a sarkalatos paragrafusszámok listáját), amelyeket persze az AB felülvizsgálhat.⁶

Ugyancsak fontos kérdés, hogy vajon milyen mértékben tágult vagy szűkült a kétharmados (új néven: sarkalatos) törvények köre. Az alább olvasható táblázat azt mutatja, hogy a tárgykörök száma lényegében nem változott (28 helyett eredetileg 26), de belső szerkezetük kissé átalakult. Számos alapjogi kétharmados szabály helyett pénzügyi-gazdasági (vagyis tipikusan *policy* jellegű, bár a rendőrségi és honvédségi törvény eddig is *policy* jellegű kétharmados törvény volt) tárgykörök kerültek kétharmados rangba. A funkcionális értelemben vett alkotmány (vagyis az egyszerű többséges törvényhozót korlátozó normák összessége) a magyar jogrendben ezért 2011 előtt és után is sok száz oldalnyi törvény maradt, hiszen abba a kétharmados/sarkalatos törvények is beleértendőek.

Az áttekintés céljából egy táblázatban mutatjuk be az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* kétharmados/sarkalatos törvények tárgyköreit meghatározó rendelkezései közötti különbségeket.⁷

	<i>Alkotmány</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Megjegyzés</i>
1.	Az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: 2/A. §.	Az EU-s alapító szerződések és azok módosításának megerősítése: E) cikk (4) bek.	Továbbra is nagykétharmad szükséges (az összes képviselő kétharmada).
2.	Jogalkotási törvény: 7/A. § (4) bek.; speciális jogszabály-kihirdetési módok: 7/A. § (3) bek.	Speciális jogszabály-kihirdetési módok: T) cikk (1) bek.	Jelentősen szűkített hatáskör.

⁴ Herbert KÜPPER: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5.

⁵ Ez fordítva is igaz, vagyis sarkalatos törvényben is módosíthatók egyszerű többséggel a nem sarkalatos tárgykörű rendelkezések, lásd az *Alaptörvény* 17. cikk (4) bek. Ugyanígy a 16/2015. (VI. 5.) AB hat., Indokolás [40]–[41]. A korábbi jogállapothoz (további utalásokkal) lásd JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

⁶ Ilyen egyébként már történt is: a 13/2013. (VI. 17.) AB hat.-ban a testület a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* szóló 2011. évi CLXI. tv. (Bsz.) 175. §-ának és a *bírák jogállásáról és javadalmazásáról* szóló 2011. évi CLXII. tv. (Bjt.) 237. § (1) bek.-ének bizonyos részeit alaptörvény-ellenesnek találta. A bírák érvelése szerint a kérdéses utalószabályok olyan szakaszokat is sarkalatosnak minősítettek, amelyek valójában nem voltak sarkalatos természetűek az *Alaptörvény* felhatalmazása szerint. 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [104]–[105].

⁷ A sarkalatos törvények aktuális listáját (részletesen listázva az egyszerű törvényekben található sarkalatos rendelkezéseket is) lásd az OGY honlapján: www.parlament.hu/aktual/srk_trv/benyujtott.

<i>Alkotmány</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Megjegyzés</i>
3. A rendkívüli és a szükségállapot részletes szabályai: <i>19/D. §</i> ; a Kormány azonnali intézkedéseinek szabályai, külső fegyveres csoportok Magyarországra területére történő váratlan betörése esetén alkalmazandó szabályok: <i>19/E. § (3) bek.</i> ; veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályok: <i>35. § (3) bek.</i> ; a Magyar Honvédség feladatai és a rá vonatkozó részletes szabályok: <i>40/A. § (4) bek.</i> ; Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjainak politikai tevékenysége: <i>40/B. § (5) bek.</i> ; honvédelmi kötelezettség: <i>70/H. § (5) bek.</i>	A katonai szolgálat teljesítésének formái és részletes szabályai, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésének szabályai: <i>XXXI. cikk (3)–(6) bek.</i> ; a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok: <i>45. cikk (5) bek.</i> ; a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok: <i>54. cikk (4) bek.</i>	Az eltérő megfogalmazás ellenére változatlan tárgykör.
4. Országgyűlési képviselők javadalmazása: <i>20. § (4) bek.</i> ; országgyűlési képviselők jogállása: <i>20. § (6) bek.</i>	Közhivatalok, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi esetek: <i>4. cikk (2) bek.</i> ; az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályok: <i>4. cikk (5) bek.</i>	Változatlan terjedelmű tárgykör.
5. Országos népszavazás és népi kezdeményezés: <i>28/B. § (2) bek.</i>	–	
6. A köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei és az őt megillető költségtérítés összege: <i>30. § (2) bek.</i>	A köztársasági elnök jogállásának részletes szabályai és javadalmazása: <i>12. cikk (5) bek.</i>	Az <i>Alaptörvény</i> első módosítása óta volt köztársasági elnökökre is.
7. Az Alkotmánybíróság szervezete és működése: <i>32/A. § (7) bek.</i>	Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályai: <i>24. cikk (9) bek.</i>	
8. Országgyűlési biztosok: <i>32/B. § (7) bek.</i>	–	
9. Az Állami Számvevőszék szervezete és működésének alapelvei: <i>32/C. § (4) bek.</i>	Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályai: <i>43. cikk (4) bek.</i>	
10. Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályai: <i>35/A. § (1) bek.</i>	–	
11. A Rendőrséggel, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok: <i>40/A. § (4) bek.</i>	A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok: <i>46. cikk (6) bek.</i>	
12. Helyi önkormányzatok: <i>44/C. §.</i>	A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok: <i>31. cikk (3) bek.</i>	

<i>Alkotmány</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Megjegyzés</i>
13. A bíróságok szervezete és igazgatása, továbbá a bírák jogállása és javadalmazása: <i>50. § (5) bek.</i>	A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályai, valamint a bírák javadalmazása: <i>25. cikk (8) bek.</i>	
14. Ügyészség, valamint az ügyészek szolgálati viszonya: <i>53. § (4) bek.</i>	Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályai, valamint javadalmazásuk: <i>29. cikk (7) bek.</i>	
15. Utazási szabadság: <i>58. § (3) bek.</i>	–	
16. Letelepedési szabadság: <i>58. § (3) bek.</i>	–	
17. A személyes adatok védelme: <i>59. § (2) bek.</i> ; a közérdekű adatok nyilvánossága: <i>61. § (5) bek.</i>	A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság: <i>VI. cikk (3) bek.</i>	Csak a hatóság szervezeti szabályai kétharmadosak, magára az alapjogokra vonatkozó szabályok már nem (szűkebb tárgykör).
18. Lelkiismereti és vallásszabadság: <i>60. § (4) bek.</i>	Az egyházakra vonatkozó részletes szabályok: <i>VII. cikk (2), (5) bek.</i>	Csak a szervezeti szabályok (szűkebb tárgykör).
19. A sajtószabadság és a médiatartalmak alapvető szabályai, a médiaszolgáltatások felügyelete: <i>61. § (5) bek.</i>	A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályok: <i>IX. cikk (6) bek.</i>	A hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó szabályok is belekerültek (tágabb tárgykör).
20. Gyülekezési jog: <i>62. § (2) bek.</i>	–	
21. Egyesülési jog: <i>63. § (3) bek.</i>	–	
22. A pártok gazdálkodása és működése: <i>63. § (3) bek.</i>	A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályai: <i>VIII. cikk (4) bek.</i>	
23. Menedékjog: <i>65. § (2) bek.</i>	–	
24. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai: <i>68. § (5) bek.</i> ; kisebbségi önkormányzati képviselők választása: <i>71. § (4) bek.</i>	A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályai: <i>XXIX. cikk (3) bek.</i> ; a Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában: <i>2. cikk (2) bek.</i>	Tágabb tárgykör, magában foglalja a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában.
25. Állampolgárság: <i>69. § (4) bek.</i>	Állampolgárság: <i>G) cikk (1), (4) bek.</i>	
26. Sztrájkjog: <i>70/C. § (3) bek.</i>	–	
27. Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása: <i>71. § (3) bek.</i>	Országgyűlési képviselők választása: <i>2. cikk (1) bek.</i> ; helyi önkormányzati választások: <i>35. cikk (1) bek.</i> ; kampányszabályozás <i>IX. cikk (3) bek.</i>	Az Európai Parlament képviselőinek választása nem kétharmados (szűkebb tárgykör).

<i>Alkotmány</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Megjegyzés</i>
28. A Magyar Köztársaság cimere, zászlaja és azok használata: 76. § (3) bek.	A címer és a zászló használatának részletes szabályai, valamint az állami kitüntetések: 1) cikk (4) bek.	Állami kitüntetések is: tágabb tárgykör (a jelképekre vonatkozó törvény eddig nagykétharmad volt, azaz az összes képviselő kétharmada; a jövőben csak a jelen lévő képviselők kétharmada).
29. –	A családok védelme: L) cikk (3) bek.	
30. –	Az Országgyűlés rendszeres ülésését biztosító rendelkezések: 5. cikk (8) bek.; az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettsége: 7. cikk (3) bek.	
31. –	A végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szervek létrehozása: 23. cikk (1), (2), (4) bek.	
32. –	A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményei: 38. cikk (1) bek.; az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei: 38. cikk (2) bek.	
33. –	A köztelherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai: 40. cikk.	
34. –	A Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályai: 41. cikk (1), (5), (6) bek.	
35. –	A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv: eredetileg 42. cikk, de az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán ma a 41. cikk (2) bek. alapján az MNB látja el ezeket a feladatokat, vagyis tartalmilag nem csökkent a kétharmados tárgykör, de az alaptörvényi említések száma eggyel csökken.	Az Alaptörvény ötödik módosítása nyomán nem önálló sarkalatos tárgykör, hanem az MNB tárgykörébe olvadt.
36. –	A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályai: 44. cikk (5) bek.	
37. –	Termőföldre és mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok: P) cikk (2) bek.	Az Alaptörvény harmadik módosítása emelte kétharmados tárgykörre.

	<i>Alkotmány</i>	<i>Alaptörvény</i>	<i>Megjegyzés</i>
<i>Tárgykör összesen</i>	28 tárgykör	27 tárgykör (az <i>Alaptörvény</i> eredeti formájához képest számszerűen ugyanakkora, mert egy tárgykör-említés eltűnt, egy pedig megjelent a szövegben).	

1.3. ÉRVEK A SARKALATOS TÖRVÉNYEK LÉTE MELLETT ÉS ELLEN

Fenntartjuk azt a korábbi álláspontunkat, amely szerint a kétharmados törvények számának radikális csökkentése, sőt lényegében a jogforrási kategória megszüntetése lett volna a megfelelő megoldás.⁸ Álláspontunk nem változott, de a teljesség kedvéért az elkövetkezőkben előbb a támogató, majd az ellenző érveket is tárgyaljuk.

A kétharmados törvények léte *melletti* egyik lehetséges érv (a fenti, ott már cáfolt hagyomány-érven túl) az, hogy a kétharmadoság elvárása ezeknél a törvényeknél formai garanciát jelenthet a mindenkori parlamenti többség önkényes törekvéseivel szemben. Eszerint tehát a legfontosabb államszervezeti kérdésekben vagy az alapjogok védelme érdekében egyes szabályok megalkotása során széles közmegegyezésre van szükség, s később, e kiinduló konszenzusos álláspont védelme érdekében meg kell nehezíteni a mindenkori többség számára a szabályok módosítását, hasonlóan széles szavazatarány előírásával.⁹ Azokban az esetekben azonban, amikor ez a kiinduló közmegegyezés nem áll fenn (például mert egy politikai erő egyedül szerez kétharmadot), a formai garancia kiüresedik, s az önkény elleni fellépés célját nem képes ténylegesen szolgálni.¹⁰ Ugyancsak probléma, hogy a parlamentáris rendszer belső logikája szerint a mindenkori ellenzék a mindenkori kormány viszonylagos sikertelenségében és népszerűtlenségében érdekelt, hiszen a kormány kudarcokkal tarkított tevékenysége és a fokozódó társadalmi elégedetlenség hozza el az ő hatalomra jutásukat. Vagyis a konszenzusos törvényhozás előírása racionális ellenzéki szabotálásra (szelidebb kifejezéssel: vétóra) ad lehetőséget, ami azonban a közérdek szempontjából káros, hiszen a kérdéses (gyakran kifejezetten hagyományos végrehajtó hatalmi jogkörbe eső) területeken, például honvédelem vagy rendőrség, az időről időre szükség-szerűen felmerülő reformokat szinte ellehetetleníti. Az AB az *Alaptörvény* elfogadása utáni gyakorlatában azt az álláspontot foglalja el, hogy a sarkalatos törvények szerepét illetően a kétharmados törvények vonatkozásában kialakított gyakorlat az irányadó,¹¹ s ennek megfelelően megerősíti azt is, hogy a sarkalatos törvények legfontosabb célja az országgyűlési képviselők között a széles körű egyetértés biztosítása.¹² A képviselők közötti egyetértés célja azonban nem önmagáért való: valójában társadalmi kon-

⁸ Lásd JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 76-77.

⁹ TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról* (Budapest: Gondolat 2014) 244.

¹⁰ TORDAI Csaba előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA 57-59. perc.

¹¹ 43/2012. (XII. 20.) AB hat., Indokolás [55].

¹² 17/2013. (VI. 26.) AB hat., Indokolás [15].

szenszust jelenít meg, azt a célt kívánja biztosítani, hogy a legalapvetőbb ügyek eldöntése során a képviseltek mindegyikének preferenciái, érdekei figyelembe vétnessenek. Azonban annak eldöntéséhez, hogy a kétharmados követelmény ezt a célt jelenleg is képes-e szolgálni, figyelemmel kell lenni a választási rendszer sajátosságaira is. A jelenlegi választási rendszer viszont azt eredményezi, hogy a szavazatoknak mindösszesen relatív többségét megszerző párt minősített, kétharmados többséghez juthat a parlamentben. Ily módon a parlamenti kétharmad nem képvisel(het)i a társadalom széles többségét, a kétharmados konszenzus nem képes a fentebb vázolt cél realizálására. Azt az alapvető funkciót, amelyet az Alkotmánybíróság a sarkalatos törvényeknek tulajdonít, azok immár nem képesek betölteni. Ezért a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felülvizsgálendő a sarkalatos törvényeket tekintve, és a kétharmados törvények tárgykörei a lehető legszűkebben értelmezendők.¹³

Egy másik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy „máshol is van ilyen”, például organikus törvény néven Franciaországban. Ez az érv sem meggyőző. Először is az, hogy máshol is ismert hasonló megoldás, önmagában nem érv a minősített többséget igénylő törvények mellett, hiszen minden esetben tekintettel kell lenni arra is, hogy egy jogintézmény, jogi megoldás milyen társadalmi, politikai, történelmi körülmények között működik sikeresen. Másrészt általában véve kétséges, hogy a francia alkotmányjogi minta megfelelő egy posztdiktatúrás helyzetben (huszonöt éve még szocializmus volt nálunk) – a volt szocialista országokban megszokott német alkotmányjogi minta már csak a hasonló történelmi keletkezési körülmények (ti. diktatúra utáni jogállamiság és demokrácia felépítése) miatt is megfelelőbb példa. Az 1958-as francia alkotmány elsődleges célja ugyanis a végrehajtó hatalom erősítése és a törvényhozás megtörése (vagy legalábbis kordában tartása) volt, hiszen egy gyarmati (algériai) háború kellős közepén vált nyilvánvalóvá, hogy a választási rendszer miatt széttöredezett pártrendszer és a destruktív bizalmatlansági indítvány miatt az 1946-os francia alkotmány csődöt mondott.¹⁴ Ezért a weimari köztársaság félelnői rendszerét vették át, olyan további megoldásokkal, amelyek a törvényhozás megerősödését zárják ki. Az egyik ilyen (egyébként igencsak unikális) megoldás, a francia alkotmány 37. § (1) bek. szerint: „A nem törvényi útra tartozó kérdéseket rendeleti úton kell szabályozni.” Ez azt jelenti, hogy a parlament és a törvények szerepének szabtak határt, hiszen a törvényi útra tartozó kérdéseket taxatíve (főként a francia alkotmány 34. §-ban és elszörtan az alkotmányban még néhány helyen) felsorolták.¹⁵

A másik eszköz az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) létrehozása, amelynek elsődleges célja eredetileg egyáltalán nem az egyéni jogvédelem volt (egyébként az 1958-as alkotmányban alapjogi katalógus sincs, és csak későbbi kreatív jogértelmezés emelt a francia jogtörténetből alapjogi katalógusokat alkotmányos mércévé),

¹³ SONNEVEND Pál előadása a *Sarkalatos átalakulások* rendezvénysorozat záró ülésén 2014. június 26-án. Megtekinthető: www.youtube.com/watch?v=Kdw2SsErYjA, 1 óra 10–13. perc.

¹⁴ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005* (Budapest: Osiris 2006) 191–198.

¹⁵ A francia alkotmány 37. cikk. (2) bek. szerint a *Conseil d'État* azon törvényeket, amelyek rendeleti tárgykörbe tartoznak, átminősíti (lefokozza) rendeletté (*délégalisation*), s ezután ezt már rendeletnek kell tekinteni (tehát csak rendelettel lehet módosítani). A témához (az intézményt kritizálva) lásd Chantal CANS: „La délégalisation: un encouragement au désordre” *Revue de droit public* 1999/5. 1419–1447.

hanem a végrehajtó hatalom eszköze volt a törvényhozás megfékezésére. Ennek megfelelően eredetileg csak *a priori* normakontrollra volt joga, és azt is kizárólag a végrehajtó hatalom képviselői kezdeményezhették. Eredetileg mindössze a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke kezdeményezhette a rendes törvények előzetes normakontrollját. A parlamenti kisebbség csak 1974-ben kapott indítványozási jogot, amelynek eredményeként szembeötlően emelkedett is az indítványok száma.¹⁶

A francia alkotmányos struktúra 2008-ban lényegi átalakításon esett át,¹⁷ az alkotmányreform leglényegesebb eleme, hogy immár a bíróságok számára megnyílt a lehetőség az utólagos normakontroll kezdeményezésére abban az esetben, ha egy konkrét ügyben eljáró bíró azt tapasztalja, hogy egy alkalmazandó jogszabályi előírás az alkotmány által védett jogokat sérti. A teljességhez tartozik, hogy a lehetőség csak a *Conseil d'Etat* és a *Cour de cassation* számára nyitott. És végül, számunkra leginkább releváns megoldásként bevezették az organikus törvények (*lois organiques*) kategóriáját, amelynek legfontosabb eljárási sajátossága, hogy a kihirdetés előtt kötelező az Alkotmánytanács elé terjeszteni.¹⁸ Az organikus törvényeket azonban (bár bizonyos eljárási lépések eltérnek a szokásos törvényekétől) *ugyanolyan szavazataránnyal* fogadja el a francia törvényhozás (pontosabban a sarkalatos törvények esetében minden képviselő, az egyszerű törvények esetében a jelenlevő képviselők *egyszerű* többségével), vagyis a kétharmados törvények mellett már csak ezért sem hozható fel érvként.¹⁹ A spanyol alkotmányjogban annyiban tér el az egyszerű és az organikus törvények elfogadási eljárása, hogy az alsóházban az összes képviselő többségének (és nem csupán a jelen lévő képviselők többségének) kell azt elfogadnia.²⁰ Mind a spanyol, mind a francia szabálynak az az értelme, hogy nehogy „megpuccsolják” jogszerűtlen jogalkotással vagy alacsony jelenléti miatti kisebbségi szavazással a fontosnak ítélt szabályokat. Egyik helyen sincs arról szó azonban, hogy a rendes parlamenti többség elé helyeznének eljárásilag áthághatatlan (kvázi-alkotmányos) többségi szabályt.²¹

¹⁶ Louis FAVOREU: „Az alkotmánybíróságok” [ford. HORVÁTH Éva] in PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés* (Budapest: ELTE ÁJK 1995) 53–116, kül. 105–107.

¹⁷ Részletesebben lásd Federico FABBRINI: „France’s Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation” *German Law Journal* 2008/10. 1297–1312.

¹⁸ Részletes dogmatikai elemzéshez lásd Jean-Christophe CAR: *Les lois organiques de l’article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958* (Paris: Economica 1999); Bertrand MATHIEU – Michel VERPEAUX (szerk.): *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle* (Paris: Dalloz 2009).

¹⁹ A francia alkotmányjogban 1958 előtt is létezett az organikus törvény fogalma (ti. az alkotmány működéséhez szükséges törvények), de eljárásilag ezek semmiben nem különböztek az egyszerű törvényektől, lásd Jean-Pierre CAMBY: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5-6. 1686–1698, kül. 1687.

²⁰ Lásd részletes dogmatikai elemzéshez José F CHOFRE SIRVENT: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Madrid: Tecnos 1994).

²¹ A francia, a spanyol vagy a kettő kombinációjából eredő eljárási megoldásokat alkalmaz több dél-amerikai ország (Brazília, Kolumbia, Ecuador, Peru, Venezuela), afrikai (Szenegál, Tunézia, Algéria) és európai (Románia, Moldova) ország. Chilében ellenben a magyarhoz hasonlóan emelt (négyhetedes) többségi szabály vonatkozik az organikus törvényekre. A magyarral azonos kétharmados szavazatarányt igényelnek az (igen szűk körben elfogadható) organikus törvények a portugál alkotmány 136. cikk (3) bek. szerint. A különféle latin-amerikai megoldásokhoz részletesen lásd Ricardo SEPÚLVEDA: *Las leyes orgánicas constitucionales* (México: UNAM 2006) 100–112.

A harmadik lehetséges érv a kétharmados törvények mellett az, hogy ez „tehermentesíti” az alkotmányt.²² Vagyis – így az érv – nem kell mindent az alkotmányba tenni, és így azt egy monstre szöveggé hizlalni, hanem számos szabály „kitelepíthető” kétharmados törvényekbe. Ez sem meggyőző érv azonban. Ha ugyanis valami tényleg fontos és az egyszerű törvényhozó hatásköréből ki akarjuk venni, akkor azt az alkotmányba kell tenni, és valójában a jogrend épp attól válik áttekinthetatlenné, ha egyes magasabb rangú törvényeket több külön dokumentumba helyezünk. A jogrend áttekinthetősége azt kívánja, hogy a törvényhozás korlátainak szabályformájú korlátai egy dokumentumban legyenek [vö. német alaptörvény ún. *Inkorporationsgebot*, amely szerint az alaptörvény módosításait is csak az alaptörvény kifejezett módosításával lehet megtenni, és nem lehet az alkotmányt széttöredeztetni]. Vannak persze olyan jogrendek, ahol maga az alkotmány is több dokumentumból áll, de ez egyrészt az áttekinthetőséget rontja, másrészt kísértést teremt arra, hogy túl sok szabályt emeljünk ki az egyszerű törvényhozó hatásköréből.²³

A kétharmados törvények *ellen* felmerülő egyik tipikus érv kifejezetten az *Alaptörvény* konkrét rendelkezéseire vonatkozik: nevezetesen arra, hogy a fent leírtaknak megfelelően bekerültek *policy*-döntések is a tárgykörök közé. Ez ugyanis jelentősen megnehezítheti a kormányozhatóságot a jövőben, bármilyen politikai összetételű kormány esetében, ha az adott kormánynak nincs kétharmados többsége. Az alkotmányozó a gazdasági tárgykörök kétharmados rangra emelésével vélhetően három problémára akart választ adni: 1) a 2000-es évek első évtizedében a mindenkori kormánytöbbség közreműködésével súlyosan eladósodott az ország, 2) esetenként a parlamenti többség támogatásával történtek nagyszabású gazdasági jellegű visszaélések, 3) súlyos demográfiai válságban van az ország, és a gyermeknevelést segítő olyan intézkedéseket kell meghozni, amelyek egyszerű többséggel nem ronthatók le (ez ugyanis a gyermekvállaláshoz szükséges biztonságérzetet veszélyezteti). Vagyis ezekben a kérdésekben az alkotmányozó meg akarta kötni a mindenkori egyszerű parlamenti többség kezét. Ez azonban igencsak kockázatos gyógymód, amely a nevezett betegségekre talán megoldás, de olyan súlyos mellékhatásai lehetnek (így különösen a kormányzati rugalmatlanság változó gazdasági helyzetben), amelyek komoly kormányozhatósági problémákhoz vezethetnek. Ráadásul a *policy*-döntések bebetonozása egyúttal azzal a veszéllyel is fenyeget, hogy kiüresíti a választásokat, hiszen hiába választ a többség új Országgyűlést és azon keresztül új kormányt, nem lesz képes a kérdéses *policy*-döntések megváltoztatására.²⁴ Ez pedig a Velencei Bizottság állásfoglalása szerint felveti az Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelmét, amely szerint Magyarország szabad választások révén

²² KILÉNYI Géza: „Az alkotmányozás és a »kétharmados« törvények” *Jogtudományi Közöny* 1994/5. 201–209.

²³ Az osztrák alkotmány példáján lásd részletesen JAKAB András: „Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Ádám Antal emlékkönyve* (Pécs: PTE ÁJK 2010) 127–158. további hivatkozásokkal.

²⁴ Ilyen (korábban nem kétharmados tárgykörbe tartozó) sarkalatos tárgykörök jelenleg pl. az adó- és a nyugdíjrendszerre (40. cikk), valamint a családvédelemre [L] cikk (3) bek.] vonatkozó egyes szabályok, amelyek azonban klasszikus egyszerű többséges *policy*-döntések.

„a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”.²⁵

További probléma, hogy a kétharmados előírások által esetenként mégis kikényszerített új szabályok esetében a felelősség elmosódik a kormányzó és az ellenzéki pártok között, s ezért végül a választópolgár számára nem lesz nyilvánvaló, hogy adott döntés mely pártnak tudható be.²⁶ Így a soron következő választásokon nem lesz egyértelmű, hogy egy-egy döntésért a versengő felek közül melyiknek kellene viselnie a felelősséget vagy learatni az elismerés babérjait. Tehát ha a kétharmados szavazatarányt igénylő döntések köre túl szélesen van meghúzva, az a demokratikus visszacsatolás megvalósulását is megnehezíti.

Az utolsó megemlítendő ellenérv a kétharmados törvényekkel (vagy legalábbis széles körökkel) szemben, hogy azok lerövidíthetik az alkotmány élettartamát, és ezzel az alkotmányos stabilitást veszélyeztethetik. Azáltal ugyanis, hogy a törvényhozó túl sok szabályt merevít be, az egyszerű többséget szerző ellenzéket arra készítheti, hogy kelsen értelemben vett forradalommal az egész rendszert (vagyis magát az alkotmányt is) leváltsa. Tulajdonképpen paradox hatásról van szó: a törvényhozó stabilitást remél a kétharmados törvényektől, de túlzott használatuk pont a jogrendszer alapjainak stabilitását veszélyezteti.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a valóban fontos alapszabályoknak az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A kétharmados törvény vegyes funkciójú torzszülött, egy szomorú zsákutca a magyar alkotmányjogban, valamiféle népfrontos maradvány, a rendszerváltás véletlen mellékterméke, amelyre egy működő parlamentáris jogállamban nehéz igazolást találni, és amely sajnos normális körülmények között a kormányzást bénítja. Csak remélni tudjuk, hogy egy alkotmányreformmal vagy netán egy új alkotmánnyal a jövőben végleg ki lesz iktatva (vagy legalábbis radikálisan szűkül a köre), és jogtörténeti kuriózzummá válik. Esetleg elfogadható lenne a sarkalatlóság fogalmának átdefiniálása: magasabb szavazási arányok *helyett* kötelező előzetes alkotmánybírói felülvizsgálat előírásával, bár az érintett törvények köre ez esetben is csökkentendő.

Magával a kétharmados törvények intézményével kapcsolatban tehát meglehetősen szkeptikusak vagyunk, de ettől függetlenül az egyes kérdéses törvények rövid elemzését az írás elején jelzett kérdések mentén (bár azokat nem szigorúan követve) meg tesszük a következőkben. Ennek az írásnak a megfogalmazása során azokra a témákra korlátoztuk az elemzést, amelyekről rendeztünk kerekasztal-beszélgetést. Vagyis a kutatás nem terjedt ki az összes sarkalatos törvényre, így például a párttörvényre (egyébként a törvényhozó az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról),²⁷ valamint a címer és

²⁵ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 618/2011. sz. véleménye (CDL-AD(2011)016, Velence, 2011. június 17-18.), [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf), 24. pont.

²⁶ KÜPPER (4. lj.) 5.

²⁷ 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

zászló használatáról, az állami kitüntetésekről,²⁸ a családok védelméről,²⁹ továbbá a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról³⁰ szóló törvényekre sem.

2. ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az állampolgársági szabályozás átalakításának legfontosabb eleme a köznyelvben a határon túliak „kettős állampolgárságaként” elterjedt intézmény 2010-es bevezetése volt.³¹ Valójában inkább arról van szó, hogy egy törvénymódosítás³² kiterjesztette a *kedvezményes honosítás* lehetőségét: kérelmére kedvezményesen honosíthatóvá vált az is, „akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”.³³ A honosítás általános feltételei közül az ilyen, kedvezményes honosítást kérő nem magyar állampolgárnak csupán a büntetlen előéletre vonatkozó feltételnek kell megfelelnie, továbbá annak, hogy honosítása ne sértse Magyarország köz- és nemzetbiztonságát. A leglényegesebb újítás tehát az, hogy a honosítást kérő személynek nem kell rendelkeznie bejelentett magyarországi lakóhellyel, s nem kell korábbi Magyarországon történő lakást igazolnia. Az új választójogi törvény 2011-es megalkotásával ezek az állampolgárok választójogot is szereztek.³⁴ Az állampolgárság megszerzésének egyszerűsítését szinte teljes politikai konszenzus övezte a törvényhozásban: a törvénymódosítást 344 igen és 3 nem szavazattal, 5 tartózkodás mellett fogadta el a Ház. Mindeközben a választójog kiterjesztésére 256 igen és 39 nem szavazat mellett került sor.

Az állampolgársági jog ismertetett módosítása összefüggésben van azzal a nemzet fogalmát érintő szemléletváltással, amely az *Alaptörvényben* is megjelenik: az *Alaptörvény* ugyan továbbra is részben politikai, részben kulturális értelemben használja a nemzet fogalmát, de hangsúlyeltolódás következett be a kulturális (etnikai) nemzetfelfogás irányába.³⁵

Az állampolgárság kiterjesztésének kérdéséhez érdemes megvizsgálunk a szomszéd államok vonatkozó szabályait is, hiszen a magyar törvénymódosítás elsősorban

²⁸ 2011. évi CCII. tv. Magyarország címerének és zászlójának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁹ 2011. évi CCXI. tv. a családok védelméről. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 31.

³⁰ 2011. évi CX. tv. a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról. A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

³¹ A törvénymódosítást övező szakmai vitát összefoglalja KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése* (Budapest: Martin Opitz 2011) 226–227.

³² A módosítást a 2010. évi XLIV. tv. vezette be, a 2011. január 1-je után induló eljárásokban kell alkalmazni.

³³ 1993. évi LV. tv. a magyar állampolgárságról 4. § (3) bek. (jelenleg hatályos szövegállapot).

³⁴ A kedvezményesen honosított állampolgárokon kívül minden olyan magyar állampolgár is választójogot szerzett, aki nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel vagy bejelentett tartózkodási hellyel, amely személyi körbe beleértendők a magyar állampolgárok nem Magyarországon született gyermekei is, hiszen a magyar állampolgárság a *ius sanguinis* elve alapján őket is megilleti. A választójogi szabályok változásainak további részleteit lásd alul a 3. pontban.

³⁵ Ennek részletesebb alátámasztására lásd MAJTÉNYI Balázs: „Történelmünk hagyománya” *Fundamentum* 2011/2. 57; JAKAB András: „Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation”, *ssrn.com/abstract=2045648* (2012. április 24.) 42–44; KISTELEKI (31. lj.) 224–226.

az ezekben az országokban élő magyar nemzetiségűek számára jelenti az állampolgárság megszerzésének könnyebbé tételét. Ezeknek az államoknak nem mindegyike ismeri el a többes állampolgárság intézményét: Románia, Szerbia, Horvátország és Szlovénia elismeri a jogintézményt, azonban Ausztria, Ukrajna és Szlovákia nem.³⁶ Ausztria több évtizede tiltja a kettős állampolgárságot, 1985-ös állampolgársági törvényének 26. cikke értelmében az az osztrák állampolgár, aki kérelemmel, nyilatkozatával vagy kifejezett hozzájárulásával más állam állampolgárságát megszerzi és korábban nem kapott engedélyt osztrák állampolgársága megtartására, azt elveszíti. Ausztriának a kettős állampolgársággal szembeni averzióját jól mutatja az is, hogy részese az 1963-ban az Európa Tanács égisze alatt született, kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezménynek. Ukrajna szintén tiltja a kettős állampolgárságot: mind alkotmányában, mind 2001-es állampolgársági törvényében kimondja, hogy más állam állampolgárságának megszerzése esetén az egyén automatikusan elveszíti ukrán állampolgárságát. Szlovákia a magyar szabályozás módosítása után tett jogi lépéseket, korábban a kettős állampolgárságot elismerte, illetve támogatta. Azonban a 2010-ben elfogadott jogszabály-módosítás szerint azok, akik önként veszik fel más állam állampolgárságát, szlovák állampolgárságukat automatikusan elveszítik, kivéve, ha házassággal vagy születéssel szerezte meg az egyén más állam polgárságát.³⁷ Az ezen országok állampolgáraként magyar állampolgárságot szerző személyek esetében tehát fennáll a veszélye annak, hogy korábbi, lakóhelyük szerinti állampolgárságukat *ipso jure* elveszítik (sőt, Ukrajnában az ingatlanvagyonuk is veszélybe kerülhet, hiszen bizonyos fajta ingatlanokat csak állampolgárok tulajdonolhatnak).

Jól szemléltetik ezt a *Fehér és Dolník kontra Szlovákia* ügyek³⁸ is. Ezekben két volt szlovák állampolgár, Fehér István és Dolník Erzsébet beadvánnyal fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, állítva az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 13. és 14. cikkének sérelmét. Érvelésük alátámasztására előadták, hogy miután megszerezték a magyar állampolgárságot, akaratuk ellenére veszítették el szlovák állampolgárságukat, a továbbiakban pedig ennek következményeként nem élhettek választójogukkal, illetve gyakorlati nehézségekkel szembesültek azokban az esetekben, amikor szociális ellátásokat próbáltak igénybe venni. Ugyan a panaszosok indítványukban egyáltalán nem hívták fel az Emberi Jogok Európai Egyezményét, a strasbourgi bírák az indítványok befogadhatóságának vizsgálata során áttekintették, hogy sor került-e az állampolgárságtól való önkényes megfosztásra, amely végső soron akár ez EJEE 8. cikkének, azaz a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jognak a sérelméhez is vezethetne. Végül a testület tagjai úgy találták, hogy a panaszosok a szlovák jogszabályi módosítások után, annak ismeretében kérelmezték a magyar állampolgárként történő honosításukat, hogy ennek folyományaként korábbi, szlovák állampolgárságukat elveszíthetik. Ezért a testület álláspontja szerint a korábbi állampolgárságtól való megfosztás nem tekinthető önkényesnek, így az nem

³⁶ Ezek elemzéséhez lásd GANCZER Mónika: „A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig” *Jog, állam, politika* 2011/3. 45–61.

³⁷ GANCZER (36. lj.) 52–54.

³⁸ *Fehér and Dolník v. Slovakia*, Judgements of 21 May 2013, nos. 14927/12 and 30415/12.

áll ellentétben az állampolgárságról szóló Európai Egyezményrel, amely kizárólag az önkényes megfosztást tiltja.³⁹ Tehát a szlovák szabályozás általában nem sérti Szlovákia nemzetközi jogi kötelezettségeit. A Bíróság azt is megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéből nem vezethető le olyan jog, amelynek alapján egy állam választójoga más állam polgárait (tehát az bepanaszolt államot tekintve külföldieket) megilletne. Összességében a Bíróság álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelme az előadott tények alapján nem valószínűsíthető. Ennek okán, illetve tekintettel arra, hogy a beadványok több esetben is nyilvánvalóan alaptalanok voltak, a testület azokat nem találta befogadhatónak.

Más álláspont szerint azonban, bár azok a volt szlovák állampolgárok, akik megszerezték a magyar állampolgárságot, *de jure* valóban nem tekinthetők hontalannak, *de facto* azonban – tekintettel arra, hogy számos, az állampolgársághoz kapcsolódó jogosultságot nem tudnak gyakorolni, így például állandó lakóhelyükön nincsen hozzáférésük bizonyos szociális ellátásokhoz – hontalannak minősülnek.⁴⁰ Bár végül a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok szavazati jogot is kaptak (még ha csak a „felszavazat” lehetőségét is), mégis problémaként merülhet fel, hogy amennyiben az egyéb, általában állampolgársághoz kötődő jogosultságokhoz nincsen hozzáférésük sem Magyarországon, sem a lakóhelyük szerinti államban, úgy állampolgárságuk mennyiben tekinthető effektívnek.

Mindezen vitakérdésekkel együtt megállapítható, hogy az állampolgársági jog megváltoztatása nem áll ellentétben Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A nemzetközi jogi dokumentumok közül két *soft law* joganyag, az EBESZ kisebbségi főbiztosának ajánlásai, a bolzanói ajánlások, illetve a 2012-ben közzétett ljubljanai irányelvek is mérvadónak tekinthetők.⁴¹ Nincsen a két dokumentum között abban a tekintetben eltérés, hogy azok elismerik az államok jogát arra, hogy a kulturális, családi, történelmi, nyelvhasználati kötődésre figyelemmel legyenek az állampolgárság megadása során (és ténylegesen számos európai országban van ilyen szabályozás). Azonban az államoknak úgy kell eljárniuk, hogy az ne kérdőjelezze meg a területi integritás és szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától.

Ugyancsak felvethető, hogy bár kifejezett nemzetközi jogi előírás nem volt a kérdésre, az 1990-es években megkötött, a jószomszédi viszonyról és a baráti együttműködésről szóló bilaterális megállapodások szellemének az felelt volna meg, ha azokkal a szomszédos államokkal, amelyeknek polgárait a könnyített honosítás lehetősége első-

³⁹ A Bíróság ezen érvelése azon ez elven alapszik, amely szerint: „állampolgársághoz való jog tehát nem jelent kettős állampolgársághoz való jogot, így nem hivatkozhat az állampolgársághoz való jogára olyan személy, aki a magyar állampolgárság kérelemre történő megszerzése miatt veszíti el korábbi állampolgárságát. Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma sem terjed ki a kettős állampolgárokra, és jelen esetben említést érdemel, hogy az érintett államokra kötelező állampolgárságról szóló európai egyezmény kifejezetten megengedi, hogy az állam *ex lege* megfosszon olyan személyt állampolgárságától, aki egy másik állampolgárságot önkéntesen megszerez.” GANCZER Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/63. 16.

⁴⁰ GANCZER (36. lj.) 54-55.

⁴¹ JUHÁSZ Hajnalka: „Kettős vagy többes állampolgárság a bolzanói ajánlások és a ljubljanai irányelvek tükrében” *Iustum Aequum Salutare* 2013/2. 169–173.

sorban érinti, előre egyeztet a magyar állam.⁴² Ez jogilag ugyan egy bevallottan *soft* érv, de gyakorlati és diplomáciai szempontból meggyőző. Emlékeztet, hogy 2010-ben a szlovákiai ellentörvény lényegében az ottani választási kampány hevében született, és ha a magyar törvényt néhány héttel később (egyeztetéseket követően) fogadják el, akkor vélhetően nem lett volna szlovák válasz-törvény sem.

Összességében tehát elmondható, hogy az állampolgársági jog módosítására Magyarországon széles politikai konszenzussal került sor,⁴³ a törvénymódosítás elfogadása azonban sietve és ügyetlenül időzítve történt, amely a jószomszédi viszony romlásához vezetett, s ennek hátrányait – amint azt a fent bemutatott szlovákiai eset is példázza – a határon túl élő magyar nemzetiségűek szenvedik meg elsősorban. Álláspontunk szerint azonban jelen helyzetben a legjobb megoldás a jelenlegi *status quo* fenntartása.⁴⁴

3. VÁLASZTÓJOG

Az alkotmányos berendezkedés átalakításának egyik legjelentősebb eleme volt a választási rendszer módosítása. Az *országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. tv.*⁴⁵ és a *választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv.*⁴⁶ lényegében a teljes választási rendszert átalakította.⁴⁷ Így megváltoztak a jelöltállítás feltételei és az ajánlás rendszere csakúgy, mint a politikai kampány szabályai. Megszűnt a megyei lista, kikerült a rendszerből az egyéni választókerületekben a második forduló lehetősége (azzal, hogy a szavazatok relatív többségének megszerzése is immár mandátumot eredményez), továbbá szélesedett a szavazásra jogosultak köre egyrészt a külhoni magyar állampolgárok választójogának megadásával, másrészt azzal, hogy a cselekvőképességüket érintő gondnokság alatt állók, illetőleg azok, akikre jogerős bírósági határozat szabadságvesztés büntetést szabott ki, nem veszítik el automatikusan választójogukat, és megváltozott a külföldön történő szavazás rendszere is. Átalakult a parlament összetétele a képviselők számának 386-ról 199-re csökkentésével, illetve a nemzetiségek parlamenti képviselőre jutásának elvi könnyítésével.

⁴² GANCZER Mónika: „International Law and Dual Nationality of Hungarians Living Outside the Borders” *Acta Juridica Hungarica* 2012/4. 332.

⁴³ A szavazati arányokat (a törvénymódosítást 344 igen és 3 nem szavazattal, 5 tartózkodás mellett fogadta el a Ház) a széles konszenzus egyértelmű jelének tekintjük, függetlenül a kérdést korábban övező éles politikai csatáktól, továbbá nem elemezzük az „igen” szavazatok mögött megbúvó esetleges politikai megfontolásokat sem.

⁴⁴ Internetes hírportálokon 2014 szeptemberében felmerültek olyan hírek, hogy az elmúlt években nagy számban történtek illegális honosítások, amelyek révén orosz és ukrán bűnözői körök jutottak tömegesen magyar állampolgársághoz (és ami fontosabb volt számukra: ezáltal uniós polgársághoz), lásd pl. index.hu/gazdasag/2014/09/16/a_kormany_elismerte_az_allampolgarsagos_csalasokat/. Egyelőre azonban a tényleges számok teljesen bizonytalanok, ezért a kérdés értékelésére információhiányban nem tudunk érdemben vállalkozni.

⁴⁵ A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

⁴⁶ A tv.-t az OGY a 2013. április 8-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. április 18.

⁴⁷ A teljes választási rendszer átalakításának áttekintését lásd SZIGETI Péter: „A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/2. 82–92.

A továbbiakban a számos változás közül elsősorban azokra térünk ki, amelyek valamilyen oknál fogva a társadalomtudományi, illetve közéleti viták fókuszába kerültek.

3.1. HATÁRON TÚLI MAGYAROK VÁLASZTÓJOGA

Az előző pontban tárgyalt állampolgársággal szorosan összefügg a szavazati jog kiterjesztésének kérdése a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra, amelyet az *Alaptörvény* szövege tett lehetővé: „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti” (kiemelés tőlünk).⁴⁸ Az *Alaptörvény* a választójog és a lakóhely kapcsolatát a korábbi *Alkotmány*hoz képest „megfordítja” azzal, hogy a kettő összekapcsolását tekinti kivételesnek, azaz a vélelem a szöveg alapján az összekapcsolás ellen szól.⁴⁹ Az új választójogi törvény azonban már kifejezetten rendelkezik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogáról: ezek szerint az országgyűlési választásokon pártlistára igen, de egyéni képviselőjelöltre nem szavazhatnak. Vagyis a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok feleannyi szavazattal rendelkeznek, mint a lakóhellyel is bíró állampolgárok, tehát míg előbbi csoport tagjai egy listás szavazattal bírnak, utóbbiak kettővel, amelyből egy listás, egy pedig az egyéni választókerületi jelöltre leadható szavazat.

Evvel a felemás megoldással kapcsolatban kételyek merültek fel: a határon túl élő magyarok így ugyanis csupán „fél szavazattal” rendelkeznek, amely egyrészt a választójog egyenlőségét sértő megoldás, másrészt pedig ellentmond az *Alaptörvény* nemzetfelfogásának.⁵⁰ A választójog egyenlőségének elve nemzetközi jogi köteletségünk is: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontja kifejezetten előírja az egyenlő választójogot, az Emberi Jogok Európai Egyezménye pedig (a joggyakorlat révén) implicit módon tartalmazza ezt.⁵¹ Meg kell azonban jegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 15-én hozott döntésében úgy foglalt állást, hogy az olyan jogi megoldások, amelyekben a részes államok a lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak az általános választásokon nem teszik lehetővé az egyéni jelöltekre történő szavazást, csupán a pártlisták közötti választást, nem áll ellentétben az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkelyében garantált szabad választáshoz való joggal.⁵² A félszavazattal kapcsolatos kifogások azért nem állják meg helyüket az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, mert a

⁴⁸ *Magyarország Alaptörvénye* XXIII. cikk (4) bek.

⁴⁹ KÖRTVÉLYESI Zsolt: „Az »egységes magyar nemzet« és az állampolgárság” *Fundamentum* 2011/2. 50.

⁵⁰ MAJTÉNYI Balázs: „Alaptörvény a nemzet akaratából” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 77–96.

⁵¹ JAKAB András: „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában” *Pázmány Law Working Papers* 2011/38. 2-3.

⁵² *Oran v. Turkey*, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07. A konkrét esetben a Bíróság azt vizsgálta, hogy az a török választójogi szabályozás, amelynek értelmében azok a török állampolgárok, akik 6 hónapot meghaladóan külföldön élnek, az általános választások során csak pártlistákra adhatják le szavazatukat, ellentétben áll-e Törökországnak az Egyezményből fakadó kötelezettségeivel. A Bíróság elismerte, hogy a részes államok széles körű döntési szabadsággal rendelkeznek választási rendszerük kialakítása során, s hangsúlyozta, hogy a tagállami törvényhozó és bírói szervek alkalmasabbak a vitatott szabályok helytállóságának megítélésére.

kérdésben a tagállam mérlegelési szabadsága (*margin of appreciation*) fontosabbnak tűnik.⁵³ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vonatkozó rendelkezését tekintve azonban egyelőre nincs ilyen döntés, és az ellentmondást ezért a magunk részéről továbbra is megalapozottnak gondoljuk.

Más álláspont szerint azonban a választójog egyenlőségének kettős követelménye – azaz az egy ember-egy szavazat elvének és a szavazatok egyenlő súlyának elve – szélsőséges esetben, azaz kétszeres eltérésnél találkozunk, eggyé olvad.⁵⁴ Ebből pedig az a következtetés adódik, hogy

[...] ha azt állítjuk, hogy a választójog egyenlőségének elvével ellentétes, hogy a külföldön élő választópolgárok szavazatának a száma fele annyi, mint a belföldi szavazóké, akkor ebből kényszerűen következik, hogy szintén sérti az egyenlőség alapelvét minden olyan rendszer, ahol a külföldön élők szavazatának súlya kevesebb mint fele a belföldi szavazók szavazata súlyának.⁵⁵

Ez az állítás magában foglalja azt is, hogy az olyan rendszerek sem felelnek meg a nemzetközi emberi jogi követelményeknek, ahol a külföldön kialakított választókerületekhez kétszer annyi szavazó tartozik, mint a belföldi választókerületekhez. Bodnár Eszter véleménye szerint az egyenlőség e szigorúan felfogott követelményének vagy egy tisztán arányos rendszer tudna megfelelni, vagy pedig egy olyan megoldás, ahol a külföldön regisztrált választópolgárok számának ismeretében alakítanak ki a külföldi választókerületeket, mint Olaszországban. Járható út továbbá az is, hogy a külföldön élőket valamely hazai választókerülethez sorolják.⁵⁶

Általános kérdésként az is felmerül, hogy a választójog ilyen kiterjesztése nem sérti-e a népszuverenitás elvét, ugyanis a közhatalmi döntéshozatalban ebben az esetben olyan választók is részt vesznek, akikre a döntés következménye csak nagyon korlátozott mértékben van hatással.⁵⁷ A politikai hatalom ugyanis csak abban az esetben lehet legitim, ha felhatalmazása mindazok összességétől származik, akik fölött autoritással rendelkezik (ebből a körből rendszerint a gyermekeket és az állampolgársággal nem rendelkező bevándorlókat kivéve) – de csakis azoktól.⁵⁸ Ez nyilvánul meg a nép-

⁵³ Időközben egy magyar kérelmet is hasonló okokból nyilvánított befogadhatatlannak a Bíróság, lásd *Vámos and Others v. Hungary*, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14. Az ítélet kritikájához lásd BODNÁR Eszter: „A külföldön élő magyarok választójogának egyenlősége” *JTI Blog* 2015. július 17., jog.th.mta.hu/blog/2015/07/a-kulfoldon-elo-magyarok-valasztojoganak.

⁵⁴ Ezen álláspont szerint a feltétel kettőssége látszólagos: „a szavazatok száma és súlya szoros összefüggésben van egymással [...] közelebről megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy a plurális választójoggal azonos hatást érne el a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos szavazata).” BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 111.

⁵⁵ BODNÁR (54. lj.) 112.

⁵⁶ BODNÁR (54. lj.) 112-113.

⁵⁷ Vö. HALMAI Gábor: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/12. 2.: „Magyarország esetében ugyanakkor szakértői becslések közel ötmillióra teszik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számát, mivel az 1929 után kivándoroltak valamennyi leszármazójukra is átörökítették a magyar állampolgárságot.”

⁵⁸ A politikaelméletben ezt szokták 'all-affected principle'-nek nevezni. Ez az elv azonban nem fér össze a modern demokráciák azon gyakorlatával, hogy a területükön élő külföldieknek nem adnak automati-

képviselési szervek választásán való részvételi jogokban. A Velencei Bizottság azonban egy releváns jelentésében⁵⁹ – az európai országok túlnyomó részének gyakorlataát követve – végső soron támogatja a határon túl élő állampolgárok választójogát. A szavazati jog kiterjesztését támogató érvek között szerepel, hogy ez lehetővé teszi az anyaországtól távol élő állampolgárok számára, hogy részt vegyenek annak politikai ügyeiben, elősegíti az adott államban és azon kívül élő állampolgárok egyenlőségének megvalósulását, erősíti továbbá az összetartozás-tudatot.

Problémás továbbá a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rezidens állampolgárok szavazójogának gyakorolhatóságában fennálló különbségtétel. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára fennáll a levélben szavazás lehetősége, míg a lakóhellyel rendelkező, de ideiglenesen külföldön tartózkodó állampolgárok csak külképviseleteknek szavazhatnak.⁶⁰ Bár az EJEB legutóbbi döntésében a nagyfokú tagállami diszkrécióra (*margin of appreciation*) hivatkozva végül nem állapított meg ennek kapcsán jogsértést,⁶¹ álláspontunk szerint a két alanyi kör közötti különbségtétel ésszerűen nem igazolható.

Ugyancsak megemlítendő egy további eljárási kérdés a határon túli magyarok választójogával kapcsolatban: a Ve. szerint annak, aki nem rendelkezik lakóhellyel, regisztrálnia kell magát és levél útján szavazhat. A Ve. 97. § szerint azonban a regisztrációs névjegyzékben benne marad tíz évig, és ha nem jelenti be valamely adatváltozást (lakóhelyváltozás, névváltozás, halál), akkor egyre bizonytalanabbá válik a rendszer. Az ilyen változásokat csak elenyésző kisebbség jelenti be, ezért fokozatosan egyre több tízezer szavazólap kerülhet kiküldésre a postán olyan emberekhez a későbbiekben, akik már nem ott laknak, nem úgy hívják őket vagy éppen már nem is élnek. A kérdés megoldására a Ve.-ben valamilyen „adattisztítási” eljárást kellene bevezetni, vagy teljesen újra kellene szabályozni a regisztrációt és minden választás előtt megismételni. Bármelyik megoldás adminisztratív terhet jelentene a választójoggal élni kívánókon, és ennek vélhetően az lenne a mellékhatása, hogy számuk folyamatosan csökkenne, ami a problémával való őszinte szembenézést politikailag sajnos nehezíti.

3.2. KAMPÁNYSZABÁLYOK

A választási eljárás új szabályai változásokat hoztak a kampányszabályokat tekintve is. A jelöltenként elkölthető pénzösszeg öt millió forintra emelése létszerűbb megoldásnak tűnik, mint a korábbi egy millió forintos limit. Az már kevésbé érthető, hogy a pártok kampányköltségeire miért nem terjednek ki a jelöltekre kötelező szigorúbb elszámolási és – megfelelő eredmény el nem érése esetén – a visszafizetési szabályok.

kusan állampolgárságot (és választójogot). Az *all-affected* elvének kritikájához lásd pl. Ben SAUNDERS: „Defining the Demos” *Politics, Philosophy & Economics* 2011/3. 280–301.

⁵⁹ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 580/2010. sz. jelentése (CDL-AD(2011)022, Velence, 2011. június 17–18.), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)022-ef](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)022-ef), 62–66. pontok.

⁶⁰ HALMAI (57. lj.) 6.

⁶¹ *Zsófia Vámos v. Hungary*, Judgement of 17 February 2015, no. 48145/14.

Üdvözlendő az árlista átláthatóságának megkövetelése a nyomtatott és elektronikus médiumok vonatkozásában, nincsen magyarázat azonban arra, hogy e transzparenciát elősegítő szabályok miért nem terjednek ki a közterületi hirdetésekre is. A kampány méltányossága ellen hat az is, hogy a szabályozás nem korlátozza kampányidőszakban sem a kormány, sem a pártokat támogató civil szervezetek kampánytevékenységét, így pedig a kampány egy része a korlátozó szabályok megkerülésének céljával „kiszervezhetővé válik”.

A jogszabályi hiányosságot azonban a Kúria gyakorlata valamelyest pótolhatja. Emlékezetes momentuma volt a 2014-es országgyűlési választási kampánynak a kormány tevékenységét népszerűsítő, „Magyarország jobban teljesít!” jelmondatral futó kormányzati kampány, ugyanis az alkalmazott szlogenek lényegében azonosak voltak azokkal, amelyet a kormánypártok (Fidesz-MPSZ és KDNP) kampányukban maguk is használtak. Az egyik országos kereskedelmi televízióadó által sugárzott kormányzati hirdetés ellen magánszemélyek nyújtottak be kifogást a Nemzeti Választási Bizottsághoz, amely azonban a kifogást arra hivatkozva utasította el, hogy a kormány jogi tevékenysége és funkciója eltér a pártokétól, ezért kampánytevékenysége sem azonosítható a pártok jelölőszervezetként végzett kampánytevékenységével. Felülvizsgálati eljárása során azonban a Kúria megállapította, hogy a jogi értékelés során a műsorszám tartalmának és nem a megrendelő személyének van jelentősége. A Kúria ezen túlmenően utalt arra is, hogy

[...] az NVB értelmezése azt jelentené, hogy bármely magánszemély, civilszervezet vagy gazdasági társaság által közzétett jelölő szervezetet népszerűsítő, annak támogatására ösztönző reklám nem lenne politikai reklámnak minősíthető, mivel azok jogi státusza, funkciója teljes mértékben eltér a jelölő szervezetekétől.

Mindezek alapján a bírói testület megállapította, hogy a sugárzott műsorszám alkalmas volt mind a kormány, mind a jelölő szervezetek népszerűsítésére, ez pedig megalapozta a politikai reklámként való értékelést. Mindezzel a kereskedelmi műsorszolgáltató megsértette a választási eljárási törvénynek a kereskedelmi műsorszolgáltatók politikai tevékenységére vonatkozó előírásait, ezért a Kúria a televízióadót a további jogsértéstől eltiltotta.⁶²

A kampányidőszakban való állampolgári tájékozódás ellen hatnak azok a rendelkezések, amelyek előírják, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók kizárólag ellenérték nélkül sugározhatnak politikai hirdetéseket. Ennek eredményeként ugyanis a politikai hirdetések kiszorulnak a leginkább nézett médiumokból. Bár a szabályozás célja elvi szinten igazolható – a kampányköltségek visszaszorítása, a pénz politikai döntéshozatali eljárásra kifejtett befolyásának csökkentése –, azonban az egyes megoldások kiválasztása során figyelemmel kell lenni arra a jogszabályi és társadalmi környezetre is, amelyben a majdani szisztémának működnie kell. Így érdemes mérlegelni, hogy a legtöbb választópolgárt elérő hirdetésekre vonatkozó korlátozás hogyan hat a sajtó- és híradószektorra, a közszolgálati média alacsony nézettségének fényében, illet-

⁶² A Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. sz. hat.-a.

ve hogy a politikai hirdetések beszorítása a közszolgálati médiába nem vezet-e majd egyenlőtlen versenyfeltételekhez a kormánypártok és az ellenzék pártjai között.

Szintén a választópolgári tájékozódás szempontjából aggályos, hogy a politikai pártok közterületi hirdetéseire, azaz a pártplakátok kihelyezésére rendeletek írnak elő korlátozásokat, amely a véleménynyilvánítás szabadságának rendeleti szintű korlátozása, s mint ilyen, szerintünk alkotmányellenes. A probléma súlyát érzékelteti, hogy a választási plakátok ügyében 2014 tavaszán mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria ellentmondásos gyakorlatot alakított ki. A Kúria március elején még úgy foglalt állást, hogy a választási plakátok elhelyezésére vonatkozóan alkalmazandók a *közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. és a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések, közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet* szabályai.⁶³ A kúriai döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság arra való hivatkozással utasította el, hogy nem állapítható meg, a választási plakátok elhelyezésére vonatkozó rendeleti szintű korlátozás hogyan függ össze a szabad véleménynyilvánítás jogával.⁶⁴ Egy hét sem telt az AB döntését követően, amikor a Kúria – korábbi álláspontját revideálva – hasonló ügyben úgy érvelt, hogy a választási plakát elhelyezésére kizárólag a választási eljárási törvény szabályai lehetnek irányadóak. Ez összhangban áll azzal, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, melynek egyik eszköze a plakátok készítése, elhelyezése” – mutatott rá a bíróság. A legfelső bírói fórum azt is megjegyezte, hogy a rendeleti szabályozás alkotmányosságának kérdése az Alkotmánybíróság hatáskörébe eső kérdés.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság az ezen utóbbi kúriai döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt szintén elutasította. Ezúttal azonban az AB a panaszt befogadta és ezt érdemben bírálta el. Az alkotmánybírói érvelés annak vizsgálatából indult ki, hogy a passzív választójog, a véleményszabadság és a jogegyenlőség korlátozása a bírói döntés eredményeképp az alkotmányjogi panasz benyújtójánál megállapítható volt-e. Ebben a körben az AB elsősorban az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi funkciójára volt tekintettel. Az alkotmánybírók részben megállapították, hogy a panaszos a hivatkozott alapjogoknak olyan értelmezését hívta fel, amely nem egyeztethető össze az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmet szolgáló funkciójával (a véleménynyilvánítás szabadsága esetén), másrészt nem tartotta megállapíthatónak a passzív választójog korlátozását, sem a személyek közötti különbségtételt. Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy sem a bírói döntés irányának, sem a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel.⁶⁶ Összességében tehát mind a két testület gyakorlatában a véleményszabadság javára billent a mérleg, azonban mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata ingadozó, hiszen mind a két testület néhány hetes különbséggel egymásnak teljesen ellentmondó döntéseket hozott.

⁶³ A Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. sz. hat.-a.

⁶⁴ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés.

⁶⁵ A Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. sz. hat.-a.

⁶⁶ 3065/2014. (III. 26.) AB hat.

Végül, bár a kopogtatócédula kivezetése üdvözlendő megoldás, a többes ajánlás rendszere választási csalásokra és személyes adatokkal való visszaélésre teremt lehetőséget.

Ami a szabályozásnak hazánk nemzetközi kötelezettségeivel való összhangját illeti, érdemes megjegyezni, hogy általában az egyes államok nagy szabadságot élveznek választási rendszerük kialakítása során. Felmerül azonban annak lehetősége, hogy a választási kampány korlátozására vonatkozó szabályok sértik az Emberi Jogok Európai Egyezménye által is védelemben részesített szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában fellelhetőek ugyanis olyan döntések, amelyek szerint a választásokat megelőző kampányidőszakban a szabad szólás jogát korlátozó szabályok elvezethetnek a szabad választáshoz való jog sérelméig. Hiszen a szabad vita a méltányos választási eljárás előfeltétele. A tény, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók csak ingyenesen sugározhatnának politikai hirdetéseket, ahhoz vezet, hogy a pártoknak ténylegesen nincsen lehetőségük üzeneteik közvetítésére a nézőket legnagyobb valószínűséggel elérő csatornákon.⁶⁷ Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a strasbourgi gyakorlatból egyértelmű következtetések nem vonhatóak le, hiszen az újabb döntések szerint a pénzpolitikai döntéshozatalban játszott szerepének csökkentése érdekében olyan szabályok is megengedhetőek minősülnek, amelyek a politikai működés rendes időszakában szemben állnának az Egyezmény által védett szabad véleménynyilvánítás jogával.⁶⁸

3.3. NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS AJÁNLÁSOK ÁTÜLTETÉSE

Előrelépésként értékelhető, hogy (a strasbourgi joggyakorlatot követve) immár azok, akiknek cselekvőképessége korlátozott vagy kizárt, nem veszítik el automatikusan választójogukat, mint ahogyan azok sem, akikre szabadságvesztés büntetést szabott ki jogerős bírósági határozat.⁶⁹ Hasonlóan üdvözlendő, hogy az egyéni választókerületek közötti, a lakosságszámból adódó aránytalanságok (az Európa Tanács ajánlásainak megfelelően) megszűntek a választókerületek határainak átrajzolásával – bár a határok megszabásában politikai megfontolások is szerepet játszottak (ti. nyilvánvaló és alapos *gerrymandering*) –, azonban e jog továbbra is a parlament kezében van, ráadásul 2/3-os többséget igénylő döntés. Így bár az aránytalanság időlegesen megszűnik, szinte borítékolható, hogy hosszabb távon újratermelődik.⁷⁰ Ennek megoldására vagy külön intézményi mechanizmusra lenne szükség, vagy pedig választókerületek nélküli egységes országos arányos választási rendszer bevezetésére.

⁶⁷ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Alapjogok az új választójogi szabályozásban” *MTA Law Working Papers* 2014/16. 10–11.

⁶⁸ SZILÁGYI Emese: „Szólásszabadság, pluralizmus, fizetett politikai hirdetések – Az Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság elleni ügye” *Fundamentum* 2013/3. 78–86.

⁶⁹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (67. l.) 1.

⁷⁰ LÁSZLÓ Róbert: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/21. 4.

3.4. NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE

A nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítását célzó új szabályozásban az az előírás, amelynek értelmében a nemzetiségi listára szavazni kívánók nem szavazhatnak pártlistára, kényszerű és méltánytalan döntési helyzetbe hozza a nemzetiséghez tartozókat: választaniuk kell a politikai képviselő és a kisebbségi érdekképviselő között. Elvi problémákat vet fel továbbá, hogy a népképviselői rendszerbe egy gyökeresen eltérő, nevezetesen érdekképviselői elem keveredik (erre alább a 14. pontban még visszatérünk).

3.5. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ

Az új választási rendszer alapvetően továbbra is vegyes jellegű, de enyhe eltolódás figyelhető meg a többségi rendszer irányába: a megszerezhető 199 mandátumból 106 egyéni, s csupán 93 listás, azaz az egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nőtt.⁷¹ A többségi jelleget erősíti, hogy az egyéni választókerületekben a szavazatok relatív többségének első fordulóban való megszerzése mandátumot eredményez (korábban ez csak a második fordulóban volt elegendő, a rendszer azonban egészében egyfordulósá vált), továbbá az érvényességi küszöb megszüntetése, valamint a győzteskompensáció intézménye.⁷²

A győzteskompensáció a szavazatok mandátumra való átváltásának számítási módját érintő változás: immár töredékszavazatként nemcsak a mandátumot nem szerző egyéni képviselőjelöltre leadott szavazatok jönnek számításba, hanem mindazok a szavazatok is, amelyeket a győztes egyéni képviselőjelöltre adtak le, de nem voltak szükségesek a győzelem megszerzéséhez. A töredékszavazatok beszámításának célja az arányosítás, azonban a győzteskompensáció épp ellentétes irányba hat és a győztes „túlnyerését” segíti.

Az Alkotmánybíróság a 2014. évi országgyűlési választásokat követően, májusban hozott a győzteskompensáció alkotmányosságáról döntést. Ebben a testület úgy foglalt állást, hogy bár a szavazatok azonos értékiségének követelménye (vagyis hogy egyetlen választópolgár se adhasson le több szavazatot, mint a másik) feltétel nélküli, azonban a szavazatok egyenlő súlya nem abszolutizálható. Azt a testület is elismerte, hogy a választási eljárási törvény által megvalósított rendszerben a győztesre leadott szavazatok nagyobb súllyal érvényesülhetnek, ugyanis több mint egy mandátum szerezhető velük. Azonban ebben az esetben nem a szabály diszkriminatív voltáról van szó a bírák állásfoglalása szerint, hanem a rendszer arányosságáról, hiszen a mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt a rendelkezések kizárólag utólag megállapíthatóan eredményeznek. Ez azonban nem vetheti fel az egyenlő választójog sérelmét – így az AB érvelése –, hiszen az *Alaptörvény* keretei között akár egy tisztán többségi rendszer is elfogadható volna, így pedig – a *maioire ad minus* – az

⁷¹ HALMAI Gábor (57. lj.) 2.

⁷² LÁSZLÓ (70. lj.) 1.

ahhoz képest arányosító vegyes rendszer nyilvánvalóan megfelel az *Alaptörvény* rendelkezéseinek, vélték a bírák.⁷³ Lévay Miklós a határozathoz fűzött különvéleményében azonban úgy foglal állást, hogy meg kellett volna állapítani a győzteskompenzáció alaptörvény-ellenességét. Érvelésében abból indul ki, hogy önmagában a választójog egyenlőségének megvalósulása nem elegendő biztosítéka annak, hogy minden, ezen elv figyelembevételével megtartott választás demokratikusnak minősülne. Példaként a „puha diktatúrát”, például a késő Kádár-kor választójogi szabályait említi, amelyekkel szembeállítja a demokratikus berendezkedés választójogát, ahol az elsődleges cél a politikai erők valós és reális versengésének biztosítása, amely nélkül az egyenlő választójog kiüresedik. Ebből a szempontból pedig a győztest is kompenzáló megoldás diszfunkcionális, hiszen az előnyösebb helyzetbe került politikai erőt még tovább jutalmazza. Érvelését így foglalja össze:

[...] a törvényhozónak nagymértékű szabadsága van a választási rendszer kialakításában. Ha viszont a törvényhozó olyan rendszert alakít ki, amelyekben van arányosító elem, nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos kötöttségektől és követelményektől. A választójog egyenlősége sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további – kompenzációs – mandátumok elnyerését eredményezik, vagyis az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalanná teszi.⁷⁴

Összegzésképpen megállapítható, hogy az új választási szabályrendszerben egyértelműen találhatóak pozitívumok, emellett azonban meg kell jegyezni azt is, hogy azt már megalkotása pillanatától kezdve kritikák érték, amelyeknek jó részét a 2014-es országgyűlési választás tapasztalatai is igazolták.⁷⁵ A választójoggal kapcsolatos kifogások azért különösen súlyosak, mert ezek alapot adhatnak az ennek alapján megválasztott szervek minden döntésének utólagos megkérdőjelezésére. A választójog a jogalkotás és ezáltal az egész jogrendszer legitimitását hivatott biztosítani, az evvel való bűvészkedés ezért kockázatos és veszélyes ténykedés, amely hosszú távon nagyon megbosszulhatja magát.

4. MÉDIA

A médiaszabályozás átalakítása a jogrendszer átalakításának egyik legvitatottabb eleme volt. Abban hosszú ideje szakmai konszenzus uralkodott, hogy a korábbi rendszer számos hiányossággal küzdött, azonban a médiaalkotmánynak is nevezett törvény a sajtószabadságról (továbbiakban: Smtv.)⁷⁶ és a *médiaszolgáltatásokról és*

⁷³ 3141/2014. (V. 9.) AB hat.

⁷⁴ 3141/2014. (V. 9.) AB hat. – Lévay Miklós különvéleménye [58].

⁷⁵ Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

⁷⁶ 2010. évi CIV. tv. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól. A tv.-t az OGY a 2010. november 2-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. november 9.

tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. tv. (továbbiakban: Mttv.)⁷⁷ által megvalósított változások élesen megosztották a szakmai közvéleményt. A jogszabályok nemzetközi visszhangja meglehetősen negatív volt. A kritikák jó része a médiatartalmi előírásokkal, azok tartalmi bizonytalanságával, a szankciókkal, illetve az erősen centralizált médiahatósággal szemben fogalmazott meg fenntartásokat.⁷⁸ Tekintettel a jelen kutatási jelentés műfajából adódó terjedelmi és tartalmi korlátokra, az alábbiakban csupán vázaltszerűen kíséreljük meg ismertetni azokat a legfontosabb vitás pontokat, amelyek az új médiaszabályozásról zajló diskurzust a mai napig meghatározzák.

4.1. AZ ALAPTÖRVÉNY SZÖVEGE

A médiaszabályozás átalakításának története az *Alkotmány 2010.* július 6-án történt módosításával vette kezdetét, ekkor kerültek ugyanis olyan rendelkezések az akkor még hatályos *1949. évi XX. tv.*-be, amelyek kimondták a sajtó sokszínűségének követelményét, továbbá rögzítették a közszolgálati médiaszolgáltatás működésének célját.⁷⁹ Végül a közszolgálati médiaszolgáltatás kikerült az *Alaptörvényből* és a kétharmados szabályozási tárgykörből is (a IX. cikk (6) bekezdése szerint a piacfelügyeletet ellátó szervezetre vonatkozó szabályok tartoznak ide, ez pedig a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság), és kérdéses az is, hogy mit takar a „sajtószabadságra vonatkozó részletes szabályok” kitétel.

További változás, hogy már az alkotmányos szövegben megjelent a sokszínűsége vonatkozó előírás: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” [IX. cikk (2) bek.] Tartalmilag ez azonban nem újdonság, hanem az Alkotmánybíróság közismert, 30/1992. (V. 26.) számú határozatából származik, amely a véleményszabadságot illetően megfogalmazta az állam intézményvédelmi kötelezettségét.⁸⁰

Ugyan nem kapcsolódik szorosan a médiaszabályozáshoz, de a véleményszabadságot garantáló alaptörvényi rendelkezések alakulásának jelentős állomása volt, hogy az *Alaptörvény* negyedik módosítása nyíltan szakított a tartalomsemlegesség elvé-

⁷⁷ A tv.-t az OGY a 2010. december 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. december 31.

⁷⁸ BENCsik Márta – NAGY Krisztina: „A médiatartalomra vonatkozó előírások a Média Tanács gyakorlatában” mertek.eu/jelentesek/a-mediataralomra-vonatkozo-eloirasok-a-mediatanacs-gyakorlataban.

⁷⁹ Ez így hangzott: „61. § (4) A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az OGY által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei örködnék.”

⁸⁰ „Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség.” 37/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH, 1992, 227, 229.

vel.⁸¹ Az *Alaptörvény* (4) bekezdés előírja, hogy „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére”, az (5) bekezdés pedig így szól:

[...] a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.⁸²

A (4) bekezdés egyértelműen azt célozta, hogy a törvényhozó zöld utat kapjon egy olyan gyűlöletbeszéd-törvény elfogadására, amely ezúttal nem bukik el az Alkotmánybíróság szűrőjén. Köztudott ugyanis, hogy a gyűlöletbeszéd korlátozhatóságát és különösen a korlátozhatóság mikéntjét illetően egyféle „patthelyzet” alakult ki az AB és az Országgyűlés között: előbbi több esetben is az *Alkotmány*val összeegyeztethetetlennek ítélt olyan jogszabályokat, amelyek a gyűlöletkeltés korlátozását célozták.⁸³ Ez a vita tulajdonképpen a szélesebb társadalmi nyilvánosságban zajló diskurzus megjelenése volt az alkotmányjog szintjén.⁸⁴

Ezek az alkotmányos normák ellentmondani tűnnek a tartalomsemlegesség elve a magyar alkotmányos gyakorlatban bevett azon megfogalmazásának, amely szerint:

[...] a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi [...] Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.⁸⁵

Azonban kivételesen az Alkotmánybíróság korábbi – azaz az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőző – gyakorlatában is teret engedett tartalomalapú korlátozásoknak bizonyos csoportokhoz tartozók méltóságát elfogadva a korlátozás szükségességét megalapozó célként. Ennek emlékezetes példái a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, amely alkotmányosnak találta a Büntető törvénykönyvnek a nemzeti jelképek megsértését kriminalizáló szabályait, illetve a 14/2000. (V. 12.) AB határozat, amely az

⁸¹ A tartalomsemlegesség elve szerint a szólást annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelem illeti meg.

⁸² Az itt hivatkozott (4) és (5) bek.-t az *Alaptörvény* negyedik módosítása illesztette a szövegbe.

⁸³ A döntések elemzéséhez lásd KOLTAY András: „A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a »gyűlöltre uszítás« alkotmányos mércéjének azonosítása felé” *Állam- és Jogtudomány* 2013/1-2. 91–123.

⁸⁴ Egy olyan érvhez, amely szerint a gyűlöletbeszéd-vitának ez a rendezési kísérlete nem szerencsés, ugyanis a közmegegyezést nélkülöző döntések beemelése az alkotmányos normaszövegbe nem a társadalmi viták lezárását jelenti, hanem a vita mögötti feszültség alkotmányos szintre helyezését, lásd SZILÁGYI Emese: „Owen M. Fiss: Megosztott liberalizmus. A szólásszabadság és az államhatalom sokféle arca” *Állam- és Jogtudomány* 2014/2. 98.

⁸⁵ 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 179.

önkényuralmi jelképek használatának kriminalizálását nem találta az *Alkotmányba* ütközőnek. A *Vajnai*-ügy folyamánként megszületett 4/2013. (II. 21.) AB határozatban sem zárta ki az önkényuralmi jelképek használata kriminalizálásának lehetőségét, a korábbi szabályozás csupán annak „túl széles mivolta” miatt minősítette az *Alaptörvénybe* ütközőnek. Egyes vélemények szerint az *Alaptörvény* negyedik módosításával bevezetett rendelkezések eredményeként alkotmányos szinten kerül sor a véleménynyilvánítási szabadság védelmi szintjének csökkentésére.⁸⁶ A testület gyakorlatából azonban az is kiolvasható, hogy a bírák az új rendelkezéseket is a korábbi gyakorlattal összhangban értelmezik, így megőrizték például a szabadságjognak az itt már idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kidolgozott igazolására vonatkozó érveket is.⁸⁷

4.2. FONTOSABB VÁLTOZÁSOK

Törvényi szinten átalakult a médiairányítás intézményrendszere (médiahatóság felállítása, közszolgálati médiaszolgáltatást érintő változások), megtörtént az Európai Parlament és Tanács audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelvnek átültetése a hazai jogba, és megjelent a társszabályozás és a forrásvédelem is.⁸⁸ Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a forrásvédelemre vonatkozó egyes rendelkezések egyébiránt lényeges újraszabályozáson estek át az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) határozatát követően.⁸⁹ Az Alkotmánybíróság döntése értelmében ugyanis a forrásvédelem korábbi szabályai között fellelhető azon előírások, amelyek bizonyítási feltételhez kötötték⁹⁰ a forrásvédelem alanyi jogának gyakorlását, a sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősültek, ezért a testület megsemmisítette azokat. Továbbá az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet állapított meg az Smtv. 6. § (1) és (3) bekezdésével összefüggésben, hivatkozva arra, hogy

[...] a szabályozás generális kötelezettségként, és nem a kivételesen indokolt esetekre, illetve egyéb módon meg nem szerezhető adatokra korlátozva (szubszidiaritás kötelezettsége), valamint független bírói felülvizsgálat nélkül írják elő a források feltárását bármely minősített adat illetéktelen átadása és nyilvánosságra hozatala esetén [6. § (1) bekezdés második mondata]. E mellett önmagában a nemzetbiztonságra, a bünteltá-

⁸⁶ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról” *Fundamentum* 2013/3. 14–17.

⁸⁷ Lásd különösen: 4/2013. (II. 21.) AB hat., Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB hat., Indokolás [24].

⁸⁸ A forrásvédelemmel kapcsolatos közös európai gyakorlatról lásd MAYER Annamária: „Az újságírói forrásvédelemre vonatkozó szabályozás egyes európai államokban, az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek tükrében” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* (Budapest: CompLex 2014) 541–593.

⁸⁹ A határozatot részletesen elemzi: KOLTAY András – POLYÁK Gábor: „Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1. 11–48.

⁹⁰ „A médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy jogosult információforrásai titokban tartására a bírósági és hatósági eljárások során is, feltéve, hogy a számára átadott információ közzétételéhez közérdek fűződött.” Smtv. 6. § (2) bek.

rásra, valamint a bűnmegelőzésre hivatkozással [6. § (3) bekezdés] teszik lehetővé a nyomozó hatóság információforrásokhoz való hozzájutását.⁹¹

Az Országgyűlés a 2012. évi LVI. tv. 17. §-ában állapította meg az új normaszöveget, amelynek értelmében bíróság csak törvényben meghatározott, kivételesen indokolt esetben kötelezheti az információforrás felfedésére, vagy az információforrás azonosítására alkalmas dokumentumok átadására a médiatartalom-szolgáltatót, illetve az újságíró.⁹²

4.3. ELTÉRŐ ELŐFELTEVÉSEK

A médiarendszer átalakításáról zajló élénk viták mögött részben a sajtó szabadságáról és a demokratikus közvélemény működéséről való teoretikus előfeltevések különbözősége húzódik meg.⁹³ Az új szabályrendszer támogatói abból indulnak ki, hogy a modern tömegtársadalmakban a sajtó szabadsága nem csupán az államtól való függetlenséget jelenti. Hiszen a sajtószabadság végső célja a demokratikus közvélemény kialakulásának elősegítése. Ám véleményük szerint a sajtó szabadságába való káros beavatkozás nem csupán kívülről, az állam felől eredhet, hanem belülről, azaz a média üzleti jellegéből adódóan is.⁹⁴ Ez olvasat szerint a médiát meg kell védeni az üzleti jellegből fakadó, szükségszerűen a nyereség maximalizálására törekvő belső „magán-cenzúráról”. Ennek érdekében pedig olyan szabályokat kell alkotni, amelyek alkalmasak a média sokszínűségének, s ezáltal a vélemények pluralizmusának garantálására. Az érvelés konklúziója, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának és fenntartásának végső letéteményese az állam, amely megfelelő szabályrendszerrel képes lehet a kiegyensúlyozottság garantálására. Az államra tehát immár nem gyanakvással kell tekinteni, hanem épp ellenkezőleg, a demokratikus diskurzus legfőbb őrének szerepében tűnik föl. A korábbi, individualista – ezért közösségromboló „szabadosághoz” vezető – szabályozást tehát olyan új szabályoknak kell felváltaniuk, amelyek a közösség érdekeit helyezik előtérbe.

Az új médiaszabályozás kritikusai más logika mentén gondolkodnak. Ők úgy vélik, a demokratikus közvélemény kialakulásának legfőbb garanciája a vélemények és a sajtó legnagyobb szabadsága. A pluralizmus kötelező előírása önmagában is alkalmas lehet a demokratikus véleményalkotás folyamatának torzítására azáltal, hogy az új vélemények nyilvánosságra kerülésének garanciáit háttérbe szorítja. E szerint az álláspont szerint az a szabályozás helyes, amely a nyilvánosságra kerülés lehető legteljesebb szabadságát biztosítja.⁹⁵

⁹¹ 165/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 478, 526. A hat.-nak a forrásvédelemmel összefüggésben tett megállapításaihoz lásd KOLTAY–POLYÁK (89. l.) 28.

⁹² 2010. évi CIV. tv. 6. § (2) bek.

⁹³ A médiapluralizmus vonatkozásában Európában számos eltérő szabályozási megoldás ismert. Ehhez lásd bővebben POGÁCSÁS Anett: „A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megjelenése az európai jogrendszerekben” in KOLTAY–TÖRÖK (88. l.) 97–131.

⁹⁴ KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András: „Az új médiaszabályozás alkotmányossági kérdései” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 32–38.

⁹⁵ MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvé-

Bár ezekből az eltérő előfeltevésekből eltérő következtetések adódnak azt illetően, hogy meddig terjedhet az állami beavatkozás a vélemények piacsterén, abban a két álláspont hívei egyetértenek, hogy a médiaszabadság biztosítása az államtól nem csupán tartózkodást követel meg, hanem aktív cselekvést is. Mind a két álláspont hívei egyetértően⁹⁶ idézik az Alkotmánybíróságnak azt a korai határozatát,⁹⁷ amely leszögezte, hogy: „az Alkotmány tehát egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól.” A vita középpontjában tehát nem az áll, hogy állami beavatkozásra szükség van a média szabadságának garantálása érdekében; a vitás kérdés valójában az, hogy meddig terjedhet ez az állami beavatkozás. Ezt jelzi az is, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat és az azon alapuló médiaszabályozás is épített a véleményszabadságnak az egyéni szabadságjogon túlmutató dimenziójára.⁹⁸

4.4. FŐBB VITAPONTOK

Az elfogadott jogszabályok végül meglehetősen kazuisztikusra sikerültek,⁹⁹ a szabályozás kontroll alá von olyan médiumokat is, amelyek korábban kívül estek a speciális médiaszabályok hatókörén, létrejött az erősen centralizált Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, amelynek élén egyszemélyi vezető, az elnök áll. Mindez a kritikusok szerint – összevetve a Hatóság széles bírságolási jogköreivel – felveti a média szereplői fenyegetettség-érzetének veszélyét, s ezért a valós szankciók bevárása helyett egyféle lágy „öncenzúra” lehetőségét. A szabályozás tehát összességében dermesztően hathat az élénk közbeszédre (*chilling effect*), állítják a szabályozás kritikusai.¹⁰⁰

Az egyik vitakérdés az, hogy a Hatóság ellenőrzése az új jogszabályok értelmében kiterjed a nem lineáris médiaszolgáltatásokra (például *on-demand TV*), a nyomtatott és az on-line sajtótermékekre is. A kritikus álláspont szerint a törvény tárgyi hatálya túl széles, nincsen tekintettel a különböző médiumok eltérő szabadságfoka mögötti történelmi és technikai indokokra. „A különböző médiumok különböző terjedelmű állami beavatkozást tesznek szükségessé, elfogadhatóvá.”¹⁰¹ Lehetséges ugyan, hogy bizonyos előírások önmagukban, egyenként alkotmányosnak tekinthetők, azonban azok a média egészére kiterjesztve már olyan mértékű korlátozást jelenthetnek, amely alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Ezzel szemben a szabályozás védelmezői úgy érvelnek, hogy mivel bármely médiafelületen folthat „köztanácskozás”, ezért a demokratikus közvélemény kialakulása és működése érdekében bizonyos alapvető szabályok minden szereplő számára előírhatóak.¹⁰²

nyek Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 3.

⁹⁶ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 2; KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 40.

⁹⁷ 37/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH 1992, 227, 231.

⁹⁸ Török Bernát: „Sarkalatos átalakulások – A médiajog átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/60. 3.

⁹⁹ „A szabályozás iránti bizalom újraépítése lesz az egyik legnehezebb feladat” (Rozgonyi Krisztina médiajogással Polyák Gábor médiajogász beszélget) *Fundamentum* 2011/1. 37–44.

¹⁰⁰ BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései” *Médiakutató* 2011/1. www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/02_uj_mediatorveny.

¹⁰¹ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 4.

¹⁰² KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 38–44.

A másik vitatott kérdés a média felügyeletére létrehozott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (továbbiakban: NMHH) alkotmányos státusza, hatáskörei és eljárása. Az egyik legkomolyabb kritika az intézmény irányításának demokráciahiánya: az NMHH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre, majd az elnök saját maga nevezi ki elnökhelyettesét s a hivatal főigazgatóját. A hatóság elnöke egyben a Médiatanács elnöke,¹⁰³ amely az NMHH legfontosabb érdemi döntéshozatalra jogosult szerve.¹⁰⁴ Ezzel szemben a szabályozás mellett kiállók úgy érvelnek, hogy ugyan a Hatóság és a Médiatanács elnöke ugyanaz a személy, azonban a Médiatanács döntéseit szavazattöbbséggel hozza, a Médiatanácsot pedig az Országgyűlés választja, kétharmados többséggel. A Médiatanács tagjainak megválasztására vonatkozó kétharmados követelmény pedig valójában olyan garanciális szabály – így a támogatók –, amely a megegyezés kényszerét az ellenzéki pártok irányába is kiterjeszti. A megegyezési kényszer a Médiatanács tagjainak jelölési folyamatában is megnyilvánul, ezért a szabályozás alkalmas arra, hogy kiküszöbölje azt, hogy a Médiatanács működésére egyetlen párt, az Országgyűlés vagy akár a kormány meghatározó befolyást gyakoroljon, s ezzel tulajdonképpen megfelel az alkotmányosság követelményeinek.¹⁰⁵ Megjegyezhetjük, hogy ez az érvelés nem tekint különös figyelemmel arra a tényre, hogy a 2010–14-es kormányzati ciklusban egyetlen politikai erő bírt az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával. Az új, többségi rendszer, amely nélkülözi a pluralizmus garanciáját, a hatékonyság elvét helyezi a középpontba. Azonban Török Bernát hívja fel arra a figyelmet, hogy a médiaszabályozást tekintve a hatékonyság mást, többet jelent a zökkenőmentes működésnél: „Ha az intézményrendszerben a sokszínűség néha meddő vitákat is jelent, még azokkal együtt is hatékonyabb tud lenni, mint egy olajozottan működő homogén modell.”¹⁰⁶ Ugyanő azt is aláhúzza, hogy értékesebb, helyesebb egy olyan rendszer, amelyben a sokszínűség garanciálisan jelen van. Álláspontja szerint a nehezen megragadható pluralizmus elvének érvényesülését a legbiztosabban magának a döntéshozatalra jogosult testületnek a sokszínűsége garantálhatja.

A szabályozást védelmezők szerint a hatóság eljárásrendjéről kijelenthető, hogy az megfelel a jogállami követelményeknek. A Hatóság eljárásában ugyanis szubszidiárius jelleggel az általános közigazgatási eljárási törvény,¹⁰⁷ a Ket. szabályait kell alkalmazni, az Mttv. eljárási szabályai azonban megelőzik a Ket. előírásait. A Hatóság eljárásának e közigazgatási eljárási jellegéből adódik, hogy az eljárásokban a Ket. jogállami alapelvei is érvényesülnek, a döntések ellen pedig a *bírósági felülvizsgálat* jogával lehet élni. Ezekben az eljárásokban a bíróság a döntés megváltoztatására kiterjedő jogkörrel rendelkezik.¹⁰⁸ Ezzel szemben a szabályozás kritikusai úgy látják, a bírósági felülvizsgálat az esetek egy jelentékeny részében pusztán formális lehet. Abban az esetben ugyanis, ha a Hatóság nem törvénysértés miatt, hanem korábbi hatósági dön-

¹⁰³ Valójában a Hatóság elnöke a kinevezéssel a Médiatanács elnökjelöltjévé válik, a pozíció betöltéséhez azonban az országgyűlés általi megválasztására is szükség van. Mttv. 125. § (1) bek.

¹⁰⁴ MAJTÉNYI–POLYÁK (95. lj.) 9–10.

¹⁰⁵ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 88–94.

¹⁰⁶ TÖRÖK (98. lj.) 4–5.

¹⁰⁷ 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

¹⁰⁸ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. lj.) 94–99.

tés megsértése miatt szab ki büntetést, a bírósági felülvizsgálat csupán arra terjedhet ki, hogy a műsorszolgáltató valóban sértett-e korábbi hatósági döntést.¹⁰⁹

Érdemes szólni arról az évről is, amely szerint a Médiahatóság által alkalmazható egyes szankciók keretein belül olyan nagy összegű bírságokat is megállapíthat, amelyek akár egy kisebb médium létét is veszélyeztethetik. A szabályozás védelmezői szerint az Mttv. olyan jogkövetkezményeket tartalmaz, amelyek lehetővé teszik egy „differenciált szankciórendszer” alkalmazását. Azaz a jogszabályok alapján olyan szankció állapítható meg, amely arányos, hatékony és szükség esetén fokozható. Azonban súlyos, a társadalomra veszélyes magatartás esetén, abban az esetben, ha más hatékony eszköz már nem áll a jogalkalmazó szerv rendelkezésére, *ultima ratio* jelleggel valóban alkalmazható a norma alapján olyan bírság is, amely már adott médium ellehetetlenítéséhez vezethet. Ez azonban alkotmányossági problémákat ez álláspont szerint nem vet fel.¹¹⁰ A szabályozásról zajló vita tehát még nem jutott nyugvópontra, s nyitott kérdés az is, hogy a több értelmezési lehetőséggel is bíró szabályoknak kialakul és meggyökeresedik-e alkotmánykonform gyakorlata.

Végül érdemes kitérni arra, hogy számos kritika éri a piacsabályozást és a Médiatanácsnak a médiapiac alakulásában végzett tevékenységét. Polyák Gábor elemzése¹¹¹ szerint a pályáztatás szabályai nem felelnek meg az Alkotmánybíróság által még a 46/2007. (VI. 27.) határozatban támasztott, a döntéshozatal átláthatóságára vonatkozó követelményeknek,¹¹² mivel a döntéshozatali eljárás sem a pályázók, sem a nyilvánosság számára nem követhető, az értékelési szempontok meghatározásának keretei pedig a törvény által nem rögzítettek. Problémásnak találja azt a rendelkezést is, amely szerint a Médiatanács megszüntetheti a pályázati eljárást, amennyiben „mérlegelése szerinti médiapolitikai szempontok, illetve a [...] törvényben vagy a pályázati felhívásban rögzített alapelvek, célok a pályázati eljárás lefolytatásával nem biztosíthatóak”,¹¹³ hiszen álláspontja szerint ezzel tulajdonképpen a Médiatanács jogosultságot kapott arra, hogy a pályázati eljárást tetszése szerint leállítsa. Ekképpen a rendelkezés utat nyithat a Hatóság önkényes magatartásának, jogbizonytalansághoz, átláthatatlan és kiszámíthatatlan eljáráshoz vezethet. Az Mttv.-nek a pályázati ajánlatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit azért éri kritika, mert azok nem teszik lehetővé, hogy a hatósági döntések elleni jogorvoslati lehetőségek érvényesítéséhez megfelelő mennyiségű információ álljon a pályázók rendelkezésére.

¹⁰⁹ Majtényi és Polyák példája szerint: „ha a hatóság korábban blaszfémnek vagy közérdeket sértőnek minősített valamely közleményt, amelyet a döntés után újból közöl a műsorszolgáltató, és ezzel megsérti a hatóság korábbi döntését. A bíró ezután kényszerűen csak ezt a tényállási elemet vizsgálja majd meg, nem pedig a mögötte álló hatósági döntés jogszerűségét!” MAJTÉNYI–POLYÁK (95. l.) 5.

¹¹⁰ KOLTAY–LAPSÁNSZKY (94. l.) 123–125.

¹¹¹ POLYÁK Gábor: „A médiapiac szabályozása az új médiatörvényben” *Médiakutató* 2011/1. www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/03_mediapiac_szabalyozasai.

¹¹² Az akkor hatályban lévő, a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. tv. egyes rendelkezéseit az AB azért találta alkotmányellenesnek, mert „A műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó törvényi szabályozás nem intézményesített átlátható pályázati rendszert. E hiányosság alkotmányellenes helyzetet eredményez, mert nem teszi lehetővé, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságok elnyerésére átlátható döntéshozatali eljárás keretében kerüljön sor, ami kétséget ébreszthet a műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független működését illetően.” ABH 2007, 592, 604.

¹¹³ Mttv. 61. § (1) bek. c) pont.

zésére.¹¹⁴ Mindezekon túl kritika éri a pályázati eljárások nyilvánosságát is: az egyes szakaszokban hozott döntések teljes szövege nem érhető el, hiányzik a részletes indokolás, így a pontszámok indokolása is. Továbbá a legutóbbi időkhöz meglehetősen bonyolult formai elvárásokat támasztott a Médiatanács a pályázókkal szemben, azonban 2014 végén egyszerűsítette azok követelményrendszerét.

A pályáztatási gyakorlat azt mutatja, hogy a Médiatanács tevékenysége az elmúlt években alaposan átalakította a rádiós piacot. Valójában a korábban is használt frekvenciákra irányuló újrapályáztatás zajlott, amely a régi szereplők kicserélődését eredményezte. A jellemzően magas pályázati díjat azonban a szerződés megkötése után rövid időn belül jelentősen módosították az új nyertesekkel több esetben is, ami a pályáztatás egészének őszinteségét is megkérdőjelezheti.¹¹⁵ Valamennyire (bár nem jelentősen) árnyalja ezt a képet az a kevésbé ismert tény, hogy a díjcsökkentés kedvezményezettjei rendszerint jóval több pályázaton indultak, és azoknak csak egy töredékében voltak sikeresek.¹¹⁶

4.5. NEMZETKÖZI VISSZHANG

A szabályanyag nem maradt nemzetközi visszhang nélkül: az Európa Tanács emberi jogi biztosa 2011. február 25-én adott ki véleményét, amelyben a jogszabályi átalakulások számos elemét kritizálta: így egyrészt a médiatörvények gyors elfogadását, amelynek előkészítése során nem jutott idő a széles körű egyeztetésre. Úgy vélte továbbá, hogy a szabályozás összessége korrodálón hathat a médiaszabadságra, az elfogadott rendelkezések elmulasztják garantálni az előreláthatóságot a médiapiaci szereplők számára, a médiahatóság eljárásai során nem állnak fenn a pártatlanság és arányosság kelendő garanciái, hiányosak a hatóság függetlenségét garantáló rendelkezések, s hasonlóan hiányosak a hatóság eljárásai esetén igénybe vehető belső jogorvoslati lehetőségek is. Mindezek együttes hatása a médiaszabadság szűkülése Magyarországon.¹¹⁷ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 2013 januárjában elfogadott határozatban kiemeli, hogy ugyan történtek szignifikáns változások a médiaszabályozásban a 2012-ben elfogadott módosítások eredményeként, azonban azok nem elegendőek ahhoz, hogy a szabályozás ne jelentsen fenyegetést a médiaszabadságra nézve, továbbá megjegyezték azt

¹¹⁴ Az Mtv. 62. § (7) bek. szerint: „A pályázati ajánlat a pályázati eljárás lezárásáig a 153. § (2) bekezdés szerinti törvény által védett titoknak minősül. A pályázati ajánlatot a Médiatanács az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A pályázati ajánlatban szereplő adatokról a Médiatanács a szerződés megkötéséig harmadik személynek nem adhat tájékoztatást.”; a 63. § (4) bek. pedig úgy rendelkezik, hogy „Amennyiben a 62. § (5) bekezdés szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság eljárását kezdeményezték, a hatósági szerződés a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős döntéséig nem köthető meg. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felülvizsgálati eljárásának időtartama a hatósági eljárás ügyintézési határidejébe nem számít bele.”

¹¹⁵ Mária Országa – A Médiatanács újírja a rádiós piacot. Mérték Médiaelemző Műhely 2013. szeptember 18. Lásd mertek.eu/sites/default/files/reports/frekvencia_jelentes_3_final.pdf, 18.

¹¹⁶ KOLTAY András: „Démonokkal nehéz viaskodni” *Médiapiac.com* 2013. július 4. Lásd www.mediapiac.com/mediapiac/Koltay-Andras-Demonokkal-nehez-viaskodni/19734/.

¹¹⁷ Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary’s media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media. CommDH(2011)10, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289.

is, hogy e módosítások csupán kis részben voltak figyelemmel a biztos ajánlásaira. Ezért a Parlamenti Közgyűlés felhívta a magyar jogalkotót arra, hogy a biztos ajánlásait a lehető legszélesebb körben ültesse át a hazai szabályanyagba. Ugyanez a határozat felhívja a figyelmet arra is, hogy a magyarországi közszolgálati média politikai függetlensége nem kellően biztosított.¹¹⁸

Az átalakulásokat az Európai Unió intézményei is számos kritikával illették. 2011. március 10-i állásfoglalásában az Európai Parlament egyenesen a szabályozás alkalmazásának felfüggesztését kérte, az Európai Bizottság alelnöke, Neelie Kroes pedig az elfogadott szabályozás sürgős módosítását javasolta. Miután a magyar jogalkotó négy területen – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye, a származási ország elve, a médiaszolgáltatások nyilvántartásba vétele és a tágran megfogalmazott sértő médiatartalomra vonatkozó korlátozásokat tekintve – vállalta a joganyag módosítását, az unió felől érkező kritikák elhalkultak.¹¹⁹ Emellett az Európai Parlament állásfoglalása¹²⁰ hosszan elemzi a médiaszabadság magyarországi helyzetét, számos kritikát megfogalmazva nem csupán a tartalomszabályozás, hanem az intézményrendszert illetően is. Neelie Kroes is fontosnak látta hangsúlyozni, hogy a legutóbbi módosítások nem oszlattak el minden kétséget¹²¹ a jogszabályokat tekintve.

Legutóbb 2015 nyarán a Velencei Bizottság készített átfogó elemzést a hazai médiaszabályozásról,¹²² amelyben a testület a médiatartalmakra vonatkozó bizonytalan előírások, az újságírói forrásvédelem, a súlyos szankciókat is lehetővé tévő előírások, a Médiatanács összetétele, a közmédiának a kormány általi befolyásolhatósága, illetve az állami hirdetések elosztását tekintve tett kritikus megállapításokat. Az állásfoglalás felveti egyúttal a kétharmados jogalkotás problémáját is: a testület szerint a médiára vonatkozó részletszabályokkal szemben is fennálló „sarkalatos” követelmény nem igazolható. A Bizottság több esetben is megemlíti, hogy ezeket egyszerű többséggel elfogadható törvényben, illetve néhány esetben *soft law* jellegű joganyagban, azaz a hatáskörrel felruházott szerv által megalkotott irányelvekben és elvi jelentőségű útmutatókban kellene rendezni.¹²³ Ilyen ajánlást fogalmaz meg a dokumentum a Médiatanács számára az egyébként bizonytalan jelentésű jogszabályhelyek interpretációja és a bírságot kiadó gyakorlat kiszámíthatóvá tétele érdekében.¹²⁴ A Velencei Bizottság átfogó elemzésében központi kérdés a médiatartalmakra vonatkozó előírások bizonytalan jellege, így különösen az Smtv.-nek a sajtó kötelezettségeit leíró ren-

¹¹⁸ The state of media freedom in Europe. Resolution 1920 (2013), assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19474&lang=en.

¹¹⁹ Lásd europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-89_hu.htm.

¹²⁰ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok. 2012/2130(INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&format=XML&language=HU.

¹²¹ Lásd ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/blog/my-latest-thoughts-on-hungary-and-media-pluralism-and-freedom.

¹²² Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e).

¹²³ A szabályozó hatóságok által kibocsátható normatív jellegű aktusokról lásd bővebben FAZEKAS János: „Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának elméleti kérdései és nemzetközi megalapozása” in KOLTAY–TÖRÖK (88. lj.) 217.

¹²⁴ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 32. és 39. pont.

delkezéseit érték kritikák. Az elemzés szerint az „alkotmányos rend”, valamely vallási vagy politikai csoport kirekesztése, az ellenük való gyűlöletkeltés tilalma mind olyan bizonytalan jelentéstartalmú előírások, amelyek ugyan az EJEB következetes gyakorlata szerint legitím célt szolgálnak (az alkotmányos rend, a közérkölc vagy az emberi méltóság védelmét), azonban jelenlegi formájukban a rendelkezések túl széles beavatkozásra nyújtanak alapot, ezért nem felelnek meg az arányosság követelményének.¹²⁵

A dokumentum másik központi eleme a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság szervezeti pluralizmusának kérdése. A Bizottság hosszasan foglalkozott az NMHH szervezetre vonatkozó rendelkezésekkel, kiindulva abból az előfeltevésből, amely szerint bár az intézményekre vonatkozó előírások megalkotását tekintve az egyes államok széles körű mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek, az Európa Tanács vonatkozó állásfoglalásaiból kiolvasható, hogy a független médiahatóság követelménye mélyen a közös európai hagyományokban gyökerezik. Az elemzés felhívja arra a figyelmet, hogy a jelenlegi szabályok nem zárják ki annak veszélyét, hogy a Hatóság tagjainak kiválasztása nem csupán szakmai megfelelőségük, hanem politikai megfontolások alapján történjen. A Bizottság ehhez hozzáteszi, hogy a jelenlegi 2/3-os követelmény a Médiatanács tagjainak megválasztása során nem képes a testület plurális összetételének garantálására, hanem egyetlen politikai csoport befolyását „betonozza be”, s védelmezi a változó politikai viszonyokkal szemben. E kockázat mérséklése érdekében a vélemény olyan áttekinthető és méltányos kiválasztási folyamatot javasol, amely alkalmas a politikai paletta diverzitásának megjelenítésére a végeredményben, s amely biztosítja a civil társadalom képviselőinek megjelenését is a Médiatanácsban. Ezen túlmenően a Bizottság felveti annak megfontolását, hogy a Köztársasági Elnök vétőjogot kapjon a Hatóság elnökének kinevezése során, illetve javasolja, hogy a hatósági elnöki pozíciót válasszák szét a Médiatanács elnöki tisztségtől.¹²⁶

Végül a Bizottság elemezte a közmédia helyzetét is: a tanulmány szerint a vonatkozó szabályok túlságosan komplexek, az MTVA és a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma közötti viszonyrendszer nem egyértelmű, szerepük a pénzügyi irányítást tekintve nem tisztázott. További probléma, hogy mindkét szerv szoros kapcsolatban áll a Médiatanáccsal, amelynek így nem csupán a pénzügyi, hanem a személyi döntések körében is erős a befolyása a közszolgálati média működésére. A szervezetek összetételében megjelenő pluralizmus, vagyis a személyi függetlenség ellen hat, hogy a Mttv. rendelkezései szerint a Kuratórium megalakulásának nem akadály, ha valamely politikai oldal a tagok jelölésében nem vesz részt, s ezt tovább fokozza a kormánypártok „beépített” befolyása, vagyis az, hogy a Médiatanács két tagot delegál a Kuratóriumba. Összegezve, a jogszabályi előírások nem követelik meg a közszolgálati médiát felügyelő szervek plurális összetételét, a rendelkezések lehetővé teszik a kormánypártok számára, hogy biztosítsák a Médiatanács, az MTVA és a Kuratórium politikai lojalitását, s ezeken keresztül befolyásolják a közmédia anyagi helyzetét és személyzeti döntéseit – végső soron magát a műsorkészítést. Ezért a vélemény a menedzsment-szervek decentralizációját javasolja.¹²⁷

¹²⁵ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 25–30. pont.

¹²⁶ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 63–73. pont.

¹²⁷ Opinion No. 798/2015, CDL-AD (2015)015. 74–88. pont.

Összességében az állapítható meg, hogy az új médiaszabályozás tartalmi elemeit illetően a vitában erős érvek vonulathatók fel mind a (jelenlegi) beavatkozóbb, mind a kevésbé beavatkozó szabályozás irányában. Azt azonban különösebb kockázat nélkül ki lehet jelenteni, hogy intézményileg a függetlenség melletti érdemi garanciák nem működnek, amit kiválóan példáz a Klubrádió frekvenciaelosztási ügye, amelynek során a Médiatanács nyilvánvaló módon pártpolitikai logika mentén és visszatérő módon jogsértő döntéseket hozott (ez utóbbiról jogerős bírósági döntések tanúskodnak, az előbbit pedig farizeuskodás nélkül nem lehet tagadni). Az intézményi garanciák hiánya miatt (kombinálva alapvető, szocializmusból megörökölt mentalitásbeli hiányosságokkal) a közmédia folyamatosan a kormány mellett erősen elfogult, már-már propaganda jellegű műsorokat sugároz, ami ugyan sajnos nem új jelenség a rendszerváltozás óta (sőt: alapvetően ez volt a megszokott, igazodva a mindenkori kormányhoz), de a mértéke és az egyszerűsége mára mégiscsak meghökkentő lett. A nem állami sajtóorgánumokra nehezedő informális nyomásgyakorlás általános eszközeül pedig a központi államigazgatási hirdetéselosztás rendszere szolgálhat,¹²⁸ amely gazdasági motivációs eszközökkel készítheti azokat a barátságos hangvételre.¹²⁹

5. JOGALKOTÁS

Az új jogalkotási törvény – 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról¹³⁰ (továbbiakban: Jat.) – megalkotása az alkotmányozási folyamatól függetlenül is szükségessé vált az Alkotmánybíróság döntése nyomán,¹³¹ amely a korábbi jogalkotási törvényt teljes egészében megsemmisítette.¹³² Az új Jat. fontos jellegzetessége, hogy az immár nem kétharmados (sarkalatos) törvény. Az új jogszabály nagyjából-egészében a korábbi törvény dogmatikáját követi, s kísérletet tesz a törvényalkotási folyamat szakmai megalapozottságának biztosítására is.

¹²⁸ Ehhez a képhez intermezzóként megemlítendő a (nem sarkalatos tv.-ben bevezetett) reklámadó problémája, amely mind a sajtószabadság, mind az EU-jogi diszkriminációttilalom szemszögéből aggályokra adott okot. Ehhez lásd részletesebben pl. JAKAB András – SONNEVEND Pál: „A reklámadó és az európai jog” *Pázmány Law Working Papers* 2014/14. Az EU-jogi szempontú diszkriminatív jellegzetességek kiküszöbölésére végül a 2015. évi LXII. tv. a reklámadóhoz kapcsolódó törvények módosításáról vállalkozott.

¹²⁹ 247/2014. (X. 1.) Korm. rend. a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről.

¹³⁰ A tv.-t az OGY a 2010. november 22-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. november 29.

¹³¹ 121/2009. (XII. 17.) AB hat., ABH 2009, 1013–1049.

¹³² A korábbi Jat. 1987-es elfogadása tulajdonképpen a rendszerváltás előszelének volt tekinthető, hiszen a Népköztársaság Elnöki Tanácsának a tv.-ek kiadására vonatkozó hatáskörét korlátozta a törvényhozási hatáskörök felsorolásával. Az általunk ismert nyugati jogrendekben azonban ilyen jogalkotási tv.-ek nincsenek (csak a közlönyökről szólnak külön tv.-ek egyes jogrendekben, jogszabály-előkészítésről már inkább kormányzati extern vagy intern aktusok rendelkeznek): ami alkotmányjogi szempontból lényeges, az ugyanis az alkotmányba kerül, ami pedig nem, az rendeleti vagy határozati aktusokba (esetleg pusztán informális feljegyzésekbe), és a jogalkotó inkább segítségnek tekinti a jobb minőségű jogszabályszövegek eléréséhez, ezért saját érdekében követi.

Jelenleg a jogalkotás folyamata három jogforrási szinten szabályozott: egyrészt az *Alaptörvényben*, amely meghatározza a jogszabályok körét.¹³³ A Jat. szabályozza a jogszabályok előkészítésének és megalkotásának folyamatát; a társadalmi egyeztetés folyamatát pedig a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. tv.* (Jet.) rendezi.¹³⁴ A legelső általános (de már rendeleti) szint a *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet*.

Az új Jat. vállalt célja az alkotmányos átalakulással együtt járó változások figyelembe vétele, a jogalkotási gyakorlat egyes elemeinek kodifikálása és a megalapozott jogszabály-előkészítést garantáló szabályok megalkotása.¹³⁵ A Jat. meglehetősen részletességgel taglalja a minőségi jogalkotáshoz szükséges feltételek egész sorát, úgy mint az előzetes hatásvizsgálatot, az indokolási kötelezettséget, a jogszabálytervezetek véleményeztetését,¹³⁶ illetve az utólagos hatásvizsgálatot és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálatának követelményeit.

Mindezzel együtt a Jat. csupán *lex imperfecta*nak tekinthető, hiszen egyrészt a rendelkezései jelentős része megsértésének nincs jogkövetkezménye (tulajdonképpen csak a kihirdetési rendelkezések befolyásolják a létrejövő jogi aktus érvényességét), másrészt még ezek alól a puha kötelezettségek alól is több helyen kivételeket állapít meg, amelyeknek eredményeként még a puha garanciális rendelkezések is értelmüket veszítik. Az előzetes hatásvizsgálatra és az egyeztetésre vonatkozó rendelkezések egyszerűen megkerülhetők, ha a törvényjavaslat előterjesztője egyéni képviselő. Mindezeknek eredményeként az egyéni képviselői indítványra megszülető törvények a gyakorlatban bármiféle előzetes tartalmi vizsgálat nélkül kerülnek elfogadásra. Meg kell említeni azt is, hogy még a kormány-előterjesztések előzetes társadalmi egyeztetésének elhagyását is lehetővé teszi a Jet. azon rendelkezése, amely szerint „nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”.¹³⁷

A szabályozás hiányosságait a gyakorlat sem enyhíti. Az egyéni képviselői indítványok jelentős része nyilvánvalóan nem a kérdéses képviselők, hanem a kormányzat vagy a kormányzat által megbízott ügyvédi irodák munkája, és így sem egyeztetés, sem hatásvizsgálat nincs ezekben az esetekben. A törvényjavaslatok nem kellően átgondolt előkészítése vezet a törvényalkotási produktumok magas „csecsemőhalandóságához”, azaz az újonnan megalkotott jogszabályok, elsősorban törvények szinte azonnali módosításához. Egy 2014 februárjában publikált kutatás adatai empirikus eredményeket szolgáltatnak a gyakorlatnak a jogbiztonság szempontjából történő

¹³³ Bár a rendeleti jogalkotók alkotmányi köre az önálló szabályozó szervek miatt (amit sarkalatos tv. állapíthat meg) nyitott. Lásd CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra* (Budapest: MTMI 2012) 26.

¹³⁴ A Jat.-hoz hasonlóan az OGY ezt a tv.-t is a 2010. november 22-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetési napja itt is 2010. november 29.

¹³⁵ VARSÁNYI Benedek: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2014/55. 2.

¹³⁶ Pontosabban a Jat. 19. § továbbutal 1) a kormányzaton belüli véleményezésre, amelyet a kormány ügyrendje szabályoz, 2) a civil szervezetek és állampolgárok általi véleményezésre, amelyet a Jet. szabályoz, 3) egyes más állami szervek (OBH, ügyészség, NAIH, ombudsman stb.) általi véleményezésre, amelyet a rájuk vonatkozó külön tv.-ek szabályoznak.

¹³⁷ 2010. évi CXXXI. tv. 5. § (5) bek.

elemzéséhez.¹³⁸ Eszerint az 1990-től 2012-ig terjedő időintervallumban magasan a második Orbán-kormány alatt került sor havi átlagban a legtöbb törvény kihirdetésére, ráadásul a benyújtás és a kihirdetés közti idő is jelentősen lerövidült, az egyéni képviselői indítványok aránya pedig jelentősen megugrott. Vélhetően ez a rohamtempó vezetett ahhoz, hogy az elfogadott törvények elfogadást követő egy éven belüli módosításának aránya is jelentősen megugrott (nem csupán számában, hanem arányában is).

Általánossá vált a kellő felkészülési idő biztosítása jogszabály által előírt kötelezettségének megkerülése, amely a jogbiztonság elvének sérelméhez vezet.¹³⁹ A salátatörvények immár eredeti jogalkotási produktumokként is megjelennek (vagyis nem csak módosító törvények salátatörvényeként), és szintén gyakorivá vált a sürgősségi eljárás¹⁴⁰ alkalmazása a legfontosabb törvények megalkotásának folyamatában. Hasonlóan aggasztó, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok sok esetben nem csupán a koherenzia zavarok kiküszöbölésére törekedtek, hanem átfogóan megváltoztatták a törvényjavaslat szövegét. Elviekben erre a törvényalkotás új szabályai már nem adnak lehetőséget.

Az itt felsorolt problémák megoldására, azaz a mennyiségi helyett a minőségi jogalkotás kikényszerítésére a Jat. és a Jet. jelen formájában egyszerűen nem alkalmas.¹⁴¹ Fontos látni, hogy a minőségi jogalkotás nem alkotmányjogi vészőparipa, hanem egy politikai rendszer legitimitását növelő tényező. A demokratikus és a jogvédő legitimitáció mellett a harmadik bevett legitimitációs fogalom az output legitimitáció, vagyis a kormányzás problémamegoldó képességén (minőségén) alapuló közbizalom. Ehhez pedig elengedhetetlen a megfelelő minőségű jogalkotás.¹⁴²

A leghatékonyabb megoldást az jelenthetné, ha az előzetes hatásvizsgálat és véleményeztetés követelménye, a kellő felkészülési idő biztosításának kötelezettségével együtt kifejezetten az *Alaptörvény* szövegébe kerülne érvényességi követelményként.¹⁴³ Vagyis annak kifejezett alkotmányos szintű előírására van szükség, hogy az egyeztetés és hatásvizsgálat nélkül elfogadott törvények automatikusan érvénytelenek. A képviselői indítványok esetére az Országgyűlés adminisztrációjának feladata lehetne az egyeztetés és a hatásvizsgálat biztosítása, amelynek végrehajtását a Jat., illetve

¹³⁸ A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Corruption Research Center Budapest, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf.

¹³⁹ Szigorúbb (kivételeket szűkítő) és explicitebb (legalább 8 vagy 15 nap) követelményeket szorgalmaz a felkészülési időre vonatkozólag PAPP Imre: „Sarkalatos átalakulások: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2015/11. 12.

¹⁴⁰ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY hat. (közismert elnevezéssel a Határozati Házszabály) lehetőséget ad a sürgős tárgyalásra, amely úgy rendelhető el, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie (60. §). A kérdésre vizsgatérünk alább a 17. pontban.

¹⁴¹ Részletesen lásd DRINÓCZI Tímea: „A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata” *JURA* 2013/1. 7–22.

¹⁴² Lásd bővebben Susan-Rose ACKERMANN – Stefanie EGIDY – James FOWKES: *Due Process of Lawmaking* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 4–6. további utalásokkal. A minőségi jogalkotás fogalmáról lásd Tímea DRINÓCZI: „Concept of Quality in Legislation” *Statute Law Review* 2015. 1–17.

¹⁴³ A társadalmi vitát [a közmeghallgatásra a vonatkozó alkotmánybeli rendelkezés alapján, lásd dél-afrikai alkotmány 59. cikk (1) bek. a) pont, 72. cikk (1) bek. a) pont, 118. cikk (1) bek. a) pont] a dél-afrikai AB kezeli érvényességi kellékként, lásd ACKERMANN (142. lj.) 114–115. a *Doctors for Life International v. Speaker of the National Assembly* 2006 (6) SA 416 (CC) alapján.

a Jet. rendezhetné. A jogbiztonság érdekében megfontolandó a felkészülési időre vonatkozó részletesebb (konkrét) szabályoknak ugyancsak alkotmányos szintű rögzítése.

6. RENDŐRSÉG ÉS TITKOSSZOLGÁLATOK

A rendvédelmi szervekre vonatkozó szabályozás alakulása több szempontrendszer szerint is vizsgálható: 1) egyrészt, górcső alá vehető, hogy az egyes változások illeszkednek-e valamely tágabb büntetőpolitikai irányhoz,¹⁴⁴ 2) másrészt elemezhetőek a rendvédelmi szervek szervezetrendszerére vonatkozó változások, 3) harmadrészt pedig az egyes változások alapjogi szempontból¹⁴⁵ is értékelhetőek. Bár mindhárom kérdéskört érintjük, de az alábbiakban – tekintettel a kérdés szűkös szakirodalmi feldolgozottságára is – elsősorban a rendvédelmi szervek átalakulásának szervezeti kérdéseire koncentrálnunk, különös tekintettel a 2010-ben felállított Terrorelhárítási Központ feladat- és hatásköreire.

Szervezeti oldalról tekintve 2010 után mind a rendőrség, mind a titkosszolgálatok jelentős változásokon estek át. A *2010. évi CXLVII. törvénymódosítás*¹⁴⁶ eredményeként megszűnt az állami rendőrség szervezeti egysége: „[a] rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.” Emellett lényegesen erősödtek a miniszter irányítási jogai, illetve kikerült a jogszabályból a hatáskörelvonás tilalma.¹⁴⁷ A titkosszolgálatokat tekintve kiemelés érdemel,

¹⁴⁴ CHRISTIÁN László: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai” *MTA Law Working Papers* 2014/43. 3.

¹⁴⁵ KIRS Eszter: „A rendőrségre vonatkozó szabályozás változásai és fennmaradó hiányosságai alapjogi szempontból” *MTA Law Working Papers* 2014/50. 1–8.

¹⁴⁶ *2010. évi CXLVII. tv. egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.* A tv.-t az OGY a 2010. december 6-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2010. december 11. A tv.-t a *2012. LXXVI. tv. 2. §* (10) bek. 2. pontja hatályon kívül helyezte 2012. június 27. napjával.

¹⁴⁷ A törvénymódosítással megállapított új szöveg szerint „5. § A miniszter a) szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését, b) irányítja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet, valamint a terrorizmust elhárító szervet, c) törvényességi, szakszerűségi, pénzügyi és hatékonysági szempontból ellenőrzi a rendőrség tevékenységét, d) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetője javaslatára jóváhagyja az általuk vezetett szervek szervezeti és működési szabályzatát, e) előterjesztést készít a miniszterelnök részére az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének kinevezésére és felmentésére, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjére vonatkozóan az előterjesztéshez csatolja az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának állásfoglalását, f) gyakorolja az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetője felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat, g) kinevezi és felmenti ga) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjének helyetteseit, a rendőr-főkapitányságok vezetőit, valamint a külön jogszabályban meghatározott rendőri szervek vezetőit, gb) a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetőjét és helyetteseit, valamint gc) a terrorizmust elhárító szerv vezetőjének helyetteseit, h) kinevezi és felmenti – a nemzetközi szerződések és a Kormány felhatalmazása alapján – az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait és állandó szakértőit, i) gyakorolja a külön jogszabályban hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat, j) törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlá-

hogy megtörtént a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása, az Információs Hivatal pedig miniszterelnöki irányítás alá került. A változások mögött azonosítható cél a bűnözők és elkövetők elleni keményebb fellépés, a módosítások tartalma mögött a „rendpártiság” előtérbe helyezése lelhető fel (ebbe illeszkedik a társadalomirányítás eszközszerének bővítése is, lásd például az iskolarendőrség programot). Egyes kritikák szerint a kormánytagok irányító szerepének erősödése – amely tetten érhető többek között abban, hogy a teljes rendvédelmi intézményrendszer, beleértve a titkosszolgálatok egy részét is, visszakerült a belügyminiszter alá, a 2010-es kormányalakítás során megszüntették a polgári titkosszolgálatok irányítását korábban ellátó tárca nélküli miniszter posztját, a szolgálatokat pedig ezzel párhuzamosan szakminiszterek irányítása alá helyezték¹⁴⁸ – tulajdonképpen visszarendeződésként fogható fel: a rendszerváltást követő évtizedek egyik legfontosabb fejleménye volt a politikai szférának a közvetlen vezetési és irányítási tevékenységektől való szétválasztása.¹⁴⁹ Fontosnak tartjuk azonban azt is kiemelni, hogy a felügyelő minisztereknek továbbra sincsenek közvetlen vezetési hatáskörei.¹⁵⁰ Az egyensúly megtalálása a politikai befolyás és a politikai támogatás között kényes feladat, ezért a politikai irányítás erősödése felveti a rendvédelmi szervek közvetlen politikai befolyásoltságának erősödését is.

A rendőrség átalakítása során elmaradt a megelőző (preventív) rendőri tevékenység előtérbe helyezése: hazánkban továbbra is a reagáló rendészet a meghatározó, amely azonban teljesítőképességének határán van. Holott világszerte meghatározó tendencia a bűnmegelőzés hangsúlyosabbá válása a rendőri munkában. Érdekes azonban megjegyezni, hogy a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia megalkotása és a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács életre hívása ebbe az irányba mutató üdvözlendő lépések.¹⁵¹

A 2010-et követő egyik legjelentősebb módosítás a rendőrség szervezetében következett be a Terrorelhárítási Központ (továbbiakban: TEK) felállításával. A TEK-et a *Terrorelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelet* (továbbiakban: TEKr. I.) hozta létre, amely azt a következőképpen definiálta: „az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, a rendészetért felelős miniszter irányítása alatt működő, tevékenységének jellege alapján közhatalmi, a feladatellátáshoz gyakorolt funkciói szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv.” A ter-

sára, k) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetőjét, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti szerv vezetőjét, valamint a terrorizmust elhárító szerv vezetőjét jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti, l) jóváhagyja az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket, m) gondoskodik az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, büntetőrendészeti célú ellenőrzésről, valamint n) dönt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője által irányított szervek, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv közötti hatásköri összeütöztetésben.”

¹⁴⁸ Christián László jegyzi meg: „Az új modell létrehozása érdekében hatályon kívül kellett helyezni az Nb. tv. 10. § (2)-t, mivel a rendelkezés kizárta annak a lehetőségét, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával a rendészetért felelős minisztert (értsd belügyminisztert) bízzák meg.”

¹⁴⁹ SZIKINGER István: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig” *MTA Law Working Papers* 2014/48. 7.

¹⁵⁰ Bár a *rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 5. § j)* pontja szerint a miniszter „törvény eltérő rendelkezése hiányában egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására”. Ma már olyan megkötés sincs – szemben a 2011. január 1. előtti hatályos szabályozással –, hogy az országos rendőrfőkapitányon keresztül adja ezeket az utasításokat.

¹⁵¹ CHRISTIÁN (144. l.) 3.

rorelhárítási szerv törvényi háttérének megteremtése érdekében a Rendőrségről szóló törvény¹⁵² (továbbiakban: Rtv.) is többször módosult az elmúlt években.¹⁵³ A TEKr. I-et 2011. január 2-vel hatályon kívül helyezte a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (továbbiakban: TEKr. II.), amely részletesebben tartalmazza a Terrorelhárítási Központ által ellátandó feladatokat és a feladatellátás szabályait.

A Terrorelhárítási Központ egy hibrid képződmény, röviden szólva egy rendőri szerv titkosszolgálati jogosítványokkal. A Rtv. 7/E. § (3) bek. értelmében a TEK egyes feladatai ellátásának céljából¹⁵⁴ a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény¹⁵⁵ (továbbiakban: Nbtv.) szerinti titkos információgyűjtésre, illetőleg adatigénylésre és kezelésre jogosult. A TEK tehát hatáskörrel rendelkezik a titkos információgyűjtés ún. külső engedélyhez kötött¹⁵⁶ és ahhoz nem kötött¹⁵⁷ formáinak elvégzésére is, ez utóbbi esetben az engedélyező az igazságügyért felelős miniszter. Szükséges kiemelni, hogy ezekben az esetekben nem konkrét bűncselekmény felderítése az információgyűjtés célja, hanem egyéb, általános jellegű tevékenységről van szó. Az, akiről az információt gyűjtik, vagyis az érintett, az Nbtv. 58. § (6) bek. értelmében az információgyűjtés-

¹⁵² 1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről.

¹⁵³ Az Rtv. vonatkozó 4. §-t módosította, ill. a 4/A. §-t beillesztette a 2010. évi CXLVII. tv., majd a 4/A. §-t módosította a 2012. évi CCXIV. tv. és a 2013. évi CCXLIII. tv.

¹⁵⁴ Ezek: „a terrorizmus elleni küzdelem keretében [...] megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak” (Rtv. 7/E. § a) pont ad) alpont), ill. „megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a d) pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat” (Rtv. 7/E. § e) pont).

¹⁵⁵ 1995. évi CXXV. tv. a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

¹⁵⁶ Nbtv. 54. § „(1) A titkos információgyűjtés keretében a nemzetbiztonsági szolgálatok a) felvilágosítást kérhetnek; b) a nemzetbiztonsági jelleg lepezésével információt gyűjthetnek; c) titkos kapcsolatot létesíthetnek magánszeméllyel; d) az információgyűjtést elősegítő információs rendszereket hozhatnak létre és alkalmazhatnak; e) sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdát alkalmazhatnak; f) a saját személyi állományuk és a velük együttműködő természetes személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági jelleg lepezésére fedőokmányt készíthetnek és használhatnak fel; g) fedőintézményt hozhatnak létre és tarthatnak fenn; h) a feladataik által érintett személyt, valamint azzal kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik; i) az 56. §-ban foglaltakon kívül beszélgetést lehallgathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik; j) hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információkat gyűjthetnek. (2) Rendvédelmi szerv és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal fedőintézményként, okmánya fedőokmányként csak az illetékes miniszter és az érintett szervezet országos vezetőjének tájékoztatásával alkalmazható. 55. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész előzetes jóváhagyásával a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével információszolgáltatásban állapodhatnak meg bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel, ha az érintett személlyel történő együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági érdek jelentősebb, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdek. (2) Nem köthető megállapodás azzal a személlyel, aki olyan bűncselekményt követett el, amellyel más életét szándékosan kioltotta. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott jogosultság a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot nem illeti meg. (4) A megállapodás létrejötté esetén a nemzetbiztonsági szolgálatok megtérítik azt a kárt, amely az elkövetőt a polgári jog szerint terheli. A kártérítési igény tekintetében az államot az igazságügyért felelős miniszter képviseli.”

¹⁵⁷ Nbtv. 56. § „A nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedély alapján a) lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik, b) a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik, c) postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthatnak, ellenőrizhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik, e) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, továbbá felhasználhatják.”

ról, illetve a miniszter engedélyéről nem bír tudomással. Az adatok későbbi törlésének kötelezettsége az információ gyűjtőjét sem az érintett, sem a nem érintett személyek vonatkozásában a törvény által *expressis verbis* kimondva nem terheli.

A TEK működésével összefüggésben az elmúlt években számos alapjogi aggály felmerült. Az alapjogi biztos vizsgálata során megállapította,¹⁵⁸ hogy az Nbtv. nem tartalmaz az intézkedések elleni hatékony jogorvoslati rendszert. Az ombudsman nem csupán a TEK vonatkozásában, hanem általában a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásával kapcsolatosan mutatott rá, hogy szükséges megteremteni az *ex post facto* vizsgálatok lehetőségét, azaz amennyiben a vizsgálatok során jogsértés történt, az érintetteknek legyen lehetőségük bírósághoz vagy „más jogi testülethez” fordulni. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy saját vizsgálati eszközei ezekben az esetekben sokkal korlátozottabbak, míg az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága által lefolytatható vizsgálat, tekintettel annak esetleges politikai motivált-ságára, még abban az esetben sem volna képes a szolgálatok megfelelő ellenőrzésére, ha annak vizsgálati jogköreit egyedi ügyekre is kiterjesztenék.

A TEK működésével összefüggésben az egyik leggyakrabban felmerülő alapjogi probléma a békés gyülekezés jogának aránytalan korlátozása, ugyanis a szervezet személy- és létesítménybiztosítási intézkedésként következetesen lezárja a kormánytagok házáat környező utcákat. A tárgyban 2013 júliusában jogerős bírósági határozat is született, ugyanis a TEK intézkedésére való hivatkozással az illetékes rendőrkapitányság nem tette lehetővé a békés gyülekezés jogának gyakorlását, amikor magán-személyek a miniszterelnök egyik parlamenti felszólalásával szemben másnap szereték volna kinyilvánítani véleményüket a kormányfő házával szemközt. A rendőrség a gyülekezés szervezőinek bejelentését érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős határozatában¹⁵⁹ azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az *Alaptörvénnyel* nem összeegyeztethető a gyülekezési törvény közterületet definiáló rendelkezésének¹⁶⁰ olyan értelmezése, amely szerint: „az egyik állami hatóság jogorvoslattal nem támadható diszkrecionális intézkedéssel kizárhatna közterületről gyülekezést, míg a másik erre a kizárásra [...] hivatkozással megállapíthatná, erre a területre a közterület jelleg hiánya folytán fogalmilag kizárt a gyülekezés.” A bíróság döntésében azt is megállapította, hogy a bejelentés szerinti gyülekezés megakadályozása már a szükségesség tesztjén „megbukott”, ugyanis a rendőrség nem indokolta meg, hogy miért nem vett igénybe a védett személy biztosítására kevésbé vagy egyáltalán nem alapjog-korlátozó eszközt. A TEK azonban további gyakorlatában is figyelmen kívül hagyja a bíróság döntését.

Másrészről azok a jogszabályi rendelkezések kerültek panaszjelzés keretében az Alkotmánybíróság elé, amelyeknek értelmében a Terrorrelhárítási Központ esetében az információgyűjtés engedélyezésére a miniszter jogosult. Az indítványozók, akik az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet munkatársai, arra hivatkoztak, hogy a támadott rendelkezések sértik az *Alaptörvény* magán- és családi élet tiszteletben tartását, illet-

¹⁵⁸ AJB-727/2012.

¹⁵⁹ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; 17.Kpk.45.743/2013/2.

¹⁶⁰ 1989. évi III. tv. a gyülekezési jogról 15. § a) pont: „közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér.”

ve az információs önrendelkezési jogot garantáló VI. cikkét. Tulajdonképpen a vizsgálat középpontjában annak a kérdésnek az eldöntése állt, hogy az *Alaptörvénnyel* összeegyeztethető-e az, hogy az információgyűjtés bizonyos körét a politikai hatalmi ágának tekinthető végrehajtó hatalom egyik tagja, a miniszter engedélyezi.

Az Alkotmánybíróság az indítványt ugyan befogadta, azonban azt nem találta megalapozottnak. A testület érvelése szerint a nemzetbiztonsági kockázatok megítélése politikai döntést igényel, s ezért a végrehajtó hatalom gyakorlásának körébe tartozik. Az alapjogsérelem lehetőségének és a nemzetbiztonsági érdekeknek a mérlegelése, s annak figyelembevétele, hogy a titkos információgyűjtés eszközei *ultima ratio* jellegűek, az engedélyező, azaz a miniszter feladata a döntés szerint.¹⁶¹ Az alkotmánybírák azt is megállapították, hogy a TEK ezen tevékenysége felett ellenőrzés gyakorlására jogosult az (egyébiránt szintén politikai hatalmi szervnek tekintett) Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága,¹⁶² s az eljárásokat az ombudsman is vizsgálhatja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Nbtv. lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését”.¹⁶³ A döntés utóéletéhez tartozik, hogy az Országgyűlés módosította a Nbtv.-t: annak új 14/A. §-a megerősíti az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága és albizottsága jogköreit, különösen az iratbetekintési jog és a személyes meghallgatásokat tekintve.¹⁶⁴

A TEK említett hatásköri szabályainak problémáját, hivatkozva arra, hogy a rendelkezések feltehetően ellentétesek az Emberi Jogok Európai Egyezményének a magánélet védelmére vonatkozó passzusával, két alkotmányjogász, Szabó Máté Dániel és Vissy Beatrix a strasbourgi EJEB elé vitte.¹⁶⁵ Beadványukban elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikkének sérelmét állították, hivatkozva arra, hogy potenciálisan megvalósulhat velük szemben a Rtv. 7/E. § (3) bek. szerinti titkos információgyűjtés, amely indokolatlan és aránytalan módon korlátozhatja a magánélet tisztelgésben tartásához való jogukat. Kifejtették továbbá, hogy a bírósági kontroll hiánya felveti az Egyezményben biztosított tisztességes tárgyaláshoz való jog (6. cikk) és a hatékony jogorvoslathoz való jog (13. cikk) sérelmét is.¹⁶⁶ Az EJEB 2014. június 12-én kérdéseket intézett Magyarország kormányához, amelyre válaszul a kormány 2014. október 31-én azt kérte a Bíróságtól, hogy a panaszt mint nem befogadhatót utasítsa el és tartózkodjon a beadványban foglaltak tág értelmezésétől. Beavatkozó félként a Privacy International, illetve a *Center for Democracy and Technology* nem-

¹⁶¹ 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [105]-[106].

¹⁶² 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [114].

¹⁶³ 32/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [121]-[122].

¹⁶⁴ „14/A. § (1) Ha a Bizottság a 14. § (4) bekezdés e) pontja szerinti ténymegállapító vizsgálatot folytat le, a Bizottság a ténymegállapító vizsgálattal összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a ténymegállapító vizsgálati tevékenységében való közreműködésre kötelezheti (továbbiakban: közreműködésre kötelezett). (2) A közreműködésre kötelezettet a) adatszolgáltatási kötelezettség, b) megjelenési kötelezettség, illetve c) nyilatkozattételi kötelezettség terheli.” [A 14/A. §-t a 2013. CCXXXIX. tv. 2. § (1) bek.-e iktatta be.]

¹⁶⁵ *Szabó and Vissy v. Hungary*, no. 37138/14. A beadvány legfontosabb érvei: www.ekint.org/ekint_files/File/tek_panasz_lenyege.pdf.

¹⁶⁶ *Szabó and Vissy v. Hungary* – Statement of Facts and Questions, www.i-m.mx/szabomat/SzaboAndVissyVHungary.

zetközi jogvédő szervezetek a panaszosok oldalán nyújtottak be *amicus curiae*-t az ügyben.¹⁶⁷

7. HONVÉDELEM

Az *Alaptörvény* elvégezte a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések „profil-tisztítását”: a korábbi *Alkotmány* nehezen differenciálható minősített időszakainak egyértelműsítését. Felvethető azonban, hogy az *Alaptörvény* végül túl részletesen rendelkezik a különféle honvédelmi kérdésekről (minősített időszakok, Honvédség alkotmányos pozíciója, honvédelmi kötelezettség részletei), és emiatt a fegyveres erő alapvető feladatrendszerében talán már a kétszintű szabályozást túlfeszítő módon részletezővé vált alkotmányos szinten. Ennek eredményeként aránytalanságok találhatóak az eredeti elképzeléshez képest, amely szerint az alkotmányos alapfeladatok kibontását szolgálja a kétharmados törvényi szint.¹⁶⁸ Másrészt azonban említeni szükséges, hogy a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések tekintélyes része az *Alaptörvény* (fő)szabályai alól állapít meg kivételeket, ezért ezek a szabályok alacsonyabb jogforrási szinten aligha volnának meghatározhatók. Az *Alaptörvény* rendelkezéseit három törvény részletezi: a különleges jogrendet illetően a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv.*,¹⁶⁹ a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. tv.*,¹⁷⁰ az ágazati adatkezelés tekintetében pedig a *2011. évi CLXXVII. tv.* (illetve ma már a *2013. évi XCVII. tv.*).¹⁷¹

A szabályozás kapcsán szót kell ejteni az alapjog-korlátozási elemekről. Ezen belül egyrészt arról, hogy a szabályozásból sajnos kimaradt a polgári szolgálat alternatívája, amely nemzetközi szinten is nehezen védhető problémákat okozhat az alapjogok érvényesülését tekintve a rendkívüli állapotú vagy megelőző védelmi helyzeti hadkötelezettség esetén (helyette csak fegyver nélküli katonai szolgálat van).

A szolgálati nyugdíj megszüntetésének alkotmányos lehetősége fennmaradt, amely a hivatásos életpálya alapvető elemének kiiktatását jelenti, s egyúttal felvetheti a katonák „lábbal szavazásának” veszélyét.¹⁷² A honvédek alapjogainak érvényesülésével kapcsolatos probléma lehet, hogy a politikai tevékenység tilalmát továbbra is axiómaszerűen kezeli a szabályozás,¹⁷³ amelyet a mára már idejétmúltnak tekinthető (a rendszerváltás körülményei között született) Rekvényi-döntés¹⁷⁴ is legitimál. Bár a

¹⁶⁷ Az ügy dokumentumai elérhetőek itt: www.i-m.mx/szabomat/SzaboAndVissyVHungary/.

¹⁶⁸ TLL Szabolcs: „Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről” *MTA Law Working Papers* 2014/42. 9–10.

¹⁶⁹ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 27.

¹⁷⁰ A tv.-t az OGY a 2011. szeptember 19-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. október 3.

¹⁷¹ A tv.-t az OGY a 2011. december 5-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 14. A tv.-t a *2013. évi XCVII. tv.* 80. §-a hatályon kívül helyezte 2013. július 1. napjával. Alkalmazására lásd e hatályon kívül helyező tv. 70. §-át.

¹⁷² TLL (168. lj.) 4.

¹⁷³ *Magyarország Alaptörvénye* 45. cikk (4) bek.: „A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

¹⁷⁴ *Rekvényi v. Hungary*, Judgement of 20 May 1999, no. 25390/94.

tilalmat maga az *Alaptörvény* tartalmazza – így az alkotmányellenesnek nem tekintendő – az erősen kérdéses, hogy az 1999-es Rekvényi-döntésben alkalmazott érvelés egyes elemei 2014-ben is megállnak-e.

A jogbiztonság szempontjából kérdéseket vethet fel a NATO Válságkezelési Rendszerének meghivatkozása. Eszerint a „Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók”.¹⁷⁵ A Válságkezelési Rendszer jelentős része minősített iratokban lelhető fel, ekként tehát nem hozzáférhető. Így a különleges jogrendben történő alapjog-korlátozás mibenléte és határai békeidőben sem ismerhetők meg.¹⁷⁶

A honvédelmi törvény legutóbbi módosítására a migrációs kérdés kapcsán került sor,¹⁷⁷ és lényegében rendőri feladatok ellátására jogosítja fel a Honvédséget a „menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén”. Ennek kapcsán felmerült ugyan az alkotmányellenesség kérdése,¹⁷⁸ de a magunk részéről ezt nem látjuk problémásnak: az *Alaptörvény* nem tartalmaz ugyanis olyan rendelkezést (implicite sem), amely szerint kifejezetten csak a 48–54. cikkek szerinti különleges jogrend idején lenne lehetőség a Honvédség belföldi bevetésére. A különleges jogrend az *Alaptörvény* rendszerében általában véve és minden esetben valójában csak az alapjog-korlátozást és a jogforrási hierarchiát tekintve jelent eltérést a normál állapottól (az egyes fokozatokat tekintve ezen felül természetesen további eltérések is lehetségesek). Itt azonban egyikről sincs szó, vagyis a kérdéses jogszabályi változásokhoz nem volt szükség *Alaptörvény*-módosításra, a nevezett sarkalatos törvénymódosítás jogtechnikailag megfelelő volt.

8. OMBUDSMAN(OK)

Az ombudsmani rendszer alapvetően változott meg: a korábbi egy általános és három szakosított biztosból álló szisztémát egyetlen „főombudsman” váltotta fel, a korábbi adatvédelmi biztos autonóm hatósággá vált (lásd alul a 9. pontot), a kisebbségi és zöldbudsmán szerepét pedig az általános biztos helyettesei vették át.

Azon vélemények szerint, amelyek az átalakulást üdvözlendőnek találják, a korábbi több biztosból álló rendszer számos sebből vérzett: az egyetlen hivatalon történő osztozás a biztosok közötti rivalizáláshoz vezetett, amelynek az ügyek elintézése s általában a hatékonyság látta kárát. Továbbá, a túl sok egymás mellett létező biztos veszélyeztette az intézmény beazonosíthatóságát a nyilvánosság előtt, azaz „ombudsmaninflációhoz” vezetett. Az átalakulás ellenzői szerint a szakbiztosokat felsorakoztató rendszer előnye a kellő kompetencia az egyes részterületeken, továbbá az, hogy a

¹⁷⁵ 2011. évi CXIII. tv. 64. § (1) bek.

¹⁷⁶ KÁDÁR Pál: „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/36. 3.

¹⁷⁷ 2015. évi CXLII. tv. egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról. Elfogadva: 2015. szeptember 21.

¹⁷⁸ TORDAI Csaba: „Honvédek a menekültek ellen?” *Így írának mi* 2015. 08. 26. Lásd *ígyírnamki.atlatszo.hu/2015/08/26/honvedek-a-menekultek-ellen/*.

szakbiztosi rendszer hatékonyabb jogvédelmet tud biztosítani azoknak a kiszolgáltató társadalmi rétegeknek, amelyeknek önvédelmi reflexei gyengék. Az egy biztosra épülő rendszerrel szemben, amely egyetlen pontból támadható, a több biztosos szisztémákban az önálló biztosok nagyobb autonómiájuk miatt a politikai szféra felől nehezebben kikezdzhetőek.¹⁷⁹ Tovább árnyalja az új szisztémáról kialakult képet, hogy az alapjogi biztos szakosított helyettesei érdemi önálló vizsgálati és döntési jogkörökkel nem rendelkeznek, így az, hogy az általuk képviselt részterületek végül mennyire hatékony jogvédelemben részesülnek, tulajdonképpen a biztos döntésén múlik.

Az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv.*¹⁸⁰ (továbbiakban: Ajbt.) tehát új ombudsmanmodellt vezetett be. Ami a biztos hatásköreit illeti, azokról elmondható, hogy lényegi hatáskörvesztés nem történt, mi több, az emberi jogvédő ombudsmani modellhez a jelenlegi hatáskörök jobban illenek. Az AB utólagos normakontroll eljárásában az *actio popularis* megszüntetésével (lásd alul a 10. pontot) felértékelődött¹⁸¹ az ombudsman által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jelentősége is – ezzel a biztos tulajdonképpen az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés egyféle előszobájává vált. Az ombudsman kezdeményezési jogának jogalapja egyrészt az Ajbt. 34. §-a, másrészt az Abtv. 24. § (2) bekezdése. Tehát az ombudsman önálló hatásköréről van szó: a biztos állampolgári indítvány nélkül, eljárás és vizsgálat lefolytatása nélkül is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.¹⁸² A biztos Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványaiából kiolvasható, hogy azokban is dominál a biztos emberi jogvédő funkciója, jóval ritkábbak az általános alkotmányvédelmi megfontolásból született indítványok. Bár az egyes konkrét alkotmányossági problémák kapcsán e kettő nem minden esetben választható szét élesen. Megállapítható az is, hogy az ombudsmani gyakorlatban az AB-hoz fordulás lehetősége járulékos, komplexer jellegű eszközként jelenik meg.¹⁸³

9. ADATVÉDELEM ÉS ADATNYILVÁNOSSÁG

Az ombudsmani szisztéma átalakulásának egyik fontos eleme a korábbi adatvédelmi ombudsman helyett létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), amely az *Alaptörvény* értelmében „független hatóság”.

Az adatvédelmet és információszabadságot érintő egyik legfontosabb alaptörvényi változás, hogy immáron nem az alanyi jogot, hanem csak az intézményt magát óvják

¹⁷⁹ MAJTÉNYI László: „A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem” *MTA Law Working Papers* 2014/47. 10.

¹⁸⁰ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

¹⁸¹ Somody Bernadette hívja fel arra a figyelmet, hogy itt nem új hatásköréről van szó, azzal az ombudsman az intézmény hazai létrehozatalától kezdve rendelkezett. Somody Bernadette: „Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról” *Fundamentum* 2012/2. 113–119.

¹⁸² LÁPOSSY Attila: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 47–53.

¹⁸³ LÁPOSSY (182. l.) 48.

kétharmados garanciák:¹⁸⁴ „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”¹⁸⁵ Megjegyzendő, hogy ez a változás egyébiránt a 2/3-os követelményt illetően az *Alaptörvény* egészen végigvonul: az új szisztémában általában nem az alanyi jog részesül a minősített többség védelmében, hanem az intézményi szabályok. Az *Alaptörvény* felhatalmazó rendelkezése értelmében megalkotott jogszabály az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.*¹⁸⁶

Az új törvényt szemügyre véve megállapítható, hogy az alapvető koncepciót illetően kevés változás történt a korábbi szabályozáshoz képest, lényeges azonban kiemelni, hogy a törvényszöveg 2013-as módosítása relativizálja az információszabadság alanyi jogi jellegét, ugyanis a visszaélészerű adatigénylések megakadályozása céljából a „célhoz kötöttség elvét a közérdekből nyilvános adatok terjesztése szabadságának korlátozására használja”.¹⁸⁷ Aggályos lehet a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, tételes ellenőrzésére irányuló adatigénylés elutasítása esetére szóló azon rendelkezés is, amelynek értelmében az igénylő vizsgálatot kezdeményezhet. Ugyanis ezek a rendelkezések értelmezhetőek úgy is, hogy az igénylő kizárólag hatósági vizsgálatot kezdeményezhet, bírósághoz pedig nem fordulhat.¹⁸⁸ Hasonló aggályt fogalmazott meg korábban a Transparency International Magyarország is,¹⁸⁹ a NAIH pedig eddig még nem adott ki állásfoglalást a bírói útra vonatkozó jogszabályi rendelkezés értelmezéséről.¹⁹⁰

2015 nyarán újabb korlátozásokat szenvedett el az információszabadság joga: az Országgyűlés kivételes tárgyalási rendben fogadta el azt a törvénymódosítást,¹⁹¹ amelynek eredményeként immár nem köteles eleget tenni az adatkezelő az egy éven belül az azonos igénylő által azonos adatkör vonatkozásában benyújtott adatkérések-

¹⁸⁴ Szabó Máté Dániel: „Szelektív szigor az információs szabadságjogok érvényesülésének ellenőrzésében” *MTA Law Working Papers* 2014/32. 1.

¹⁸⁵ *Magyarország Alaptörvénye* VI. cikk (3) bek.

¹⁸⁶ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 26.

¹⁸⁷ Szabó Máté Dániel: „A visszaélészerű adatigénylés mint olyan” *szuveren.hu* 2013. 05. 30. Lásd *www.szuveren.hu/jog/a-visszaeuleszeru-adatigenyles-mint-olyan*.

¹⁸⁸ „Az adatigénylőket az adatigénylés elutasítása esetén megillető, már meglévő jogosultságok közül a nem bírósági jogorvoslat lehetőségének az InfotvM. által bevezetett utaló szabály által történő „kiemelése” kétségessé teszi az információszabadság törvény szerinti jogorvoslati rendszer koherenciáját. Nem dönthető el ugyanis, hogy a közérdekű adatok megismerésére irányuló állampolgári igénynek az információszabadság törvény 30. § új (7) bekezdésében szabályozott okra hivatkozva történő elutasítása esetén rendelkezésre áll-e vajon az információszabadság törvény 31. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás joga.” LIGETI Miklós: „Sarkalatos átalakulások – Az adatvédelmi és adatnyilvánosságai szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/31. 4.

¹⁸⁹ LIGETI Miklós – ROMHÁNYI Balázs – SZLOBODA Alíz: *Mit választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon* (Budapest: Transparency International 2014) 63, transparency.hu/uploads/docs/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf

¹⁹⁰ LIGETI Miklós: „A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói” *Infokommunikáció és Jog* 2015/61. 25–29, 40. lj.

¹⁹¹ *Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv., továbbá egyes más törvények módosításáról.* A tv.-t az OGY a 2015. július 6-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2015. július 13. A kérdéses szakaszok ugyan nem sarkalatosak, de a szoros tartalmi összefüggés okán mégis szükségesnek tartottuk a kérdés megemlítését.

nek; továbbá nem köteles eleget tenni akkor sem, ha az igénylő nem adja meg nevét és elérhetőségét. Továbbá az adatkezelő immár költségterítést állapíthat meg az adatigénylés teljesítésével kapcsolatban felmerült költségei erejéig. Költségterítés felszámolására a korábbi szabályozás is lehetőséget adott, a valódi újítást az jelenti, hogy immár az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége is felszámolható. A módosítás másik érzékeny pontja az anonim adatigénylés lehetőségének tulajdonképpeni megszüntetése.

Az információs szabadságjogokkal kapcsolatos talán legnagyobb változás azonban, hogy e jogok érvényesülése fölött immár nem szakosított ombudsman, hanem független hatóság örökdik. A korábbi biztosi intézmény – bár nevében és eljárását tekintve ombudsman volt – a tipikusan puha ombudsmani eszközrendszeren túl rendelkezett erős, hatósági jellegű jogosítványokkal is. A hatósággá történő átszervezés egyik hivatalos indoka éppen az erősítés, a keményebb eszközökkel való felruházás szándéka volt,¹⁹² és az ombudsman helyett létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság rendelkezik az autonóm jogállású szervek attribútumaival. Nem szerencsés azonban az intézménynek az ellenőrzött szervezetekhez való viszonya. A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, vagyis az ellenőrzött hatalmi ág feje választja ki az ellenőrző intézmény majdani vezetőjét, s ezen túlmenően is széles befolyásolási jogokkal rendelkezik a kormányfő az elnök felett, így jelentős hatáskörökkel rendelkezik az elnök vagyonynyilatkozatával kapcsolatos eljárásokban csakúgy, mint az összeférhetlenség megállapítása során.¹⁹³

Áttérve a NAIH gyakorlatának vizsgálatára megállapítható, hogy joggyakorlatában a Hatóság továbbra is szívesebben él az ombudsmani típusú jogvédelem eszközeivel, jogértelmezését tekintve jogpozitivistá, az alapvető jogok aktivista értelmezésétől távol tartja magát, s hasonlóan kerüli a politikai felhangú ügyekben való fellépést is.¹⁹⁴

Ami az ombudsmani modell átalakulásának Magyarország nemzetközi és uniós jogi kötelezettségeit illeti, meg kell említeni, hogy az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa 2014 áprilisában kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásában kimondta, hogy Magyarország azzal, hogy idő előtt megszüntette a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízását, nem teljesítette a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből fakadó kötelezettségeit.¹⁹⁵ A döntés (lényegében eljárási kifogásként) azt állapította meg, hogy az adatvédelmi biztosi

¹⁹² Szabó Endre Győző: „Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/33. 2-3.

¹⁹³ 2011. évi CXII. tv. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 40–45. §. Van ugyan példa arra hatalommegosztásos államszervezetekben, hogy az ellenőrzött választja ki az ellenőrzőt (pl. az alkotmánybírák vagy azok egy részének parlamenti választása számos országban), de ez egyrészt jobb híján a legerősebb legitimitású testületnél szokott lenni, másrésztől nem társul az itt látható egyéb hatáskörökkel.

¹⁹⁴ Jóri András: „Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/34. 5-6.

¹⁹⁵ 288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet. A kérdéstről részletesen lásd Jóri András: „The End of Independent Data Protection Supervision in Hungary – A Case Study” in Serge GUTWIRTH [et al.] (szerk.): *European Data Protection: Coming of Age* (Dordrecht: Springer 2013) 395–406.

intézmény rapid felszámolása – tulajdonképpen az, hogy a jogalkotó nem várta meg, hogy a hivatalban lévő biztos kitöltse megbízási idejét – sértette az irányelv teljes függetlenségre vonatkozó tételét. A testület érvelése szerint ugyanis:

[...] ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbíztását az eredetileg megállapított megbízási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül, hogy tiszteletben tartanák az alkalmazandó jogszabályok által e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízatásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízási idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami a hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez ellentétes az említett függetlenségi követelménnyel.¹⁹⁶

Önmagában azonban a NAIH új modellje, illetve az adatvédelemre vonatkozó új szabályozási megoldások nem sértik Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit.

Tekintettel arra, hogy időközben a konfliktus a volt adatvédelmi biztos és a kormányzat között békés módon véget ért,¹⁹⁷ az ügy jogilag lezártnak tekinthető.

10. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Az *Alaptörvény*hez kapcsolódó átalakulások jelentősen megváltoztatták az Alkotmánybíróság státuszát és hatásköreit. Egy mondatban az átalakulás úgy összegezhető, hogy annak célja az Alkotmánybíróság újrapozicionálása: az eddigi „törvényhozó hatalom ellensúlya” szerepet az egyéni jogvédelem hangsúlyozása váltotta fel. A két funkció ugyan nem zárja ki egymást, de a hangsúlyeltolódás mégis egyértelmű. Ez tetten érhető az intézmény alkotmányos státuszát érintő szabályozásban csakúgy, mint a hatáskörök megváltoztatásában.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos pozícióját érintő módosítások még az *Alaptörvény* megalkotása előtt, 2010 őszén elkezdődtek. Emlékezetes a testületnek a magánszemélyek egyes jövedelmeinek 98%-os különadóját megállapító szabályokat megsemmisítő döntésére¹⁹⁸ adott válaszlépés, amely később „pénzügyi tárgykorú hatáskörcsökkentés” néven híresült el. E lépéssel kezdetét vette a „felülalkotmányozás” gyakorlata is, vagyis az a jelenség, amelynek értelmében a törvényhozó s egyben alkotmányozó hatalom (két-harmados parlamenti többség) a bírák által alkotmányellenesnek talált rendelkezéseket beleírta/beleírja az *Alkotmány/Alaptörvény* szövegébe. Azóta az *Alaptörvény* negyedik módosítása egyértelműbben kizárta annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság megkísérelje az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát.¹⁹⁹

¹⁹⁶ 288/12. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet.

¹⁹⁷ A kormány nevében az igazságügyi miniszter elismerte az elmozdítás jogszerűtlenségét, bocsánatot kért és kártérítést fizettek Jóri Andrásnak; a volt adatvédelmi biztos pedig visszalépett további igényeitől. Lásd „Trócsányi bocsánatot kért Jóri Andrástól” *hvg.hu* 2014. július 8. hvg.hu/itthon/20140708_bocsanatot_kertek_joritol.

¹⁹⁸ 184/2010. (X. 28.) AB hat., ABH 2010, 900–946.

¹⁹⁹ CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8. 8.

Az Alkotmánybíróság státuszát mindezen túlmenően is számos változás definiálta újra, ide sorolhatóak egyrészt a testület személyi összetételére hatással lévő módosítások. A korábbi, paritásos összetételű jelölőbizottság által történő jelöltállítási szabály eltörlése már az *Alaptörvény* megalkotását megelőzően, 2010 júliusában megtörtént. Az eredeti elképzelés – amely törvényjavaslatot a köztársasági elnök visszaküldött a parlamentnek megfontolásra – úgy szólt, hogy az alkotmánybírókat egy, a parlamenti erőviszonyoknak megfelelően felálló nyolctagú jelölőbizottság jelölné. Végül az Országgyűlés olyan rendszert alakított ki – amelyet az új szabályozás is megőrzött –, mely szerint a jelölőbizottság legalább kilenc, legfeljebb tizenöt tagból áll, amelyben a képviselőcsoportok legalább egy-egy tagja helyet kap, a bizottság összetétele azonban végső soron a parlamenti erőviszonyokat tükrözi. További változás, hogy míg korábban a testület elnökét tagjai közül maga választotta meg, immár az elnököt is az Országgyűlés választja az Alkotmánybíróság tagjai közül, az összes képviselő kétharmadának szavazatával.²⁰⁰ Végül ebben a körben említhető az a szabály is, amely szerint a tisztség nem szűnik meg a 70. életév betöltésével, az csupán a választhatóságot zárja ki.²⁰¹ Ezt a módosítást arra való hivatkozással érték bírálatok, hogy így több, a jelenlegi kormánypártokhoz lojálisként „címkézett” bíró tovább maradhat hivatalban. Nevezetesen Pokol Béla mandátuma három, Szívós Máriaé négy, Balsai Istváné hat, Salamon László és Dienes-Oehm Egon mandátuma pedig nyolc-nyolc évvel hosszabbodik meg. Az új jelölési szabályok hivatalos célja a testület folyamatos és zavartalan működésének biztosítása volt, felmerül azonban a jogalkotó részéről az a törekvés is, hogy az ellenzék érdemi befolyását a jelölési eljárás folyamatában csökkentse, a parlamenti elnökválasztás mögött pedig a testület autonómiájának redukálására irányuló törekvés is feltételezhető.²⁰² A személyi összetételre ható változásokról az biztosan kijelenthető, hogy lehetőséget teremtenek a mindenkori kétharmados parlamenti többség számára arra, hogy a testületet „saját” bíráival töltsse fel.

A korábbi időszak szemléletével való szakítást volt hivatott kiemelni, s a korábbi döntésekre való hivatkozás legitimitását csökkenteni a negyedik módosítás azon rendelkezése, amelynek értelmében az „Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”.²⁰³ A módosítások e körének célja egyértelműen a parlament szupremáciájának erősítése, a legszélesebben felfogott többségi elv érvényre juttatása.

Az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv.*²⁰⁴ (továbbiakban: Abtv.) lényegesen átrendezte a testület hatásköri szabályait, amelyek között a legnagyobb horderejű változás az *actio popularis* kivezetése az utólagos absztrakt normakontroll indítványozását tekintve, és ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz intézményének

²⁰⁰ Ez a módosítás is megelőzte az *Alaptörvény* hatálybalépését, a korábbi Alkotmányt módosító *2011. évi LXI. tv. 5. §-a* tartalmazta.

²⁰¹ *2013. évi CCVII. tv. 41. § (2) bek. a)* pont. A tv.-t az OGY a 2013. december 2-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 10.

²⁰² CHRONOWSKI (199. lj.) 6-7.

²⁰³ *Magyarország Alaptörvénye Záró és Vegyes rendelkezések 5. pont.*

²⁰⁴ A tv.-t az OGY a 2011. november 14-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. november 21.

átalakítása. Az általános indítványozási jog megszüntetésére az ügyteher nagysága miatt a testület részéről is volt igény.²⁰⁵ Ezzel párhuzamosan a „valódi”, vagyis német mintájú alkotmányjogi panasz meghonosítását is sürgették már korábban is a testület tagjai, ugyanis a bírósági döntéshozatal túlon túl absztrakttá, féloldalassá vált.²⁰⁶ Az új alkotmányjogi panasz intézményének részben célja is az általános indítványozási jog kivételének kompenzálása, másrészt a testület tehermentesítése. Az alkotmányjogi panasz meghonosításától a jogalkotó azt is várta, hogy azzal az Alkotmánybíróság tevékenységében az egyéni jogvédelem válik a testület fő profiljává, és kevésbé a politikai ellensúly képezése (amennyiben a kettő elválasztható egymástól).

Röviden érdemes megvizsgálni, hogy az új intézmény valóban kompenzálja-e a korábbi indítványozási lehetőség megszűnését, s valóban felér-e a példaként funkcionáló német megoldáshoz. Az új szabályozással Magyarországon megvalósított „valódi” alkotmányjogi panasz, azaz az Abtv. 26. § (1) bek. szerinti eljárás kizárólag bírói döntések ellen irányulhat, szemben a német változattal, ahol az mindenfajta közhatalmi aktus ellen előterjeszhető. Jelenlegi formájában az alkotmányjogi panasz a közigazgatás ügyfelei számára csak a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jogerős lezárultát követően érhető el.²⁰⁷ Felmerülhet továbbá az az aggály is, amely szerint panasz csak az ügy érdemében hozott döntések ellen terjeszhető elő, tehát például egy büntetőeljárás során hozott, titkos információgyűjtést elrendelő végzés ellen – tekintve, hogy ez a döntés nem az ügy érdemében született – nem, holott az ilyen döntések is sérthetnek alapjogot.²⁰⁸ Az Alkotmánybíróság azonban saját értelmezési keret alakított ki a kérdésben, és gyakorlatában az „érdemi” kifejezést tágabban értelmezi a hagyományos eljárásjogi felfogásnál.²⁰⁹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az olyan, az alapügy részeként, azonban önálló eljárási rendben hozott határozatok elleni alkotmányjogi panaszok sem fogadhatóak be, mint a korábban még létező hatásköre szerint az OBH elnökének az eljáró bíróság kijelölése ellen benyújtott panasz, ugyanis az sem az alapügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek nem tekinthető, és „nincs befolyással az alapügy mikénti eldöntésére”.²¹⁰ Végül fontos a panaszeljárást tekintve megjegyezni, hogy a törvény valamekkora bizonytalansági elemet hordoz magában, amikor a panaszok befogadhatóságának mérlegelése során előírja, hogy „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.²¹¹ Az ugyanis, hogy mit takar az alapve-

²⁰⁵ CHRONOWSKI (199. lj.) 4-5.

²⁰⁶ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 163.

²⁰⁷ BENCsik András – NASZLADI Georgina: „Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái” *Közjogi Szemle* 2013/3. 29.

²⁰⁸ Kovács Kriszta: „Az alkotmánybíráskodás jövője – Fórum” *Fundamentum* 2011/4. 74–77.

²⁰⁹ A probléma részletes elemzését lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I. – Az Abtv. 26. § (1) bekezdése” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 77. Az utólagos jellegű Abtv. 26. §-on felül a rendes bíróság eljárása során a fél is indítványozhatja, hogy az eljáró bíró az ügy felfüggesztése mellett az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezze az AB egyedi normakontroll eljárását.

²¹⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045, 1068.

²¹¹ 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról 29. §.

tő alkotmányjogi jelentőségű kérdés kritériuma, még nem kristályosodott ki teljesen a testület gyakorlatában. A német példából eredeztethető rendelkezés egyrészt objektív jogvédelmi funkcióra készíti a testületet, másrészt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálata arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság eljárása valóban a panaszos alapjog-sérelmének helyreállításához vezethet-e.²¹²

Különösen szigorú befogadási gyakorlatot alakított ki az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, a szakirodalomban „kivételesnek”, illetve „közvetlennek” is nevezett alkotmányjogi panaszjárások kezdeményezését tekintve. Ennek egyik oka feltehetően a korábban bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontrolltól való egyértelmű megkülönböztetethez – hiszen e panasztípus esetén is közvetlenül jogszabályi rendelkezések támadhatóak meg.²¹³ Ebben az esetben az egyik legfontosabb követelmény az érintettség, amelynek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak is kell lennie. Utóbbi követelmény, amelyet csak esetről esetre lehet megítélni, azt foglalja magában, hogy a panaszos jogsérelmének a panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az érintettség követelményét az Alkotmánybíróság olyannyira komolyan veszi, hogy a legtöbb esetben annak hiányára alapozva utasította vissza a közvetlen panaszjárást kezdeményező indítványokat. Az érintettség mögött a második leggyakoribb visszautasítási indok a norma közvetlen hatályosulásának hiánya, amely követelmény szerint a megtámadott jogi normának kógensnek és kivételt nem engedőnek kell lennie, továbbá olyannak, amely bármilyen jogalkalmazói döntés nélkül okoz jogsérelmet az indítványozónak. Követelmény továbbá a jogsérelem megléte, azoknak a jogorvoslati eljárásoknak a kimerítése, ahol racionálisan várható a jogsérelem orvoslása, és a 180 napos objektív határidő megtartása. Ennek vizsgálata során problémaként jelentkezhet, hogy a 180 napon belül előterjesztett panasz aktuális érintettség hiányában nem fogadható be, később pedig az elkészttség lesz a visszautasítás indoka. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megítélése e panasztípus esetén is változó, általában elvárás a megfelelő alkotmányos érvelés, illetve az is, hogy a problémát a testület ne találja csekély súlyúnak, azonban önmagában az, hogy az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került a megtámadott jogi norma hatására, nem vet fel alkotmányos jogsérelmet.²¹⁴

Az alkotmánybíráskodásnak számos változata ismert. Az új szisztéma egyes elemei (így az indítványozási jogosultság változásai) önmagukban nem mondanak ellent Magyarországnak nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Azonban – amint arra a Velencei Bizottság is rámutatott – a felülalkotmányozás gyakorlata, a korábbi esetjog hatályon kívül helyezése a koherens jogfejlesztés ellen hat. A változtatások bizonyos elemeiről (így különösen a választási szabályokról és azok alkalmazási gyakorlatáról) kijelenthető, hogy visszalépést jelentenek a hatalommegosztás korábban elért szintjéhez képest, és nehezítik azt, hogy az Alkotmánybíróságra mint a mindenkori kormánytól független és az alkotmányosság egyetemes értékeit Magyarországon képviselő szervre tekintsünk.

²¹² NASZLADI Georgína: „Az alkotmányjogi panasz első fél éve” *Közjogi Szemle* 2012/4. 42.

²¹³ FRÖHLICH Johanna: „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadhatósága” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 90.

²¹⁴ FRÖHLICH (213. l.) 90–98.

11. BÍRÓSÁGOK

A bírósági rendszer átalakítása szintén olyan téma volt, amely kiváltotta a nemzetközi közvélemény érdeklődését. Az igazságszolgáltatás szervezetét és működését a közjogi rendszer átalakulása után két törvény, a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv.*²¹⁵ (továbbiakban: Bszi.) és a *bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII tv.*²¹⁶ (továbbiakban: Bjt.) szabályozza. A módosításokat szakmai megfontolások is időszerűvé tették. A Magyar Bírói Egyesület a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal együttműködve készített javaslatot a bírósági szervezetrendszer reformjára vonatkozóan. A koncepció kiemelte az OIT átalakításának szükségességét. A dokumentum szerint ugyanis a megyei bírósági elnökök felülreprezentáltak voltak a testületben, ami pedig oda vezetett, hogy elmaradt azoknak az intézkedéseknek a kidolgozása, amelyek hozzájárulhattak volna a fővárosi bíróságok aránytalan ügyterhének csökkentéséhez. Továbbá, a koncepció javaslatokat fogalmazott meg az elkülönült közigazgatási bírósági szisztéma felállítását tekintve is.²¹⁷

A megvalósult módosításokat övező viták középpontjában három témakör, 1) a bírák kényszernyugdíjazása, 2) a Kúria elnökének eltávolítása és 3) az Országos Bírósági Hivatal elnökének jogállása és hatáskörei álltak.

11.1. KÉNYSZERNYUGDÍJAZÁSOK

A bírák kényszernyugdíjazása tulajdonképpen a bírói nyugdíjkorhatár gyors leszállítását jelentette 62 évre a korábbi 70 évről. A szabályozást az Alkotmánybíróság 2012 júliusában alkotmányellenesnek találta és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, döntésében²¹⁸ megállapította, hogy a szabályozás mind formai, mind tartalmi szempontból sérti a bírói függetlenség alkotmányos követelményét. 2012. november 6-án az Európai Unió Bírósága is a nyugdíjazás ellen döntött,²¹⁹ a testület kötelezettségsegzési eljárás keretében állapította meg, hogy az intézkedéssel Magyarország a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelvből fakadó kötelezettségeit nem teljesítette. A Bíróság érvelése szerint a nyugdíjkorhatár hirtelen és váratlan nyolc évvel történő leszállítása olyan átmeneti rendelkezések nélkül történt, amelyek biztosíthatók volna az érintett bírák jogos bizalmának védelmét. A nyugdíjba vonult bíráknak – egy később megalkotott törvény alapján – lehetőségük nyílt arra, hogy szolgálati jogviszonyuk visszaállítását és eredeti jogviszonyukba való visszahelyezé-

²¹⁵ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. november 2.

²¹⁶ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²¹⁷ Lásd bővebben András Osztrovits: „The New Organizational System of the Hungarian Courts” in Péter Smuk (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013* (Budapest: Wolters Kluwer – CompLex 2013) 131-132.

²¹⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB hat.

²¹⁹ 288/12. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet.

süket kériék.²²⁰ Azonban az Alkotmánybíróság késlekedése, az Európai Unió Bírósága esetében pedig a jogsértés jellege (ti. kor szerinti diszkrimináció, amelyre az alternatív felajánlható szankció a kártérítés felajánlása a sértettnek) azt eredményezték, hogy a bírának csak kis része került vissza bírói munkába, és – a tanácselnöki pozíciókat leszámítva – lényegében senki a korábbi vezető (bíróági vezetői) pozícióba.

11.2. A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK MANDÁTUMA

Az átalakulás másik sokat vitatott eleme a Legfelsőbb Bíróság/Kúria „kiszervezése” volt Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke alól. A bírósági szervezet historizáló elnevezésével egyidőben megváltoztak ugyanis a Kúria Elnökének megválasztásához szükséges alkalmassági feltételek is: Baka András nem rendelkezett az új szabályok értelmében immár megkövetelt öt éves hazai bírói gyakorlattal – az Emberi Jogok Európai Bíróságán bíróként eltöltött idő pedig nem volt figyelembe vehető a jogszabályok szerint (ahhoz azonban ez a gyakorlat továbbra is elegendő, hogy Baka a Kúrián szakmai vezető, konkrétan tanácsvezető bíró lehessen).²²¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014-ben megállapította, hogy a korábbi Elnök eltávolítására a jelek szerint valójában azért került sor, mert nyilvánosan kritizálta a kormányzat bíróságokkal és általában igazságszolgáltatással kapcsolatos politikáját.²²² Ennek megfelelően az eltávolítást a véleménynyilvánítási szabadságot sértőnek minősítette a Bíróság. A döntés egyelőre nem végleges, a Nagykamara a kormány fellebbezését 2014. december 15-i döntésével befogadta.²²³

11.3. AZ ORSZÁGOS BÍRÓSÁGI HIVATAL ELNÖKÉNEK JOGÁLLÁSA

A kritikák harmadik csoportja az Országos Bírósági Hivatalra (továbbiakban: OBH), azon belül is főként a Hivatal elnökének jogállására és hatásköreire vonatkozott. A bírósági igazgatástól két, egymásnak részben ellentmondó dolgot szoktak elvárni: a bírói függetlenség biztosítását és az elszámoltathatóságot. A bírói függetlenség maga is sokrétű fogalom: a tulajdonképpeni konkrét döntés külső befolyásolásmertességét, a bírák munkajogi és pénzügyi védelmének garanciáit, de néha a belső igazgatási önállóságot vagy éppen mindezeknek a látszatát is el szokták várni.²²⁴ Külön kérdés, hogy kitől is kell a függetlenséget biztosítani: a végrehajtó hatalomtól (ez lenne

²²⁰ 2013. évi XX. tv. az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról.

²²¹ BENCZE Máttyás: „A bírósági rendszer átalakításának értékelése” *MTA Law Working Papers* 2014/41. 2.

²²² *Baka v. Hungary*, Judgement of 27 May 2014, no. 20261/12. Az esetről részletesebben lásd ATTILA VINCZE: „Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment *Baka v. Hungary*” *European Public Law* 2015/3. 445–456.

²²³ Information Note on the Court’s case-law. December 2014. no. 180. 11–12, www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2014_12_180_ENG.pdf.

²²⁴ „McNOLLGAST” (Mathew D. McCUBBINS – Roger NOLL): „Conditions for Judicial Independence” *Journal of Contemporary Legal Issues* 2006/1. 105–127, ssrn.com/abstract=895723; Michal BOBEK: „The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries” *European Public Law* 2008/1. 99–123, ssrn.com/abstract=995220.

a hagyományos felfogás), netán a peres felektől (ezt inkább a pártatlanság fogalmába szokták beleértetni), vagy éppen maguktól a bírói önkormányzati szervektől. Ezeket hivatottak biztosítani az önkormányzati jellegű bírói tanácsok, amelyek azonban egyúttal a külső kontroll (*accountability*) hiánya miatt néha rossz hatékonysági eredményeket produkálnak,²²⁵ amint azt az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) siralmas működése mutatta. Ha ellenben csak az *accountability* tényezőjére koncentrálnunk a bírósági igazgatás területén, akkor a legkézenfekvőbb megoldás a hagyományos igazságügyi minisztériumi bírósági igazgatás (1997 előtt Magyarországon ez volt a rendszer, de Németországban mind a mai napig ezt alkalmazzák),²²⁶ amely azonban a bírói függetlenség szempontjából aggályos lehet. A mostani magyar OBH rendszere egy sajátos hibrid, amely azonban se a bírói önkormányzati jellegzetességeket nem mutatja (hiszen az érdemi döntési hatáskörök az Országgyűlés által választott OBH-előknél vannak), se a demokratikus elszámoltathatóság követelményének nem tesz eleget (hiszen a kormányzattól független).

Az OBH a korábban sokat bírált OIT helyett jött létre, igazgatási feladatok ellátásának céljából. Az OBH elnökének hatáskörei közül elsősorban az elnöknek az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó hatásköre (az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki),²²⁷ illetve annak ügyész általi kezdeményezhetősége²²⁸ vetette fel annak lehetőségét, hogy az szemben áll a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos elvével. Az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) határozatában mondta ki a vitatott rendelkezések alaptörvény-ellenességét.²²⁹ A testület álláspontja szerint a szóban forgó rendelkezések nem csupán az *Alaptörvény*mel álltak ellentétben, hanem nemzetközi szerződésekbe is ütköztek. A 2011. évi CLXI. tv. támadott rendelkezései a következők voltak:

62. § (1) Az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.

(2) A kijelölést az ítéletábra vagy a törvényszék elnöke, továbbá a legfőbb ügyész az ügy érkezésétől számított 15 napon belül indítványozhatja az OBH elnökénél.

(3) A kijelölés iránti indítványban meg kell indokolni, hogy a kijelöléssel érintett ügy vagy a bíróságra az (1) bekezdésben meghatározott időszakban érkezett ügyek meg-

²²⁵ Nuno M. GAROUPA – Tom GINSBURG: „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence” *American Journal of Comparative Law* 2009. 201–232, chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics.

²²⁶ A német rendszer egyik közismert kritikájához, amely külön igazgatási önkormányzati szervet és külön kinevezési tanácsot javasol létrehozni (mindegyiket részben bírói/ügyészi, részben politikusi részvétellel) lásd Heinrich WEBER-GRELLET: „Selbstverwaltung der Justiz. Zwei-Säulen Modell des Deutschen Richterbundes” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2007. 153–156.

²²⁷ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 62. § (1) bek. A hivatkozott rendelkezés 2012. január 1. napjától 2012. július 16. napjáig volt hatályban.

²²⁸ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 62. § (2) bek. A hivatkozott rendelkezés 2012. január 1. napjától 2012. július 16. napjáig volt hatályban.

²²⁹ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045.

határozott csoportja ésszerű időn belül való elbírálása miatt nem biztosítható, továbbá fel kell sorolni azokat az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokat, amelyek a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhét igazolják.

63. § (1) Az OBH elnöke az indítvány érkezésétől számított 8 napon belül megvizsgálja, hogy az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatok, valamint a kijelöléssel érintett ügy sajátosságaira tekintettel az indítvány megalapozott-e, továbbá, hogy mely bíróság jelölhető ki az eljárásra. Az OBH elnöke kikéri a kijelöléssel érintett bíróság és büntetőügy esetében – ha az indítványozó nem a legfőbb ügyész – a legfőbb ügyész véleményét, továbbá bármely bíróságtól adatot vagy véleményt kérhet; a megkeresésnek soron kívül eleget kell tenni.

(2) A kijelölésről az OBH elnöke az (1) bekezdés szerinti vélemények és adatok beérkezésétől számított 8 napon belül dönt az indítvány elutasításával, ha az nem megalapozott, vagy másik bíróság kijelölésével, ha az indítvány megalapozott.

(3) Az OBH elnöke a döntésről értesíti az indítványozót, továbbá másik bíróság kijelölése esetén a kijelölt bíróságot, valamint ha a kijelölés büntetőügyet érint, a legfőbb ügyészt.

A bírák érvelése szerint a vitatott rendelkezések ellentétben álltak a törvényes bíróhoz való joggal, amely a tisztességes eljárás egyik alapvető követelménye. A törvényes bíró „a törvényben előre meghatározott hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend szerint kijelölt bíró”.²³⁰ Az alkotmánybírák érvelése szerint ez az eljárás résztvevőit megillető biztosíték szenvedett csorbát akkor, amikor az ügyek áthelyezése a konkrét ügy ismeretében, az eljáró bíróság és/vagy a legfőbb ügyész indítványára teljesen az OBH elnökének diszkrécióján múlt. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy bár az ügyek ésszerű időn belül történő elintézése szintén a tisztességes eljárás egyik követelménye, azonban ennek érvényre juttatása sem vezethet a tisztességes eljárás más garanciáinak sérelméhez. Az alaptörvény-ellenesség mellett az AB az Emberi Jogok Európai Egyezményének a tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosító 6. cikk 1. pontja sérelmét is *ex officio* megállapította. Továbbá, azt, hogy az OBH elnökének döntése ellen az érintett felek számára nem áll rendelkezésre jogorvoslat, szintén az *Alaptörvénybe*, illetve az EJEE hatékony jogorvoslathoz való jogot garantáló 13. cikkébe ütközőnek találta az Alkotmánybíróság. A Bszi. vitatott rendelkezései azonban valójában nem az AB általi megsemmisítés eredményeként kerültek ki a jogrendszerből. Az *Alaptörvény* negyedik módosítása ugyanis az *Alaptörvény* szövegébe iktatta az ügyáthelyezés lehetőségét,²³¹ végül az ötödik módosítás hatályon kívül helyezte a rendelkezést. Az *Alaptörvény* tehát 2013. április 1. és 2013. szeptember 30. között tartalmazott konkrét rendelkezést az ügyáthelyezés lehetőségéről. Mindeközben a Bszi. szabályait az

²³⁰ 36/2013. (XII. 5.) AB hat., ABH 2013, 1045, 1057.

²³¹ Az *Alaptörvény* negyedik módosításának 14. cikke értelmében az *Alaptörvény* 27. cikk (4) bek.-e így szól: „Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.”

egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról rendelkező 2013. évi CXXXI. tv. helyezte hatályon kívül 2013. augusztus 1-i hatállyal. Az AB az ügyet azért bírálta el, mert a szóban forgó jogszabályt az eljárása alapjául szolgáló ügyben még alkalmazni kellett volna.

Az OBH elnökének hatáskörei közül azonban nem csupán az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó, hanem a személyzeti jellegű hatáskörök is vitákat váltottak ki.²³² Ezek között találjuk a bíróságok bírói és igazságügyi-alkalmazotti létszámának meghatározását, a bírói álláspályázatok kiírását, valamint a bírák kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslattételi jogot, illetve az elnök által teljesen önállóan és kontroll nélkül gyakorolhatóan a bírák beosztásának és áthelyezésének jogát, továbbá a bírósági vezetők kinevezésének és felmentésének jogát, a bírósági elnökök igazgatási tevékenységének irányítását és ellenőrzését.²³³ Mindeközben a bírák önkormányzati jellegű szerve, az Országos Bírói Tanács (OBT) gyakorlatilag csupán véleményezési, javaslattételi, tanácsadási hatáskörökkel bír e döntések meghozatala során. Az igazságszolgáltatás igazgatásának új rendszere az 1997-ben létrehozott Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) széles körű autonómiáján alapuló szabályozást váltotta fel. A korábbi rendszer súlyos kritikákat kapott, amelyeknek lényege abban állt, hogy az nem garantálta a döntéshozók elszámoltathatóságát, a többnyire a megyei bírósági elnökökből álló OIT-nak saját tagjai munkáját kellett volna ellenőriznie, s összességében átláthatatlan volt. A hatékonyság érdekében tehát jelentős centralizációra került sor, de a transzparenciát illetően továbbra is problémák vannak.²³⁴ Az OBT önállóságát és ezáltal ellenőrzési lehetőségeit az eleve korlátozott kompetenciákon túl az is rontja,²³⁵ hogy az OBT-nek nincs önálló titkársága, vagyis teljes mértékben az OBH-ra van utalva igazgatási szempontból, valamint hogy az OBT tagjainak egy része a fenti személyzeti döntéseket tekintve az OBH elnökének ki van szolgáltatva.

A szabályozás további, sokat vitatott eleme az, hogy az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára a parlament választja meg, a képviselők kétharmadának szavazatával, kilenc évre. E döntéssel kapcsolatban felmerül, hogy nem volna-e érdemesebb valamilyen formában a bírákat magukat vagy az OBT-t is bevonni a jelölési folyamatba.

²³² Lásd pl. *Council of Europe. Greco Eval IV Rep (2014) 10E*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2014\)10_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2014)10_Hungary_EN.pdf), para. 111, 118, 119.

²³³ 2011. évi CLXI. tv. 76. §. A bírósági vezetők kinevezésének és felmentésének joga azért is jelentős a magyar viszonyok között, mert nálunk a Bszi. 9–11. § látszata ellenére nem teljesen automatikus az ügyelosztás, a vegyes természetű ügyek esetében (amelyek akár többféle tanácshoz is mehetnének) a bírósági vezető dönti el, hogy melyik tanácshoz kerüljön. A szignálás tanácsok esetén nem bíróra, hanem ítélkező tanácsokra, sőt a Kúrián ún. nagytanácsokra történik, a konkrét eladói bíró kijelölése azonban objektív előre rögzített szabályokat nélkülözve esetről esetre történik. Ez komoly informális befolyást is jelenthet az ügy kimenetelére.

²³⁴ BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről” *Fundamentum* 2012/1. 28.

²³⁵ A legfontosabb kiemelendő hatáskör az egyetértési jog a bírói és bírósági vezetői kinevezéseket tekintve, lásd 2011. évi CLXI. tv. 103. § (3) bek.

11.4. TOVÁBBI VÁLTOZÁSOK

Az új szabályrendszer egyértelműen pozitív változásokat is hozott: meghonosította például a joggyakorlat-elemző csoportok intézményét, amelyek adott esetben akár külső szakemberek bevonásával vizsgálódnak. Ez a bírói gyakorlat kiszámíthatóságát és ezáltal a jogbiztonságot jelentősen erősíti. A bíróságok, különösen a Kúria gyakorlata is öröndetes változásokat mutat: egyre erőteljesebbé válik az alapjogi ítélezés a Kúria gyakorlatában, emellett érezhető az Európai Unió Bíróságának, s az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire való reflektálás az ítéletek indokolásában.²³⁶ Szintén az ítélezés minőségének javulásával kecsegtet a közigazgatási bíróságok szervezeti leválasztása, a specializált szakmai vezetés kialakulásának lehetősége.²³⁷

12. ÜGYÉSZSÉG

Az *Alaptörvény*hez kapcsolódó jogalkotás eredményeképp megszületett, az ügyészség szervezet- és eszközrendszerét szabályozó törvények – *2011. évi CLXIII. tv. az ügyészségről* (továbbiakban: Ütv.)²³⁸ és *2011. évi CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról* (továbbiakban: Üjt.)²³⁹ – elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A kétharmadoság követelményét az Országgyűlés által 2010-ben elfogadott alkotmánymódosítás²⁴⁰ vezette be az ügyészség szervezete és hatáskörére vonatkozó törvényeket tekintve. Az *Alaptörvény* értelmében az ügyészség „az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”.²⁴¹

Ennek az alkotmányos pozíciónak a konkretizálását célozzák az új jogszabályok. Az ügyészség elsődleges feladata az állami büntetőhatalom érvényesítésének elősegítése, s ez a feladat szabja meg a működés célját és eszközeit is.²⁴² Ehhez igazodóan az új Ütv. az ügyészség büntetőeljárson kívüli feladatait és eszközrendszerét szűkíti a korábbi szabályozáshoz képest, azaz elveti a korábban sokat bírált „felügyeletközpontúságot”. Míg ugyanis a korábbi törvényességi felügyeleti eljárás időben tulajdonképp korlátlan, feltétel nélküli, s a jogsértések differenciálását nem igénylő vizsgálati felhatalmazást adott az ügyészségnek, addig az új szabályok értelmében a közérdekvédelmi feladatkörben lefolytatható vizsgálat konkrét céllal bír, amely a törvénysértés gyanújának megalapozását, végső soron pedig bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezését célozza. Ez a változás igazodik az ügyészségnek mint az igazság-

²³⁶ DARÁK Péter: „Sarkalatos Átalakulások – A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/39. 1.

²³⁷ BENCZE (221. lj.) 4.

²³⁸ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²³⁹ A tv.-t az OGY a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 2.

²⁴⁰ 2010. évi CXIII. tv. 9. § (2) bek.

²⁴¹ *Magyarország Alaptörvénye* 29. cikk (1) bek.

²⁴² VARGA Zs. András: „Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2012/3. 129.

szolgáltatás közreműködőjének jogállásához.²⁴³ Az ügyészség tehát immár nem általában a törvényesség őre, hanem feladata célirányosan a jogsértések megtorlása.

Mindemellett is kritikaként fogalmazta meg a Velencei Bizottság, hogy az ügyészség közérdekvédelmi hatáskörei²⁴⁴ továbbra is igen tág teret biztosítanak az ügyészség számára a magánszemélyek jogviszonyaiba való egyoldalú és kéretlen beavatkozásra. Ezért – javasolja a testület – e hatásköröket az ügyészségi törvényben tételesen rögzíteni kellene, ugyanis a jogszabály jelenleg még példálózó jelleggel sem határozza meg, hogy az ügyészség mikor avatkozhat be magánfelek viszonyaiba.²⁴⁵ Az állásfoglalás elismeri ugyanakkor, hogy az új szabályozás igyekszik eltávolodni az ügyészség korábbi modelljétől, amelyben a szovjet örökség részeként a szervezet hatáskörei egyértelműen túl szélesen voltak megszabva.²⁴⁶ Azonban a Bizottság megállapítja, hogy az ügyészség az Útv. rendelkezéseinek fényében is még mindig az állami közigazgatás egyik általános ellenőrző szerveként tűnik föl, s ezeket az erős jogosítványokat nem ellensúlyozza ki az ügyészségi szervezetrendszer elszámoltathatósága sem.

Ugyanis miközben az új rendelkezések üdvözlendő módon alakították át az ügyészség eszközrendszerét, elmaradt az átlátható és számonkérhető működés garancia-rendszerének erősítése. Az ügyészség mind a korábbi, mind az új rendszer szerint a legfőbb ügyész egyszemélyi irányítása alatt álló hierarchikus szervezet,²⁴⁷ amely tevékenységéért érdemben senki által nem számonkérhető. A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára továbbra is az Országgyűlés választja meg képviselői kétharmadának szavazatával, megbízási ideje pedig kilenc évre hosszabbodott. Beszámolási kötelezettséggel is az Országgyűlés felé bír. A leggyakrabban megfogalmazódó kritika (s ez a korábbi szabályozás szerint is így volt), hogy hiányoznak a rendelkezések közül azok a garanciák, amelyek a törvényességet az ügyészi törvényt sértéssel (azon belül is különösen a törvényt sértő tétlenséggel) szemben védenek. Az ügyészség szigorú hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyoknak megfelelően működő szervezet, ahol a felettes ügyész és a legfőbb ügyész utasítási joggal rendelkezik. Az utasítási jog gyakorlásának ellenőrizhetőségét azonban nem védik garanciák, az „ügyész által hozott, a bíróság eljárását, illetve döntését megakadályozó érdemi döntés (a büntetőeljárás meg nem indítása vagy megszüntetése, a vád elejtése stb.) nem

²⁴³ VARGA Zs. András: „Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény” *MTA Law Working Papers* 2014/05. 2–6.

²⁴⁴ A kritikák e köre elsősorban a 2011. évi CLXIII. tv. 27–30. §-ra fókuszál.

²⁴⁵ „A Velencei Bizottságnak az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról szóló törvényekről alkotott véleménye, valamint az arra adott kormányzati válasz elemzése” 2012. július (Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság Társaság a Szabadságjogokért), 7–8, www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/Jogallamvedok/vb_kormany_FCgy%E9szs%E9g_final.pdf.

²⁴⁶ Az ügyész túl széles hatásköreit a szocialista perjogban jól példázta a törvényességi óvás intézménye, amelyet több okból is – a jogállamiság és jogbiztonság sérelme, ill. a felek perbeli rendelkezési jogának sérelme – alkotmányellenesnek talált az AB: 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 59, 64–67.

²⁴⁷ Ennek egyik vitatott (és tág értelemben vett korrupciós kockázatot jelentő) eleme, hogy a főlérendelt ügyész elveheti az ügyet az alárendelt ügyésztől, lásd *Council of Europe. Greco Eval IV Rep (2014) 10E*, [www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%2014/GrecoEval4Rep\(2014\)10_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%2014/GrecoEval4Rep(2014)10_Hungary_EN.pdf), para. 190.

sérelmezhető olyan fórum előtt, amely ne állna maga is a legfőbb ügyész irányítása alatt”.²⁴⁸

Félrevezető kérdésnek gondoljuk a magyar közbeszédben rendszeresen felmerülő dilemmát, hogy vajon a legfőbb ügyésznek igazságügyi miniszteri alárendeltségben kell-e működnie vagy sem (jelenleg független).²⁴⁹ A kulcskérdés inkább az, hogy egy bármilyen *konkrét* ügyészi vizsgálat akár legfőbb ügyészi, akár igazságügyi miniszteri (formális vagy a későbbi előléptetés lebegtetésével kérészerű-informális) utasítással befolyásolható-e illetéktelenül. A kérdésre megoldásként 1) részben az ügyészség számonkérhetőségét szükséges megteremteni, 2) részben az egyes ügyészi státust kellene függetleníteni.

Ad 1. Ligeti Miklós javaslata szerint az Európai Ügyészi Hivatal (*European Public Prosecutor's Office – EPPO*) eljárására vonatkozó modellszabályok 65. cikk 3. pontját lenne érdemes átvenni, amely úgy rendelkezik, hogy az eljárás lezárásáról hozott döntés (amely a legérzékenyebb kérdés számonkérhetőségi szempontból) ellen bármely sértett, illetve az Európai Unió szervei az Európai Unió bíróságához fordulhatnak.²⁵⁰ A modellszabályok indokolása külön kiemeli, hogy az eljárás lezárásáról szóló döntés bíróság előtti megtámadhatósága a számonkérhetőséget biztosító fontos jogorvoslati eszköz, amely azonban nem veszélyezteti a függetlenséget.²⁵¹ Általában véve a szervezet transzparenciája erősítendő lenne, mind az extern döntéseket, mind a belső szervezeti döntések érdemét és indokait tekintve is.

Ad 2. Az ügyészi státust szükséges lenne továbbá átalakítani oly módon, hogy az közeledjen a nyomozási bírák státusához.²⁵² Intézményileg egyébként is hamis dichotómia a „független és elszámoltathatatlan egyszemélyi vezetés” vs. „igazságügyi miniszteri alárendeltség”: elég csak az olasz ítélkezési *tanácsi* alárendeltség modelljét megvizsgálni (ahol az alárendeltség ráadásul csak általános irányelváadási jogban, nem pedig konkrét utasításadási jogban nyilvánul meg; az ügyátszignálás lehetősége egészen kivételes, és azt is írásban kell indokolni és az érintett ügyésznek az országos ítélkezési tanács előtt jogorvoslati lehetősége is van az ilyen döntéssel szemben; vagyis nemcsak a szervezeten kívülről jövő utasításadási jogot szüntették meg, hanem a szervezeten belüli utasításadási jogok is erős korlátok közé vannak szorítva).²⁵³ Ennek

²⁴⁸ LIGETI Miklós: „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014 – Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/22. 3.

²⁴⁹ A pro és kontra szakirodalmi és szakigazgatási érvekről magyarul (a bírói jogálláshoz való további közelítést javasolva) lásd LŐRINCZY Judit: „Érvek a független ügyészség mellett” in SZOMORA Zsolt (szerk.): *Tudományos Diákköri Szemle 2006* (Szeged: SZTE ÁJK 2006) 403–429.

²⁵⁰ LIGETI (248. l.) 5.

²⁵¹ Lásd ec.europa.eu/justice/criminal/files/regulation_eppo_en.pdf.

²⁵² A vonatkozó német vitákhoz (főként az intézményi függetlenség mellett érvelve) lásd Hans Christoph SCHAEFER: „Anspruch und Wirklichkeit. Eine staatsanwaltschaftliche Reflexion” *Neue Juristische Wochenschrift* 1994. 2876–2878; Kurt RUDOLPH: „Die politische Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft” *Neue Juristische Wochenschrift* 1998. 1205–1206; Marvin OPPONG: „Zwischenruf. Finger weg von der Justiz – Für eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2009. 22–23; Erardo Cristoforo RAUTENBERG: „Die Abhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft” *Goltdammers Archiv für Strafrecht* 2006. 356–361; Ernst S. CARSTEN – Erardo C. RAUTENBERG: *Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart* (Baden-Baden: Nomos 2012) kül. 358–514.

²⁵³ Raoul MUHM: „Der unabhängige Staatsanwalt. Das italienische Modell” in Raoul MUHM – Gian Carlo CASELLI (szerk.): *Il ruolo del pubblico ministero. Esperienze in Europa* (Manziana: Vecchiarelli 2005)

megfelelően azt az időként felmerülő elképzelést, miszerint spanyol vagy román min-tára független antikorrupciós ügyészséget kellene létrehozni, elsősorban csak a megfelelő (pénzügyi, könyvelési) *szakértelem koncentrációja* indokolhatja: a függetlenségi kérdést ugyanis általánosan minden más esetre is kiterjedően kellene megoldani a fenti szempontok figyelembevételével.²⁵⁴

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az új szabályozás alapvetően ugyan megfelel az európai standardoknak, és hogy az autonóm ügyészi szervezetrendszer elvi szinten alkalmas a politikailag is semleges működésre, de a fent említett garanciák bizony erősítésre szorulnak. A Velencei Bizottság további kritikaként állapította meg,²⁵⁵ hogy az ügyészi tevékenységhez kevés demokratikus ellensúly kapcsolódik, illetve hogy a leg-főbb ügyész elszámoltathatósága gyenge. A Bizottság azt is kiemelte véleményében, hogy e problémák nem új keletűek, hanem a korábbi szabályozás maradványai.²⁵⁶

13. ÖNKORMÁNYZATOK

A *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*²⁵⁷ (továbbiakban: MÖtv.)²⁵⁸ követi a 2011-es *Alaptörvény* új terminológiáját, amely szakított a korábbi, erős önkormányzati autonómiát garantáló szabályozási megoldással. Az *Alaptörvény* új fogalmakat használ, a korábbi *Alkotmány* alapjogias megközelítése helyett – amely a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésének jogát az önkormányzathoz való kollektív alapjogként írta le – az önkormányzatokat mint a közügyek és a közhatalom helyi gyakorlásának eszközeit definiálja.²⁵⁹ A MÖtv. preambulumban²⁶⁰ és az alapvető rendelkezések között is megismétli ugyan a korábbi *Alkotmány* normaszövegét, ez azonban nem teszi a helyi önkormányzathoz való jogot alkotmányos alapjoggá.²⁶¹ Ez dogmatikailag támogatható változás volt, az önkormányzás

75–91; Alessandro Pizzorusso: *L'organizzazione della giustizia in Italia* (Torino: Einaudi 1990) 161–180. Jog-összehasonlító elemzéshez lásd Erik LUNA [et al.] (szerk.): *The Prosecutor in Transnational Perspective* (Oxford: Oxford University Press 2012) kül. 365–443.

²⁵⁴ A specializált ügyészségek és más független antikorrupciós hatóságok kérdéséhez (részletesen szólva a román, a spanyol és a horvát ügyészségi szabályozásról) lásd *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD 2008, www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf, 79–96.

²⁵⁵ Opinion No. 668/2012, CDL-AD (2012)008, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e).

²⁵⁶ A Velencei Bizottság álláspontjáról FAZEKAS Flóra: „A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről” *Fundamentum* 2012/2. 95–98.

²⁵⁷ A törvényt az OGY a 2011. december 19-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 28.

²⁵⁸ Az önkormányzati tv. részletes kommentárjához lásd HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-ORAC 2013).

²⁵⁹ *Magyarország Alaptörvénye* 31. cikk (1) bek.

²⁶⁰ A korábbi önkormányzati tv. preambuluma is utalt az alapjogias jellegre: „Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.”

²⁶¹ BALÁZS István: „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/3. 1.

alapjogként való konceptualizálása korábban is számos kritikát kapott a szakirodalomban, hiszen az alapjogi tesztek például nem voltak alkalmazhatók rá.

Ahhoz, hogy az önkormányzati rendszer átalakításának teljessége kirajzolódjék, a Mötv. mellett a Stabilitási törvény²⁶² és az Nemzeti vagyonról szóló törvény²⁶³ vonatkozó szabályainak számbavétele is szükséges, ugyanis az önkormányzatiság gyakorlásához szükséges pénzügyi autonómia keretfeltételeiről ezek is szólnak.²⁶⁴ Az új rendszer alapvető jellegzetessége az önkormányzatiság leépítése, a centralizáció, amely mind a feladat- és hatáskörökre, mind pedig az ahhoz tartozó pénzügyi eszközökre vonatkozik. A legfontosabb tartalmi változások címszavakban: 1) az önkormányzati kötelezően ellátandó feladatok körének csökkenése, 2) az államigazgatási hatósági feladatok jelentős részének kikerülése az önkormányzati rendszerből, 3) a közszolgáltatási funkcióknak a megyei önkormányzatoktól történő elvonása, 4) kötelező társulás bevezetése bizonyos esetekre, 5) szigorodó törvényességi felügyelet, 6) szigorodó gazdálkodási szabályok, 7) a feladatfinanszírozás bevezetése, valamint 8) a polgármester szerepének erősödése a képviselő-testülettel szemben. Összességében a változások a bürokrácia növekedését és a hierarchiát előnyben részesítő neoweberiánus „jó állam”-modellbe illeszkednek, azonban a megvalósítás folyamán annak egyik lényegi eleme – nevezetesen a képviselői demokrácia lokális szintjeinek megerősítése – elveszett.²⁶⁵

Az önkormányzati rendszer átalakításának deklarált célja a gazdaságosság,²⁶⁶ hatékonysági, szakmai szempontok korábbinál hangsúlyosabb figyelembevétele volt. A leváltott, 1990-es szabályozás ugyanis elsősorban a demokratikus működésre, az önkormányzati autonómiára és a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítésére koncentrált. A korábbi önkormányzati szisztéma mind strukturális, mind kisebb-nagyobb, nem közvetlenül a szabályozási rendszerbe kódolt problémákkal is küzdött, ezért az átfogó reformra valóban szükség volt. Az új szabályozás elsődleges feladata azonban inkább az lehetett volna, hogy olyan normatív mechanizmusokat találjon, amelyekkel az önkormányzatok hatékonyabban működtethetőek. Ennek jegyében kellett volna megkísérelni az elaprózottság problémájának megoldását, a gyenge közép szint erősítését, a főváros megosztottságából fakadó belső ellentmondások kiküszöbölését és az egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását. E nehézségeket azonban az új megoldás sajnos nem kezeli: az elaprózottság végső soron fennmaradt, a középszintet jelentő megyék továbbra is gyengék, a fővárosban talán még romlott is az önkormányzati rendszer struktúrája (egyszerre lett aránytalanabb és döntésképtelenebb). Az egyenlőtlen gazdasági helyzetet és az abból eredő egyenlőtlen szolgálta-

²⁶² 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁶³ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról. A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁶⁴ HORVÁTH M. Tamás: „Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/4. 1–3.

²⁶⁵ PÁLNÉ Kovács Ilona: „Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/2. 2-3; SZILÁGYI Emese: „Centralizációs lépések – az erős állam eszméje. Azaz neoweberi-e az új magyar állammodell?” www.kozjavak.hu/hu/centralizacios-lepesek-az-eros-allam-eszmeje.

²⁶⁶ Az önkormányzati vagyongazdálkodás problémáiról lásd HORVÁTH M. Tamás: „Nem boldogít. Az önkormányzati vagyon problémái” *Jogtudományi Közlöny* 2011/2. 77–90.

tási színvonalat pedig a törvényhozó úgy kísérelte meg megoldani, hogy államosította a kérdéses feladat- és hatásköröket, ami azonban például az oktatás területén jó eséllyel lefelé nivellálja a rendszert.²⁶⁷

Az önkormányzatok tehát jelentősen meggyengültek a reform következtében, ami ahhoz is vezet, hogy a hatalommegosztás rendszerében ma még kevésbé alkalmasak arra, hogy a központi szinttel szemben ellensúlyt képezzenek.²⁶⁸ A szabályozás valós problémákra adott leegyszerűsítő (konkrétan: centralizáló) választ, amely azonban egyrészt nem is feltétlenül hatékonyabb, másrészt pedig problematikusnak tekinthető a hatalommegosztás és a helyi demokratikus döntéshozatal szempontjaiból is.

Az Európa Tanács nemrégiben megjelent értékelése ennek fényében számos ponton el is ítélte hazánkat: a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által kiadott jelentés, amely az új szabályozást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával vetette össze, úgy találta, hogy hazánkban visszalépések tapasztalhatóak a helyi önkormányzatiság és demokrácia területén. A kritika érinti az önkormányzati feladatellátás szűkülését, a forráscentralizációt, továbbá a hatékony önkormányzati hatáskörvédelem, valamint a központ és helyi kormányzatok közötti egyeztetési mechanizmus hiányát.²⁶⁹

14. NEMZETISÉGEK

A kisebbségi jogok *Alaptörvényben* való megjelenítése a gyenge érdekérvényesítő képességgel bíró speciális jogalanycsoport kiemelt védelmének fontosságát húzza alá. Bár az alkotmányos átalakulás során a kisebbségek jogait garantáló szabályozásban is számos változás következett be, elmondható, hogy az elfogadott új joganyag túlnyomórészt a korábbi jogszabályok logikája mentén épül föl.

Az *Alaptörvény* többé-kevésbé a korábbi *Alkotmány*szövegre támaszkodik, elismeri a nemzetiségeket államalkotó tényezőként, szól az oktatási és kulturális jogokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, továbbá a nyelvi jogokról. Változás azonban, hogy míg a korábbi alkotmányos szöveg nemzeti és etnikai kisebbségekről szólt, addig az *Alaptörvény* a nemzetiségeket említi. A fogalom archaizálónak tűnik: egészen pontosan a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában elfogadott *1868. évi XLIV. tc.*-ket idézi. A változás biztosan nem azt jelzi, hogy a jogalkotó kétségbe vonná az érintett jogalanycsoportok számszerű kisebbségi létét.

Felmerülhet az is, hogy az alkotmányozó azért tekintett el a kisebbség szó használatától, hogy ezzel is jelezze, a nemzetiségeket immár nem a „többség-kisebbség” szembeállítás keretein belül próbálja elhelyezni. Tekintettel azonban arra, hogy az *Alaptörvény* nemzetkonceptiója (talán épp szándékosan) ellentmondásos, esetenként politikai, máskor pedig etnikai/kulturális, ezért ebből nehéz lenne érdemi következtést levonni.²⁷⁰

²⁶⁷ SZENTE Zoltán: „Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer” *MTA Law Working Papers* 2014/29. 7.

²⁶⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (265. lj.) 7.

²⁶⁹ SZENTE (267. lj.) 7-8.

²⁷⁰ András JAKAB: „Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation” *papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045648* 42–44. Hasonlóan, a kérdéssel kapcsolatos

Újdonság, hogy az *Alaptörvény*be bekerült az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog. A nemzetiségek jogairól a *2011. évi CLXXIX. tv.*²⁷¹ rendelkezik, amely a korábbiakhoz képest pontosítja a nemzetiségi önkormányzatok jogállásának és működésének szabályait, megszüntette a korábban sokat kritizált elektori rendszert a közvetlen választásra történő áttéréssel, s kötelezővé tette az országos választások kitűzését függetlenül a helyi és területi önkormányzatok számától.²⁷²

Az új szabályozás tartalmaz két olyan jelentős módosítást, amely nem csupán a szűk szakmai közvélemény érdeklődésének került a homlokterébe. Ezek pedig a kisebbségek parlamenti képviseletének garantálása és a kisebbségi biztosi intézmény felszámolása/lecserélése helyettes biztosra. Magyarországon az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) döntése óta vita zajlott arról, hogy az *Alkotmány* megköveteli-e a kisebbségek parlamenti képviseletének garantálását: a politikusok és az újságírók közhelyszerűen hangoztatták ezt, az alkotmányjogászok – és maga az Alkotmánybíróság is – pedig hasztalan próbáltak ennek ellenkezőjére utalni.²⁷³ Végül az alkotmányozási folyamat eredményeként olyan megoldás született, amely könnyített mandátumszerzéssel igyekszik lehetővé tenni a kisebbségek parlamenti képviseletét – bár ezt, amint azt a következőkben látni fogjuk, meglehetősen őszintétlen módon teszi – és egy speciális jogintézmény, az ún. szószóló bevezetésével arra az esetre is garantálja a kisebbségek jelenlétét a parlamentben, ha azoknak a könnyített szabályok ellenére sem sikerülne teljes jogú képviselői mandátumhoz jutniuk.

Az *Alaptörvény* 2. cikkének (2) bekezdése úgy szól, hogy: „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A nemzetiségek részvételét az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény a következőképp rendezi: „A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár *a*) egy egyéni választókerületi jelöltre és *b*) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.”²⁷⁴ A törvény értelmében a nemzetiségek kedvezményes kvótára jogosultak. Amennyiben egy nemzetiségi listának még a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségével sem sikerül képviselői mandátumhoz jutnia, abban az esetben szószólót küldhet a parlamentbe. Megállapítható, hogy e rendszer tulajdonképpen predestinálja a nemzetiségeket arra, hogy valós képviselet helyett mindig is szószólójuk lesz a parlamentben, hiszen a kvóta így is annyi szavazatot feltételez, amennyit valószínűsíthetően sosem tudnak majd elérni a nemzetiségi listák a pártlistákkal szemben.²⁷⁵ Fontos megemlíteni azt a rendelkezést, amelynek értelmében csak azok a választópolgárok jogosultak a nemzetiségi listára szavazatot leadni, akik a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételüket kérik. Ennek azonban nagy ára van: a nemze-

szakirodalmi vitákra is utalva, lásd CHRONOWSKI Nóra: „Alaptörvény és etnicitás” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1. 3–18, kül. 8–10.

²⁷¹ A tv.-t az OGY a 2011. december 19-i ülésén fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 19.

²⁷² KÁLLAI Ernő: „A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása” *MTA Law Working Papers* 2014/53. 4.

²⁷³ Lásd pl. JAKAB András: „Miért nincs szükségünk második kamarára?” *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 7–30.

²⁷⁴ *2011. évi CCIII. tv. az országgyűlési képviselők választásáról* 12. § (2) bek.

²⁷⁵ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „A nemzetiségi törvény – mint kodifikációs patchwork” *MTA Law Working Papers* 2014/40; KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről” *Közjogi Szemle* 2014/1. 56–64.

tiséghez tartozásukat vállalók ezzel lemondanak arról a jogukról, hogy a választáson szavazatot adjanak le a pártlistára (illetve ezt csak abban az esetben teheti meg a nemzetiségiként névjegyzékbe vett választópolgár, ha nemzetisége nem állított listát).

A nemzetiségek parlamenti képviseletének bevezetése képviseletelméleti problémákat is felvet: egyrészt a klasszikus felfogás szerint az országgyűlési képviselő a teljes politikai közösséget képviseli – ezzel pedig nehezen fér össze a kisebbségek parlamenti képviselőinek alkotmányos státusza. Továbbá, amennyiben a kisebbségi képviselők mandátumukat az általános politikai arénán kívül szerezték, az általuk leadott szavazatok legitimitása kérdéses.²⁷⁶ Az *Alaptörvény* megfogalmazása, amint láttuk, lehetővé teszi nem csupán a magyarországi kisebbségek tényleges képviseletét, hanem a kvázi-képviselői jogállás megteremtését is.²⁷⁷ Ezért kérdéses, hogy miért kellett a jogalkotónak felvállalnia a számos gyakorlati és dogmatikai problémát a nemzetiségi képviselet megteremtésének kísérletével ahelyett, hogy jóval egyenesebb módon közvetlenül a kvázi-képviselet megteremtését tűzte volna célul.

A kisebbségekre vonatkozó szabályozás átalakulásának másik lényeges eleme a korábbi önálló ombudsmanintézmény felszámolása. A jelenlegi megoldás szerint a korábbi kisebbségi biztosi intézmény „beolvadt” az egybiztosos modellbe, az alapjogi biztos munkáját pedig egy kisebbségi ügyekkel foglalkozó helyettes segíti. Azonban a helyettesnek nincsenek önálló intézkedési jogai, csupán közreműködhet a biztos által folytatott vizsgálatokban. Továbbá a tevékenységéhez rendelkezésre álló erőforrásokat a hivatal szervezeti és működési szabályzata (amelyet a biztos ad ki) korlátozhatja. Így azonban javarészt a biztos jóindulatától függ, hogy a helyettes milyen személyi állomány mellett, milyen szakmai stábbal folytathatja tevékenységét.²⁷⁸

Az új nemzetiségi joganyag hazánk nemzetközi kötelezettségeivel nem áll ellentétben. Az önálló ombudsmani intézmény felszámolása azonban minden valószínűség szerint gyengíti a nemzetiséghez tartozók jogérvényesítési képességét, s ezt a parlamenti képviselet lehetősége (amely a legutóbbi, 2014-es választások alkalmával egyébként megbukott: nem regisztráltak elegenden egy nemzetiségből sem ahhoz, hogy képviselőt választhassanak, így csak szószólók vannak) fent részletezett formájában nem képes ellensúlyozni.

15. KÖZPÉNZÜGYEK

Az *Alaptörvény* lényeges újítása volt a közpénzügyi fejezet („A közpénzek”),²⁷⁹ amelynek megalkotása valójában az elmúlt két évtizedben folyamatosan napirenden

²⁷⁶ PAP András László: „Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás” *MTA Law Working Papers* 2014/52. 11.

²⁷⁷ PAP András László: „Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről” www.community.eu/2012/02/08/meg-egyszer-a-kisebbségek-parlamenti-kepviseleterol/.

²⁷⁸ KÁLLAI Ernő: „A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében” www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikacio/K%E1llai%20Ern%F5%20.pdf.

²⁷⁹ Jelen tanulmányban kizárólag az *Alaptörvény* közpénzekkel összefüggő rendelkezéseire koncentráltunk, az *Alaptörvény* gazdasági alkotmányának tekinthető elemei azonban a rendelkezéseknek ennél jóval

volt. Az *Alaptörvény* nevezett fejezete a 36-44. cikkekben található, azonban a szöveg más helyein elszórta is fellelhetőek közpénzügyi tárgyú rendelkezések.

A közpénzügyi fejezet tartalmazza a költségvetési eljárás szabályait, a költségvetés megalkotására vonatkozó tartalmi limiteket, a nemzeti vagyonról szóló rendelkezéseket, illetve a Magyar Nemzeti Bankról (továbbiakban: MNB), az Állami Számvevőszékről (továbbiakban: ÁSZ) és a Költségvetési Tanácsról (továbbiakban: KT) szóló rendelkezéseket. Ezek mellett figyelembe kell venni az N) cikket, amelynek értelmében „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, amelyért a kormány és az Országgyűlés felelősek. A bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak tevékenységük során pedig tekintettel kell lenniük a „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható” költségvetési gazdálkodás elvére (*Alaptörvény* N) cikk (3) bek.), amely rendelkezés a független bírói hatalmi ágat és az Alkotmánybíróságot tekintve aggályos.²⁸⁰ Új rendelkezés, hogy a költségvetés elfogadásának elmulasztása megalapozhatja az Országgyűlés feloszlatását.²⁸¹

Az *Alaptörvényre* vonatkozó kritikák egy része szerint számos alapelv megjelenése üdvözlendő ugyan a szabályozásban, de közgazdasági értelemben az *Alaptörvény* „kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható” fogalmai nehezen konkretizálhatóak, többértelműek.²⁸² Itt érdemes megjegyeznünk, hogy önmagában az, hogy az alkotmányos szöveg absztrakt fogalmakat használ, nem tekinthető problémásnak, sőt, hozzájárulhat a rendelkezések időtállóságához azzal, hogy az általános fogalmak a változó társadalmi-gazdasági környezetnek megfelelően újabb tartalommal is kitölthetők.

Az *Alaptörvényre* vonatkozó kritikák másik része szerint önmagában véve aggályos, hogy az Országgyűlés demokratikus döntését egy nem (közvetlenül) demokratikusan választott testület felülbíráhatja: a KT lényegében vétőjoggal bír a költségvetési törvénnyel kapcsolatban. A Velencei Bizottság véleménye szerint mind a Költségvetési Tanács felállításának módja, mind összetétele kifogásolható. A vélemény abból indul ki, hogy a költségvetési törvény elfogadása hagyományosan fontos jogosultság a törvényhozás kezében a végrehajtó hatalom politikájának befolyásolása szempontjából. Ezt a privilégiumot egy másik, kisebb demokratikus legitimitással bíró intézmény jóváhagyásának függvényévé tenni problematikus.²⁸³ Ezt a fajta kifogást nem tartjuk meggyőzőnek, hiszen a modern alkotmányosság (és alkotmánybíráskodás) eszméje pont azon alapul, hogy a népképviselőt döntését előre meghatározott szempontok szerint egy kvázi-arisztokratikus testület felülbíráhatja. Ennek a gondolatnak logikus következménye a KT költségvetés-vétő hatásköre, amely semmivel sem erősebb (sőt!), mint az alkotmánybíróságok törvényemgsemmisítési joga.

szélesebb körét ölelik fel: magában foglalja a gazdasági alapjogokat, az alapkötelezettségeket, ill. a népszavazással összefüggő egyes rendelkezéseket is. Erről bővebben lásd DRINÓCZI Timea: „Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben” *Jogtudományi Közöny* 2012/10. 374–376.

²⁸⁰ VÁRNAY Ernő: „Közpénzügyek az alkotmányban – az adóssághűség” *Jogtudományi Közöny* 2011/10. 486.

²⁸¹ *Magyarország Alaptörvénye* 3. cikk (3) bek. b) pont.

²⁸² ROMHÁNYI Balázs előadása: „Sarkalatos átalakulások – Közpénzügyi sarkalatos törvények” 2014. február 27. (Az MTA TK Jogtudományi Intézete beszélgetéssorozatának részeként.)

²⁸³ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 621/2011. sz. véleménye (CDL-AD(2011)016., Velence, 2011. június 20.); [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e), 128-129. pont.

Ami a kapcsolódó sarkalatos törvényeket illeti, azokról elmondható, hogy sem az *Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. tv.*,²⁸⁴ sem a *Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. tv.*²⁸⁵ nem hozott lényeges újításokat. Az *Alaptörvény* közpénzügyi fejezetével összefüggésben megalkotott kétharmados stabilizációs törvény – *2011. évi CXCV. tv.* Magyarország gazdasági stabilitásáról²⁸⁶ (továbbiakban: Gst.) – olyan kérdéseket szabályoz, amelyek eddig nem tartoztak a kétharmados szabályozási tárgykörhöz: ilyenek az államadósság csökkentésére vonatkozó szabályok, illetve az adó- és nyugdíjrendszer szabályai. A Gst. talán legfontosabb része a KT felállítása, amely ugyan nem teljesen új,²⁸⁷ de a Gst. szerinti összetétele és hatáskörei jelentősen eltérnek a korábbiaktól.

Az elkövetkezőkben vitatott mivolta miatt elsősorban a Gst.-re fogunk koncentrálni. Fontos és meggyőző kifogás a Gst.-vel szemben, hogy a köztelherviselés és a nyugdíjrendszer alapjait meghatározó rendelkezések 2/3-os törvénybe iktatásával tipikusan *policy*-elemeket betonoz be a jogalkotó, amelyeket a mindenkori törvényhozó többség hatáskörében kellett volna hagyni, hiszen ez a politikai váltógazdaság természetes következménye lenne.²⁸⁸

Vitatott a Költségvetési Tanács új szervezeti kerete is. A KT háromtagú testület, tagjai az MNB elnöke, az ÁSZ elnöke és a KT elnöke, akit a köztársasági elnök nevez ki hat évre. A Velencei Bizottság úgy látja, hogy a Költségvetési Tanács tagjainak megválasztási/kinevezési módja miatt egy későbbi, eltérő politikai összetételű parlamenttel és kormánnyal szemben az intézmény egy túlságosan erős, ámde alacsony legitimitású féket fog jelenteni.²⁸⁹ Az egyik típusú kritika szerint az Állami Számvevőszék maga is képes lett volna a KT-re testált feladatok ellátására.²⁹⁰ A másik típusú kritika szerint azonban inkább a KT-nek kellett volna saját apparátust biztosítani, ám a módosítások ezzel ellentétes irányt követtek: a testület Titkárságát megszüntették. Így viszont „a testület nem tekinthető a feladatai ellátására önállóan képes szervnek”.²⁹¹ Ehhez kapcsolódik, hogy a Számvevőszék elnökét bár maga a szervezet nyilván támogatja a KT-ben végzett feladatai ellátásában, az ÁSZ e hatáskörét a szabályozás nem nevesíti. Az MNB elnökének részvétele pedig a jegybanki függetlenség szempontjából aggályos: ily módon felelősséget vállal a kormány fiskális politikájáért, amely nehezen egyeztethető össze a monetáris politikáért viselt felelősséggel. Ugyancsak problémás (bár ez közvetlenül nem a szabályozásból következik, hanem „csupán” intézményi gyakorlat), hogy a KT döntéseinek indokolása elégtelen, érdemi számolást és módszertant nem tartalmaznak. A döntések ezért intranszparensnek és legitimitásuk megkérdőjelezhető, amely egy esetleges vétő esetén alkotmányos válsághoz vezethet.

²⁸⁴ A tv.-t az OGY a 2011. június 20-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. június 24.

²⁸⁵ A tv.-t az OGY a 2013. szeptember 16-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. szeptember 26.

²⁸⁶ A tv.-t az OGY a 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 30.

²⁸⁷ A Költségvetési Tanácsot a jelenlegitől eltérő összetétellel 2008-ban a *takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. tv.* állította fel az IMF-fel kötött megállapodás részeként.

²⁸⁸ VINCZE Attila: „Közpénzügyi sarkalatos törvények” *MTA Law Working Papers* 2014/10. 2-3.

²⁸⁹ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 621/2011. sz. véleménye 129. pont.

²⁹⁰ VINCZE (288. lj.) 4.

²⁹¹ VÁRNAY (280. lj.) 494.

A közpénzügyi szabályokkal szemben fontos elvárás, hogy azok ne álljanak ellentétben uniós jogi kötelezettségeinkkel. Ezt illetően a legfontosabb a jegybanki függetlenséget garantáló szabályok megléte, és ezzel az elvvel a szabályozás kimutathatóan nem ütközik. Ehhez hasonlóan, a költségvetési egyensúly uniós jogi követelményeivel sem ellentétesek a vonatkozó szabályozási megoldások.

16. EGYHÁZAK ÉS VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK

Az egyházakra vonatkozó új szabályozás megalkotása az alkotmányos rendszer átalakításának egyik legviharosabb fejezete volt. A korábbi alkotmányos megfogalmazást, amely az állam és az egyházak elválasztásának tételét mondta ki, felváltotta az állam és egyházak „különvált” működésének lefektetése az *Alaptörvényben*, amely emellett explicit módon tartalmazza az állam és egyházak együttműködését is.²⁹² Ellenkező definíció hiányában a „különvált” szót az alkotmányozó nyelvújításának tudjuk be, és abból indulunk ki, hogy jelentése azonos az elválasztás fogalmának korábbi alkotmánybírói értelmezésével. Ez a megközelítés tulajdonképpen egybevág a testület által a 6/2013 (III. 1.) határozatban kifejtettekkel. Abban ugyanis a bírák úgy foglaltak állást, hogy az új megfogalmazás valójában az (egyébiránt a szakirodalomban kritizált)²⁹³ korábbi alkotmánybírói gyakorlat kodifikálása: „az alaptörvényi rendelkezés pontosabban és részletesebben visszaadja a korábbi alkotmánybírói értelmezés lényegét.”²⁹⁴ Az állam és egyház szétválasztásának ezt a modelljét a szakirodalom egy része az „együtműködő” vagy „támogató” elválasztás kategóriájába sorolja.²⁹⁵

A korábbi szabályozást felváltó új sarkalatos törvény(ek) deklarált célja az ún. „biznisz egyházak” felszámolása, s az „alapjoggal való visszaélés” állapotának megszüntetése volt.²⁹⁶ A korábbi lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény²⁹⁷ alapján Magyarországon több mint háromszáz egyház működött. Az 1990-es jogszabály ugyanis, elfogadva a vallási közösségek önértelmezését, minden olyan közösségnek egyházi státuszt biztosított, amely a törvényben foglalt normatív feltételrendszernek eleget tett. Az egyházak magas száma alapján vélelmezte a jogalkotó a joggal való visszaélés fennállását, miközben annak részletes elemzése, hogy önmagában a több mint háromszáz működő egyház valóban problémát jelent-e abban az esetben is, ha működésük teljesen jogszerű, elmaradt.

Ennek az állapotnak a megszüntetése érdekében drasztikus megoldást választott a törvényhozó: az Alkotmánybíróság által később megsemmisített²⁹⁸ 2011. évi C. tv.

²⁹² *Magyarország Alaptörvénye* VII. cikk (3) és (4) bek.

²⁹³ Ehhez lásd Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen* (Budapest: Osiris 2009) 228-229.

²⁹⁴ 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [129].

²⁹⁵ SZUROMI Szabolcs: „A felekezeti diszkrimináció alkotmányos tilalma – komparatív megjegyzések az egyházak államilag elismert státuszához” *Jogtudományi Közöny* 2015/6. 301-302.

²⁹⁶ ANTALÓCZY Péter: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/28. 4; BALÁZS SCHANDA: „The Freedom of Religious Associations in Hungary: Recent Developments” *Religion and Human Rights* 2013. 65–75, kül. 75.

²⁹⁷ 1990. évi IV. tv. a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak jogállásáról.

²⁹⁸ 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 440.

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról²⁹⁹ már a kétszintű nyilvántartás bevezetését célozta, felsorolást tartalmazott a 14, *ex lege* elismert egyházzól, a többi, korábban egyházi jogállású szervezetet pedig újbóli, de már csak egyesületként történő nyilvántartásba vételre kötelezte (a törvény szerint az egyházként való elismerést az egyesületként való nyilvántartásba vétel *után* kérelmezheti az egyesület az Országgyűlésnél, a korábbinál jóval szigorúbb feltételeknek való megfelelés esetén, és az országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatára van szükség hozzá). A jogszabályt az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg arra való hivatkozással, hogy a törvény zárószavazása előtt benyújtott módosító javaslat annak eredeti rendeltetésével (a szöveg esetleges koherenciazavarainak kiküszöbölése) ellentétben „a törvényjavaslat számos rendelkezését és azon belül alapvető jelentőségű, elvi szabályozási részét is érintette”.³⁰⁰ Noha a testület a jogszabályt alapvetően formai okok miatt semmisítette meg, az eljárásra alapul szolgáló beadványok tartalmi kérdéseket is érintettek. S bár ezek érdemi vizsgálatára végül nem került sor, a jogalkotó–alkotmányozó az *Alaptörvény* szövegét is módosította, a negyedik módosítás az alkotmányos szövegbe építette az egyházak Országgyűlés általi elismerését,³⁰¹ az ötödik módosítás pedig az állam és egyházak közötti, közösségi célú együttműködést hangsúlyozó szakaszt emelt az *Alaptörvény* szövegébe. Ezeknek a módosításoknak a célja az újonnan elfogadandó, ám tartalmában közel azonos törvény későbbi, tartalmi indokokon nyugvó alaptörvény-ellenessége megállapításának megelőzése volt.

A végső soron elfogadott, *a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv.*³⁰² (továbbiakban: egyházügyi törvény) kétszintű nyilvántartást vezetett be, a sarkalatos törvény mellékletében kerültek felsorolásra a bevett egyházak (ezek száma eredetileg 14 volt, jelenleg 27), azok a szervezetek tehát, amelyeket megillet az egyházi jogállás teljessége. Mindeközben több mint háromszáz korábbi egyház „jogfosztottá” vált: immáron csupán a vallási tevékenységet végző szervezet jogállását tudhatja magáénak. Ezeket a szervezeteket az átminősítéssel indokolás és a jogorvoslat lehetőségének garantálása nélkül fosztották meg egyházi jogállásuktól.³⁰³

²⁹⁹ A tv.-t az OGY a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. július 19. A tv.-t a *2011: CLXXXIX. tv.* 241. §-a hatályon kívül helyezte 2011. december 20. napjával. A tv.-t az AB 164/2011. (XII. 20.) AB hat.-ával közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette 2011. december 21. napjával.

³⁰⁰ 164/2011. (XII. 20.) AB hat., ABH 2011, 440, 463.

³⁰¹ „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” *Magyarország Alaptörvényének* negyedik módosítása 4. cikk (2) bek. A jelenleg hatályos normaszöveg: „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” *Magyarország Alaptörvénye* VII. cikk (4) bek.

³⁰² A tv.-t az OGY a 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2011. december 31.

³⁰³ SCHWEITZER Gábor: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/44. 3.

Annak (érdemi, újsághíreken túli) bizonyítása, hogy az egyházi jogállást valóban tömegesen használták fel gazdasági előnyszerzésre, elmaradt, holott, a korábbi rendszerben is adott volt a lehetőség a jogszerűtlen gyakorlat feltárására: a pénzügyi visszaéléseket már az ügyészség fellépése nyomán ki lehetett volna szűrni. Önmagában a jogállás megváltoztatásával egyébiránt sem kezelhetőek a visszas tevékenységek: „Az egyházként nyilvántartásba vett szervezetek visszas tevékenysége nem kezelhető az egyházi jogállás szabályozásával: mivel ez lehetetlen, így ez a törvény módosításának nem lehet sem célja, sem következménye.”³⁰⁴ Az egyedi jogsértésekre egyedi megoldásokkal lehet választ találni. Az egyház-finanszírozási rendszer visszaélés-szerű felhasználása pedig kezelhető lett volna a teljes szabályozás újragondolásával, így különösen a *szektorsemleges finanszírozás* (vagyis az alapítványok és az egyházak azonos adójogi kezelése és finanszírozása) elvének megvalósításával.³⁰⁵ Ennek az elvnek a betartása mellett ugyanis egyetlen közösség sem válna érdekeltté abban, hogy kizárólag anyagi megfontolásokból egyház-jogállást szerezzen.

A szabályozás azt illetően is változásokat hozott, hogy az egyházi jogállást nem a *független* bíróságok általi *nyilvántartásba vétel*, hanem a bevett egyházakat tekintve a *politikai* jellegű hatalmi ágak tekinthető törvényhozás általi *elismerés* teremti meg. Ezt az Alkotmánybíróság is kritizálta,³⁰⁶ mint ahogyan azt is, hogy a parlament elutasító döntésével (vagy éppen a döntés elmaradásával) szemben nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat.³⁰⁷ Az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre ugyanis csupán az országgyűlés eljárásának törvényességére³⁰⁸ terjed ki.

Az új szabályozás meghatározza a vallási tevékenység fogalmát is. E definíció értelmében: „a vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.”³⁰⁹ Ez az értelmezés azonban nem veszi figyelembe egyes (keleti) vallások más jellegű önértelmezését, hiszen „kizárólag valamilyen tanrendszer alapján minősít valamit vallásnak”. A jogalkotónak nem lehet sem feladata, sem célja a vallás, a vallási tevékenység definiálása.³¹⁰

³⁰⁴ Schanda Balázst idézi SZATHMÁRY Béla: „Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása” *MTA Law Working Papers* 2014/11. 3.

³⁰⁵ SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései* [PhD-értekezés] 62–65, jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/szilagyibernadett-ertekezes.pdf.

³⁰⁶ A testület ugyanakkor az 1895. évi XLIII. tc. példájára hivatkozva azt is kimondta, hogy önmagában nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az, ha az OGY tv.-ben is elismer egyházakat; mindaddig, amíg ez nem vezet zárt listához. Balogh Elemér párhuzamos indokolásában ugyanakkor épp a tc.-re hivatkozva érvel úgy, hogy a magyar „történeti alkotmány” fejlődéstörténetében az új jogszabály visszalépésként értékelhető. Lásd bővebben VARSÁNYI Benedek: „A vallási közösségekre vonatkozó alkotmánybíróági joggyakorlat az Alaptörvény első három évében” *Alkotmánybíróági Szemle* 2014/2. 132.

³⁰⁷ 6/2013. (II. 1.) AB hat.

³⁰⁸ Az Abtv. 33/A. § (2) bek. szerint: „Az (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés egyházként történő elismerésre irányuló eljárásának törvényességét vizsgálja felül.”

³⁰⁹ 2011. évi CCVI. tv. 6. § (3) bek.

³¹⁰ WILDMANN János: „Egyházpolitikai megfontolások” *MTA Law Working Papers* 2014/64. 2.

Végül az egyházak felől szemlélve aggályosnak tűnik az az – egyrészt az *Alaptörvény* ötödik módosításával a normaszövegbe beemelt,³¹¹ másrészt az egyházügyi törvényben a bevett egyházi státusz elnyerésének feltételeként szabott³¹² – rendelkezés, amely szerint a bevett egyházaknak az állam szerveivel közösségi célok elérésének érdekében kötelezettsége együttműködni. „Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek.” A bevett egyházak számára tehát az állammal való együttműködés kötelezettség, így kérdéses, hogy mi lesz a helyzet akkor, ha egy bevett egyház úgy dönt, többé nem tud azonosulni az állam céljaival, s ennek folytán nem kíván együttműködni.³¹³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 8-i döntésében³¹⁴ megállapította, hogy az új szabályozás egyes elemei sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkét a 9. cikkel összefüggésben, azaz a testület a vallásszabadság sérelmét a vallás közös gyakorlásának és kinyilvánításának szabadságával összefüggésben állapította meg. A testület Nagykararaja 2014. szeptember 8-án elutasította³¹⁵ a magyar államnak azt a kérését, hogy vizsgálja felül az új egyháztörvénnyel okozott jogsértéseket megállapító áprilisi ítéletét. Ez nem meglepő abból a szempontból, hogy a döntés tulajdonképpen összhangban áll a strasbourgi testület korábbi releváns esetjogával.³¹⁶ A Bíróság döntésében elismerte, hogy a vallásszabadság korlátozására törvényes cél érdekében sor kerülhet. A hazai szabályozás célját, azaz az egyházi jogállással való pénzügyi előnyszerzés felszámolását a testület elfogadhatónak találta. Azonban megállapította, hogy a kormánynak nem sikerült bizonyítania azt, hogy kevésbé drasztikus megoldással ugyanez a cél ne lett volna elérhető. A bírák felhívták a figyelmet arra is, hogy az olyan szabályozás, amely a különböző felekezeteket eltérően kezeli,³¹⁷ a felekezet tagjainak másoktól való alacsonyabbrendűség-érzését okozhatja, őket tulajdonképpen másodrendű állampolgárokként kezeli. Ezt a megállapítását a testület két különböző kontextusban, így mind az elismerési eljárás mint a vallásszabadság biztosításának az államra háruló

³¹¹ „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” *Alaptörvény* VII. cikk (4) bek.

³¹² „A bevett egyház azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amelynek ezt a közjogi jogállást az Országgyűlés a közösségi célok érdekében történő együttműködés céljából biztosítja.” *2011. évi CCVI. tv.* 11. § (1) bek.

³¹³ SZATHMÁRY (304. lj.) 7-8.

³¹⁴ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgement of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

³¹⁵ A Nagykarara üléséről szóló összefoglaló: hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/003-4863175-5940349.

³¹⁶ A döntést a releváns esetjog kontextusában elemzi Urtz Renáta: „Violation of Religion Right sin Hungary Judgment” echrblog.blogspot.hu/2014/08/violation-of-religion-rights-in-hungary.html.

³¹⁷ Schanda Balázs a döntést elemezve úgy érvel, a testület hibázott, amikor úgy találta, hogy a korábbi szabályozási megoldással összevetve az új szisztémában csupán a bevett egyházak tarthatták meg korábbi státuszukat, míg a vallási tevékenységet végző egyesületek elvesztették azt. Hiszen álláspontja szerint az új kategóriák egyike sem azonosítható a korábbi „nyilvántartásba vett egyház” jogi kategóriájával. SCHANDA BALÁZS: „Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme?” *Pázmány Law Working Papers* 2014/7. 2-3.

objektív kötelezettsége, mind az állam és az egyházak közötti együttműködést tekintve hangsúlyozta.³¹⁸ A testület megállapította továbbá, hogy a bevezetett szabályozás eltérő bánásmódot alkalmazott a hitélet célját szolgáló juttatások elosztása során,³¹⁹ illetve erősen átpolitizált újbóli nyilvántartásba vételi eljárást vezetett be. A strasbourgi döntések fényében a kérdés teljes újraszabályozása elengedhetlenné vált.

17. PARLAMENTI JOG

Az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.* megalkotása, a házsabály egyes elemeinek törvényi szintre emelése jelentős újítás.³²⁰ A korábbi Házsabály számos rendelkezése került át az új jogszabályba. A kétszintű szabályozás másik eleme az ún. Határozati Házsabály.³²¹ Az új szabályozás számos elemében a korábbi parlamenti szokásjogból építkezik, másrésztől azonban meghonosít új, az elmúlt két évtized parlamenti gyakorlatában nem ismert intézményeket is.

Az új rendelkezések szigorították a képviselői összeférhetlenség szabályait: az új, 199 fős parlamentben az összeférhetlenséget jóval szélesebben intézményesítik,³²² egyebek mellett a polgármesteri tisztség és a parlamenti képviselői tisztség 1994 után ismét inkompatibilissá vált. Emlékezetes a témakörben az Alkotmánybíróság azon döntése,³²³ amely a polgármesteri és képviselői tisztség közötti összeférhetlenség megszüntetésének tárgyában született. A testület akkori többségi érvelése szerint az önkormányzatok széles autonómiája miatt – amelyet a korábbi szabályozás garantált – az önkormányzatok nem voltak az államigazgatás szerves részének tekinthetők. Épp ezért a polgármester sem volt államigazgatási szerv dolgozója. Mindezekből fakadóan az, hogy polgármester egyben országgyűlési képviselővé is válhatott, akkor nem mondott ellent a hatalmi ágak elválasztása elvének. A korábbi önkormányzati szabályozást felváltó új önkormányzati rendszerben azonban az önkormányzatok autonómiája jelentős korlátozásokat szenvedett (lásd felül a 13. pontot), ezért az bizo-

³¹⁸ Renáta Urtz: „Collective Constitutional Learning in Europe: European Courts Talk To Hungary (Again)” www.verfassungsblog.de/en/collective-constitutional-learning-in-europe-european-courts-talk-to-hungary-again/#.VGIV0fmG9qU.

³¹⁹ A testület különösen a jövedelemadóból felajánlható 1%-ra vonatkozó szabályozásra volt tekintettel, s arra, hogy az új szabályozás szerint csupán a bejegyzett egyházak számára biztosított ez a lehetőség. Az adóátírányítási rendszerről bővebben lásd SZILÁGYI Bernadett: „Egyházi egy százalék(ok)” *Pro Futuro* 2014/1. 62–79.

³²⁰ A tv.-t az OGY a 2012. április 16-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2012. április 19.

³²¹ 10/2014. (II. 24.) OGY hat. egyes házsabályi rendelkezésekről. A hat.-ot az OGY a 2014. február 13-i ülésnapján fogadta el.

³²² „A képviselői megbízatás [...] összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízatással. A képviselő a tudományos, egyetemi oktatói, főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve más keresőfoglalkozást nem folytathat és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. A képviselőnek a mezőgazdasági östermelőként folytatott tevékenysége nem minősül kereső foglalkozásnak vagy díjazás ellenében folytatott egyéb tevékenységnek.” 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről 80. § (1) bek.

³²³ 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 296, 301–303.

nyosan megállapítható, hogy a jelenlegi alkotmányos berendezkedésben a két tisztesség összeférhetetlenségének megállapítása a államhatalmi ágak elválasztásának szempontjából üdvözlendő lépés, még abban az esetben is, ha létezik olyan álláspont, amely szerint e döntés mögött valójában politikai érdekek húzódnak meg.

Kardinális jelentőségű a változások azon csoportja is, amelynek deklarált célja az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása, méltóságának megóvása. Ide sorolható egy új fegyveres szerv, az Országgyűlési Őrség felállítása, a fegyelmi jog szabályainak szigorodása és a házelnök hatásköreinek kiszélesítése. Az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörei³²⁴ számos esetben indokolatlanul tág teret hagynak az elnök egyéni mérlegelése számára, így különösen azok a rendelkezések, amelyek az országgyűlés tekintélyének sérelmére hivatkozva teszik szankcionálhatóvá a képviselőket, illetve amelyek az elnök kritizálását teszik megtorolhatóvá. Itt jegyezzük meg, hogy ugyan számos esetben – így az alább bemutatásra kerülő *Karácsony és társai kontra Magyarország* ügyben is – az elnök csupán javaslatételre jogosult, azonban a parlamenti logika (ti. a házelnök és a parlamenti többség egyazon politikai oldalt képviselik) értelmében az elnöki javaslatot a képviselők többsége az esetek túlnyomó részében gyakorlatilag automatikusan megszavazza. A fegyelmi jog kialakítása során a parlamenti jogban általában két szempontot, az obstrukció elkerülését és a parlamenti munka hatékonyságát szokás szem előtt tartani. Ebben az esetben a hatékonyság abszolút elsőbbséget élvez.³²⁵ Azt a negyedik módosítással sikerült megoldani, hogy a rendelkezések ne legyenek ellentétesek az *Alaptörvénnyel*, az elnök jogköreit meglapozó rendelkezések ugyanis a negyedik módosítással bekerültek az *Alaptörvénybe*: „Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”³²⁶ A szabályozás azonban nem felel meg Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága két ügyben³²⁷ is úgy foglalt állást, hogy sem a szóban forgó rendelkezések, sem a mód, ahogyan azoknak alkalmazására sor került, nem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának, illetve a 13. cikkben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jognak. Az eljárás alapjául néhány, a hazai közbeszédben is ismert eset szolgált: 2013 májusában Karácsony Gergely és Szilágyi Péter „Loptok, csaltok, hazudtok!” feliratú táblát tartottak fel a parlament üléstermében az információs szabadságról szóló törvény módosításának végszavazását megelőzően, s emiatt a házelnök javaslatára összesen 235 ezer Ft összegű pénzbírságot szabott ki rájuk a parlament. Néhány nappal később két másik országgyűlési képviselő, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka a trafikktörvény módosítása ellen tiltakoztak transzparenssal, illetve 2013 júniusában Szél Bernadett és Osztolján Ágnes egy „Földrablás helyett földosztást!” feliratú transzparenst emeltek fel a földtörvény

³²⁴ 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről 45–51. §.

³²⁵ Smuk Péter: „A Tisztelet Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről” *Kodifikáció és közigazgatás* 2012/2. 22.

³²⁶ *Magyarország Alaptörvénye* 5. cikk (7) bek.

³²⁷ *Karácsony and Others v. Hungary és Szél and Others v. Hungary*, Judgements of 16 September 2014, nos. 42461/13 és 44357/13.

zárószavazásakor. Őket tiszteletdíjuk egyharmadának megvonásával büntette a parlament. Az indok mind a két esetben az Országgyűlés munkájának megzavarása volt.

A strasbourgi bírák döntéseikben úgy találták, a konkrét esetekben valóban a szabad véleménynyilvánítás korlátozására került sor, azonban ezzel párhuzamosan azt is elfogadta a testület, hogy az alkalmazott jogszabályok legitim célt szolgálnak, nevezetesen „mások”, azaz a Parlament mint testület jogainak védelmét és a zavartalan működés biztosítását. A bírák tehát az intézkedések szükségességét elfogadták, ám megállapították, hogy az alkalmazott intézkedések aránytalannak tekinthetők. A parlament plénuma ugyanis a politikai viták alapvető helyszíne, az ellenzék pedig politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű ügyekben fejtette ki a véleményét olyan szimbolikus eszközökkel, amelyeknek hatékonyságához a törvényjavaslatok vitája során időkeretben történő felszólalás hatékonysága nem hasonlítható. A Bíróság fontosnak tartotta felhívni a kormány figyelmét a parlamenti ellenzék jogainak fontosságára a demokratikus működés garantálása szempontjából, s annak kiemelkedő jelentőségére, hogy a nyilvánosság számára is biztosítani szükséges azt, hogy az ellenzék üzenetei elérjenek hozzá. Az eset elbírálása során a testület tekintettel volt arra, hogy a szóban forgó akciók érdemben nem késeleltették vagy akadályozták a parlament törvényhozási munkáját, illetve hogy a szankciók elfogadására a házelnök indítványát követően érdemi vita nélkül került sor. A testület a 13. cikk sérelmét is megállapította, hiszen a bírságok ellen semmilyen hatékony jogorvoslati lehetőség nem állt a képviselők rendelkezésére. Az Országgyűlésről szóló törvény új, 2014-ben megalkotott 51/A. §-a immár biztosít lehetőséget a Házbizottság (tiszteletdíj csökkentését vagy a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését elrendelő) döntésének felülvizsgálatára a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság előtt.³²⁸ Kérdés, hogy ez a megoldás, nevezetesen, hogy nem egy parlamenten kívüli szervhez került a jogorvoslati lehetőség, hatékony jogorvoslatot biztosít-e. Tekintettel arra, hogy ez paritásos bizottság, a bizottsági döntés során feltehetően már nem automatizmusok fognak érvényesülni. A Bíróság döntésében nem határozta meg a hatékony jogorvoslat mikéntjét, és felhívta a figyelmet a parlamenti szuverenitás és autonómia fontosságára. Azonban a döntés arra is utal, hogy számos államban, ahol a fegyelmi jogkörök meglehetősen erősek, az alkotmánybíróság feladata a felülvizsgálat (így Ausztriában, Portugáliában, Bosznia-Hercegovinában, Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban). A szankcionálás fokozatossága jogalkotás nélkül is megvalósítható, hiszen a törvény nem zárja ki enyhébb szankciók, például a többszöri figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségét, csupán lehetőséget ad annak mellőzésére. Így tehát az emberi jogi kötelezettségeknek való megfelelés részben az ülést levezető elnök attitűdjének kérdése.

A másik lényeges változás, a törvényalkotási eljárás „biztoságosítása” más jellegű problémákat vet fel. Az új megoldás a működés hatékonyságának javítását célozza. Az Országgyűlés azonban nem csupán törvénygyár (amelynek hatékonyságát az

³²⁸ Ez a fajta felülvizsgálati lehetőség azonban nem vonatkozik az Ogytv. 49. § (4)-(5) bek. szerint a képviselő kizárására az ülésnap hátralevő részéről. Vagyis az ilyen döntések esetében a felülvizsgálat továbbra sem biztosított: lényegében a házelnök javaslatára vita nélkül dönt a plénum, jogorvoslati lehetőség nélkül. A témához lásd még Smuk Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről” *Jogesetek Magyarzata* 2015/1. 63–68, kül. 68.

elfogadott törvények számával mérjük), hanem legitimációs vitafórum.³²⁹ Azt a normatív ideált testesíti meg, hogy a törvények megalkotásának folyamatában a társadalomban jelen lévő valamennyi álláspont megjelenik. A népképviselőt lényege az, hogy a társadalom minden rétegének érdekeit figyelembe szükséges venni a törvényjavaslatok vitája során. Továbbgondolást igényel, hogy a törvényalkotás bizottságosításával ezek az elvárások teljesülnek-e. Ugyancsak felvethető, hogy a bizottsági eljárás nyilvánossága *de facto* jelentősen korlátozottabb, mint a plénumé. Bár ellenvethető, hogy más államok parlamentjeiben a főszabály a zárt bizottsági ülés – ezek azonban nem törvényalkotási bizottságok.

A törvény mindezekon túlmenően is számos kisebb és nagyobb, esetenként vitatott változtatást vezetett be. Ezek között különösen hangsúlyos a vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó feltételek szigorítása. Egyrészt, míg a korábbi Házsabály³³⁰ úgy rendelkezett, hogy amennyiben azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a vizsgálóbizottságot létre kell hozni³³¹ – ezzel a vizsgálóbizottság intézménye tulajdonképpen a mindenkori parlamenti kisebbség egyik legfontosabb eszköze volt a többség tevékenységének ellenőrzésére. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a szabály inkonzisztens volt: a vizsgálóbizottságok a parlamentáris demokráciákban azt a célt szolgálják, hogy az országgyűlés, mint törvényhozó szerv, információkat szerezhesen a végrehajtó hatalom működéséről. A Házsabály a vizsgálóbizottságok létrehozását lényegében kisebbségi joggá tette, azonban a szabály, amely szerint annak létrehozatalára az Országgyűlés jogosult, nem változott. Azonban az Országgyűlés főszabály szerint döntéseit a jelen lévő képviselők szavazatának többségével hozza, ezért nem volt alkotmányos garanciája a kisebbségi jog érvényesülésének.³³² Az új szabályozás átírta a vizsgálóbizottságok létrehozásának szabályait: a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó határozati javaslatról az Országgyűlés többségi szavazással dönt, az erre vonatkozó kötelezettség nem szerepel sem az országgyűlési törvényben, sem az új határozati házsabályi rendelkezések között. A parlamenti többség támogatása nélkül tehát vizsgálóbizottság nem állhat fel, így az intézmény elveszítette korábbi kisebbség eszközzellegét. A parlamenti irányokat áttekintve az is megállapítható, hogy a vizsgálóbizottságok felállítását kezdeményező határozati javaslatok jó része el sem jut a plénumig, azokat az Országgyűlés egyszerűen nem tárgyalja, a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság – többségi szavazással – a tárgysorozatba vételt rendszerint elutasítja. Másrészt a vizsgálóbizottságok felállítását érintő szigorítás az a törvényi előírás is, amelynek értelmében:

[...] nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van. Nem terjedhet ki a vizsgálat továbbá olyan

³²⁹ Hans A. LINDE: „Due Process of Lawmaking” *Nebraska Law Review* 1975-1976. 206.

³³⁰ 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. egyes házsabályi rendelkezésekről. A hat.-ot a 10/2014. (II. 24.) OGY hat. 162. §-a hatályon kívül helyezte 2014. május 6. napjával.

³³¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. 36. § (2) bek.

³³² SZENTE Zoltán: „21. § – Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég²2009) 763.

ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.³³³

Ezek után felmerül, hogy mi lehet az az Országgyűlés feladatkörében felmerülő, közérdekű, kérdéssel és interpellációval nem tisztázható ügy, amelyre érdemes vizsgálóbizottságot kiküldeni. Áttekintve a 2010–14 közötti parlamenti ciklusban felállított vizsgálóbizottságok tevékenységét kijelenthető, hogy a „legizgalmasabb” feladatköre a vörösiszap-katasztrófa körülményeit vizsgáló bizottságnak volt – amely a fent idézett új előírás mellett már nem is volna kiküldhető. A másik hat vizsgálóbizottságból három esetében nem beszélhetünk érdemi tevékenységről, megtárgyalt irományról, másik háromnak a tevékenysége pedig valamilyen formában a megelőző, különösen a szocialista-szabad demokrata kormányok és minisztereknek „politikai felelősségét” volt hivatott alátámasztani.³³⁴ Álláspontunk szerint szerencsésebb megoldás lett volna a vizsgálóbizottságok kisebbségi jogi jellegét megőrizni, s a rendelkezést, amelynek értelmében megfelelő számú kezdeményező indítványa esetén a bizottság felállítása kötelező, német mintára [*Grundgesetz* 44. cikk (1) bek.] az *Alaptörvény* szövegében is megjeleníteni.

Vitatott az a rendelkezés is, amely a választópolgárok ülésnap elején felállva történő köszöntését írja elő,³³⁵ visszakerült a közjogi rendszerbe a háznagyi intézmény is, amely azonban a jelek szerint elsődlegesen csak arra szolgál, hogy bizonyos protokolláris eseményeken a házelnököt helyettesítse. Megállapítható az is, hogy a változtatások néhány esetben, így a fentebb kifejtett *Karácsony és mások kontra Magyarország* ügyben is, a parlamenti kisebbség jogainak csorbitását vonták maguk után.³³⁶ Mindezek mellett a korábbi gyakorlattól eltérően 2015 februárja óta az Országgyűlés nem egy, hanem két naptári hétre fogadja el napirendjét előre, úgy, hogy a második hétre olyan események jutnak, amelyekhez már nem kell határozatképesség (például általános vita). Ez azonban nem egy szigorúan követett „kéthetes” gyakorlat: többször előfordult már, hogy az Országgyűlés csak egy hétre fogadott el napirendet (a gyakorlatnak ugyanis nincs normatív alapja, bármikor vissza lehetne térni a korábbi „egyhetes” gyakorlathoz).

Összességében a parlamenti jog változásairól megállapítható, hogy azok az országgyűlési döntések többségi jellegének, és általában a hatékonyságnak a megerősítését szolgálják, számos esetben visszaszorítva a kisebbségi jogokat. Mindez nem áll kimutatható ellentétben a nemzetközi jog szabályaival (illetve csak annak gyakorlati alkalmazása körében látunk ellentmondást, de akár a jelen szabályokat is lehetne nemzetközi joggal konform módon alkalmazni), az Országgyűlés demokratikus működése szempontjából azonban visszalépésként értékelhető.

³³³ 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről 24. § (1) bek.

³³⁴ Erről már elnevezésében is árulkodik: „A MALÉV Zrt. és a Budapest Airport Zrt. szocialisták és szabad demokraták általi privatizációjának körülményeit, továbbá a MALÉV Zrt. visszaállamosításának folyamatát, valamint jelenlegi fizetéképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002–2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdéskörét vizsgáló bizottság.” Illetve kifejezetten ilyen alcímet találunk: „A cukorgyárak privatizációját, valamint Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta a közösségi cukorreformok során képviselt magyar álláspontot értékelő, és annak itthoni következményeit feltáró vizsgálóbizottság” jelentésében.

³³⁵ SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14. 3.

³³⁶ SMUK (325. l.) 27.

18. NÉPSZAVAZÁS

Az alkotmányozási folyamat átrendezte a népszavazásra vonatkozó szabályozást is, s jelentősen megváltoztatta a parlamentáris kormányzat külső ellensúlyaként is felfogható³³⁷ alkotmányos intézményre vonatkozó szabályozást. Elmondható, hogy míg a tartalmi kereteket az *Alaptörvény* maga tartalmazza, addig az új népszavazási törvényben – *2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról*³³⁸ (továbbiakban: Nsztv.) – inkább eljárási részletszabályok találhatók. Az *Alaptörvény* tartalmazza a népszavazás elrendelésének kötelező és fakultatív eseteit, a népszavazásból kizárt tárgyköröket, illetve az érvényesség és eredményesség feltételeit.³³⁹ A változások egyik legfontosabb eleme, hogy eltűnt a véleménynyilvánító népszavazás és az országos népi kezdeményezés is. Kötelezően elrendelendő népszavazás továbbra is 200 ezer érvényes aláírással kezdeményezhető. A népszavazás kezdeményezésére jogosultak köréből kikerült az országgyűlési képviselők 1/3-a. Ezzel nem csupán a népszavazás kezdeményezése mint ellenzéki jog szűnt meg, hanem az Országgyűlés immár egyáltalán nem jogosult népszavazás kezdeményezésére. Az új szabályozás értelmében népszavazás kezdeményezője ugyanis egyrészt a választópolgárok közössége lehet: amennyiben 200 ezer választópolgár kezdeményezi, úgy a népszavazás elrendelése kötelező, míg 100 ezer választópolgár kezdeményezése esetén fakultatív. Szintén fakultatív a népszavazás, amennyiben annak kezdeményezője a kormány vagy a köztársasági elnök. A népszavazás kezdeményezésének további lépései nagyjából egészében változatlanok maradtak.³⁴⁰

Nem az Országgyűlés kezdeményezési jogának megszűnése azonban az egyetlen eset, ahol a módosítások „túllőnek a célon”. Ugyanis elvi célja szerint a korábbi alkotmánybírói gyakorlat *Alaptörvénybe* emelésével a kizárt tárgykörök közé került az *Alaptörvény* módosítása is, a következő megfogalmazással: „Nem lehet országos népszavazást tartani [...] a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéssről.”³⁴¹ A 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1994, 33.) valóban hasonlóan fogalmazott, de a 25/1999.

³³⁷ SZALAI András: „Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya” *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás* 2013/3. 125–143.

³³⁸ A tv.-t az OGY a 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 23.

³³⁹ *Magyarország Alaptörvénye* 8. cikk.

³⁴⁰ A szervezőnek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát legalább húsz, legfeljebb harminc támogatói aláírással együtt a Nemzeti Választási Bizottsághoz (továbbiakban: NVB) kell benyújtania hitelesítés céljából. Az NVB a hitelesítésről harminc napon belül dönt, jogorvoslati hatáskörrel a Kúria rendelkezik. Az aláírások gyűjtésére a szervezők számára 120 nap áll rendelkezésre, az azokon szereplő aláírásokat ismét az NVB ellenőrzi, ill. tájékoztatja az OGY elnökét, amennyiben a népszavazás elrendelésének tv.-i feltételei fennállnak. Az OGY elnöke erről a következő ülésnapon tájékoztatja az OGY-t, amelynek a bejelentéstől számított 30 nap áll rendelkezésre arra, hogy a kezdeményezésről döntsön. Amennyiben az OGY a népszavazást elrendeli, az erről szóló hat.-t a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, ill. az OGY elnöke tájékoztatja erről a köztársasági elnököt. Amennyiben a Nemzeti Választási Bizottság a kezdeményezést visszautasítja, felülvizsgálati kérelmet szintén a Kúriához lehet benyújtani, amely azt 30 napon belül bírálja el. *2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról* 2–30. §. A tv.-t az OGY a 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 2013. december 23.

³⁴¹ *Magyarország Alaptörvénye* 8. cikk (3) bek. a) pont.

(VII. 7.) AB határozat – már az 1997-ben módosított *Alkotmány* alapján – finomította az 1993-as döntést: „[a]z Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás üggyöntő népszavazással megerősíthető.” (ABH 1999, 251.) Vagyis 1999-től az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezés maradt tilos, annak azonban az AB nem látta akadályát, hogy az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást üggyöntő jelleggel, „felülről” népszavazásra bocsássák. Az *Alaptörvénnyel* ez a lehetőség szűnt meg.

Hasonlóan a népszavazás jelentőségének szűkítése irányába hat a kvórumszabályok szigorítása: az *Alaptörvény* értelmében érvényes a népszavazás, ha az összes választópolgár több mint fele érvényes szavazatot adott le; és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ez a korábbi szabályokhoz képest szigorítást jelent, hiszen korábban érvényes és eredményes volt a referendum, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint 1/4-e a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az új szabályok alapján elmondható, hogy a sikeres népszavazás a magas részvételen múlik. Míg korábban előfordulhatott, hogy nem ment el az összes választópolgár több mint fele, csupán mondjuk 1/3-a, de azok nagyon nagy arányban azonos véleményt fogalmaztak meg, és ez érvényes és eredményes népszavazást eredményezett, ez ma már nem elég a sikerhez. És talán tanulságos a korábbi, nagy horderejű népszavazások részvételi arányának számbavétele is: a NATO-csatlakozásról szóló népszavazás részvételi aránya mindössze 49,24%, az EU-csatlakozásról szóló referendum részvételi aránya pedig 45,62% volt. Az erős politikai kampánnyal megtámogatott, a kórház-privatizációról és kettős állampolgárságról kezdeményezett népszavazás részvételi aránya mindössze 37,49%. A politikai szempontból korszakváltó jelentőségüként értékelt 2008-as „szociális népszavazás” is csupán alig ugrotta volna meg az érvényesség mai küszöbét 50,51%-kal. Ezek fényében kijelenthető, hogy intenzív politikai mozgósítás³⁴² és erős, a politika iránt elkötelezett közvélemény mellett is nehéz lesz valaha is teljesíteni az új elvárásokat. Vagyis az új szabályok szinte ellehetetlenítik a népszavazást az új alkotmányos rendszerben.

Az új szabályozás jelentős hiányossága, hogy az nem tartalmazza a kampány, azon belül a finanszírozási szabályok részletes meghatározását. Bár a választási eljárási törvény kampányra vonatkozó szabályai analóg módon alkalmazandóak, az nem teremti meg a népszavazás eltérő sajátosságainak megfelelően a civil kezdeményezők esélyegyenlőségét a kampány és a finanszírozás terén.³⁴³

Ami a szabályozásnak a nemzetközi joggal való összhangját illeti, meg kell jegyezni, hogy erre vonatkozó kötelező előírás sem a nemzetközi jogi dokumentumokban, sem az Európai Unió jogában nem található. A szabályozás azonban összevethető az Európa Tanács vonatkozó ajánlásával. Ez többek között fenntartásokat fogalmaz meg az érvényességi és eredményességi küszöbökkel kapcsolatban, ajánlásokat tesz a kampány során az esélyegyenlőség előmozdításának érdekében. Ezekkel a javaslatokkal a hazai szabályozás nem áll teljesen összhangban.³⁴⁴

³⁴² A pártok népszavazásban betöltött szerepéről TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19. 18–32.

³⁴³ KOMÁROMI László: „A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben” *MTA Law Working Papers* 2014/35. 29.

³⁴⁴ KOMÁROMI (343. l.) 17–21.

19. ZÁRSZÓ

A tanulmány elején bemutattuk, hogy a sarkalatos (*Alaptörvény* előtti nevén: kétharmados) törvényekkel szemben miért vagyunk szkeptikusak általában: a valóban fontos alapszabályoknak álláspontunk szerint az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben. Az alkotmányért az alkotmányozó (a népszuverenitás elvének jegyében) és az AB (a jogállamiság elvének jegyében) felel, az egyszerű törvényekért pedig a parlamenti többség (a parlamentáris demokrácia elvének jegyében). A jelenlegi sarkalatos (és a korábbi kétharmados) törvények rendszere ellentmond ezeknek az elveknek, sőt a sarkalatos törvények rendszerének még számosabb *policy* jellegű témái néhol még tovább rontottak az 1989/90-es alkotmány eleve rossz megoldásán ebből a szempontból.

Magukról az egyes sarkalatos törvényekről nehéz lenne átfogó összegzést írni, hiszen az egyes témák annyira szerteágazóak. Zárásként inkább csak néhány általános tendenciát jeleznénk a 2010–2014-es időszakra vonatkozóan: 1) Az új törvények a legtöbb esetben kodifikációs szempontból rendezettebb képet mutatnak, mint a korábban sokat módosított elődjük. 2) A legtöbb esetben sikerült a korábbi igazgatási-hatékonysági problémák jelentős részét megoldani, de a transzparencia és a világos mércék szerinti igazgatási számonkérhetőség általában a kívánatosnál alacsonyabb mértékben valósult meg. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a kérdéses törvények egy részét (informális módon, de a hazai jogászközösség által köztudottan) részben pont azok írták, akikre az később alkalmazandóvá vált (a bírósági vagy az ügyészségi igazgatás tipikus példák erre). 3) Az új sarkalatos törvények néhol alapjogi vagy demokratikus szempontból előrelépésként értékelhetők (például fogyasztóválasztójoga), de az új problémák sajnos számosabbak, mint a megoldottak. Az új problémák vélhetően részben a kodifikáció időpontjában a megfelelő szakértelem hiányával (például bírósági ügyáthelyezések kérdése), részben érthetetlen ideológiai merevséggel (például egyházügy kezelése), részben hatékonysági szempontok miatt az alkotmányos szempontok tudatos figyelmen kívül hagyásával (például a TEK hatásköri szabályai esetében), részben pedig politikai haszonkalkulációval (például egyes választójogi kérdések esetében) magyarázhatók. 4) Elszomorító, hogy a törvényhozó az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése ellenére nem alkotott új törvényt a pártok működéséről és gazdálkodásáról.³⁴⁵ A közéleti korrupció egyik hajtómotorja köztudottan a párt- és kampányfinanszírozás.³⁴⁶ Igazolhatóan ezért, hogy – miköz-

³⁴⁵ A kérdést a jelenleg is hatályos *1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról* rendezi. Egyes részkérdéseket az ugyancsak sarkalatos, az *országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. tv.* ugyan szabályoz, de sajnos hézagosan (ti. az önkormányzati és európai parlamenti választások teljesen kimaradtak) és ügyetlenül (ti. a tv. szerinti pártbeszámoló „bemondásos” alapon készülnek; erős az anyagi motiváció az ún. kamupártok létrehozására és igen gyenge ezek utólagos ellenőrzése; a transzparencia egyes típusú kampányköltségeknél alacsonyabb az elvárhatónál; a civilszervezetek és állami szervek kampánytevékenysége szabályozatlan; nem általános a kampányszámláról kártyával való költés kötelessége).

³⁴⁶ A részletes érvelést egy AB indítványban lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 376–379. A témához általában lásd még SZILÁGYI Emese: „A politikai korrupció természete” *Pro Futuro. A jövő nemzedékek joga* 2012/1. 87–97.

ben lényegében minden más kétharmados témában új szabályozás született – a jogalkotó elmulasztotta újraalkotni a vonatkozó törvényt.

Függelék. Sarkalatos beszélgetések (témakörök és résztvevők)

<i>Időpont</i>	<i>Témakör</i>	<i>Résztvevők</i>
2014. január 23.	Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása	Balázs István, Horváth M. Tamás, Pálné Kovács Ilona, Sente Zoltán
2014. január 30.	Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása	Bócz Endre, Hack Péter, Ligeti Miklós, Varga Zs. András
2014. február 6.	Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása	Chronowski Nóra, Paczolay Péter, Tilk Péter, Tóth Gábor Attila
2014. február 27.	Közpénzügyi sarkalatos törvények	Klicsu László, Madár István, Romhányi Balázs, Vincze Attila
2014. március 6.	Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása	Antalóczy Péter, Schanda Balázs, Schweitzer Gábor, Szathmáry Béla, Uitz Renáta
2014. március 13.	A választójogi szabályozás átalakulása	Bodnár Eszter, Cserny Ákos, Dezső Márta, Halmi Gábor, László Róbert, Pozsár-Szentmiklós Zoltán
2014. március 20.	A parlamenti jog átalakulása	Papp István, Salamon László, Smuk Péter, Szabó Zsolt, Sente Zoltán
2014. április 3.	A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása	Csink Lóránt, Kocsis Miklós, Papp Imre, Varsányi Benedek
2014. április 10.	Az ombudsmani szabályozás átalakulása	Hajas Barnabás, Majtényi László, Somody Bernadette, Székely László, Takács Albert, Varga Zs. András
2014. április 17.	A médiajog átalakulása	Koltay András, Lapsánszky András, Majtényi László, Polyák Gábor, Török Bernát
2014. április 24.	A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása	Balogh Zsolt, Bencze Mátyás, Darák Péter, Fleck Zoltán, Kengyel Miklós
2014. május 8.	Az adatvédelmi és adatnyilvánossági szabályozás átalakulása	Jóri András, Ligeti Miklós, Szabó Endre Győző, Szabó Máté Dániel
2014. május 15.	A honvédelmi szabályozás átalakulása	Kádár Pál, Lakatos László, Till Szabolcs
2014. május 22.	A népszavazásra vonatkozó szabályozás átalakulása	Bodnár Eszter, Komáromi László, Pállinger Zoltán, Térey Vilmos
2014. június 5.	A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás átalakulása	Gerencsér Balázs, Halász Iván, Majtényi Balázs, Kállai Ernő
2014. június 12.	A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai	Balla Zoltán, Christián László, Kirs Eszter, Szikinger István
2014. június 19.	Az állampolgársági jog átalakulása	Ganczer Mónika, Kisteleki Károly, Pákozdi Csaba, Wetzels Tamás
2014. június 26.	Összegző kerekasztal: a kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben	Herbert Küpper, Sonnevend Pál, Tölgyessy Péter, Tordai Csaba

AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV

A magánjog kodifikációja Magyarországon az 1928-as Mtj.-n és az 1959-es Ptk.-n átívelő, töretlen fejlődést mutat, amelynek egyik fő jellemzője a letisztultabb, absztraktabb és rugalmasabb törvényszövegre való törekvés. A 2013-ban elfogadott és kihirdetett új Polgári Törvénykönyv a magyar polgári jogi kodifikációk folyamatába szervesen illeszkedő joganyag, amely az 1959-es Ptk. revíziójával, sok szempontból konzervatív előkészítés eredményeként született. A kodifikáció egyik szerkezeti kulcspontja volt az önálló kereskedelmi jogi joganyagról való lemondás, egy másik pedig a családjogi és a társasági jogi szabályok inkorporálása. A kereskedelmi jog és a magánjog alanyi elhatároláson alapuló dichotómiájának helyébe a fogyasztói – nem fogyasztói magánjog szintén alanyi alapú dichotómiája lépett; a magánjog ennek az elhatárolásnak a mentén kettőződik meg. A kódex értékeléséhez kevés a gyakorlati tapasztalat, még az olyan, széles körű szakmai reakciót kiváltó változások esetében is, mint a sérelemdíj, a vezető tisztségviselők felelőssége, a jogi személyekre vonatkozó szabályoknak általános rendelkezésen alapuló, részleges diszpozitivitása. A jogalkotó feladata továbbra is a lakás- és helyiségbérlés szabályainak a felülvizsgálata, továbbá állandó kihívást jelent ez európai jogi instrumentumok átvétele a magyar jogba a kódex stabilitásának megőrzése mellett. A Ptk. egyes könyveinek absztrakciós szintje eltérő, így a törvény stílusa nem egységes. A polgári jogi szabályozásra általában is igaz, hogy a legfontosabb szabályok a bírói értékelésre nagymértékben nyitottak és ez nincs másként a Ptk. esetében sem.

A polgári jogi jogalkotás szerepét az írott jognak a bírósági döntések során hozott szerepe határozza meg. A bírói döntéshozatal a magánjogi jogviták rendezése során a társadalmi értékelés közvetítésére nyitott folyamat, amely nem feltételez írott jogot. A polgári törvénykönyv nem szükségszerű eleme a jogrendszer magánjogának. Ezt nemcsak az mutatja, hogy modern jogrendszerek magánjogi kódex nélkül is jól működnek, hanem az is, hogy a magyar magánjog is bíró alkotta jog volt egészen 1960-ig, az 1959-es Ptk. hatálybalépéséig. Ebből a távlatból a kodifikált magánjog nem tekint vissza régi hagyományokra a magyar jogban. A magyar polgári jog kultúrája és legtisztább, legtartósabb hagyományai éppen abban az időszakban alakultak ki és rögzültek, amelyben nem volt polgári jogi kódex. Bár a közvélekedés szerint az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat annak ellenére, hogy törvényerőre nem

emelkedett, valójában kódexként működött, *ez nem támasztható alá*. A bíróságokat az Mtj. nem kötötte, és bár valóban gyakran hivatkoztak rá, többféle döntési alternatívát kínáló nehéz esetekben referenciapontként is használták, nem állapítható meg az, hogy jogforrási erőt tulajdonítottak volna neki.

Kodifikációra elsősorban azokban a jogrendszerekben volt igény, amelyek egységes államként több korábbi kisebb államból alakultak ki. Az *egységes állam egységes jogot* tételez, nem volt elfogadható, hogy Németországban vagy Franciaországban a városi és tartományi jogok az egységesnek tételezett jogrendszeren belül eltérő válaszokat adjanak ugyanarra a társadalmi konfliktusra. A kodifikáció szerepe volt a jog megismerhetőségének a biztosítása is; a törvénykönyvbe foglalt szabályozás lehetővé tette azt, hogy a *jog megismerhetővé* váljon a társadalom szélesebb köre számára. A kódexek mindemellett alkalmasak voltak a polgári jog átfogó szabályozására is. A magánjogi kodifikációkat így elsősorban történelmi és időbeli adottságok is befolyásolták. Magyarországon a magánjog kodifikációja ebből a szempontból nem volt sürgető. Valószínűleg amellet, hogy a szabályozást igénylő kérdések egy részét az *1875. évi XXXVII. tc. (Kt.)* rendezte, ez volt az oka annak is, hogy több tervezet születése mellett végül 1959-ig nem került sor a polgári jog kodifikációjára.

1. A 2013-AS PTK.-T MEGELŐZŐ KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK, AZ 1959-ES PTK.

A magánjog kodifikálására irányuló törekvések mérföldköveit a Magyar Általános Polgári Törvénykönyv Tervezete (1900–1914, több szövegváltozattal), a Magánjogi Törvényjavaslat (1928) és az 1959-es Polgári Törvénykönyv jelentették.

Az egyes területek szabályozási kérdéseinek eltéréseit e helyütt nem vizsgálva általában elmondható, hogy a *fejlődési irány a szabályozás absztrakciós szintjének emelése és emellett egyszerűsödése* volt. Az 1959-es Ptk. jól illeszkedett ebbe a kodifikációs folyamatba. Rendkívül, helyenként végletesen is letisztult, a gyakorlatban hasznosnak nem bizonyult vagy a meglévő szabályozás logikájából is levezethető, ezért feleslegesnek tekintett szabályozási elemtől megszabadított kódexként született meg. *Nem volt szocialista törvénykönyv*, illetőleg a szocialista berendezkedéshez lényegében csak annyiban igazították hozzá, hogy a társadalmi értékrendre és a tulajdoni alapokra utaló, ezekhez kapcsolódó szabályokat a szocialista társadalmi és gazdasági alapokra modellezték. A rendszerváltozás után törölték a törvényből ezeket a rendelkezéseket, a kifejezéseket pedig a polgári társadalom és a piacgazdaság értékrendjét tükrözőekre cserélték.¹ Az eredmény olyan törvénykönyv lett, amelyet a gyakorlat a polgári társadalom és a piacgazdaság keretei között is nagyobb problémák nélkül alkalmazott. Figyelembe véve, hogy 1959-re az európai kodifikációk tanulságai, hibái és gyenge pontjai az európai országok bírói gyakorlata alapján azonosíthatóak voltak, ezeket a magyar jogalkotó már szem előtt tarthatta, továbbá hogy az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus magánjogi leképezését

¹ 1991. évi XIV. tv.

célzó 1977-es Ptk.-novella² az európai jogfejlődés legfrissebb eredményeit is³ tükröz-
te, *Magyarország évtizedeken át Európa legkorszerűbb polgári törvénykönyvével*
rendelkezett. A társadalmi és gazdasági viszonyok változásai ugyanakkor különböző
okok miatt szükségessé tették *egyes életviszonyok külön törvényekben* való szabályo-
zását. A II. világháború utáni magánjogi kodifikációs folyamat egyik sajátossága volt
a családjogi viszonyok,⁴ a munkajogi jogviszonyok⁵ és a gazdasági társaságok,⁶ vala-
mint a szövetkezetek⁷ külön törvényben való szabályozása. Más életviszonyok szabá-
lyozása a komplexitásuk vagy a hozzájuk fűződő sajátos jogpolitikai érdekek és célok
közvetítése okán szorult – a Ptk.-ban történő integrált szabályozás helyett – külön
törvényre. Ma is ilyen a lakás- és helyiségbérleti jogviszonyok,⁸ a termőföldre vonat-
kozó jogviszonyok,⁹ vagy a társasházak¹⁰ szabályozása. Számos, az európai közösségi
(uniós) jognak való megfelelés érdekében született szabályozás is külön törvényben
vagy alacsonyabb szintű jogszabályban oldódott meg.¹¹

Egészen az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséig volt hatályban a *Polgári
Törvénykönyv külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról szóló 1978. évi 8.
tvr.*, az ún. *Külkereskedelmi Ptk.* Ez a jogszabály kifejezetten azért határozott meg a
Ptk.-hoz képest eltérő szerződési jogi szabályokat, hogy a külkereskedelmi kapcsola-
tokban a magyar vállalatokat és a velük szerződő feleket a Ptk. szabályai *ne ösztönöz-
zék külföldi jog kikötésére.* Azaz a magyar jogalkotó azért határozott meg a magyar
vállalatok nemzetközi kereskedelmi szerződéseire liberális, a szerződési szabadság-
nak nagyobb teret engedő szabályokat, hogy a magyar vállalatokat a kevésbé ver-
senyképes magyar jog ne hozza versenyhátrányba a nemzetközi piacon. Figyelemre
méltó, hogy milyen elemekben tért el a Külkerptk. a Ptk. szabályaitól, mert ezek jól
mutatják azt, hogy a jogalkotó a *szerződési szabályok mely elemeit tekintette a ver-
senyképességet erősítő vagy gyengítő rendelkezéseknek.* A Külkerptk. speciális szer-
ződési jogi szabályai – szemben a magyar vállalatok belföldi szerződéseivel – nem

² 1977. évi IV. tv.

³ Így pl. az 1977-es angol *Unfair Contract Terms Act*, továbbá az 1976-os német *AGB-Gesetz* eredménye-
it az általános szerződési feltételekkel kötött szerződések kapcsán.

⁴ A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. tv.

⁵ A munka törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. tv., a rendszerváltozás után az 1992. évi XXII. tv., a hatá-
lyos jogban a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv.

⁶ A korábbi gazdasági társulási szabályozást a piacgazdaságba való átmenet szervezeti jogi kereteit meg-
adó 1988. évi VI. tv. a gazdasági társaságokról (első Gt.) váltotta fel, az privatizációs folyamatok szer-
vezeti kereteit pedig a *gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989.
évi XIII. tv.* biztosította.

⁷ A II. világháború után először a *szövetkezetekről szóló 1947. évi XI. tc.*, a rendszerváltozás után a *szö-
vetkezetekről szóló 1992. évi I. tv.*, a hatályos jogban a *szövetkezetekről szóló 2006. évi X. tv.*

⁸ A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló
1993. évi LXXVIII. tv.

⁹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv.

¹⁰ A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. tv.

¹¹ A termékfelelősségről szóló 1993. évi X. tv., az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000.
évi CXVII. tv., a szállás időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékek-
re vonatkozó szerződésekről, valamint a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységről szóló
141/2011. (VII. 21.) Korm. rend., a távollevők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm.
rend., az utazási szerződésről szóló 281/2008. (XI. 28.) Korm. rend., az utazásszervező és -közvetítő
tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rend.

tették lehetővé a szerződésnek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő értékaránytalanságára alapított megtámadását, nem rendelték alkalmazandónak a törvényes kamatmaximumot, széles körben tették lehetővé a szerződésszegésért való felelősség korlátozását és kizárását, és nem engedték a kötbért meghaladó kár érvényesítését. Ez utóbbi rendelkezés például a *kötbérikikötést* külkereskedelmi kapcsolatokban az angol szerződési jog által elfogadott átalánykártérítési (*liquidated damages*) klauzulákhoz hozta közel. Jól látszik ennek alapján az is, hogy a magyar jogalkotó a versenyképességet növelő tényezőnek tekintette a szerződési szabadság széles körű biztosítását, azaz a feleknek a lehető legnagyobb szabadságot biztosította a szerződéses kockázattelepítés körében.

2. A 2013-AS PTK. ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS MEGSZÜLETÉSE

A polgári jog anyagának szabályozási felülvizsgálatát és ennek eredményeként az új Polgári Törvénykönyv megalkotását a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat rendelte el. A felülvizsgálat közvetlen célja egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő Polgári Törvénykönyv megalkotása volt, amely a gazdaság alkotmányaként, a civilisztika alaptörvénye. A jogalkotó célja ezen túlmutatóan a jogbiztonság magasabb szintre emelése volt, a más törvényekkel, illetve jogszabályokkal való viszony, a „főszabály-kivétel”-kapcsolatok áttekinthetőbbé, egyértelművé tétele, és a jogkeresők eligazodásának megkönnyítése a személyi és vagyoni viszonyaikat meghatározó joganyagban. A jogalkotó az új Polgári Törvénykönyvet az 1990-től készült törvények szintézisével a *civilisztika terén a rendszerváltás folyamatában egyfajta kodifikációs lezárásnak és összegzésnek szánta*. A jogalkotás folyamatában ez volt a *2013. évi V. tv.*, az új Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) megalkotásához vezető folyamat első lépése. 2002-ben a kormány döntése alapján jelent meg a Szakmai Bizottság munkájának eredményeként az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és tematikája, amely lefektette a Ptk. főbb szabályozási irányait és ezzel megszabta a további munka kereteit. Ilyen koncepció megfogalmazása és megjelentetése ilyen volumenű jogalkotási feladat esetében ésszerű lépés, ugyanakkor *korlátozó hatása is volt; a koncepcióban megfogalmazott alapvetések kapcsán a vita már nehezen, vagy egyáltalán nem volt újranyitható*.

A Koncepció egyúttal eldöntötte a kodifikáció legfontosabb szerkezeti előkérdését is, nevezetesen hogy a jogalkotó nem gondolkodik önálló kereskedelmi törvénykönyv megalkotásában, hanem monista rendszert követve a polgári törvénykönyvet alakítja olyanná, amely alkalmas a kereskedelmi jogi jogviszonyok szabályozási kereteit is megadni.¹² Érthető módon erre a kérdésre a válasz nem lehet magától értetődő. Bár a kereskedelmi jogi jogviszonyoknak vannak olyan, a nem kereskedők közötti magánjogi jogviszonyoktól eltérő sajátosságai, amelyek legitimálják és szükségessé tehetik a külön szabályozást¹³ (ráadásul a hagyományai is erősek voltak Magyarországon

¹² VÉKÁS Lajos: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései* (Budapest: HVG-ORAC 2001) 38.

¹³ SÁRKÖZY Tamás: „A Kereskedelmi Törvénykönyv esetleges koncepciója” *Gazdaság és Jog* 1999/4. 3–6.

az 1875-ös Kereskedelmi törvény nyomán), a szabályozási szintek többszörözése, az *alanyi alapú rétegződése a polgári jognak sosem tud következetes maradni, az elhatárolási problémák* pedig sokszor feleslegesen terhelik a gyakorlatot. Emellett a modern jogfejlődés tapasztalatai azt mutatják, hogy a kereskedelmi törvénykönyvek *kiüresedtek*, valódi magánjogi szabályozási tartalommal nem bírtak; olyannal legalábbis nem, amelyet egy polgári törvénykönyv megfelelően rugalmas szabályozás mellett ne tudna megoldani.¹⁴ Ezért született meg az a döntés, hogy nincs szükség kereskedelmi törvényre, ugyanakkor a polgári törvénykönyvnek alkalmas kell lennie arra, hogy a kereskedelmi jogi jogviszonyoknak is megfelelő szabályozási kereteket adjon, elsősorban azzal, hogy a szabályozás kereskedelmi jogias szemléletet tükröz és megfelelően rugalmas.

A kodifikációs folyamatot széles körű tudományos diskurzus kísérte. A *Polgári Jogi Kodifikáció* c. folyóirat kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy ezeknek a vitáknak és a viták eredményeinek helyet adjon. Az egyes kodifikációs elméleti alapvetések tudományos publikációk formájában is megjelentek. A folyamatot a bírói gyakorlat is nyomon követte, több esetben is már előre igazodva a formálódó szabályozáshoz. *A kodifikáció azonban nem volt töretlen folyamat.* 2007-ben a Szakmai Bizottság befejezte a munkáját és a tervezet első verzióját az Igazságügyi Minisztériumnak átadta.¹⁵ Az Igazságügyi Minisztérium a bizottsági tervezetet átfogóan és jelentős mértékben átdolgozva, a Szakmai Bizottság további bevonása nélkül készítette el az új Polgári Törvénykönyv javaslatát, amelyet az Országgyűlés végül a *2009. évi CXX. tv.*-ként fogadott el (2009-es Ptk.). Ez a Polgári Törvénykönyv azonban soha nem lépett hatályba,¹⁶ a kodifikációs folyamat pedig 2010-ben újraindult. Az újraindult kodifikációs folyamat eredményeként született meg a hatályos Ptk.

A jogalkotó célkitűzései a polgári jog anyagának átfogó és stabil szabályozása kapcsán azonban csak *részlegesen* valósulhattak meg. Az Európai Unió jogának való megfelelés kötelezettsége olyan külső hatásnak is kiteszi a tagállamok jogalkotását, amelynek eredményeként a magánjog területén is gyakran kényszerül a jogalkotó a nemzeti szabályozás korrekciójára. Ez a társadalmi és gazdasági viszonyok változásaitól függetlenül is olyan kitétséget eredményez, amely *megkérdőjelezi a stabil szabályozás kialakításának a lehetőségét.*¹⁷ Az európai jogalkotási termékek kazuisztikus, a polgári jog logikájába csak részlegesen illeszkedő, sokszor közjogias szabályozási elemekkel átszőtt jellege pedig nem teszi lehetővé ezeknek a szabályoknak a kódexbe illesztését. Ezen túlmenően is vannak olyan szabályozási elemek, amelyek *komplexitásuk* miatt egy kódex rendszerébe nem illeszthetők be egységes joganyagként. Ilyen különösen a szerződési jogi, társasági jogi és a közös tulajdoni elemeket is hordozó társasház. A *társasháznak* egyrészt mindenképpen vannak olyan részei,

¹⁴ Vékás Lajos: „Szükség van-e kereskedelmi magánjogra?” *Magyar Jog* 1998/12. 705–714.

¹⁵ Vékás Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez* (Budapest: CompLex 2008).

¹⁶ *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. tv. hatályba nem lépéséről, valamint az ezzel összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi LXXIII. tv. 1. §.*

¹⁷ Vékás Lajos: „Egy új polgári törvénykönyv történelmi időszereüségéről” *Magyar Tudomány* 2001/12. 1396.

amelyek külön tulajdonban vannak, másrészt vannak olyanok, amelyek közös tulajdonban vannak, továbbá a lakói nemcsak tulajdonosok, de ezáltal tagjai egy sajátos, jogalanyisággal részben rendelkező, részben nem rendelkező társulásnak is. A társasház így – jogi szempontból – a közös tulajdon, a szomszédjogok és a társasági jog egyik metszéspontját jelenti. A társasház a társaság és a tulajdonközösség határán álló, mesterséges konstrukció, amely nem illeszthető be a tradicionális dogmatikai keretekbe. Ezek a sajátosságok együtt határozzák meg a társasház jogi szempontból jellegzetes vonásait és adják meg azokat a koncepcionális kereteket, amelyek a jogalkotó feladatát determinálják. A társasház jogi konstrukciójának ezek a sajátosságai egy sokrétű érdekrendszer jogi leképezését jelentik, amely egyúttal meg is nehezíti a jogalkotás feladatát, a szabályozás bármely területéről is legyen szó a társasházak kapcsán. Annak, hogy a társasházi szabályozás végül nem került be a polgári törvénykönyvbe ez a komplexitás az oka: nem látszottak a rendszerben egy ennyire komplex külön szabályozásnak az illesztési pontjai.

Hasonlóan komplex a telekkönyv és a nyilvántartás egyesítéséből a II. világháború utáni időszakban kialakított *ingatlan-nyilvántartás* szabályozása. Az Inyvtv. ingatlan-nyilvántartás közjogi és magánjogi elemeket tartalmazó, az ingatlan mint szabályozási tárgy köre egységes logika mentén szerveződő szabályozás.¹⁸ Az Inyvtv.-nek az ingatlanokon létesített jogok keletkezésével és megszűnésével kapcsolatos, polgári anyagi jogi szabályai a Ptk. dologi jogi könyvének részévé váltak, miközben az ingatlanok szabályozásával kapcsolatos egyéb rendelkezések továbbra is az Inyvtv. részei maradtak. Az eredmény valójában nem több, mint a korábban egységes ingatlan-nyilvántartási szabályozás megbontása és „kettéírása,” miközben a szabályozás tartalma érdemben nem változott, leszámítva az ingatlan-nyilvántartás központi rendszerképző elemét képező telekkönyvi elbirtoklásnak egyébként kulcsfontosságú visszaemelését a szabályozásba.¹⁹ A szabályozás megbontása mögött az a – végül meg nem valósult – elképzelés állt, hogy az ingatlan-nyilvántartás kerüljön vissza közvetlen bírói kontroll alá.

A Ptk. sikeresen valósította meg ugyanakkor a *családjogi* szabályoknak és a *gazdasági társaságok szabályainak* az integrálását a kódexbe és ezzel a magánjog egységes és átfogó szabályozásának a célját. Hasonlóan sikeres volt az integráció *egyres európai uniós jogegységesítési termékek* kapcsán (termékfelelősség, kereskedelmi ügynöki jogviszonyok²⁰), míg a többi közösségi jogi szabályozási terület kapcsán továbbra is fennmaradt a külön jogszabályokban való rendezés.

A *fogyasztóvédelem* önálló jogterületként az utóbbi évtizedek jogfejlődésének eredménye, a mai értelemben vett fogyasztóvédelmi szabályok azonban mindig is részét képezték az egyes jogrendszerek jogi normáinak – még ha nem is ilyen köntösben jelentek meg. A fogyasztóvédelmi magánjog kialakulása a szerződési jog körében a magánjog újabb, alanyi alapú megkettőződését rajzolja ki, amely a kereskedelmi jog

¹⁸ A hatályos jogunkban az *ingatlan-nyilvántartásról* szóló 1997. évi CXLI. tv.

¹⁹ 5:187. §, az ingatlan-nyilvántartás jogvédelmi hatása.

²⁰ Ez utóbbi kapcsán végül is az eredeti elképzelésekhez képest jelentős változásokkal. Magdalena ПАЮР-ВУТОМСКИ: „Az üzletszerzői és ügynöki jog Ptk.-Tervezetből való kiiktatásának okairól és következményeiről” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2008/4. 23–29.

és magánjog dichotómiáját felváltva a fogyasztói és nem fogyasztói magánjog mentén töri meg kógens szabályaival a magánjog önhivatkozó zárt rendszerének belső logikáját. Korántsem mondható azonban, hogy a fogyasztóvédelem jogpolitikai indokai világosan megfogalmazhatóak és alátámaszthatóak lennének, szembesülni kell továbbá azzal, hogy a fogyasztóvédelmi szabályozás által eredményezett alanyi alapú megkettőződés középpontjában álló fogyasztó-fogalom is bizonytalan. A fogyasztóvédelmi szabályozás húzóerejét és egyben referenciapontját a magyar jogalkotó szempontjából az európai közösségi szintű jogalkotás adja. Számolni kell ugyanakkor annak a következményeivel, hogy a fogyasztóvédelmi magánjog jelentős pilléreiként nyilvántartott irányelvek *harmonizációs céllal és nem a jogfejlesztés szándékával* születtek. Sokkal inkább tekinthetők a tagállamok belső joga *közös nevezőjének, mintsem tartalmi továbblépésnek*. A jogharmonizációs folyamat nem mindig mutat előre, inkább kompromisszumos jellegű; alapját pedig az egyes tagállamok jogában meglévő megoldások képezik. A tagállamokban a fogyasztóvédelmi irányelvek átvétele ezért a magánjogra lényeges hatást közvetlenül többnyire nem gyakorol még akkor sem, ha esetenként az adott tagállam belső magánjogában szokatlan kategóriákat vezet be.²¹ Az európai uniós fogyasztóvédelmi irányelvek lényeges tartalmi változást a magyar polgári jogba nem hoztak, a szabályozás *szerkezetét és súlypontjait* azonban jelentősen befolyásolják.

3. A FOGYASZTÓVÉDELMI MAGÁNJOG HATÁSA

A fogyasztóvédelmi jogalkotás sajátossága, hogy aktuális politikai szempontok által erősen befolyásolt, „politizált” joganyag, amelyben az egyes megoldások jogrendszerbeli kompatibilitása háttérbe szorul az egyébként is erősen kérdéses aktuális célokhoz képest. A fogyasztóvédelem jogpolitikai kontúrjainak elmosódottsága és bizonytalansága miatt a jogi szabályozás által nyújtott védelem fogyasztóvédelmi jellege nehezen állapítható meg. Az elmosódó jogpolitikai kontúrok több szinten is bizonytalanságot idéznek elő. Így például a termékfelelősség és az általános szerződési feltételek érvénytelenségére vonatkozó szabályok fogyasztóvédelmi prioritása egyáltalán nem nyilvánvaló. Az Európai Bíróság 2002-ben három különböző ügyben hozott, azonos napon meghozott három döntésben nyomatékosította,²² hogy a termékfelelősségi irányelv – a fogyasztóvédelmi irányelvektől eltérően – nem minimumszabályozást,

²¹ Ilyen pl. a fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen kikötésekről szóló 13/1993 EEC irányelv, amely kötelezően vezette be az angol jogba a jóhiszeműség követelményét, amire az első reakció egyrészt az volt, hogy ez egy kontinentális fogalom, ami nehezen egyeztethető össze az angolszász gyakorlattal és szabályozással, másrészt pedig az, hogy tartalmában mégis összeegyeztethető lehet az angol *Unfair Contract Terms Act (1977)* ésszerűségfogalmával. Ian MACNEIL: „Good Faith and the Control of Contract Terms: the E.C. Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts” *The Judicial Review* 1995. 148; vagy Elizabeth MACDONALD: „Mapping The Unfair Terms Act 1977 and The Directive on Unfair Terms in Consumer Contracts” *Journal of Business Law* 1994. 457.

²² ECJ 25 April 2002 – C-183/00 *Maria Victoria González Sánchez v. Medicina Asturiana SA* [2002] ECR I-3901; ECJ 25 April 2002 – C-52/00 *EC Commission v. French Republic* [2002] ECR I-3827; and ECJ 25 April 2002 – C-154/00 *EC Commission v. Hellenic Republic* [2002] ECR I-3879. Lásd részletesen Bernhard A. KOCH: „Report on European Union” in Helmut KOZIOL – Barbara C. STEININGER (szerk.): *European Tort Law 2002 – Tort and Insurance Law Yearbook* (Wien: ECTIL 2003) 448.

hanem maximumszabályozást jelent. A tagállamok nem biztosíthatnak – ideértve a más jogszabályokra alapított alternatív igényérvényesítési lehetőségeket is – a károsultaknak a termékfelelősségi irányelv alkalmazási körébe eső károk megtérítésére kedvezőbb szabályozást. Ezekkel a döntésekkel a Bíróság a termékfelelősségi irányelv és annak a nemzeti jogokba való átvétele, valamint alkalmazása kapcsán a harmozációs célt a fogyasztóvédelem elébe helyezte.

A fogyasztóvédelmi szabályozás mögött meghúzódó jogpolitikai indokok korántsem világosak. A gyengébb fél védelmére való hivatkozás valójában nem meggyőző, mert nem ad magyarázatot arra, hogy miért ne kellene ugyanilyen megfontolásból védeni például a gyenge alkupozícióban lévő vállalkozásokat. A fogyasztóvédelmi szabályozás a piacon a magas szintű minőségi követelményeknek megfelelni tudó vállalkozások számára a szabályozás által biztosított versenyelőnyként is megjelenik, a piac szerkezetét is érinti, és gyakran erősen kérdéses, hogy ténylegesen kinek az érdekét szolgálja a szabályozás. *Nincs világos kép a fogyasztóról*, és nem lehet megmondani, hogy a magánjog meddig mehet el a fogyasztói modell kialakításában, mint ahogyan azt sem, hogy a jog mit vár el a fogyasztóval szerződést kötő vállalkozásoktól. Az alanyi alapú megosztása a jognak – ahogyan azt a kereskedelmi jogi jogalkalmazás által felvetett problémák jelzik – sohasem teljesen következetes és egyértelmű, és mindig lesznek nehezen megoldható elhatárolási problémák. Mindez alapjában kérdőjelezi meg, hogy a fogyasztóvédelmi jogalkotás és a fogyasztóvédelmi szemlélet helyes út-e. A fogyasztóvédelem polgári jogban elfoglalt helyének megtalálását az alanyi alapú elhatárolásból adódó nehézségek, a fogyasztó fogalma meghatározásának kapcsán felmerülő problémák, továbbá a fogyasztóval szemben támasztott elvárások bizonytalanságai különösen nehéz feladattá teszik.²³ Az *inkonzisztenciát* csak erősíti, hogy a fogyasztóvédelem mögött meghúzódó gazdasági érdekek és gazdaságpolitikai célok korántsem annyira nyilvánvalóak, mint amennyire azt a jogalkotó sejtetni engedte. A fogyasztóvédelmi célok által vezérelt jogalkotás számára ezért is jelent külön nehézséget a *védelmet biztosítani célzó szabályok kedvezményezett körének* meghatározása.

A Ptk. megalkotása során a jogalkotói cél érzékelhetően az volt, hogy Magyarország tegyen eleget a harmozációs kötelezettségének, de éppen a fenti okok miatt kevésbé volt cél az innováció vagy az európai uniós követelményeket meghaladó szintű védelem biztosítása abban a körben, ahol ezt az európai szabályozás keretei egyébként lehetővé tették volna. Ez alól kivétel a *termékszavatosság*²⁴ bevezetése, amely ingó dolgok értékesítése esetén lehetővé teszi az *értékesítési láncolat áthidalását* és a gyártó közvetlen perlését. A termékiszavatosság a kontraktuális és a deliktuális felelősség határán lévő jogintézményként szerződéses kötelezettséget tételez a gyártó és a fogyasztó között a gyártó által történt forgalomba hozatalakor hatályos minőségi követelményeknek, továbbá a gyártó által adott leírásban szereplő tulajdonságoknak való megfelelési illetően, ugyanakkor nem szól a gyártó által vállalt általános „garancia” kikényszeríthetőségéről. A szabályozás a jótállásra és a termékfelelősségre modellezett.

²³ VÉKÁS (12. lj.) 75.

²⁴ 6:168–170. §.

A fogyasztóvédelmi szabályozás *perspektivikus hatása a polgári jog megkettőződésének a kereskedelmi jog/magánjog dichotómiáról a fogyasztóvédelmi magánjog/általános magánjog dichotómiára* való „áttünése”. Úgy tűnik, hogy az alanyi alapú rétegződés a magánjogban *elkerülhetetlen*, mint ahogyan elkerülhetetlenek lesznek ennek kapcsán az elhatárolási kérdések, a határesetek kezelése és nemcsak a polgári anyagi jog, hanem a nemzetközi kollíziós magánjog szintjén is. A fogyasztóvédelmi szabályozás egyik következménye, hogy *eltérő belső logikájú szabályozások ütköznek egymással*. A jogrendszerben előadódó nehézségeket jól jelzi nemcsak a fogyasztóvédelemnek a tőkepiaci szabályozásban való nehéz értelmezhetősége,²⁵ hanem az is, hogy a német jogirodalomban komolyan felmerült például a munkavállalónak a fogyasztóként való kezelhetősége a munkajogi jogviszonyban.²⁶ Ezeket a kérdéseket a fogyasztó vagy a fogyasztói szerződés fogalmának a definiálásával a jogalkotó nem tudja megnyugtatóan megválaszolni; ez mindenképpen a joggyakorlat feladata. A Ptk. ráadásul, úgy tűnik, nem következetes abban, hogy a fogyasztó autonóm alanyi meghatározását vagy a fogyasztói szerződés relációs fogalmát kell-e alapul venni a speciális fogyasztóvédelmi szabályok alkalmazási körének meghatározása során. Míg a szerződési jog általános szabályai (tiszteletlen szerződési feltételek,²⁷ érvénytelenség,²⁸ teljesítés,²⁹ szerződésszegés³⁰), továbbá a zálogjogi szabályok³¹ a fogyasztói szerződés relációs fogalmából indulnak ki, és „B to C” viszonyokra modellezettek. A fogyasztó által vállalt kezességre vonatkozó rendelkezések,³² továbbá a Ptk. tervezett módosítása a fiduciárius hitelbiztosítékok tilalmának szűkítése kapcsán a fogyasztó³³ fogalmát nem a fogyasztónak minősülő személlyel szerződő fél viszonyában, hanem *önmagában*, azaz „B to C” és „C to C” relációban *egyaránt* értelmezik.

4. A PTK. ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉSE

A Ptk. annak ellenére, hogy a magyar jogban jelentős újításokat is tartalmaz, *alapvetően konzervatív* szemlélet által uralt előkészítő munka eredményeként született. Ennek egyik alapvető oka az volt, hogy az 1959-es Ptk. tartalmi felülvizsgálatot mindenképpen igényelt, gyökeres változás iránti igények azonban a gyakorlatban nem mutatkoztak. Az 1959-es Ptk. a piacgazdasági viszonyok között is jól alkalmazható volt, ugyanakkor számos alkalommal módosításra került, a magyar magánjog is

²⁵ Klaus-R. WAGNER: „Sind Kapitalanlager Verbraucher? – Zum Verhältnis von Kapitalanlagerrecht zum Verbraucherschutzrecht” *Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht* 2003/8. 649.

²⁶ Georg ANNUSS: „Der Arbeitnehmer als solcher ist kein Verbraucher!” *Neue Juristische Wochenschrift* 2002. 2844; Ulrich TSCHÖPE – Andrea PIRSCHER: „Der Arbeitnehmer als Verbraucher im Sinne des § 13 BGB – Eine immer noch offene Frage” *Recht der Arbeit (Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts)* 2004/6. 358.

²⁷ 6:103-104. §.

²⁸ 6:114. § (2).

²⁹ 6:131. §.

³⁰ 6:157-158. § vagy a fent említett termékszavatosság (6:168–170. §).

³¹ 5:90. §.

³² 6:430. §.

³³ 8:1. § 3.

kitetté vált az európai jog hatásainak, meg kellett vizsgálni az összefoglaltabb, egységesebb szabályozás kialakításának a lehetőségét, egyes az 1959-es Ptk.-ban bevezetett vagy a korábbi magánjog alapján fenntartott megoldások további létjogosultságát, és jogalkotói szinten kellett eldönteni bizonyos kérdéseket (például fiduciárius hitelbiztosítékok kikényszeríthetősége). A Ptk. előkészítése során így *nem volt jellemző innovatív, az 1959-es Ptk.-tól gyökeresen eltérő* elvi vagy szerkezeti megoldások keresése. A változások többnyire a bírói gyakorlat egyes eredményeinek a rögzítésére, direkter szabályozásra, egyes tételezett megoldások normatív megjelenítésére, világosabb kockázattelepítési és szankciórendszerekre törekednek, a piaci szemlélethez való közelítés jegyében a *magánautonómiának* biztosított nagyobb szereppel. A *könyvekbe rendezett szerkezet* eltér az 1959-es Ptk. rendszerétől, ami segíti a családjogi és a társasági jogi szabályozás inkorporálása folytán terjedelmesebbé vált szabályozás áttekinthetőségét, ugyanakkor az egyes könyvek stílusa és a szabályok *absztrakciós szintje eltér* egymástól, ami részben a korábbi szabályozás felülvizsgálatának eltérő felfogásából adódik.

5. ALAPELVI RENDELKEZÉSEK

Az alapelvi rendelkezések körében a joggyakorlatot is befolyásoló változások nem történtek. Az együttműködési kötelezettség követelményét a Ptk. a kötelmi jogi jogviszonyokra korlátozza, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét pedig a joggal való visszaélés tilalmába beleérti. Ugyanakkor a *rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye* a visszaélés megállapításának *viszonyítási pontja* lenne (azaz a visszaélést az alanyi jognak a társadalmi rendeltetéssel össze nem férő gyakorlása jelenti), így *hiánya a szakmai konvención alapuló értelmezéssel pótolható, a visszaélés fogalmából azonban nem vezethető le. Az utaló magatartás* (biztatási kár) a bevezető rendelkezések köréből a kötelemalapító tények közé került,³⁴ miközben *belső logikai kapcsolódása a jóhiszeműség és tisztesség követelményéhez* (különösen annak az 1:3. § (2) bekezdésében meghatározott esetéhez) köti, kötelemalapító tényként való kezelése pedig már csak azért sem logikus, mert a biztatási kár tényállása alapján *a kötetmet a bíróság diszkrecionális alapon hozott döntése keletkezteti*. Az 1959-es Ptk.-hoz képest változatlan tartalmú szabály ugyanis *nem tételez a magatartásnál fogva keletkező kötelezettséget*.³⁵

6. CSELEKVŐKÉPESSÉG ÉS CSALÁDJOG

A cselekvőképességi és a családjogi szabályok kialakítása kapcsán az elsődleges szempont a *társadalmi változásokhoz* és Magyarország *nemzetközi kötelezettségeihez* való igazodás volt. A szabályozás során ezért újragondolták a *tartás és a házasság*

³⁴ 6:2. § (1).

³⁵ 6:587. §.

sági vagyoni jogi kereteit, ez utóbbi körben és általában is viszonylag nagy szabadságot adva a feleknek és az *autonóm döntéseknek*. A családjogi rendelkezések a Csjt. szabályaihoz képest erőteljesebben veszik figyelembe a *gyermek érdekeit* és adnak lehetőséget arra, hogy ezeket a gyermeket is érintő bírósági döntések során a bíróság megismerje és mérlegelje. Az *élettársakkal* kapcsolatos szabályok a Ptk. megalkotását megelőző viták egyik központi elemét képezték, elsősorban morális szempontokat előtérbe helyezve, ami jelentősen befolyásolta az *eredményében kompromisszumos* szabályozást. Az élettársi kapcsolatot a Ptk. kötelmi jogi jogviszonyként szabályozza, így elsősorban *vagyoni viszonyként* tételezi.³⁶ Ezzel továbbra is fennmaradnak az élettársi jogviszonynak a *polgári jogi társasághoz kapcsolódó* gyökerei. Ugyanakkor a Ptk. *családjogi joghatásokat* is kapcsol az élettársi kapcsolathoz, amelyeket a családjogi szabályok körében rendez.³⁷ A vagyoni jogi, tartási és lakáshasználati szabályokkal az élettársi kapcsolat jogi szabályozottsága erősödött. Erre a bírói gyakorlat tapasztalatai alapján valós igény jelentkezett, megkönnyítve az élettársi kapcsolat megszűnésével járó vagyoni jogi rendezést és közelebb hozva az élettársak szabályozását a társadalmi valósághoz.

7. SZEMÉLYISÉGI JOGOK VÉDELME – SÉRELEMDÍJ

A személyiségi jogok védelmének rendszere kapcsán érzékelhető a jogalkotó törekvése konzisztens rendszer felépítésére, mind a Ptk-n belül, mind a jogrendszer egészéhez, különösen a személyiségvédelem alkotmányos alapjaihoz képest. Ezért a jogvédelem alapjaként az emberi méltóságot határozza meg.³⁸ Az *emberi méltóság védelmével azonban nem támasztható alá a jogi személyek személyhez fűződő jogainak a védelme* és olyan személyiségi jogok védelme sem, amelyek sokkal inkább az egyén – akár kereskedelmi célú hasznosításhoz kötődő – *rendelkezési jogát* védik,³⁹ mintsem az emberi méltóságot.

A Ptk. leginkább figyelemre méltó újításainak egy része a személyiségi jogok védelméhez és a kártérítési joghoz kötődik. A *nem vagyoni kártérítés kiiktatása* a kártérítési jog (és a személyiségvédelem) rendszeréből részben azon a megfontoláson alapult, hogy egy *direkt kompenzációs rendszer* egyenesebb és őszintébb megoldás, mint a személyiségi jogok megsértése kapcsán értelmezhetetlen kárfogalomra épülő kártérítési felelősség. Ezt támasztotta alá az is, hogy a nem vagyoni kártérítés megítélésének a feltétele a személyiségi jogok megsértése, így a nem vagyoni kártérítést hagyományosan a személyiségi jogok megsértése szankciójának kezelte a magyar elmélet és joggyakorlat. Egyelőre nincsenek olyan gyakorlati tapasztalatok, amelyek alapján állást lehetne foglalni ennek a változásnak a sikeressége kapcsán. Az időnként tévesen büntető kártérítésnek tekintett *sérelemdíj kártérítési beágyazottsága* továbbra is megmaradt. Sérelemdíj akkor ítélt meg, ha a személyiségi jog sérelmét okozó

³⁶ 6:514–517. §.

³⁷ 4:86–95. §.

³⁸ 2:42. § (2).

³⁹ Pl. képmáshoz való jog, üzleti titok védelme, adatvédelem.

(illetőleg az annak megfizetéséért felelős) fél a kártérítési felelősség szabályai szerint magát kimenteni nem tudja.⁴⁰ Az eddigi jelek alapján nem várható, hogy a bírói gyakorlat jelentősen el fog térni a nem vagyoni kártérítés kapcsán kialakított gyakorlattól sem a sérelemdíj megítélésének feltételei, sem pedig összecszerűsége tekintetében; a Ptk. rendelkezéseiből ilyen eltérés szükségessége legalábbis nem feltétlenül következik. A szakmai álláspontok többsége mutatkozik abban, hogy a bíróság elutasíthatja a sérelemdíj iránti keresetet, ha a sérelmet szenvedett felet nem érte olyan nem vagyoni sérelem, amely sérelemdíj megítélésére adhatna alapot. A Ptk. 2:52. § (1) bekezdés második fordulata alapján a sérelmet szenvedett fél „az őt ért nem vagyoni sérelemért” követelhet sérelemdíjat, ami lehetővé tesz olyan értelmezést, amely szerint a nem vagyoni sérelem bekövetkezése a sérelemdíj megítélésének feltétele. A sérelemdíjra való marasztalás elsődleges feltétele a személyiségi jogsértés megállapítása. Ennek kapcsán a joggyakorlat feladata *a személyiségi jogok és a személyiségi jogvédelem inflálódásának a megakadályozása*, azaz a társadalmi értékelés szerint *valós jogsérelmek* szankcionálására való szorítkozás. Ha megállapítható a személyiségi jogba történő beavatkozás, és az jogellenes, a kártérítési jogi szabályok alkalmazandósága folytán meg kell vizsgálni azt, hogy a jogsérelem és az alperesi magatartás között van-e okozati összefüggés, ezt követően pedig a polgári jogi felelősség szabályai szerint a kimentés lehetőségét.

Ha a személyiségi jogsértés megállapítható, a sérelemdíj fizetése iránti kötelezettség alól való mentesülés érdekében az alperesnek kell kimentenie magát a vonatkozó *kontraktuális vagy deliktuális* felelősségi mérce szerint, valamint neki kell bizonyítania azt is, hogy a jogsértéssel okozati összefüggésben a felperest nem érte olyan súlyú nem vagyoni sérelem, amely sérelemdíj megítélését indokolná. Abban az esetben, ha a személyiségi jogsértést szerződésszegés valósítja meg, a Ptk. 2:52. § (2) bekezdésében foglalt utaló szabály folytán a sérelmet okozó fél akkor nem köteles sérelemdíj fizetésére, ha a felelősség alól a Ptk. 6:142. §-ában foglalt, a szerződésszegésért való felelősség alóli kimentés feltételeit meghatározó szabályok szerint tudja kimenteni magát. Mivel azonban a sérelemdíj nem kártérítés, a Ptk. 6:143. §-ában foglalt, a szerződésszegéssel okozott kár megtérítésének mértékére vonatkozó szabályok a sérelemdíj fizetése iránti kötelezettségre nem alkalmazandók.

A gyűlöletbeszéd nem illeszthető be a jogalanyok közötti relatív szerkezetű jogviszonyokra épülő polgári jog rendszerébe, és könnyen vezethet a polgári jog szerkezetének az eróziójához. Ennek elkerülése érdekében a Ptk. 2:54. § (5) bekezdés utolsó mondata alapján a közösség tagja részére sérelemdíjat akkor lehet helyes megítélni, ha megállapítható, hogy a közösséget sértő magatartás következtében őt *személyében érte* olyan mértékű nem vagyoni sérelem, amely sérelemdíjjal kompenzálható.

Egyetértés mutatkozik abban,⁴¹ hogy nagyon kis összegű, ún. bagatell igényeket a bíróságnak nem kellene akceptálnia. A sérelemdíjra való marasztalás lehetőségét biztosító törvényi rendelkezések céljának az a jogalkalmazás felel meg, amely nem marasztal olyan alacsony összegű sérelemdíj megfizetésére, amely nem alkalmas

⁴⁰ 2:52. § (2).

⁴¹ Új Ptk. Véleményező Testület állásfoglalása, www.lb.hu/hu/ptk?&body_value=&page=1.

sem a sérelem kompenzálására, sem pedig a jogsértéstől visszatartó preventív hatás kifejtésére. Abban azonban nem körvonalazódik világos álláspont, hogy a kis összegű marasztalásra irányuló kereseteket az igényt megalapozó jogsértés súlyától függetlenül el kell utasítani (azaz akkor is, ha nagy összeg is megítélhető lenne, ha a kereset ilyenre irányulna) vagy csak a kereseti kérelem keretei között (azaz súlyos jogsértés esetén nem utasítható el azon az alapon a kereset, hogy alacsony összeg megfizetésére irányul a kérelem).

További jelentős és a súlyához képest mindeddig kis figyelmet kapott változás, hogy a személyiségi jogok megsértésének objektív szankciójaként a sérelmet szenvedett fél követelheti, hogy a jogsértő vagy jogutódja *a jogsértéssel elért vagyoni előnyt a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint engedje át a javára.*⁴² Ez a rendelkezés elsősorban a sajtó útján elkövetett jogsértésekre modellezett, de általánosan érvényesülő szabály, amelynek célja a megfelelő preventív hatás biztosítása, azaz annak elérése, hogy *a sérelmet okozó fél ne „vásárolhassa” meg a jogsértés árán a remélt vagyoni előnyt.* A vagyoni előny elvonása a vagyoni kártérítés és a sérelemdíj alkalmazása mellett káron felüli marasztalásként jelentkezik. Egyik előnye, hogy a büntető kártérítés *preventív hatását képes biztosítani a magánjog dogmatikai rendszerének a keretei között* és nem juttatja alá nem támasztott előnyhöz a felperest. A gyakorlat számára nyilvánvalóan *kihívást* jelent majd *a jogsértéssel elért vagyoni előny kiszámítása*, amennyiben az ebben az esetben nem csak egy, a jogalap nélküli gazdagodásnál egyébként tradicionálisan tételezett vagyonetelodás korrekciója. A külföldi tapasztalatok, a licencia-analógia vagy más számítási módok alkalmazhatóságát a tudománynak és a gyakorlatnak kell majd a közeljövőben vizsgálnia. A személyiségi jog megsértésének a vagyoni alapú szankcionálása szükségképpen erősíti a személyiségi jogok *kommercializálódásának* a folyamatát, ez azonban a vagyoni alapú szankcionálásnak szükségszerű velejárója. Ezt *elkerülni csak a vagyoni jellegű szankciókról való lemondás árán* lehetne.

8. A JOGI SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK ÉS AZ ELTÉRÉST ENGEDŐ NORMÁK SZEREPE

A Ptk. egy másik, paradigmaváltásként is értékelhető vonása a gazdasági társaságok szabályozásának *inkorporálása* a Ptk.-ba, és ezzel párhuzamosan a jogi személyekre vonatkozó szabályok egy nagy részének *diszpozitív rendelkezésként* való megfogalmazása. A társasági jogi szabályozásnak a külön szabályozás helyett a Ptk. keretei között való megvalósítása annak a koncepciónak az eredménye, amely külön kereskedelmi törvény megalkotása helyett a magánjogi kodifikációt a kereskedelmi viszonyok igényeire is alkalmas, monista elvre épülő polgári törvénykönyvre alapozta. A társasági jogi szabályoknak a jogi személyek szabályozásába való beillesztésének a következménye lett az is, hogy a jogi személyekre vonatkozó általános szabályok „társasági jogiasak” lettek, mert a jogalkotó a gazdasági társaságokra modellezte őket.

⁴² 2:51. § (1) e).

A társasági jogi szabályozás egyik, a magyar jogban korábban nyugvópontra soha nem jutó problémája, a szabályozás *kógens vagy diszpozitív* természetének meghatározása így a jogi személyekre vonatkozó szabályozás egyik *alapkérdésévé* vált.

A társasági jog újraalkotásainak a rendszerváltozást is átívelő történetében a szabályozás kógens vagy diszpozitív karaktere állandóan újragondolt központi kérdés volt. Úgy tűnik azonban, hogy sokáig éppen ebben az alapvető, a piaci szereplők mozgásterét is kijelölő és az egész szabályozást meghatározó kérdésben nem sikerült megnyugtató megoldást találni. Ennek oka elsősorban az, hogy a jogalkotó a társasági törvények előkészítése során nem fogalmazott meg és ezért nem is követett elvi megfontolásokat annak kapcsán, hogy milyen jogpolitikai cél megvalósítása érdekében van szükség kógens szabályokra, és mely esetekben helyes diszpozitív szabályok lefektetése. Ilyen koncepció hiányában nem is lehetett hatékony szabályozást nyújtani. Azt, hogy mely jogviszonyok milyen vonatkozásában van szükség kógens vagy diszpozitív szabályozásra, elsősorban a kógens és a diszpozitív szabályok funkciója, továbbá a szabályozási igény alapján lehet meghatározni. *Diszpozitív szabályok* megfogalmazására akkor van szükség, ha a piaci szereplők rendelkezési szabadsága körébe tartozó kérdésben a felek standardizált szerződési akaratát kifejező, de eltérést engedő normák a *tranzakciós költségeket csökkenthetik*. *Kógens* szabályokra akkor van szükség, ha a jog a *közérdek* védelme, az *általános társadalmi értékrend* érvényre juttatása érdekében *korlátozni akarja a felek rendelkezési szabadságát*.

Az, hogy a társasági jogi szabályozás eltérést engedő hézagkitöltő vagy eltérést nem engedő normákból épüljön fel, 1988 óta sokat vitatott alapkérdése a gazdasági társaságok szabályozásának. Az 1988-as Gt. a tagok egymás közötti viszonyában az eltérést engedő normáknak adott prioritást, amikor úgy rendelkezett, hogy a tagok a társasági szerződés tartalmát egymás közötti viszonyukra vonatkozóan a jogszabályok keretei között szabadon állapíthatják meg, és a Gt. társasági szerződésre vonatkozó rendelkezéseitől eltérhetnek, ha a Gt. az eltérést nem tiltja.⁴³ A szabály elvi alapja a társulási szabadság elvének az érvényesítése volt, továbbá a társasági kultúra hiánya által indokolt nagyobb mozgástér szükségessége. A törvényhozónak sok lehetőséget kellett megnyitnia, rugalmasnak kellett lennie és a gyakorlatnak kellett eldöntenie, hogy a törvényben ajánlottak közül melyik megoldást veszik igénybe és melyiket nem. Nem vonatkozott az eltérést engedő karakter a harmadik személyeket érintő szabályozási elemekre, az eljárásjogi jellegű szabályokra és a részvénytársaságokra, amely utóbbi társasági forma kapcsán a közérdek védelme (nyilvános értékpapír-forgalom) indokolta a kógeniciát.⁴⁴ Az 1997-es Gt. megfordította ezt a szabályozási elvet és a kógeniciát tette főszabállyá, amikor úgy rendelkezett, hogy a tagok (részvényesek) a Gt. rendelkezéseitől akkor térhetnek el, ha ezt a törvény megengedte.⁴⁵ A változás oka az a megfontolás volt, hogy a diszpozitivitással kapcsolatos viták a jogbiztonságot veszélyeztetik, ezért a jogalkotó a szabályozás természetének a megfordítását látta indokoltnak. A kógenicia sem bizonyult azonban elég jól értelmezhetőnek a gyakorlatban. A 2006-os Gt. előkészítése során ezért megtartották fősza-

⁴³ Gt. (1988) 20. §.

⁴⁴ Gt. (1988) 133. §.

⁴⁵ Gt. (1997) 9. § (1).

bályként a kógenciát, de kiegészítették azzal, hogy nem minősül a törvénytől való eltérésnek olyan további rendelkezés társasági szerződésbe (alapszabályba, alapító okiratba) való foglalása, amelyről a Gt. nem szól, ha a rendelkezés nem áll ellentétben a társasági jog általános rendeltetésével, vagy az adott társasági formára vonatkozó szabályozás céljával, és nem sérti a jóhiszemű joggyakorlás követelményeit.⁴⁶ A jogalkotó a vállalkozási szabadság erősítése és a vonatkozó bírói gyakorlat bizonytalanságának feloldása érdekében tartotta szükségesnek a korábbi szabályozás korrekcióját. E rendelkezés alapján sem volt azonban világos a gyakorlat számára, hogy mikor valósul meg a törvényi szabályoktól való eltérés és mikor van szó olyan kérdésről, amelyről a törvény nem szól, mint ahogyan az sem, hogy egy adott rendelkezés a társasági szerződésben (alapszabályban) mely esetekben áll ellentétben a társasági jog általános rendeltetésével, az adott társasági formára vonatkozó szabályozás céljával, és mikor nem sérti a jóhiszemű joggyakorlás követelményeit. Nem volt egyértelmű az sem, hogy a Gt. szabályaitól eltérő rendelkezés miért ne lehetne úgy értendő, mint amely *társasági joghatást nem vált ki, de kötetmi jogi joghatást igen*. A gyakorlat erre a bizonytalansággal, a szindikátusi szerződések terjedő alkalmazásával reagált.

A kógens és diszpozitív szabályozási modell közötti választás *olyan elvi alapokon* kell, hogy nyugodjon, amelyek figyelembe veszik az eltérést engedő és eltérést nem engedő normák szerepe közötti különbségeket. *Az eltérést nem engedő normák hátránya*, hogy megakadályozzák, hogy a felek a jogviszonyaikat az *egyéni szükségletekhez* igazítsák és így visszatarthatnak a jólét-maximalizáló, hatékony magatartástól és nem is feltétlenül eredményesek, mert a társasági szereplők a kötelező szabályokat a *tranzakció (megállapodás) átstrukturálásával kikerülhetik*. Emellett *gátolhatják a jog fejlődését*, mert megakadályozzák, hogy a felek megállapodásai a gazdasági szükségleteket tükrözzék, miközben a jogalkotó sokszor a piaci igényekre csak lassan reagálva módosítja a kógens szabályozást. Előnyös lehet ugyanakkor kógens szabályok alkalmazása olyan helyzetekre, amelyekben bizonyos szereplők a helyzetüknél fogva *nem tudnak a diszpozitív szabály alól való kiserződésről* dönteni akkor sem, ha ez lenne számukra ésszerű, *harmadik személyek érdekeinek védelme* céljából, amennyiben azok nincsenek abban a helyzetben, hogy alacsony tranzakciós költségek mellett szerezzenek szerződéses védelmet (ilyenek lehetnek például részvényt jegyző befektetők), továbbá olyan célok elérése érdekében, amelyek *nem hatékonyságvezéreltek*. A diszpozitív szabályok ezzel szemben lehetővé teszik a felek számára, hogy felépítsék a számukra leghatékonyabb megoldást, kiserződve a korlátozó szabályok alól, elkerülik a jogalkotónak a gazdasági igényekre való lassú reagálásával kapcsolatos problémákat. A felek számára lehetővé teszik, hogy *egyértelművé tegyék a jogi szabályozás bizonytalan tartalmát* vagy félretegyék az ilyen szabályt. Hézagkitöltő szerepük folytán *quasi* általános szerződési feltételként működnek. A megengedő (felhatalmazó) normák olyan lehetőségeket nyitnak meg, amelyek jogszerűségének megítélése egyébként kétes lenne. Előnyük, hogy világossá teszik a rendelkezés érvényességét, a hátrányuk ugyanakkor, hogy tranzakciós költséggel jár a választásuk és érdekvédelemre az opcionális jellegük miatt nem alkalmasak.

⁴⁶ Gt. (2006) 9. §.

Polgári jogi szempontból a gazdasági társaságoknak (jogi személyeknek) az a fajta szabályozása lehet optimális, amely *csak annyiban teszi a normákat eltérést nem engedővé*, amennyiben azt a jogalkotó által *megvalósítani kívánt jogpolitikai célok* szükségessé teszik, így ha egyenlőtlen alkupozíciót kell kiegyenlíteni, *externáliákat* kell elkerülni, vagy nem hatékonyságvezérelt jogpolitikai célokat kell megvalósítani. A Ptk. szabályai erre az optimumra törekszenek, amikor megengedik, hogy a jogi személy tagjai, illetve alapítói az egymás közötti és a jogi személyhez fűződő viszonyuk, valamint a jogi személy szervezetének és működésének szabályozása során a létesítő okiratban eltérjenek a Ptk. jogi személyekre vonatkozó szabályaitól, ha az eltérést a Ptk. nem tiltja, az eltérés a jogi személy hitelezőinek, munkavállalóinak, vagy a tagok kisebbségének jogait nem sérti nyilvánvalóan, továbbá nem akadályozza a jogi személyek törvényes működése feletti felügyelet érvényesülését.⁴⁷ A rendelkezés tudatos jogalkotói koncepciót tükröz, amely *jól meghatározott jogpolitikai célok* érvényesülése érdekében korlátozza a felek szabadságát a jogviszonyaik formálásában.

9. DOLOGI JOG

A dologi jog egyik sajátossága, hogy a szabályozási kulcskérdésekben való döntések *jellemzően két lehetséges modell* közötti választást jelentenek, amelyek akár egyenértékűek is lehetnek, azonban eltérő szabályozást igényelnek. Az új Ptk. előkészítése során ilyen *kulcskérdést* jelentett a dologi jogok *zártkörűségének és tartalmi kötöttségének* elve, a *tulajdonjog koncepciójának*, a *tulajdon tárgyainak*, a *dolog fogalmának*, az *ingó dolgok tulajdonjogának* átruházásához szükséges követelményeknek, a dologi *hitelezési* rendszerének, valamint a *birtok jogi* minőségének meghatározása. A szabályozás egyes elemei szükségszerűen tükrözik az említett kérdésekben való döntések következményeit. Az 1959-es Ptk. tulajdonjogi szabályai jelentős mértékben építettek a II. világháború előtti magánjogi törvénytervezetek és bírói gyakorlat eredményeire. A tulajdonjogi szabályok jól illeszkednek abba a folyamatba, amely az 1900-as évektől kezdve egyre letisztultabb és a gyakorlatban jól alkalmazható, a dologi jog sajátosságaihoz képest nyitott és rugalmas szövegtervezeteket eredményezett. A Ptk. ideológiai háttereként jelentkező tulajdoni szemlélet a *szabályozás alapvető szerkezetét nem érintette*, a szabályozás szintjén csupán néhány – azóta többségében már hatályon kívül helyezett – rendelkezésben jelent meg. A Ptk. dologi jogi szabályainak megalkotása során ezért *nem volt szükség átfogó*, a szabályozás alapjait érintő *reformra*. A szabályozás változásai elsősorban a gyakorlati igényekhez való jobb igazodást célozták. A szabályozás központi rendező elve a magyar jogban is – hasonlóan a kontinentális jogrendszerekhez – a *tulajdonjog absztrakt* felfogása. Az absztrakt tulajdonjogi felfogás a tulajdonjog részjogosítványainak az oszthatatlanságában jelenik meg: egy dolgon mindig *csak egy tulajdonjog* áll fenn, a dologra vonatkozó összes többi dologi jog csak *idegen dologbeli jog* lehet. A tulajdonjog több személyt csak közös tulajdon formájában illelhet meg, közös tulajdon esetében azonban a rész-

⁴⁷ 3:4. § (2) és (3).

jogosítványok nem válnak külön, azok mindegyike azonos módon illeti meg valamennyi tulajdonostársat. Ennek a felfogásnak köszönhető a tulajdon „rugalmassága” is, amely a dolgon fennálló idegen dologbeli jogokat időlegesnek tekinti azzal, hogy bár a tulajdonos valamennyi nevesíthető tulajdonosi részjogosítványában korlátozható, azok megszűntével tulajdona visszanyeri eredeti korlátlanágát, a tulajdon lényegén a részjogosítványok korlátozottsága vagy hiánya nem változtat. A tulajdonjog nem kezelhető pusztán részjogosítványok összességéként, még akkor sem, ha a részjogosítványok taxatív felsorolhatatlanok, hiszen a tulajdonjog az összes – elméletileg bizonytalanságosnak tekinthető – részjogosítvány gyakorlásának átengedése esetén is fennmarad: *a tulajdon akkor is változatlanul fennáll, ha a jogosítványok „doboza” üres.*⁴⁸ A Ptk. tulajdonjogra és idegen dologbeli jogokra épülő szabályozási struktúrája nem hozott változást a magyar jogba, és nem változott az idegen dologbeli jogok köre sem.

Jelentős változás a dologi hitelbiztosítékok rendszerében következett be. A dologi hitelbiztosítékok szabályozása az ezzel kapcsolatos gazdasági-gyakorlati igények folytán az új szabályozás különösen érzékeny pontja. A hitelbiztosítékok köre olyan jogterület, ahol a jogalkotói koncepció és a valóság között nagy az eltérés. Kialakulnak ugyanis olyan biztosítéki formák is, amelyek formálisan törvényileg szabályozott jogintézményekhez kötődnek ugyan, tartalmilag azonban jelentősen eltérnek az alkalmazott jogintézmények mögött fekvő jogalkotói elképzelésektől, eltávolodva ezzel a törvényi koncepcióhoz kötődő jogpolitikai céloktól is.⁴⁹ Ez a jogalkalmazást és a jogalkotást is reakcióra készíti; mind a kettő ugyanazzal a kérdéssel szembesül, nevezetesen, hogy mennyiben nyisson utat a gyakorlatban megnyilvánuló törekvéseknek, és ehhez milyen eszközöket alkalmazzon. A jogalkotás részéről lehetséges reakció egyes, a gyakorlatban elterjedt biztosítéki konstrukciók megtiltása (például az új holland polgári törvénykönyv kifejezetten eltörölte a *bewindet*, ami a biztosítéki tulajdon tradicionális holland jogintézménye volt), vagy azoknak a problémáknak az orvoslása, amelyekre az adott konstrukciót a gyakorlatban alkalmazni kezdték (ebből a megfontolásból vezették be a magyar jogban az ingó jelzálogjogot). *A biztosítéki célú tulajdonátruházás a magyar hitelezési gyakorlatban is elterjedt atipikus hitelbiztosítékká vált.* A biztosítéki célú tulajdonátruházás célja, hogy a hitelező számára a zálogjognál mint korlátolt dologi jognál kedvezőbb biztosítékot – a biztosíték tárgya feletti tulajdonjogot – biztosítson. A követelés kiegyenlítésével a hitelező a biztosítéki tárgy tulajdonjogát köteles visszaruházni az adósra. Ha az adós nem fizeti meg tartozását, a tulajdonjog a hitelezőre marad. A biztosítéki tulajdonátruházást a német jogban eredetileg az az igény hívta életre – és éppen ezért az ingók körében –, hogy lehessen olyan módon is ingó biztosítékot nyújtani, hogy az ingó dolog birtoka ne a zálogjogosulthoz kerüljön, hanem a zálogkötelezettnél maradván a termelési folyamatba bekapcsolva segítse a záloggal biztosított kölcsön visszafizetését.⁵⁰ Az adós eladó

⁴⁸ John Henry MERRYMAN: „Ownership and Estate. Variations on a Theme by Lawson” *Tulane Law Review* 1974. 916–945, 927.

⁴⁹ Wolfgang WIEGAND: „Kreditsicherung und Rechtsdogmatik” in Eugen BUCHER – Peter SCLADIN (szerk.): *Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979* (Bern – Stuttgart: Paul Haupt 1979) 238–308, 283.

⁵⁰ Hans-Jürgen LWOWSKI (szerk.): *Das Recht der Kreditsicherung* (Berlin: Erich Schmidt 82000) 528, 449.

és a hitelező vevő között csak kötelmi jogi (szerződéses) kapcsolat van, a tulajdonjog a maga teljes egészében száll át a hitelezőre: a *biztosítéki tulajdonátruházás önálló, nem járulékos jog*.

A biztosítéki célú (fiduciárius) tulajdonátruházás *alapkérdése az érvényességének elismerése vagy megtagadása*.⁵¹ A biztosítéki célú tulajdonátruházásokhoz kapcsolódó sajátosság, vagyis a *tipikus jogi keretek alkalmazása atipikus célokra*, nemcsak ezen ügyletek érvényességét kérdőjelezi meg, hanem általánosan veti fel azt az aggályt is, hogy ezek érvényességének az elismerése erodálja a dologi jogok zártkörűségének elvét. Joggal merül fel ugyanis a kérdés, hogy ezek az ügyletek nem irányulnak-e valójában a hitelbiztosítéki szabályozás rendelkezéseinek megkerülésére. Jogpolitikai szempontból pedig nyilvánvaló, hogy a fiduciárius ügyletek nagyobb biztosítékot nyújtanak a hitelező számára, mint ami az ő érdekeinek védelméhez szükséges volna.⁵² A legnagyobb nehézséget az okozza, hogy a biztosítéki célú tulajdonátruházást nem volna helyes önmagában, a (tartalmilag) alapul fekvő vagy abban benne rejlő kölcsönügylettől függetlenül értékelni, ugyanakkor a biztosítéki célú tulajdonátruházás nem járulékos természetű, így a kölcsönügylet nem alapügylete (nem *causa*-ja) a biztosítéki célú tulajdonátruházásnak.⁵³

A biztosítéki célú tulajdonátruházás kapcsán a Ptk. előkészítése során kialakult viták⁵⁴ egyrészt világossá tették, hogy a jog belső logikájából nem vezethető le megnyugtató válasz a biztosítéki célú tulajdonátruházások érvényességére. Másrészt pedig azt, hogy ha a zálogjogi szabályozás alapja és középpontja a *lex commissoria* tilalma marad, kizárva a zálogjogosult tulajdonszerzését a kielégítési jog megnyílta előtt kötött megállapodás alapján, a biztosítéki célú tulajdonátruházás – amely éppen ezt nyújtja a hitelező számára – ezzel összeegyeztethetetlen. Így jogpolitikai döntést igényelt a biztosítéki célú tulajdonátruházás megengedhetősége. Ennek eredményeként a Ptk. semmisnek minősíti – törvényi kivételek lehetőségének fenntartása mellett – a biztosítéki célú tulajdonátruházást, vételi jogot és engedményezést.⁵⁵

A zálogjogi szabályozás lényeges változásai egyszerűbb szerkezetet hoztak, törekedve az „eltűnő” zálogfajták előnyeinek a megtartására. A szabályozás a lehető legnagyobb szabadságot biztosítja a felek számára mind a zálogtárgy⁵⁶, mind a zálog-

⁵¹ SZABADOS István: „Zulässigkeit echter fiduziarischer Rechtsgeschäfte nach ungarischem Privatrecht” *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 2003/3. 75–83, 75.

⁵² Wolfgang WIEGAND: „Fiduziarische Sicherungsgeschäfte” *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 1980/116. 537–567, 542, 549, 565.

⁵³ ROLF SERICK: *Eigentumsvorbehalt und Sicherungsübereignung (Neue Rechtsentwicklungen)* (Heidelberg: Recht und Wirtschaft²1993) 33.

⁵⁴ SZABÓ Gábor Zoltán: „Lizingszerződéssel kapcsolatos problémák a lízingbe vevő szempontjából” *Gazdaság és Jog* 1998/3. 13–14; uő.: „A visszavásárlási joggal kombinált adásvételi szerződésről” *Gazdaság és Jog* 1998/10. 14–17; GÁRDOS István: „A biztosítéki célú tulajdonátruházásról” *Gazdaság és Jog* 1998/6. 18–21; GÁRDOS István – GÁRDOS Péter: „Van-e a fiduciárius biztosítékoknak helyük a magyar jogban? Vitacikk” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/1-2. 33–47; GÁRDOS István – GÁRDOS Péter: „Ismét a fiduciárius biztosítékokról” *Gazdaság és Jog* 2005/3. 13–18; LAJER Zsolt – LESZKOVEN László: „A bizalmi (fiduciárius) biztosítékokról” *Polgári Jogi Kodifikáció* 2004/1-2. 23–33.

⁵⁵ 6:99. §.

⁵⁶ 5:101. §.

joggal biztosítható követelések⁵⁷ meghatározása során. A vagyont terhelő zálogjogot kiváltja a zálogtárgyak körülírással való meghatározásának lehetősége,⁵⁸ az önálló zálogjog elsődleges előnyét, az alapul fekvő követeléstől független átruházhatóságot pedig a különvált zálogjog⁵⁹ hivatott biztosítani. A keretbiztosítéki zálogjog nevesítését az tette feleslegessé, hogy a zálogjoggal biztosított követelés gyakorlatilag bármilyen módon, így a jogviszonyra utalással is meghatározható és a szabályozás nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy a felek felső összeghatárban állapodjanak meg. A szabad és ingyenes hozzáférésüként tételezett hitelbiztosítéki nyilvántartás⁶⁰ működőképessége attól függ, hogy az erre vonatkozó külön szabályozás mennyire képes megvalósítani az új Ptk. szabályai által tükrözött koncepciót. Ennek különösen azért van nagy súlya, mert a Ptk. szabályai a legfontosabb kereskedelmi hitelbiztosíték, a tulajdonjog-fenntartás esetén is elvárják a nyilvántartásba való bejegyzést.⁶¹ Ha a hitelbiztosítéki nyilvántartás nem egyszerű, gyors és költségmentes hozzáférésű rendszerként valósul meg, az a tulajdonjog-fenntartást a kereskedelmi viszonyokban alkalmazhatatlanná teszi, ami nemzetgazdasági szinten is komoly versenyhátrányt jelent.

10. KÖTELMELI JOG – SZERZŐDÉSEK

A szerződési jogi szabályok újragondolásán több hatás is megmutatkozik. Az egyik érzékelhető cél a bírói gyakorlat jogszabályi szintre emelt megfogalmazása, egy másik pedig a törekvés nemzetközi jogegységesítési termékek (Bécsi Vételi Egyezmény, Európai Szerződési Alapelvek, *Draft Common Frame of Reference*) eredményeinek átvételére. A szerződési jog szabályozásának egyik legkomolyabb és leghosszabbban ható változása a szerződésszegési szabályok újragondolása. A szerződésszegésért és a szerződésen kívüli kártérítési felelősségért való szabályok összekapcsolásán alapuló egységes rendszert a Ptk. szigorú felelősségen és előreláthatósági korláton alapuló „*non-cumul*” rendszere váltotta fel. A Ptk. a szerződésszegésért való felelősséget csak nagyon szűk körben teszi kimenthetővé a kötelezett számára, ugyanakkor a következménykárokat tekintve a felelősséget a kötelezett által a szerződés megkötésének az időpontjában előrelátható károkra korlátozza. A Bécsi Vételi Egyezmény szerződésszegési szabályaira modellezett rendszer a Ptk-ban a szerződésszegésért való felelősség általános szabálya lett.⁶² A szerződésszegésért való és a szerződésen kívüli felelősség szétválasztását elsősorban az a rendszerbeli sajátosság indokolja, hogy bár mind a két helyzetben közös, hogy a kártérítés valamely kötelezettség megsértésének a következménye, szerződésszegés esetén a fél által önként vállalt kötelezettség váltja ki a felelősséget, míg szerződésen kívüli helyzetben a jog

⁵⁷ 5:97. §.

⁵⁸ 5:102. §.

⁵⁹ 5:100. §.

⁶⁰ 5. Könyv, XXV. fejezet.

⁶¹ 6:217. § (4).

⁶² Vékás Lajos: *Parerga – dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez* (Budapest: HVG-ORAC 2008) 210.

által tételezett kötelezettségé. Az önként vállalt kötelezettség megszegése két alapvető elemében tér el a törvény által tételezettől. Az egyik ilyen sajátosság, hogy a fél feltételezett megfontolás és mérlegelés eredményeként a kötelezettségvállalásért cserébe kapott előny reményében maga döntött így, ezért az ígélet nem teljesítésének számonkérése szigorúbb lehet. A másik pedig, hogy a kötelezettségvállalását beárazta, így a szerződés (az alku) megkötésekor nem ismert kockázatok számonkérése olyan következményt jelent, amely a beárazottság hiánya okán nem része az alkunak. Az önkéntes ígélet következményeit a Ptk. csak szűk körű kimentés mellett, szigorú felelősséggel teszi számonkérhetővé a jogosult számára: a kötelezett csak akkor mentesül a szerződésszegésért való felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.⁶³ A felelősség korlátozása a következménykárok esetében a szerződéskötés időpontjában előrelátható kockázatokra információs igényt generál: ha a jogosult nem tájékoztatja a kötelezettet a teljesítés elmaradásához fűződő különleges érdekéről vagy szokatlan kockázatokról, a szerződésszegő fél ezekért felelősséggel csak szándékos szerződésszegés esetén tartozik.⁶⁴

A *szerződésszegés szándékosságának* megállapíthatósága várhatóan komoly kihívást jelent majd a gyakorlat számára, hiszen a jogosult szempontjából kézenfekvő azzal érvelni, hogy a kötelezett tisztában volt a szerződéses kötelezettségével, így azt tudatos döntés eredményeként szeghette csak meg. A szándékosság és a gondatlanság elhatárolásának a *tesztje hiányzik* a hagyományos magánjogi gondolkodásból, amely elsősorban elvárások megfogalmazására és nem tudattartalom vizsgálatára épül. A jövőben az elmélet és a gyakorlat egyik feladata lesz ennek a gondolkodásnak a felépítése. A szerződésszegésért való és a szerződésen kívüli felelősség szétválasztása csak úgy lehet konzekvens, ha ehhez kapcsolódik az a szabály is, amely szerint a jogosult kártérítési igényét a kötelezettel szemben akkor is a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint érvényesítheti, ha a kár a kötelezett szerződésen kívül okozott károkért való felelősségét is megalapozza.⁶⁵ Az 1959-es Ptk. egységes felelősségi rendszerének előnye az volt, hogy elkerülhetővé tette azoknak az elhatárolási kérdéseknek a vizsgálatát, amelyeket ez a rendszer szükségesé tesz. A Ptk. alkalmazásában ugyanis minden kártérítési igény előkérdése lesz az, hogy a felek között jött-e létre szerződés, a szerződés érvényes-e, továbbá hogy a károkozó magatartás a szerződésben foglalt vagy implikált kötelezettségek megsértésének következménye-e. Ilyen esetben ugyanis a szerződésszegésért való felelősség szigorú kimentésen alapuló, de gondatlanság esetén korlátozott helytállást eredményező rendszere érvényesül. Valószínűleg hosszabb időre lesz szükség ahhoz is, hogy az ezzel járó *kockázattelepítés* a laikus szerződő felek számára is világos legyen.

⁶³ 6:142. §.

⁶⁴ 6:143. §.

⁶⁵ 6:145. §.

11. KÖTELMI JOG – KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG

Az 1959-es Ptk. megalkotását megelőző időszakban a polgári jogi felelősségnek két kompetitív rendszerét dolgozta ki Marton Géza⁶⁶ és Eörsi Gyula.⁶⁷ Míg Eörsi rendszere a hagyományos megközelítést tükrözte, Marton Géza többemű értékelésen alapuló rugalmas rendszert tételezett, amely a felelősséget megalapozó és korlátozó elemekre épült. Az 1959-es Ptk. Eörsi Gyula rendszerét követte és ezen nem változtattott az új Ptk. sem. A polgári jogi felelősség szabályai és rendszere lényegében azonos maradt a korábbival, azzal azonban, hogy a sérelemdíj bevezetésével a nem vagyoni kártérítés a rendszerből kiesett. Hogy ez a megoldás hosszú távon sikeres lesz-e, elsősorban attól függ, hogy mennyiben igazolódik az a tétel, miszerint a nem vagyoni kártérítés csak személyiségi jogok megsértéséhez kapcsolódhat. Ha ez a tétel nem bizonyul igaznak, elkerülhetetlen lesz a személyiségi jogok inflálódása, vagy a nem vagyoni kártérítéshez való visszatérés, akár a sérelemdíj mellett. Az utazási élmények elmaradásáért megítélendő nem vagyoni kártérítés (sérelemdíj)⁶⁸ már eleve törés ezen a rendszeren. Bár hosszabb ideje erős igény mutatkozik az állam kártérítési felelősségének a jogalkotással okozott károkért való megállapíthatóságára is, erre a Ptk. végül nem adott választ. Ez annyiban mindenképpen logikus, hogy a jogalkotás magánjogi jogviszonyt nem keletkeztethet az állam és az egyén között, ugyanakkor a kérdés nyitottsága az állam kártérítési felelősségén való gondolkodást ezekben a helyzetekben is a polgári jogi kártérítési felelősségre viszi vissza.

A kártérítési jog a magyar jogban is olyan rugalmas rendszerként működik, amely a társadalmi értékelés egyes elemeit a rendkívül absztrakt módon meghatározott kártérítési előfeltételek értelmezésén keresztül közvetíti. A kártérítési felelősség feltételei egymással jelentős átfedést mutatnak; így a felróhatóság és a jogellenesség szükségképpen egymást átfedő kategóriákat képeznek, miközben az okozati összefüggés megállapítása is a preventív hatás lehetőségeinek a keretei között értelmes. A szabályozás a kártérítési jogban csak erős korlátokkal alkalmas a jog formálására: ez szükségképpen a joggyakorlat feladata. A kártérítési felelősség a kártelepítésnek csak az egyik, és nem is feltétlenül a leghatékonyabb módja. Társadalmi szinten előtérbe kell, hogy kerüljenek a polgári jogi felelősség alternatíváit jelentő kártelepítési megoldások, így különösen annak vizsgálata, hogy a biztosítás mennyiben lehet a polgári jogi felelősség alternatívája.

12. ÖRÖKLÉSI JOG

Az öröklési jog társadalmilag az egyik leginkább érzékeny jogterület. A Ptk. tervezete az öröklési jogi szabályokon eredetileg csak a gyakorlat tapasztalatai és a társadalmi elvárások, továbbá a társadalmi realitás követelményeinek való megfelelés érdeké-

⁶⁶ MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség* (Budapest: Triorg 1993).

⁶⁷ EÖRSI Gyula: *A jogi felelősség alapproblémái – a polgári jogi felelősség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1961).

⁶⁸ *Simone Leitner v. TUI Deutschland GmbH & Co. KG.*, Judgment 12 March 2002, in case C-168/00. BH 1998. 278.

ben változott volna, amelyet azonban a parlamenti szakaszban további szabályokkal korrigáltak. Ez utóbbi erős szakirodalmi kritikát váltott ki.⁶⁹ A gyakorlati és társadalmi tapasztalatoknak való megfelelést tükrözte az özvegyi jog szűkebb körre való korlátozása, amely megoldotta a társasági részesedéseken, értékpapírokon, készpénzen és más különös, a haszonélvezeti jog szempontjából nehezen kezelhető javakon keletkező haszonélvezettel kapcsolatos problémákat. Az utóörökös-nevezés lehetőségének korlátozott bevezetése⁷⁰ pedig kifejezetten a konzisztens szabályozást és a társadalmi igényeknek való megfelelést szolgálta.

13. A PTK. MÓDOSÍTÁSA

Bár az új Ptk. kapcsán erős várakozás volt a kódex stabilitása, már 2016 elején megkezdődött a munka a kódex felülvizsgálatára és egyes szabályozási elemeinek a módosítására. A tervezett módosítás két erősebb csapásiránya a jogi személyekre vonatkozó szabályok, továbbá a zálogjogi szabályozás módosítása.⁷¹ A jogi személyekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata az eltérést engedő szabályok körének jelentős szűkítését irányozza elő, amely – a hasonló korábbi társasági jogi szabályozások tapasztalatai alapján – a gyakorlatot várhatóan ismét abba az irányba tolja, hogy a társaságok tagjai és alapítói szindikátusi szerződésekben szabályozzák az egymással szembeni jogaikat és kötelezettségeiket. A zálogjogi szabályozás elsősorban az önálló zálogjog korlátozott visszavezetését és a hitelbiztosítéki nyilvántartás közhitelességének a kimondását irányozza, összességében ugyanakkor az egész zálogjogi szabályozás felülírását jelenti. A Ptk. módosítása a jogalkotó részéről kockázatos lépés, amennyiben gyakorlati tapasztalatok még nagyon korlátozottan állnak rendelkezésre és a törvény konzisztenciája is könnyen lazulhat.

14. ÖSSZEGZŐ ÉRTÉKELÉS

A Ptk. hatálybalépése óta eltelt két év nem bizonyult elegendő időnek ahhoz, hogy jelentős mértékű elemezhető tapasztalat halmozódjon fel a jogalkalmazásban. A hazai jogász szakmai közösség még a tanulás fázisában van. A jogalkotásnak is maradt adóssága. Így például a lakás- és helyiségbérleti viszonyok piacgazdasági környezetet tételező szabályozása, vagy az állam kártérítési felelősségének rendszerezett és tudatos szabályozása továbbra is a jogalkotás sürgető feladatai közé tartoznak. A Ptk. nem hozott drámai változást a magyar polgári jogba, ugyanakkor egyes megoldásainak a gyakorlati alkalmazása kapcsán számos a nyitott kérdés, így óriási a szerepük a folyamatos szakmai vitáknak, mint ahogyan a jogalkotó felelőssége az is, hogy a Ptk. által nyitva hagyott kérdéseket a megfelelő szempontok szerint lezárja.

⁶⁹ Vékás Lajos: „Bírálat és jobbitó észrevételek az új Ptk. Törvényjavaslatához (a zárószavazás előtt)” *Magyar Jog* 2013/1. 1.

⁷⁰ 7:28. § (3).

⁷¹ Lásd jogaszvilag.hu/rovatok/napi/tezisek-a-polgari-torvenykonnyrol-szolo-2013-evi-v-torveny-felulvizsgalatahoz.

AZ ÚJ BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYV*

A magyar jogrendszer állapotát felmérő kutatási projekt keretében arra kaptam felkérést, hogy egy tanulmányban mutassam be új büntetőkódexünket, azaz a 2012. évi C. tv.-t (továbbiakban: Btk.). A feldolgozásnak – a „Szabályozások” alcsoportba tartozó más tanulmányokhoz hasonlóan – anyagi büntetőjogunk „változásaira” kell koncentrálnia, így a magyar büntetőjog állapotát nem pillanatképként, hanem a változások (egyik) krónikásaként vázolom fel. Ezzel természetesen számos olyan alapvető vagy vitatott jogintézmény az elemzés hatókörén kívül marad, amelyeket tekintve az utóbbi időszakban egyáltalán nem történt változás, ilyen például a részesség büntetési tétele,¹ az ún. tényleges életfogytiglani szabadságvesztés,² illetve az életveszélyt okozó testi sértés³ tényállása. Ez azért érdemel említést, mert ezek jól – sokszor egyébként az általam vizsgált változásoknál jobban is – mutatják a magyar büntetőjog állapotát (azaz a mögöttes jogpolitikai törekvéseket vagy a büntetőtörvény nemzetközi és alkotmányos korlátainak áthágását).

A kutatás koncepciója alapján az elemzésnek a változások közül a tartalmiakra kell koncentrálnia, amelyek ellentétéként a formaiakat jelölhetjük meg. A megkülönböztetés a szakirodalomban is ismert,⁴ szükséges azonban annak meghatározása, hogy a tanulmány vonatkozásában mi képezi a két kategória elkülönítésének alapját. Tartalmi az a változás, ami érinti a büntethetőséget, a szankcionálás mértékét, illetve a bizonyíthatóságot. Ezzel szemben pusztán formai változások körébe sorolom be, ami csak a kódex szerkezetét, a rendelkezések sorrendjét, illetve az egyes cselekmények minősítését érinti (ha a büntetési tételt nem). Tanulmányomban elsősorban a tartalmi változásokra helyezem a hangsúlyt, de az új kódex jellegére⁵ tekintettel nem hagyhatom

* Lezárva: 2015. november 30. Köszönettel tartozom Tóth Mihálynak, Szomora Zsoltnak, Ambrus Istvánnak és Gál Andornak a tanulmány kéziratára tett hasznos és segítő észrevételeikért.

¹ Vö. pl. MÉSZÁROS Ádám: „A részesség járulékoságának és a részesek büntetésének törvényi szabályozásáról de lege ferenda” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2003/4. 28–33.

² Vö. pl. NAGY Ferenc: „Gondolatok az életfogytig tartó szabadságvesztésről” *Magyar Jog* 2013/5. 265–271.

³ Vö. pl. KÓHALMI László: „Egy problémás szabályozási örökség az új anyagi büntetőkódexben: az életveszélyt okozó testi sértés” *Debreceni Jogi Műhely* 2013/3. 47–78.

⁴ VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2002) 344–345.

⁵ Vö. 1.1. cím.

figyelman kívül a formai változásokat sem. Különösen azért nem, mert azok sokszor lényegesek lehetnek a tartalmi kérdések megítélésénél is.⁶

Az „utóbbi évekbeli változások” bemutatását – a szervezők által megadott címmel összhangban – a Btk.-ra koncentrálok. Ez a szűkítés részben magától értetődő, hiszen mi lehetne az utóbbi évek büntetőjogában nagyobb változás, mint egy új büntetőkódex megalkotása, illetve hatálybalépése. A „tételes jog fejlődésében [ugyanis] szívesen teszik meg korszakváltónak a kódexek megszületését”.⁷ Másrészt azonban ez a témameghatározás kirekeszti a tanulmányomból azokat a változásokat, amelyek a korábbi kódex utolsó időszakában következtek be. Ezek közül kiemelését érdemel: 1) a *2009. évi LXXX. tv.*, amely bevezette a megelőző jogos védelmet, eltörölte a korábban a Legfelsőbb Bíróság által megkövetelt kitérés kötelezettséget, kodifikálta a közvetett tettességet, szigorúbb szabályozást vezetett be az erőszakos többszörös visszaesőkkel szemben, kiterjesztette azon szabadságvesztések körét, amelyek végrehajtásában felfüggeszthetők; 2) a *2010. évi LVI. tv.*, amely újra bevezette a középmerítéket, illetve a halmazati büntetés különös szabályait három személy elleni erőszakos bűncselekmény elkövetése esetén (a „három csapás” egyik változata). Ezek a változások összességükben legalább akkora volumenűek voltak, mint a Btk. hatálybalépése, illetve sokszor jobban jellemzik büntetőjogunk jogpolitikai alapjait, illetve alkotmányos határainak átlépését (lásd például a „három csapás” halmazati büntetéssel kapcsolatos szabályait).⁸ Másrészt viszonyítási alapként sem hagyhatók figyelman kívül a Btk. változásainak értékelésénél, hiszen a Btk. ezekre épülő,⁹ illetve ezekkel ellentétes szabályozást is tartalmaz.¹⁰

1. AZ ÚJ KÓDEX MEGALKOTÁSA

1.1. AZ ÚJ KÓDEX INDOKOLTSÁGA

A megalkotásánál uralkodó jogelméleti koncepció alapján az 1978. évi Btk. szavatossági ideje húsz év volt,¹¹ így azt feltehetően akkor is új kódex váltotta volna fel, ha a szocialista gazdasági, társadalmi és politikai rendszer megmarad Magyarországon.

A javaslat indoklása műfajából adódóan nyilvánvalóan szükségesnek tartja az új kódex megalkotását, a jogirodalom véleménye azonban megoszlik erről. Egyesek szerint „egy átfogó novelláris módosítás elég lett volna”,¹² míg mások szerint a problémák azzal nem lettek volna orvosolhatók, hanem egy új kódex megalkotására volt szük-

⁶ Vö. 2.2.1. címben a feltételes szabadságra bocsátás kapcsán.

⁷ GYÖRGYI Kálmán: *Büntetések és intézkedések* (Budapest: KJK 1984) 10.

⁸ Pl. 23/2014. (VII. 15.) AB hat. („három csapás”).

⁹ Vö. 1.2. cím.

¹⁰ Vö. 4.6. és 4.8. cím.

¹¹ SZABÓ Imre: „Jogfejlődésünk tendenciája és problémái” *Jogtudományi Közlöny* 1973. 557–563. alapján GYÖRGYI (7. l.) 10.

¹² GELLÉR Balázs: „Büntetés-kiszabás Magyarországon negyedik Büntető Törvénykönyvében” *Jogtudományi Közlöny* 2015/2. 78.

ség.¹³ Tekintsük át, hogy milyen tényezőkkel kívánta az előterjesztő az új kódex megalkotásának szükségességét alátámasztani.

1.1.1. A KORÁBBI KÓDEX HIBÁINAK KORREKCIÓJA

A Btk. javaslatának indokolása szerint az 1978. évi Btk. „hatálybalépése óta több mint száz alkalommal módosult, ebből a jogalkotó az elmúlt három évtizedben több mint kilencven alkalommal (tehát évente átlagosan többször is) módosította”.¹⁴ Az 1978. évi kódexet tehát évente három módosítás érintette, a rendszerváltás utáni időszakban pedig évente négy. Önmagában azonban nem a módosítások száma vagy gyakorisága indukálhatta (indokolhatta) egy új kódex megalkotását. Jól látszik ez visszatekintve abból is, hogy megalkotása óta maga a Btk. is legalább 18 alkalommal módosult, ami évente átlagosan 9 alkalom. Mégsem állítja senki, hogy 2015-ben pusztán erre figyelemmel aktuális lenne egy új büntetőkódex megalkotása.

Az indokolás szerint „a rendszerváltás óta a különböző kormányzatok eltérő büntetőpolitikai irányvonalat követve alakították át – sokszor egymásnak ellentmondva – a büntetőjogi rendelkezéseket, így a módosítások a törvény eredeti rendszerét mára jelentősen átfomálták”.¹⁵

Az indokolás fenti következtetése erősen vitatható. A rendszerváltás utáni módosítások jelentős része ugyanis politikailag semleges volt (azokat más jogszabályok változása, illetve nemzetközi kötelezettség indukálta). Ez már csak abból is látható, hogy a korábbi kódex módosításai évente egyszer (többször) és nem négyévente (nyolcévente) jelentkeztek. Voltak természetesen a kormányváltáshoz kapcsolódó politikailag megosztó módosító törvények is, így az *1998. évi LXXXVII. tv.*-t 210 igen 125 nem szavazattal,¹⁶ míg a *2003. évi II. tv.*-t 195 igen, 179 nem szavazattal fogadták el.¹⁷ Azonban még e jogszabályok módosításainak egy része is politikailag semleges volt.¹⁸

A politikailag (büntetőpolitikailag) érzékeny kérdések szabályozása pedig sok esetben nem volt alkalmas a kódex rendszerének megbontására. A kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményeknél az elterelés szabályai politikailag (büntetőpolitikailag) érzékenyek (és természetesen nagy gyakorlati jelentőségük is van), de ennek módosításai¹⁹ a kódex rendszerét nem is érintették. A politikailag érzékeny kérdések szabályozása pedig sok esetben azért nem okozott rendszertani törést, mert az egymásnak ellentmondó szabályok nem voltak egy időben hatályban. Így amennyiben a közép-mértékű büntetésre vonatkozó szabály 1998-as beiktatása²⁰ megbontotta a kódex rendszerét (részemről még ezt is kétlem), akkor ezt az erre vonatkozó szabályozás 2003-as eltörlése teljesen helyrehozta.²¹

¹³ MISKOLCZI Barna: „Kodifikátori gondolatok az új Btk. Különös részéről de lege lata és de lege ferenda” *Jogtudományi Közlöny* 2015/5. 281–291, 282.

¹⁴ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

¹⁵ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

¹⁶ T/250. sz. javaslat – A büntető jogszabályok módosításáról.

¹⁷ T/1218 sz. javaslat – A büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes tv.-ek módosításáról.

¹⁸ Így pl. a külföldi ítélet érvényének újraszabályozása *1998. évi LXXXVII. tv.* 1. §.

¹⁹ *1998. évi LXXXVII. tv.* 63. §, *2003. évi II. tv.* 21. §.

²⁰ *1998. évi LXXXVII. tv.* 18. §.

²¹ *2003. évi II. tv.* 88. § (1) bek. e) pont.

A nagyszámú módosítás természetesen – más körülményekre tekintettel – alkalmas lehet a törvénykönyv egységének megbontására. Ez azonban az előbbieket szerint meggyőzőbb indokolást igényelt volna az új kódex előkészítői részéről. Ebben a körben az indokolás utalhatott volna például a különböző tényállások büntetési tételeinek „szétcsúszására”,²² ami az 1978. évi Btk. különböző módosításainak eredményeként valóban érezhető volt (és a kódex adott időpontban hatályos szövegében is tükröződött).

A Btk. javaslatának indokolása szerint „azokat a problémákat [...], amelyek a számos módosítás folytán a törvénykönyv egységének megbontásából fakadnak, végső soron csak egy új kódex tudja megoldani”.²³ A miniszteri indoklás itt azért nem tekinthető meggyőzőnek, mert az egyensúlyát veszített rendszer stabilizálása inkább egy novelláris módosítást igényelt volna. Egy új kódex megalkotására viszont inkább egy gyökeresen új szisztéma megalkotásának igénye szolgáltatott volna megfelelő indokot.

1.1.2. TÁRSADALMI VÁLTOZÁSOK?

Az új büntetőkódex megalkotása már a rendszerváltás idején is szükséges (egyes vélemények szerint elkerülhetetlen) lett volna,²⁴ de arra különböző okok miatt nem akkor került sor. A megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyokhoz különböző módosító törvények igazították hozzá az 1978. évi büntetőkódexet,²⁵ elsősorban olyan területeken, amelyeket a rendszerváltás erősebben érintett (ilyen például az állam elleni vagy az indokolásban is kiemelt gazdasági bűncselekmények²⁶ szabályozása). Éppen ezek a módosítások voltak azok, amelyek nemcsak nem akadályozták, hogy az 1978. évi Btk. „megfelelő jogi védelmet biztosítson alapvető értékeinknek”,²⁷ hanem annak nélkülözhetetlen előfeltételét képezték.

A Btk. megalkotásának paradox módon van egy olyan újdonsága, amely – ha közvetetten is, de – a rendszerváltáshoz, pontosabban az akkor kezdődő (és sajátos módon azóta is folyamatban lévő) igazságtételi folyamathoz köthető. A Btk. ugyanis már kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmények” esetén nem képezi a büntetőjogi felelősségre vonás feltételét, hogy a cselekményt a magyar törvény az elkövetés idején büntetni rendelje.²⁸ Az újdonság azonban nem büntetőjogunkban, hanem csak a büntetőjog-szabály szövegében jelentkezik,²⁹ mivel a vonatkozó jogtétel korábban már megjelent az 53/1993. (X. 13.) AB határozatban, illetve az *Alaptörvény* XXVIII. cikk (5) bekezdésében.

²² MISKOLCZI (13. l.) 282.

²³ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

²⁴ CSOMÓS Tamás: „Az új Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései a gyakorló jogász szemével” *Magyar Jog* 2014/1. 32.

²⁵ Ebben a vonatkozásban összefoglalóan lásd NAGY Ferenc: „A magyar büntető anyagi jog (át)alakulása a rendszerváltás óta” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005* I. köt. (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007), 431–463.

²⁶ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

²⁷ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

²⁸ Btk. I. § (1) bek.

²⁹ Ezek elkülönítésére lásd WIENER A. Imre: *Elméleti alapok a büntetőtörvény általános része kodifikálásához* (Budapest: MTA JTI 2000) 9.

Arra azonban van példa, hogy a rendszerváltást követően bekövetkezett kisebb volumenű társadalmi változások hatása a Btk. újdonságaiban csapódjon le. Ilyen például: a katonai bűncselekmények vonatkozásában több bűncselekmény büntetési tételeinek enyhítése, amelynek magyarázataként az szolgált, hogy „a súlyos büntetési tételek további fenntartása önkéntes haderő esetében, illetve a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó fegyveres rendészeti szervek hivatásos állománya vonatkozásában békeidőben szükségtelenek”, hanem csak „háború vagy az állam biztonságát veszélyeztető vészhelyzet esetén [...] indokoltak”.³⁰

Külön is elemezzük a társadalmi változások kihatását a büntethetőségi korhatár leszállítása kapcsán.³¹

1.1.3. ÚJ BÜNTETŐPOLITIKAI KONCEPCIÓ?

A Btk. javaslatának indokolása idézi a Nemzeti Együttműködés Programját (továbbiakban: NEP), amely szerint „a Jogszabály szigora, a büntetési tételek növelése, az életfogytig tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma”. Ezt követően kilátásba helyezi, hogy „ebből következően [...] szigorú törvények születnek, amelyek minden jogkövető állampolgárnak védelmet garantálnak, a bűnelkövetők számára azonban hatékony és visszatartó erejű büntetést helyeznek kilátásba”.³²

A NEP azonban szintén nem indokolja önmagában egy új kódex megalkotását, hiszen ilyen nem is irányoz elő. Abban ugyanis az szerepel, hogy: „a választások utáni első lépések egyikeként szigorítani fogjuk a büntető törvénykönyvet.”³³ Ezt pedig – amint már utaltunk rá – a *2010. évi LVI. tv.* már megtette, hiszen az olyan esetekre is lehetővé (kötelezővé) tette az életfogytiglani szabadságvesztés alkalmazását, amikor az elkövetett bűncselekményekre azt a különös rész nem írja elő.³⁴ Ezenfelül visszahozta a középmértékű büntetést, ami az előzmények³⁵ alapján méltán jellemezhető az akkor hatalomra jutott kormánypártok egyik kedvenc büntetőjogi jogintézményeként. Ehhez képest a Btk. hozhat (és hozott is) bizonyos további szigorítást,³⁶ de az előzményekhez képest ezek már önmagukban biztosan nem igényelték egy új kódex megalkotását.

1.1.4. RÉSZÖSSZEGZÉS

Álláspontom szerint sem a korábbi kódex módosításai, sem a társadalmi változások, sem egy új büntetőpolitika érvényre juttatása nem tette szükségessé egy új kódex megalkotását. Az azonban már nem zárható ki, hogy ezek együttese – legalábbis a

³⁰ A Btk. javaslatának Általános Indokolása IV/22. pont.

³¹ Vö. 4.4. cím.

³² A Nemzeti együttműködés Programja, 46, www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf.

³³ A Nemzeti együttműködés Programja, 46.

³⁴ Pl. 1978. évi Btk. 85. § (4) bek. (hk.) Vö. 23/2014. (VII. 15.) AB hat.

³⁵ 1998. évi LXXXVII. tv. 18. §.

³⁶ Vö. 2.2.2. cím.

jogalkotó értékelése szerint – elért egy kritikus tömeget, ami ezt már megfontolandóvá tette. Az új kódex formájában való jogalkotás azonban még így is inkább szimbolikus intézkedésnek tekinthető, nem pedig jogtechnikai kényszernek. Természetesen az új kódex mint forma ettől még alkalmas volt arra, hogy olyan változások katalizátorként funkcionáljon, amelyek talán egy novella előkészítése során elsikkadtak volna (ilyen volt például egy a korábbinál koherensebb szabályozás létrejötte³⁷).

1.2. A KODIFIKÁCIÓ FOLYAMATA

A kódex előkészítésére az első bizottság 2001. március 14-én alakult, de a negyedik Btk. születése elhúzódott, azon „közel másfél évtizeden keresztül legalább négy különböző összetételű kodifikációs bizottság bábáskodott”.³⁸

Az első időszakban a viták „időtartama, vagy intenzitása nem mindig állt arányban a konkrét eredménnyel. S mégis, ezek sokszor fontos és tartalmas szakmai eszmecserék voltak, egyes javaslatok elvetése is szűkítette a lehetséges megoldások körét”. Azonban „utólag visszatekintve a szuverén egyéniségekből álló testületek talán túl megfontoltan és toleránsan kezeltek akár bizonyos másodlagos kérdéseket is”.³⁹

Ezzel szemben „2010-től győzött az a felfogás, mely szerint az indokolatlanul széles fórumrendszer és a több szinten folyó, nehezen lezárható viták nehezíthetik és lassíthatják a bizonyos kérdésekben erőteljesen preferált központi akarat érvényesülését”.⁴⁰ Így a kodifikáció jelentősen felgyorsult, ennek összes előnyével és hátrányával. 2012 márciusában már „elkészült a törvényszöveg tervezete”, amelyet „egy mindössze néhány hetes »társadalmi egyeztetés« keretében most már bírák, ügyészek és az egyetemi oktatók is megismerhettek, véleményeztek is”.⁴¹ A törvény javaslatát 2012. április 27. napján nyújtották be, a jogszabályt 2012. június 25. napján fogadták el, 2012. július 13. napján hirdették ki, majd 2013. július 1. napján lépett hatályba.

A kodifikációtörténet egyik érdekes kérdése, hogy a végtermék miként viszonyul a korábbi koncepciókhoz. Egyesek szerint „az akkori koncepció [...] jelentős része a mostani végtermékben is visszaköszön”,⁴² míg mások szerint „az eredeti reformelgondolásoknak csak a töredéke került át a megalkotott jogszabályba”.⁴³ A vita eldöntéséhez mindenképpen alaposabb elemzés szükséges, mint amit e tanulmány keretei megengednek. Annak során mindenképpen figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a 2009. évi LXXX. tv.-t a Btk. addigi kodifikációjának eredményei közül szemezgetve állították össze a minisztériumban, így az első koncepciók számos eredménye már abban megjelent, így szorosan véve nem tekinthető a Btk. újdonságának.⁴⁴

³⁷ Vö. 2.2.1. cím.

³⁸ Tóth Mihály: „Az új Btk. bölcsőjénél” *Magyar jog* 2013/9. 525–534. Hasonlóan MISKOLCZI (13. lj.) 528.

³⁹ Tóth (38. lj.) 528.

⁴⁰ Tóth (38. lj.) 528.

⁴¹ Tóth (38. lj.) 528; VASKUTI András: „Az életkor és a fiatalokúakra vonatkozó rendelkezések az új Btk.-ban” *Jogtudományi Közlemény* 2015/3. 177.

⁴² Tóth (38. lj.) 527.

⁴³ CSOMÓS (24. lj.) 32.

⁴⁴ Vö. 2.1. cím.

A kodifikációtörténet másik értékelést igénylő kérdése a képviselői módosító indítványok szerepe. Tóth szerint „több mint 200 képviselői módosító indítvány ellenére az eredeti változatot minimális változtatásokkal” fogadták el.⁴⁵ Egyes kérdésekben azért képviselői módosító indítványok is formálták a Btk. szövegét, részben (például a hatósági rendelkezés elleni uszítás kapcsán) a helyes irányba,⁴⁶ részben – például a jogos védelem⁴⁷ vagy a büntethetőségi korhatárt⁴⁸ tekintve – komoly koherenciavárat okozva.

Tóth szerint a „törvény készítése során [...] feltűnően hiányoztak a változó rendelkezésekhez kapcsolódó hatástanulmányok, megalapozott prognózisok. Ezek birtokában meglehetősen sok más döntések születtek volna”.⁴⁹ Ezt az aspektust részleteiben is elemzés alá vesszük majd a büntethetőségi korhatár,⁵⁰ illetve a kényszergyógykezelés kapcsán.⁵¹

1.3. A KODIFIKÁCIÓ SZEREPLŐI

A kodifikációk jogszociológiai vizsgálatának egyik módszere annak elemzése, hogy a kodifikációs bizottságok résztvevői közül hányan kapcsolódnak az egyes hivatásrendekhez, az egyetemi-tudományos szférához vagy minisztériumi apparátushoz.⁵² Egyesek szerint a Btk. kapcsán a végső változat „előkészítés[é]ben a technokrácia és a központi operatív irányítás érvényesült”, illetve a „tervezet kidolgozásában az ügyészség szerepe túl-, a többi érintetté pedig aluldimenzionált volt”.⁵³ Mások szerint:

[...] a kódex [...] végleges szövegszerű javaslatát előkészítő és előzetesen megvitató bizottság [...] munkájában professzor már nem is vett részt, a felkért külsős szakemberek között bíró nem volt, a munkát [...] egy a minisztériumba berendelt felkészült ügyész irányította. [...] A néhány főből álló ambiciózus fiatal egyetemi oktatók valamennyi tagját egyetlen szál kötötte össze: kivétel nélkül valamennyien folytattak és folytatnak ügyvédi gyakorlatot.⁵⁴

A résztvevők foglalkozása alapján azonban egy kodifikációt igen nehéz pontosan megítélni, hiszen az egyeztetési folyamatban történő részvétel nem jelenti a szakmai javaslatok elfogadását.⁵⁵ Arról már nem is beszélve, hogy hazánkban az egyetemi

⁴⁵ Tóth (38. lj.) 528.

⁴⁶ Így pl. Vas Imre T/6958/164 sz. kapcsolódó módosító javaslata a hatósági rendelkezés elleni uszítás tényállása kapcsán.

⁴⁷ Vö. 4.3. cím.

⁴⁸ Vö. 4.4. cím.

⁴⁹ Tóth (38. lj.) 534. 25. lj.

⁵⁰ Vö. 4.4. cím.

⁵¹ Vö. 4.8. cím.

⁵² Pétervári Kinga: „A jogászai elit két útja: a jogalkotás és az egyetem. A Ptk. esete” *Magyar Jog* 2015/10. 609. A cikk e kérdést érintőlegesen a Btk. vonatkozásában is vizsgálja.

⁵³ Csomós (24. lj.) 33.

⁵⁴ Tóth (38. lj.) 528.

⁵⁵ Vö. 4.1. cím.

szféra egyáltalán nem egyértelműen határolódik el a többitől,⁵⁶ így például az egyetemi oktatók egy része ügyvéd, illetve ügyész (is).

2. AZ ÚJ KÓDEX JELLEMZÉSE

Természetesen az új kódexet a várakozásokhoz és a félelmekhez is lehet mérni, aminek tekintetében Tóth találoán állapítja meg, hogy „jobb törvény született, mint amilyentől tartottunk, de kevésbé jó ahhoz képest, amilyen talán lehetett volna”. Az új kódex „koncepcionálisnak minősíthető változásai elmaradtak a várakozástól, a nóvumok egy része pedig a jövőben alaposabban átgondolandó”.⁵⁷

Az új kódex jellemzésének másik magától értetődő útja és így a „szakirodalmi munkák kifogyhatatlan témája, hogy összehasonlítják” az 1978. évi és a hatályos Btk.-t,⁵⁸ azaz az előző joghelyzettel összevetve kívánják megragadni annak lényegét. Ilyen témában természetesen már az új kódex megalkotását követően született a gyakorlat igényeit kielégítő összehasonlító szövegtükör,⁵⁹ illetve számos összegző munka,⁶⁰ tematikus cikk,⁶¹ cikksorozat,⁶² tanulmánykötet⁶³ és monográfia is.⁶⁴

2.1. AZ ÚJDONSÁGOK MÉRTÉKE

A Btk. újdonságát nyilvánvalóan mennyiségi szemlélettel is meg lehet közelíteni, megvizsgálva, hogy az új kódex szövege mekkora részében azonos, hasonló vagy eltérő az előzőhöz képest. Így megállapítható, hogy

[...] huszonhat olyan külön alcímmel megnevezett tényállás van a [...] Btk.-ban, amelynek semmilyen előzménye nem volt a régiben, ennél nagyságrendekkel magasabb

⁵⁶ Utal erre PÉTERVÁRI (52. lj.) 609. is.

⁵⁷ TÓTH (38. lj.) 534.

⁵⁸ MISKOLCZI (13. lj.) 281.

⁵⁹ VASKÚTI András: *A Büntető Törvénykönyv 2012–1978* (Budapest: CompLex 2013) 731.

⁶⁰ Így pl. TÓTH (38. lj.); BÁRÁNDY Gergely – BÁRÁNDY Aliz: „Gondolatok az új Büntető Törvénykönyv elvi jelentőségű rendelkezéseiről” *Bűnügyi Szemle* 2013/3. 8.

⁶¹ Pl. CSOMÓS (24. lj.); SZOMORA Zsolt: „Megjegyzések az új Büntető Törvénykönyv nemi bűncselekményekről szóló XIX. Fejezetéhez” *Magyar Jog* 2013/11. 649–657; FRANCZIA Barbara: „Az ittas járművezetés jogalkalmazási dilemmái az új Btk. tükrében” *Jura* 2013/2. 51–56; VEREBICS János: „Az információs bűncselekmények és az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételének lehetősége az új Btk.-ban” *Gazdaság és Jog* 2013/2. 3–7; HOLLÁN Miklós: „A hivatali vesztegetés szabályozása az új Btk.-ban” *Iustum Aequum et Salutare* 2013/4. 141–168; HOLLÁN Miklós: „A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés az új büntető kódexben” *Miskolci Jogi Szemle* 2014/1; HOLLÁN Miklós: „A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés az új büntető kódexben” *Magyar Jog* 2014/2. 108–120.

⁶² Lásd pl. a *Jogtudományi Közlöny* 2014/11. számától kezdődően.

⁶³ Pl. MÉSZÁROS Ádám (szerk.): *Fiatal büntetőjogászok az új büntető törvénykönyvről* (Szeged: Magyar Jog- és Államtudományi Társaság 2014); HACK Péter: *Új büntető törvénykönyv. Hagyomány és megújulás a büntetőjogban* (Budapest: Bibó István Szakkollégium 2013).

⁶⁴ Pl. HOLLÁN Miklós: *Korrupciós bűncselekmények az új büntető kódexben* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 194.

a valamilyen előzménnyel rendelkező, de lényegét tekintve kisebb vagy nagyobb mértékben megváltozott törvényi tényállás.⁶⁵

Az egyes újdonságok gyakorlati kihatása azonban jelentős mértékben eltér egymástól, így a minőségi értékelés ebben a vonatkozásban sem mellőzhető. A Btk. javaslatának önértékelése szerint „úgy hoz jelentős változásokat, hogy nem jelent egyúttal teljes dogmatikai szakítást a[z 1978. évi] Btk.-val”.⁶⁶ Ezzel összhangban Tóth szerint „az új törvény valójában a korábbi Btk. mértéktartó és elkerülhetetlen korrekciója”. Az új kódexet „nem a minden áron való újítani akarás, nem a korábbi elvekkel és intézményekkel való görcsös szakítás kényszere jellemzi”.⁶⁷ Az újdonságokat tekintve tehát a Btk. az ilyen tipológiák közül inkább a „felhalmozódó jogváltozásokat összefoglaló”,⁶⁸ illetve a törvényi jog rendezésére (rendszerzésére) irányuló kodifikáció.⁶⁹

Az újdonságok mértékének meghatározásánál a Btk.-t azért sem mérhetjük egy átlagos kodifikációs produktumra irányadó mércével, mivel annak közvetlen előzményei (nevezetesen a 2009. évi LXXX., illetve a 2010. évi LVI. tv.) ebben a vonatkozásban „ellopták a műsört” a 2012-es jogalkotó elől. Erre figyelemmel egyébként nem véletlen az az értékelés sem, hogy a Btk.-t sok tekintetben a 2009. évi LXXX. tv.-ben megkezdett út folytatása jellemzi.⁷⁰ Ez különösen örvendetes például a közvetett tettesség kodifikációját,⁷¹ a büntetések kombinálhatóságának rugalmasabb rendszerét,⁷² illetve a két évi szabadságvesztés végrehajtásának felfüggeszthetőségét⁷³ tekintve. Más esetekben azonban a Btk. kifejezetten visszalép a 2009. évi LXXX. tv.-ben megkezdett útról, így különösen a részben felfüggesztett szabadságvesztés,⁷⁴ illetve a kényszergyógykezelés⁷⁵ kapcsán.

2.2. A VÁLTOZÁSOK TÍPUSAI

A Btk. újdonságai természetesen többféleképpen, így arra tekintettel is katalogizálhatók, hogy azok miképpen kapcsolódnak a kodifikáció két fő céljához, azaz a koherencia növeléséhez,⁷⁶ illetve a kormányzati büntetőpolitika érvényre juttatásához.⁷⁷

⁶⁵ MISKOLCZI (13. lj.) 284-285.

⁶⁶ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

⁶⁷ TÓTH (38. lj.) 529. Hasonlóan MISKOLCZI (13. lj.) 282.

⁶⁸ VARGA (4. lj.) 344.

⁶⁹ VARGA (4. lj.) 347.

⁷⁰ GELLÉR (12. lj.) 73.

⁷¹ 1978. évi Btk. 20. § (2) bek., Btk. 13. § (2) bek.

⁷² 1978. évi Btk. 38. §, Btk. 33. §.

⁷³ 1978. évi Btk. 89. §, Btk. 85. §.

⁷⁴ Vö. 4.6. cím.

⁷⁵ Vö. 4.8. cím.

⁷⁶ Vö. 1.1.1. cím.

⁷⁷ Vö. 1.1.3. cím.

2.2.1. PROFILTISZTÍTÁS ÉS SZERKEZETI KOHERENCIA

A törvény [...] általános indokolása [...] többtucatszor használja az »új« vagy az »újdomság« szavakat, s többször tesz említést »lényeges változásról« is, ám ami ezután következik, legtöbbször csak a tartalmi kérdéseket nem érintő formai, szerkezeti, szóhasználatot érintő korrekció.⁷⁸

Ez valóban nem szerencsés, de arra tekintettel érthető, hogy a kódex megalkotásának elsődleges indoka a szabályozás koherenciájának megteremtése (visszaállítása) volt,⁷⁹ amihez az ilyen formális változások jobban illeszkednek, mint a tartalmiak. Ilyen formális változás például az, hogy az új kódexnek elődje utolsó időállapotával szemben van preambuluma, illetve van benne nevesített büntetőjogi alapelv.⁸⁰

A formális változások köréből kiemelés igényel annak szándéka, hogy „a javaslat a büntető anyagi és büntetés-végrehajtási szabályokat világosan elkülöníti, így az új törvény tisztán anyagi jogi törvényként kerül meghatározásra”. Így a kódexből kikerült a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának utólagos meghatározása,⁸¹ illetve a büntetés végrehajtását kizáró okok felsorolása.⁸² A végrehajtási jogi elemektől való megtisztítás azonban csak részlegesen sikerült, mivel a Btk. változatlanul tartalmazza az összbüntetés szabályait,⁸³ pedig ez a jogintézmény is egy olyan alapvetően büntetés-végrehajtási jellegű intézmény, amelynek a Btk.-beli szabályozása nehezen indokolható. Az összbüntetésbe foglalásról ugyan az (egyik) ítélőbíróság rendelkezik, de arra más az anyagi jogi kódexben szabályozott végrehajtási jogi kérdésektől – például a feltételes szabadság legkorábbi időpontjának meghatározásától – eltérően nem szükségképpen a bűncselekmény elbírálásakor kerül sor.⁸⁴

Üdvözlendő célkitűzés a kódex eljárásjogi elemektől való megtisztítása is, hiszen valóban „nem anyagi jogi kérdés a diplomáciai és a nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező személyek büntetőjogi felelősségére vonatkozó eljárás”,⁸⁵ ezért helyes, hogy arról a Btk. – elődjével⁸⁶ szemben – már nem tartalmaz rendelkezést, hanem a kérdést az *1998. évi XIX. tv. a büntetőeljárásról* (Be.) szabályozza.⁸⁷ Azonban a profiltisztítás itt sem volt teljesen sikeres, mivel a Btk. továbbra is tartalmaz eljárásjogi jogintézményeket, így azt a rendelkezést, amely szerint „a büntetőeljárás megindítását a legfőbb ügyész rendeli el”.⁸⁸

Lényeges formális változás az is, hogy az értelmező rendelkezések mindegyikét a kódex, nem pedig hatályba léptető jogszabálya tartalmazza. Korábban ugyanis a kábi-

⁷⁸ TÓTH (38. lj.) 529.

⁷⁹ Vö. 1.1.1. cím.

⁸⁰ Btk. 1. §.

⁸¹ 1978. évi Btk. 46. §. Ezeket jelenleg a Bv. tv. 115. §-a szabályozza.

⁸² 1978. évi Btk. 66–69. §. Ezeket jelenleg a Bv. tv. II. fejezete szabályozza.

⁸³ Btk. 93–96. §.

⁸⁴ Vö. Be. 327. ill. 574. §.

⁸⁵ A Btk. javaslatának Általános indokolása II/2. pont.

⁸⁶ 1978. évi Btk. 5. §.

⁸⁷ Be. 553. § (1a) bek.

⁸⁸ Btk. 3. § (3) bek. Így MISKOLCZI (13. lj.) 283.

tözszer csekély és jelentős mennyiségének, vagy a pénznek a fogalmát az 1979. évi Btké. tartalmazta,⁸⁹ ma már a Btk.⁹⁰ A korábbi megoldást – legalábbis annak a törvényerejű rendeletek megszűnése utáni fenntartását – a jogirodalom már korábban is bírálta.⁹¹

A kódex indokolása szerint: „az Általános Rész szerkezeti felépítésében nagyrészt követi a hatályosat, hiszen az logikus, időtálló, ezért annak lényegi módosítása nem szükséges.”⁹² Szerkezeti változások azonban ebben is történtek, így például a büntet-hetőségi akadályok rendszerében.⁹³ Az Általános Részben kifejezett gyakorlati jelentőséggel is bíró szerkezeti változás, hogy a Btk. elkülönült címekkel rendelkező §-okban szabályozza a feltételes szabadságra bocsátásból kizáró okokat, aszerint, hogy azok határozott ideig,⁹⁴ illetve az életfogytig⁹⁵ tartó szabadságvesztésre vonatkoznak. A korábbi kódex módosított szövege ugyanis értelmezési nehézséget okozhatott abban a vonatkozásban, hogy az 1978. évi Btk. 48. § (4) bekezdésében felsorolt okok csak a határozott tartalmú szabadságvesztésből való feltételes szabadságra bocsátást zárják ki, vagy az életfogytiglaniból történőt is. A rendszertani interpretatio alapján egyértelműen az előbbi tekinthető helyes értelmezésnek, a Btk. egyértelmű szövegezése azonban mindenképpen szerencsésebb megoldást nyújt a jogalkalmazónak.

Szerkezetiileg aggályos megoldások azonban itt is vannak, így különösen a korábbi kódexből⁹⁶ átvett „más állam katonája ellen elkövetett bűncselekmény”. Ebben a vonatkozásban ugyanis az új kódex általános része arról rendelkezik, hogy bizonyos katona „a XLV. Fejezet szerint büntetendő”.⁹⁷ Az ilyen hatókörű normák helye nyilvánvalóan a Btk. különös részében, azon belül is XLV. fejezetében lenne.

A szerkezeti változás elsősorban a különös részt érintette, így abban az indokolás szerint az addiginál „több, azonban kisebb terjedelmű fejezet lesz, az egy fejezet alá tartozó bűncselekmények a védett jogtárgy alapján szorosabb kapcsolatot alkotnak”.⁹⁸ Ez javarészt a korábbi kódex címeinek fejezeti rangra emelkedését jelentette,⁹⁹ de születtek új szerkezeti egységek is. A környezet és természet elleni bűncselekmények¹⁰⁰ külön szerkezeti egységben való kezelése mindenképpen előrelépés, még akkor is, ha az „nem annyira az új törvény erénye, hanem a régi súlyos” mulasztásának korrekciója.¹⁰¹ Ehhez hasonlóan hibajavítás az is, hogy a Btk. „egy fejezetben szabályozza a[z 1978. évi] Btk. XV. fejezetében két önálló cím alatt szereplő – közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket”.¹⁰²

⁸⁹ 1979. évi Btké. 23, ill. 24. §.

⁹⁰ Btk. 461. §, 389. § (5) bek.

⁹¹ Így pl. Tóth Mihály: *Gazdasági bűncselekmények az alakuló joggyakorlatban* (Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Intézet 1996) 297.

⁹² A Btk. javaslatának Általános indokolása II/3. pont.

⁹³ Btk. IV–VI. fejezet.

⁹⁴ Btk. 38. §.

⁹⁵ Btk. 42. §.

⁹⁶ 1978. évi Btk. 122/A-B. §.

⁹⁷ Btk. 128. § (1) bek., 129. §.

⁹⁸ A Btk. javaslatának Általános indokolása IV. pont.

⁹⁹ Így pl. köznyugalom elleni bűncselekmények 1978. évi Btk. XVI. fejezet II. cím, ill. Btk. XXXII. fejezet.

¹⁰⁰ Btk. XXIII. fejezet.

¹⁰¹ MISKOLCZI (13. lj.) 285.

¹⁰² A Btk. javaslatának Általános indokolása IV/12. pont.

A különös részt jellemző szerkezeti újdonság, hogy az 1978. évi Btk.-hoz képest a Btk. javaslata „egyes [tényállásokat] összevon vagy több tényállásra bont”.¹⁰³ Ezek közül helyes és régóta várt változás, hogy a Btk. „összevonja az erőszakos közösülést és a szemérem elleni erőszakot, és egységesen a szexuális erőszak megnevezést használja ezekre az elkövetési magatartásokra”.¹⁰⁴ Ezzel szemben ugyanebben a fejezetben a gyermekprostitúcióval kapcsolatos új szabályozás „nem túlzás azt állítani [...] kaotikusra sikerült”. A jogalkotó ugyan „megalkotta a gyermekprostitúció kihasználásának speciális tényálláskomplexumát”, de „nem próbálta meg az összes releváns magatartást e komplexumban szabályozni”. Holott ez segíthetett volna „a magatartások és azok egymáshoz való viszonyának áttekintésében és a büntetési tételek [...] arányos megválasztásában”.¹⁰⁵

Újdonság, hogy a kódexnek van külön záró része. Az általános indokolás szerint az új kódex az 1978. évi „Btk. széttagolt szabályozásától eltérően – a több fejezetre vagy a Javaslát egészére vonatkozó értelmező rendelkezéseket a Záró Részbe helyezi”.¹⁰⁶ Részemről – a korábbi kódexen iskolázódva – nehezen tudom elfogadni, hogy az ilyen típusú értelmező rendelkezéseknek miért nem lett volna jó helyük a Btk. általános részében.

A záró rész azonban – a fenti általános indokolással ellentétben és meglepő módon – olyan értelmező rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek hatálya bizonyos fejezetekhez, illetve tényállásokhoz kapcsolódik. Így például meghatározza, hogy „a XIV. Fejezet alkalmazásában” ki a „védett személy”,¹⁰⁷ „a XXVI. Fejezet alkalmazásában” mi a „fegyelmi ügy”,¹⁰⁸ illetve „a 176–180. § alkalmazásában” mikor „csekély mennyiségű” a kábítószer.¹⁰⁹

A javaslat 458. §-ának indokolása szerint ráadásul ez nem véletlen, hanem

[...] a rendező elv [...] az értelmező rendelkezések vonatkozásában az [volt], hogy – a jogalkalmazók munkáját segítve – lehetőleg egy helyen, a Záró Részben legyenek ezek a fogalom-meghatározások. A Záró Rész ezen §-ai az Általános Rész több fejezetében, a Különös Rész több fejezetében vagy azonos fejezetének több §-ához, illetve az Általános és Különös Részben is többször előforduló, értelmezést igénylő rendelkezéseket határozza meg. Azok a rendelkezések, amelyek csak egy §-hoz kapcsolódnak (például terrorcselekmény) vagy többhöz ugyan, de ezek egymáshoz szorosan kapcsolódnak (például ittasság), azok továbbra is a vonatkozó fejezeten belül lesznek elhelyezve.¹¹⁰

Részemről nem tudom pontosan meghatározni, hogy azonos fejezetnek melyek az egymáshoz szorosan kapcsolódó, illetve egymáshoz szorosan nem kapcsolódó §-ai. Ez szerintem a jogalkotónak sem sikerült, mivel a kábítószer-kereskedelem és kábi-

¹⁰³ A Btk. javaslatának Általános indokolása IV. pont.

¹⁰⁴ Btk. 197. §.

¹⁰⁵ SZOMORA (61. lj.) 657.

¹⁰⁶ A Btk. javaslatának Általános indokolása V. pont.

¹⁰⁷ Btk. 460. § (1) bek.

¹⁰⁸ Btk. 460. § (2) bek.

¹⁰⁹ Btk. 461. § (1) bek.

¹¹⁰ Btk. javaslatának 458. §-ához fűzött indokolás.

tótszer birtoklása tényállásairól¹¹¹ nehéz azt állítani, hogy nem olyan szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mint a járművezetés ittas állapotban, illetve a járművezetés tiltott átengedése.¹¹² Mégis az előbbiekre vonatkozó értelmező rendelkezéseket „csak” a záró rész tartalmazza,¹¹³ míg az utóbbiakra irányadókat a Btk. 240. § (3) bekezdése.

Összességében a Btk. „fő erénye, hogy általában egységesebb, valamivel koherensebb, mint a korábbi”,¹¹⁴ amit remélem a fenti áttekintés is megerősít. A kiragadott példák azonban összességükben azt is mutatják, hogy az új kódexen a szerkezetét tekintve is lenne továbbfejleszteni való.

2.2.2. SZIGORÍTÁS ÉS ENYHÍTÉS

Az általános indokolás szerint a NEP alapján:

[...] az új Büntető Törvénykönyvvel szembeni egyik legfontosabb elvárás [...] a szigorúság. [Ez] nem feltétlenül jelent tételhatár-emelést, hanem a tetтарыыos büntetőjogi szemlélet hangsúlyosabb megjelenítését a törvényben. A szigorítás elsősorban a visszaesőkre vonatkozó rendelkezésekben nyilvánul meg, az első alkalommal bűncselekményt elkövetők esetén a [...] [j]avaslat [...] a prevencióс szemponatok érvényesítését is lehetővé teszi.¹¹⁵

Az indokolásnak ez a része meglehetősen nehezen értelmezhető. Homályban marad, hogy mi lehet az a tetтарыыos szigorítás, ami nem jelent tételhatár-emelést. Kizárásos alapon ez legfeljebb a középértékű büntetés kiszabásra vonatkozó rendelkezés lehetne, de az nem tekinthető a Btk. újdonságának, hiszen azt a 2010. évi LVI. tv. vezette be. A visszaesőkre vonatkozó szigorítás viszont nem lehet tetтарыыos, hiszen a visszaesés elsősorban az elkövető személyét jellemzi.¹¹⁶ Csak remélhető, hogy a javaslat a prevencióс szempontokat a visszaesőknél is figyelembe vette. Esetükben ugyanis éppen a megelőzés gondolata indokolhat a tetтарыыos megtorlásnál súlyosabb büntetést.¹¹⁷

A Btk. számos rendelkezése szigorúbb elődjénél,¹¹⁸ így kifejezetten ezt a jogpolitikai célt szolgálja az indokolás szerint, hogy a büntethetőség elévülési idejének minimuma három helyett öt év,¹¹⁹ illetve például az, hogy a szabadságvesztés büntetési tételének maximuma bünszervezetben, különös vagy többszörös visszaesőként történő elkövetés, illetve halmazati vagy összbüntetés esetén huszonöt évre emelkedik.¹²⁰

¹¹¹ Btk. 176–180. §.

¹¹² Btk. 236. és 238. §.

¹¹³ Btk. 461. § (1) bek.

¹¹⁴ TÓTH (38. lj.) 529.

¹¹⁵ A Btk. javaslatának Általános indokolása I. pont.

¹¹⁶ Ennek igazolására elegendő legyen utalni a Bkv. 56. II/2. pontjára.

¹¹⁷ Így pl. Vókó György: „A büntetési teóriák racionalitása” *Büntetőjogi Szemle* 2002/1. 37.

¹¹⁸ A katalógizálásra az általános részét tekintve lásd HÁGER Tamás: „A büntetőtörvény időbeli hatályára vonatkozó rendelkezések mint alapvető alkotmányos, garanciális szabályok” *Bűnügyi Szemle* 2015/3. 68–75; NAGY FERENC: „A szakciórendszer” *Jogtudományi Közlöny* 2015/1. 1.

¹¹⁹ A Btk. javaslatának 26. §-ához fűzött indokolás.

¹²⁰ A Btk. javaslatának 36. §-ához fűzött indokolás.

A különös részi szigorítás például az, hogy a pénzhamisítás minősített esetének büntetési tétele öt évtől tíz évig terjedőről, öt évről tizenöt évig terjedő szabadságvesztésre emelkedik.¹²¹

Az elvárt szigorítás túlhangsúlyozása azonban olyan abszurd megállapításokhoz vezet, mint például „a szigorítás elvét követve, a közérdekű munka legkisebb mértéke negyvennyolc, legnagyobb mértéke háromszáztizenkét órára emelkedik”.¹²² A korábbi kódex alapján „a közérdekű munka [...] legkisebb mértéke negyvenkettő, legnagyobb mértéke háromszáz óra”.¹²³ Az új kódex így valóban súlyosabb, de az annak alapján ledolgozandó további hat, illetve tizenkét óra nyilvánvalóan nem tekinthető olyan módosításnak, melynél az indokolásban a szigorítást kellene hangsúlyozni. Más esetekben pedig az kérdéses, hogy az újdonság nem csupán a szigor híveinek kielégítését szolgáló látszatintézkedés-e.¹²⁴

Az enyhítés nem kapott ilyen kiemelt szerepet az általános indokolásban, hiszen arra a NEP sem utal, illetve azt jóval kevésbé lehet (szimbolikus jogalkotásként¹²⁵) politikai aprópénzre váltani. A jogirodalom elfogulatlan elemzése szerint azonban a Btk. számos vonatkozásban enyhítést jelentett, így ilyen például 1) a pénzbüntetés napi összege esetén az alsó határ csökkentése,¹²⁶ 2) a járművezetéstől eltiltás alsó határának leszállítása¹²⁷, 3) a határozott tartamú szabadságvesztésből való feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának korábbi meghatározása,¹²⁸ 4) a méreggel visszaélés,¹²⁹ vagy egyenesági rokonok közötti vérfertőzés¹³⁰ alacsonyabb büntetési tétele.

Az enyhítéseket és szigorításokat áttekintve még az sem biztos, hogy a Btk. több rendelkezése lenne szigorúbb, mint enyhébb. Ennek kapcsán találoan állapítja meg Jávorszky – az általános rész kimerítő és példaértékű katalogizálása alapján –, hogy „számos súlyosabb elbírálást eredményező változás mellett jócskán található olyan rendelkezéseket, melyek enyhítő hatása vitathatatlan. Tovább árnyalja a képet, ha az egyes különös részi törvényi tényállásokat vesszük górcső alá”.¹³¹

Ráadásul a számszerűség – ahogyan az újszerűség esetén – itt sem döntő tényező, hiszen egyetlen enyhítés is lehet ugyanolyan (vagy még nagyobb) hatású a gyakorlatban, mint tíz más szigorítás. Így a feltételes szabadságra bocsáthatóságra vonatkozó

¹²¹ A Btk. javaslatának 388. §-ához fűzött indokolás.

¹²² A Btk. javaslatának 47. §-ához fűzött indokolás.

¹²³ Btk. 49. § (4) bek.

¹²⁴ Vö. 4.4. cím.

¹²⁵ A fogalom egyik szép meghatározása szerint „a bűnözés értelmezése és a kezeléséről alkotott elképzelések döntően a bűnözési félelemtől hajtott közvélemény és a szavazóit kiszorgálni vágyó politikusok diskurzusában formálódnak”. BORBÍRÓ Andrea: „»Three Strikes and You're Out« Magyarországon – kriminálpolitikai racionalitás vagy szimbolikus jogalkotás?” *Acta Facultatis Politico-Iuridicae* 2008. 175. A hazai szakirodalomban átfogóan GÖNCZÖL Katalin: „A büntető populizmus és a társadalmi kirekesztettség” *Acta Facultatis Politico-Iuridicae* 2013. 155–165.

¹²⁶ HÁGER (118. lj.) 71.

¹²⁷ NAGY (118. lj.) 1.

¹²⁸ NAGY (118. lj.) 1; HÁGER (118. lj.) 71.

¹²⁹ A Btk. javaslatának 188. §-ához fűzött indokolás.

¹³⁰ Vö. 4.11. cím.

¹³¹ JÁVORSZKY Tamás „Az időbeli hatály értelmezése az új Btk. Általános Részének egyes rendelkezései kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2013/2. 58–65.

előírások módosulása¹³² sokkal több esetet érint, mint a pénzhamisítás minősített esetének büntetési tétele.¹³³

A szigorítás és enyhítés egyébként a leginkább konkrétan és így a legpontosabban nem az egész kódex, hanem az elkövető adott ügyben elbírált cselekményeit tekintve vizsgálható. Éppen erre az önmagában is igen komplex kérdésre kell választ adnia a mindennapi joggyakorlatnak, amikor az időbeli hatály kérdését vizsgálja.¹³⁴

3. AZ ÚJ KÓDEX KODIFIKÁCIÓJÁNAK VISZONYÍTÁSI PONTJAI

A következőkben megkísérlem bemutatni, hogy melyek voltak azok az impulzusok, amelyek szerepet játszottak a Btk. megalkotásánál (vagy hasonló kódexek esetén kihatással szoktak lenni a kodifikációra).

3.1. VISSZANYÚLÁS RÉGEBBI KÓDEXEK TAPASZTALATAIHOZ

A Btk. indokolása igencsak minimális terjedelmet szentel annak, hogy elhelyezze a hatályos szabályozást a hazai kodifikációs hagyományok kontextusában. Ennek körében különösen furcsa, hogy egyáltalán nem említi viszonyítási pontként az első magyar büntetőkódexet¹³⁵ (1878. évi Btk.-t). Ezzel szemben például a Be. indokolása külön részt szentelt a *Bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. tv.*-hez (Bp.) való viszonyinak, amelyben kimondta, hogy a Be. „feléleszt néhányat [annak] a második világháborút követően indokolatlanul mellőzött elvei és intézményei közül, anélkül azonban, hogy visszatérne [annak] a nemzetközi összehasonlítás alapján meghaladottnak tekinthető megoldásaihoz”.¹³⁶ Ehhez hasonló szemlélet érvényesülése számos esetben szerencsés lett volna a Btk. megalkotásánál is, hiszen például a legkedvezőbb törvény alkalmazásának követelménye,¹³⁷ vagy a vesztegetés minősítési rendszere¹³⁸ kapcsán az 1878. évi Btk. megoldása a legmodernebb és legszigorúbb emberi jogi standardok alkalmazásával is összhangban van.

Még inkább sajnálatos, hogy amikor az indokolás egyáltalán szól a kodifikációs hagyományokról, akkor abban igencsak vitatható megállapítások találhatók. Ilyen például az, amely szerint:

[...] a halmazati büntetés kiszabására a magyar büntetőjog 1961 óta az aszperáció elvét érvényesíti. Eszerint a halmazati büntetést a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények-re megállapított tételkeretek közül a legsúlyosabbnak az alapul vételével kell kiszabni.

¹³² Btk. 38. § (2) bek. a) pont.

¹³³ Btk. 389. § (2) bek.

¹³⁴ Erre lásd pl. HÁGER (118. l.), ill. BUSCH Béla: „Az új Btk. Általános Részének alapfogalmai (hatály, a bűncselekmény, a tettesek és részesek, a társadalomra veszélyesség)” *Jogtudományi Közöny* 2014/11. 495–503. ¹³⁵ 1878. évi V. tv.

¹³⁶ A Be. Általános indokolása III. pont.

¹³⁷ Vö. 4.1. cím.

¹³⁸ Vö. 4.10. cím.

Az aszperáció elve lehetővé teszi a [...] büntetési tételkeret felső határának az áttörését abban az esetben, ha az nem elegendő a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények megfelelő elbírálására.¹³⁹

Az aszperáció első említése szerkesztési hiba, az indokolás szerzői nyilvánvalóan itt még az abszorpció elvére akartak utalni. Az érdemi problémát inkább az 1961-es dátumra hivatkozás képezi, az ugyanis csak akkor igaz, ha halmazati büntetésen az adott törvény által ilyen elnevezéssel illetett szankciót értjük.¹⁴⁰ A szakirodalomból azonban könnyen megtudható, hogy az *1950. évi II. tv. a büntetőtörvénykönyv általános részéről* (Btá.) a mai értelemben vett halmazati és összbüntetést „egységiesen összbüntetésnek nevezte” és „az abszorpció és az aszperáció elveinek kombinálásával szabályozta”.¹⁴¹ Hasonlóan rendelkezett az 1878. évi Btk. az anyagi halmazat jogkövetkezményeiről,¹⁴² aminek kapcsán az akkori tankönyvekben kifejezetten használták a „halmazati büntetés”, illetve az „exasperatio” kifejezést.¹⁴³

3.2. A JOGGYAKORLATI TAPASZTALATOK

A Btk. indokolása a jogegységi határozatokra vagy kollégiumi véleményekre általában annyiban reflektál, hogy azok továbbélését megállapítja,¹⁴⁴ vagy jogértelmezésüket adott vagy más bűncselekményeknél is irányadónak tekinti.¹⁴⁵ A Btk.-t tekintve meglehetősen ritka eset, hogy a kódex törvényi formába öltöztetné a korábbi joggyakorlat elvi irányítási eszközeit.¹⁴⁶ Ritka kivétel a 1/2005. BJE számú Büntető jogegységi határozat iránymutatásának részbeni kodifikációja az elévülést félbeszakító cselekmények tekintetében.¹⁴⁷ Egy korábbi, 2007. évben közzétett tervezet¹⁴⁸ egyébként az 1/1999. számú Büntető jogegységi határozat iránymutatását is törvényszöveggé emelte volna.¹⁴⁹ A jogos védelem arányosságát a jogalkotó kezdetben a Legfelsőbb Bíróság iránymutatása alapján, később viszont (lényegében) annak ellenében kívánta szabályozni.¹⁵⁰

A kódex természetesen számos olyan módosítást tartalmaz, amely kifejezetten joggyakorlatban felmerülő nehézségek áthidalását szolgálja. Így például kifejezetten „jogalkalmazói” véleményre hivatkozással állapítja meg az indokolás (egyébként helyesen) azt, hogy „a három veszélyfoglalom megtartása a közlekedési fejezet-

¹³⁹ A Btk. javaslatának 81. §-ához fűzött indokolás.

¹⁴⁰ Halmazati büntetést ugyanis a büntetőtörvény valóban csak az *1961. évi V. tv.* (1961. évi Btk.) óta ismer.

¹⁴¹ GYÖRGI (7. lj.) 53.

¹⁴² 1878. évi Btk. 96. és 99. §.

¹⁴³ HELLER Erik: *A magyar büntetőjog általános tanai* (Budapest: Grill ²1945) 297.

¹⁴⁴ A Btk. javaslatának 80. ill. 272–276. §-ához fűzött indokolás.

¹⁴⁵ A Btk. javaslatának 186, 232, 268–270, 371, ill. 458. §-ához fűzött indokolás.

¹⁴⁶ Ez más kodifikációk esetén gyakoribb volt. Vö. pl. *2013. évi V. tv. (Ptk.)* Ötödik könyv XVI. fejezet és a PK 5. sz. kollégiumi állásfoglalás, Ötödik könyv XIX. fejezet, és a PK 9. sz. kollégiumi állásfoglalás, ill. a Be. szabályait módosító *2002. évi I. tv.* általános indokolása II. 3. b) pont.

¹⁴⁷ A Btk. javaslatának 28. §-ához fűzött indokolás.

¹⁴⁸ „Tervezet a Büntető törvénykönyvről” *Büntetőjogi Kodifikáció 2007/1. 3.*

¹⁴⁹ Csomós (24. lj.) 34.

¹⁵⁰ Vö. 4.3. cím.

ben szabályozott bűncselekmények körében nem szükséges”.¹⁵¹ Ehhez hasonlóan a kár fogalmának értelmezésére (a korábbiakhoz képest az elmaradt vagyoni előnyök egy részére való kiterjesztésére) a csalás tényállását illetően azért került sor, mert „a gyakorlatban problémát okozott azon csalásszerű magatartások megítélése, ahol a kár valamely igénybe vett szolgáltatás ellenértékéeként merült fel (például szállodai szoba fizetés nélküli igénybe vétele, fizetés nélküli lakásbérletek)”.¹⁵²

Más esetekben viszont a jogalkotó a vélt vagy valós joggyakorlati nehézségekre a problémát okozó jogintézmény teljes mellőzésével (vagy gyökeres átalakításával) reagált, amire azonban a probléma megoldásához már nem lett volna szükség. Ilyen „eltúlzott mértékű jogalkotói visszavonulás” a kódex több rendelkezését is jellemzi, hiszen idesorolható a részben felfüggesztett szabadságvesztés megszüntetése,¹⁵³ a kényszergyógykezelés újraszabályozása,¹⁵⁴ illetve a fontosabb ügyvel kapcsolatos elkövetés minősítő körülmények mellőzése vesztegetés esetén.¹⁵⁵

3.3. JOGTUDOMÁNYI IMPULZUSOK

A szakirodalom recepcióját tekintve a Btk. javaslatának indokolása csak olyan általános megállapításokat tartalmaz, mint például „a felbújtó büntetését illetően a jogtudomány [...] álláspontja egyöntetű abban, hogy a felbújtó büntetőjogi felelőssége elvileg ugyanolyan mértékű, mint a tettesé”.¹⁵⁶

A Btk. újdonságai számos más esetben akkor is jogirodalmi javaslatra épülnek, ha arra az indokolás nem utal, így 1) a cselekmény büntetendőségét és az elkövető büntethetőségét kizáró okok elkülönítését¹⁵⁷ tekintve Wiener A. Imre,¹⁵⁸ 2) a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának maximálása¹⁵⁹ vonatkozásában Nagy Ferenc,¹⁶⁰ 3) az erőszakos közöszlés és a szemérem elleni erőszak összevonása¹⁶¹ kapcsán Szomora Zsolt.¹⁶² 4) A szakirodalom hatása a kóros elmeállapot szabályozásának reformja kapcsán is tetten érhető, de a hatályos szabályozás megoldása nem azonos az eredetileg javasolttal.¹⁶³

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy korábbi kódexek is tartalmaztak olyan rendelkezéseket, amelyek a szakirodalom javaslatain alapultak. Ilyen volt például a közve-

¹⁵¹ A Btk. javaslatának 232. §-ához fűzött indokolás.

¹⁵² A Btk. javaslatának 372. §-ához fűzött indokolás. A kérdésre részletesen lásd DEÁK Zoltán: „A kár büntetőjogi fogalmáról – megjegyzések egy eseti döntés margójára” *Magyar Jog* 2012/6. 369–374.

¹⁵³ Vö. 4.6. cím.

¹⁵⁴ Vö. 4.8. cím.

¹⁵⁵ Vö. 4.10. cím.

¹⁵⁶ A Btk. javaslatának 12–14. §-ához fűzött indokolás 6. pont.

¹⁵⁷ A Btk. javaslatának Általános indokolása III.5. pont.

¹⁵⁸ WIENER (29. lj.) 79.

¹⁵⁹ Btk. 43. § (1) bek.

¹⁶⁰ Így pl. NAGY Ferenc: *Tanulmányok a Btk. általános részének kodifikációjához* (Budapest: HVG-ORAC 2005) 208.

¹⁶¹ Btk. 197. §.

¹⁶² Így pl. SZOMORA Zsolt: *A nemi bűncselekmények alapkérdései* (Budapest: Rejtjel 2009) 186–187.

¹⁶³ Vö. 4.5. cím.

tett tettesség, amelyet Sántha Ferenc¹⁶⁴ és Szomora Zsolt¹⁶⁵ is javasolt, majd a 2009. évi LXXX. tv. beiktatott az 1978. évi kódexbe. A Btk. tehát akkor is sokszor – ha közvetetten, de – jogirodalmi javaslaton alapul, amikor a korábbi kódexek szabályozását vette át.

Számos vonatkozásban azonban a Btk. visszalépést jelent a jogtudomány képviselőinek (2009-ben a jogalkotó által elfogadott) javaslataihoz képest, így különösen a részben felfüggesztett szabadságvesztést,¹⁶⁶ illetve kényszergyógykezelés újr szabályozását¹⁶⁷ tekintve.

Természetesen számos olyan rendelkezés is van, amely a konkrét és kidolgozott tudományos javaslatok ellenére nem változott. Így például az új kódex fenntartotta az elkobzás és vagyoneklobzás indokolatlan megkülönböztetését,¹⁶⁸ nem különíti el teljesen az önrendelkezés sérelmére, illetve a passzív alany életkorára tekintettel büntetendő nemi bűncselekményeket,¹⁶⁹ illetve hiányzik abból a legkedvezőbb büntetőtörvény alkalmazására vonatkozó rendelkezés.¹⁷⁰

3.4. A NEMZETKÖZI ÉS AZ EU-JOG HATÁSA

A Btk. javaslata természetesen messzemenően figyelemmel van azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre, amelyeket hazánk vonatkozásában nemzetközi és európai szervezetek instrumentumai tartalmaznak.¹⁷¹ Ez tükröződik a preambulumban, amely utal arra, hogy a kódex megalkotása „Magyarország nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével” történt. A Btk. jogharmonizációs klauzulát is tartalmaz, amelyből kifejezetten kitűnik, hogy mely rendelkezései mögött áll európai uniós kötelezettség.¹⁷² Ennek felsorolása egyébként nem teljes, mivel bizonyos esetekben csak a javaslat indokolásából tudjuk meg, hogy a Btk. más rendelkezései mögött is európai uniós kötelezettség teljesítése áll. Így például a 2011/93/EU irányelvre vezethető vissza a foglalkozástól eltiltás egyik új esetkörének¹⁷³ bevezetése, illetve az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele elnevezésű új intézkedés¹⁷⁴ beiktatása.

A jogharmonizációs kötelezettségeket sok esetben már az 1978. évi kódex, illetve annak módosításai teljesítették, így a Btk. már eleve olyan szabályozást vett át, ami megfelel a nemzetközi jogi (európai uniós) követelményeknek. Így például a javaslat indokolása szerint „az elévülés félbeszakadására és nyugvására vonatko-

¹⁶⁴ SÁNTHA Ferenc: „Még egyszer a közvetett tettességről – Javaslat a törvényi szabályozásra” *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica* 2000. 225–232.

¹⁶⁵ SZOMORA Zsolt: „A közvetett tettesség de lege ferenda” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2002/4. 25–28.

¹⁶⁶ Vö. 4.6. cím.

¹⁶⁷ Vö. 4.8. cím.

¹⁶⁸ Btk. 72–73, ill. 74–75. §. Vö. HOLLÁN Miklós: „Az elkobzás a vagyoneklobzás szabályozásának egyesítéséről” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2007/1. 35–42.

¹⁶⁹ Btk. 197. § (2) bek. Vö. SZOMORA (162. lj.) 246.

¹⁷⁰ Vö. 4.1. cím.

¹⁷¹ Lásd KARA Ákos: „Nemzetközi kötelezettségek, ajánlások és az új Btk.” *Jogtudományi Közöny* 2015/10.

¹⁷² Btk. 465. § (1) bek.

¹⁷³ Btk. 52. § (3) bek.

¹⁷⁴ Btk. 77. §.

ző rendelkezések az elmúlt években többször változtak. A változtatásokat részben a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” indokolták, így az 1978. évi Btk. „korszerűsített rendelkezései nem szorulnak revízióra”.¹⁷⁵

Vannak viszont olyan rendelkezések, amelyeket a kodifikáció alkalmával igazítottak hozzá a régebb óta fennálló jogharmonizációs kötelezettséghez. A korábbi kódex privilegizált esetként szabályozta a váltópénzre, illetve a kisebb, vagy azt el nem érő értékű pénzre elkövetett pénzhamisítást.¹⁷⁶ Ennek büntetési tétele azonban nem felelt meg az 2000/383/IB számú kerethatározat 6. cikkében a tagállamoktól megkívánt büntetőjogi fenyegetettség mértékének. Így a Btk. a korábbi jogban szereplő privilegizált esetet már nem tartalmazza, a bíróság az ilyen cselekmények „kisebb tárgyi súlyát” a büntetés enyhítésének lehetőségével élve értékelheti.¹⁷⁷ Nemzetközi kötelezettségre hivatkozással szabályozták a passzív személyi elven alapuló joghatóságot is.¹⁷⁸

A javaslat indokolása szerint a korábbi kódexben szabályozott¹⁷⁹ „a közművelődési feladatok ellátására rendelt épület területén történő elkövetés nem lesz minősített eset, azt ugyanis a nemzetközi egyezmények nem teszik kötelezővé”.¹⁸⁰ Ez a megközelítés azonban a nemzetközi kötelezettségek szerepének félreértéséről tanúskodik. A nemzetközi egyezmények ugyanis csak a büntetni rendelés minimumát írják elő, azokból nem következik az addig fennálló szigorúbb nemzeti szabályozás megszüntetése (az a fenti esetben is mindenképpen érdemi indokolást igényelt volna).¹⁸¹ Ezzel szemben a nemzetközi joghoz való helyes viszonyulást példaszerűen tükrözi az indokolás egy másik része, amely szerint:

[...] a szerzői jog területén fennálló nemzetközi kötelezettségeink [...] csupán a szándékos és kereskedelmi mértékű »szerzői jogi kalózkodásra« nézve teszik kötelezővé a büntetőjogi szankciók előírását, a kereskedelmi mértéket el nem érő cselekmények esetén nincs olyan körülmény, amely ezen a területen a nemzetközi normáknál szigorúbb büntetőjogi szabályozást indokolná.¹⁸²

Más esetekben a nemzetközi jog nem érdemi, hanem csak terminológiai változást hozott, így részben erre vezethető vissza a „szexuális visszaélés”,¹⁸³ illetve a „prostituáció” kifejezések megjelenése kodifikált büntetőjogunkban.¹⁸⁴

¹⁷⁵ A Btk. javaslatának 28. §-ához fűzött indokolás. A 2014. évi LXV. tv. módosította az el nem évülő bűncselekményekről szóló rendelkezéseket, de erre nem azért került sor, mert ezt valamilyen nemzetközi kötelezettség tette volna szükségessé.

¹⁷⁶ 1978. évi Btk. 304. § (3) bek.

¹⁷⁷ A Btk. javaslatának XXXVIII. fejezetéhez fűzött indokolás.

¹⁷⁸ Vö. 4.2. cím.

¹⁷⁹ 1978. évi Btk. 282/B. § (2) bek. b) pont.

¹⁸⁰ A Btk. javaslatának XVII. fejezethez fűzött indokolás 4. pont.

¹⁸¹ WIENER A. Imre: „Büntetőpolitika – büntetőjog (jogszabálytan)” in uő. (szerk.): *Büntetendőség, büntetethetőség. Büntetőjogi tanulmányok* (Budapest: KJK – MTA ÁJTJ 1999) 66. 80. l.

¹⁸² A Btk. javaslatának 384. §-ához fűzött indokolás.

¹⁸³ A Btk. javaslatának 198. §-ához fűzött indokolás.

¹⁸⁴ A Btk. javaslatának 196. §-ához fűzött indokolás.

3.5. A KÜLFÖLDI JOGOK SZEREPE

A külföldi jogok megoldásai igen komoly szerepet játszottak a magyar büntetőjog kodifikációjában, különösen az 1843. évi javaslat, illetve az 1878. évi Btk. megalkotásakor.¹⁸⁵ A Be. általános indokolása külön „A külföldi minták és a Javaslat” című módszertani megalapozó részt tartalmazott.¹⁸⁶ A külföld irányában való nyitottság hagyománya a Btk. kodifikációjának kezdetén még folytatódni látszott, hiszen számos külföldi kódexet lefordítottak magyar nyelvre.¹⁸⁷

Mindehhez képest – legalábbis számomra – meglepő a külföldi példák igen alacsony hivatkozási száma a Btk. javaslatának indokolásában. Ebben a vonatkozásban a Btk. általános részében ráadásul csak olyan általánosságok jelennek meg, hogy az adott kérdésről „a legtöbb európai büntetőkódex is rendelkezik”.¹⁸⁸ A külföldi kitekintés kifejezetten hiányzik a büntethetőségi korhatár szabályozását tekintve.¹⁸⁹ Üdítő kivétel viszont az egyenesági rokonok közötti vérfertőzés büntetési tételének csökkentése, amire külföldi példára hivatkozással került sor.¹⁹⁰

Lehetséges egyébként, hogy a külföldi kitekintést az indokolásban más helyeken nem tartották szükségesnek megjeleníteni, de azért az hatással volt a Btk. normaszövegére. Így feltehetően külföldi előképe van annak is, hogy a Btk. a kábítószerrel való kereskedelemmel kapcsolatos vagyonekhozás kapcsán is megfordította a bizonyítási terhet.¹⁹¹ Más esetekben ezt viszont részemről csak remélni tudom. A jog-összehasonlítást ugyanis nem pótolja még a nemzetközi jogharmonizációs instrumentumok figyelembevétele¹⁹² sem. Ez utóbbiak ugyanis elve fragmentálisak (így például az általános rész nagy részét és számos bűncselekménycsoportot, például az élet elleni bűncselekményeket nem érintik), illetve azokat sok esetben a nemzeti jog büntetőtényállásainál magasabb absztrakciós fokon határozzák meg.

4. ESETTANULMÁNYOK

Az új és régi Btk. összehasonlításával kapcsolatos átfogóbb tanulmányok nyilvánvalóan mindig valamilyen szelekciót alkalmaznak a példák (esettanulmányok) kiválasztásakor.¹⁹³ A szelekciós kritériumokat nyilvánvalóan a kutatás kérdésfeltevésével és módszertani alapjaival összhangban kell meghatározni, de természetesen – talán más kérdéseknél hangsúlyosabban – érvényesül a szerző preferenciarendszere is. Az eset-

¹⁸⁵ Lásd erre pl. KORMÁNY Zita – SZALÓKI Gergely: „A Csemegi kódex szankciórendszere I.” *Jogelméleti Szemle* 2011/3. Sőt „több mint másfél száz évvel ezelőtt [...] egy-egy jelentősebb kódex készítésekor még külföldi szaktekintélyek véleményét is kikérték” TÓTH (38. lj.) 534.

¹⁸⁶ A Be. javaslatának Általános indokolása IV. pont.

¹⁸⁷ Erről számol be pl. LIGETI Katalin: „Az új Büntető törvénykönyv általános részének koncepciója” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2006/1. 6.

¹⁸⁸ A Btk. javaslatának 15. §-ához fűzött indokolás.

¹⁸⁹ Vö. 4.4. cím.

¹⁹⁰ Vö. 4.11. cím.

¹⁹¹ Vö. 4.9. cím.

¹⁹² Vö. 3.4. cím.

¹⁹³ MISKOLCZI (13. lj.) 282.

tanulmányok körébe olyan jogintézményeket válogattam, amelyek 1) több szempontból is képesek illusztrálni a kódex összképének a fentiekben¹⁹⁴ részletezett általános jellemzését, illetve 2) nem (vagy nem kizárólag) dogmatikai, hanem lehetőleg jogpolitikai, jogelméleti vagy gyakorlati szempontból is érdekesek. Természetesen az egyes esettanulmányok nem minden szempontnak felelnek meg. Így például a büntethetőség korhatárának leszállítása a kódex összképét tekintve és jogpolitikai vonatkozásban is emblematikus kérdés, de például emberölés esetén gyakorlati kihatásában (szerencsére) elenyésző jelentőségű.¹⁹⁵

4.1. A LEGENYHÉBB BÜNTETŐTÖRVÉNY

A Btk. továbbra is csak az elbíráláskori kedvezőbb büntetőtörvény visszaható hatályát írja elő.¹⁹⁶ A javaslat indokolása szerint ezt „a méltányosság [...] kívánja” meg, illetve „a vonatkozó nemzetközi egyezmények (például Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEE) is előírják”.¹⁹⁷

A Btk. nem teszi azonban lehetővé az elkövetéskor és az elbíráláskor hatályosnál is kedvezőbb „közbenső” büntetőtörvény alkalmazását. Továbbra is irányadó tehát az a korábbi gyakorlat, hogy a kódex „az időbeli hatály esetében csak két törvénynek – az elkövetéskor vagy az elbíráláskor hatályban levő jogszabálynak – az egybevetése alapján történő választás lehetőségére nyújt alapot”.¹⁹⁸

A közbenső büntetőtörvény alkalmazásának kötelezettségéről az indokolás még a kodifikátorok által elvetett lehetőségként sem szól. Pedig a jogirodalomban javasolták ennek (újbóli) bevezetését, mégpedig – érdekes módon – éppen a kodifikációban később szakértőként is közreműködő Békés Ádám.¹⁹⁹

Érdemes lett volna figyelembe venni, hogy az 1878. évi V. tv. még a legenyhébb büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazását tette kötelezővé. Annak 2. §-a ugyanis úgy rendelkezett, hogy: „ha a cselekmény elkövetésétől, az ítélelhezásig terjedő időközben, egymástól különböző törvények [...] léptek hatályba: ezek közül a legenyhébb [...] alkalmazandó”. Hasonlóan rendelkezik napjainkban a német Btk. is, hiszen annak alapján: „ha a törvény, amely a cselekmény bevégeztségekor hatályos volt, az elbírálást megelőzően megváltozik, a legenyhébb törvényt kell alkalmazni.”²⁰⁰

Az EJEE nem tartalmazza emberi jogként az enyhébb büntetőtörvény visszaható hatályú érvényesítésének kötelezettségét. A PPJNE 15. cikke viszont kifejezetten kimondja, hogy „amennyiben a bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés alkalmazását rendelte el, ennek előnyeit az elkövető javára érvényesíteni kell”.²⁰¹

¹⁹⁴ Vö. 2-3. cím.

¹⁹⁵ Vö. 4.4. cím.

¹⁹⁶ Btk. 2. § (2) bek.

¹⁹⁷ A Btk. javaslatának 2. §-ához fűzött indokolás.

¹⁹⁸ Fejér Megyei Bíróság Bf.63/1999. sz. – BH 2000. 476.

¹⁹⁹ Békés Ádám: „Büntetőpolitika és jogbiztonság” *Magyar Jog* 2005/8. 484.

²⁰⁰ Német Btk. 2. § (3) bek. Strafrechtsgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322).

²⁰¹ PPJNE (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) 15. cikk. (1) bek. harmadik mondat.

Ebből – *argumentum a minore ad maius* – arra is lehet következtetni, hogy amennyiben a cselekmény az elkövetés utáni törvény alapján már nem bűncselekmény, akkor az elkövető javára ennek előnye is érvényesíteni kell.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága kezdetben (az EJEE és a PPJNE összevetése alapján) nem állapította meg az EJEE 7. cikkének megsértését, amikor a cselekményt az elkövetéskor hatályos (az elbírálás idején hatályosnál szigorúbb) jogszabály alkalmazásával bírálták el.²⁰² Az EJEB Nagykamarája azonban ezzel a gyakorlattal szakítva kimondta, hogy a kedvezőbb büntetőtörvény visszaható hatályának elve benne foglaltatik az EJEE 7. cikkében. A bíróságoknak a vádlottra legkedvezőbb büntető törvényt kell alkalmazniuk, ha a büntetőjog az „elkövetéskor hatályoshoz képest, de a jogerős ítéletet megelőzően megváltozik”.²⁰³

A PPJNE és az EJEB ítélete a bűncselekmény elkövetése utáni törvények különböző időpontokban hatályos fajtái között nem különböztet. A nemzetközi kötelezettségek alapján tehát az elkövetőre kedvezőbb büntetőtörvénynek nemcsak elbíráláskor hatályos, hanem bármely közbenső változatát visszaható hatállyal kell alkalmazni. Ennek a követelménynek azonban az új kódex szabályozása nem felel meg. A jövőre nézve tehát indokolt lenne annak olyan módosítása, hogy a Btk. 2. § (2) bekezdése – legjobb büntetőjogi hagyományainkkal összhangban – az elkövetőre legkedvezőbb büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazását írja elő.

4.2. PASSZÍV SZEMÉLYI ELV

A Btk. alapján a magyar büntető törvényt kell alkalmazni „a magyar állampolgár, a magyar jog alapján létrejött jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb jogalany sérelmére nem magyar állampolgár által külföldön elkövetett olyan cselekményre is, amely a magyar törvény szerint büntetendő”.²⁰⁴ Ilyen rendelkezés a korábbi kódexben még nem szerepelt (de még a magyar büntetőjog történetében sem).

Javaslatának indokolása szerint a Btk. „a joghatósági rendelkezések között – a nemzetközi szerződésekben megjelenő tendenciára figyelemmel – újdonságként előírja a passzív személyi elvet”.²⁰⁵

A joghatóság ilyen alapú megteremtésére vonatkozó rendelkezés azonban a nemzetközi egyezményekben nem kötelezettséggént, hanem (jellemzően) megfontolandó javaslatot tartalmazó ún. exhortációs klauzulaként szerepel. A nemzetközi egyezmények szektorális jogharmonizációjára tekintettel ráadásul még a megfontolás kötelezettsége is csak egyes bűncselekménytípusokra vonatkozik.²⁰⁶

Természetesen a szerződő államoknak (így hazánknak) jogukban áll tágabb körben joghatóságot is megállapítani, mint amire szerződéses kötelezettséget vállaltak (ha

²⁰² *X v. Germany*, no. 7900/77, Commission decision of 6 March 1978, Decisions and Reports (DR) 13, p. 70–72.

²⁰³ *Scoppola v. Italy* (No. 2) [GC], no. 10249/03, Strasbourg 17 September 2009, §§ 107–109.

²⁰⁴ Btk. 3. § (2) bek. b) pont.

²⁰⁵ A Btk. javaslatának 3. §-ához fűzött indokolás.

²⁰⁶ Így pl. az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezmény 15. cikk 2. bek. Hazánkban kihirdette a 2006. évi *CI. tv.*

azt az alkotmányuk vagy a nemzetközi jog más szabálya nem tilalmazza). Az indokolás azonban ezekben a vonatkozásokban sajnálatosan nem ad támpontot. Annak ellenére sem, hogy ezen új rendelkezés belső jogi alapjaként hivatkozható lett volna a kódex azon koncepciója, amely az egyéni érdekek védelmét helyezi előtérbe.²⁰⁷

4.3. A JOGOS VÉDELEM ARÁNYOSSÁGA

Az 1978. évi Btk. alapján nem volt büntethető, „akinek a cselekménye a saját, illetőleg a mások személye, javai vagy közérdek ellen intézett, illetőleg ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges”.²⁰⁸

A Legfelsőbb Bíróság 15. számú irányelve alapján a jogos védelmi cselekmény külön feltétele volt a szükségessége mellett annak arányossága is.²⁰⁹ A jogirodalom egyik része lényegében elfogadta az arányosság követelményét, de annak a törvény szövegéhez való kapcsolódását tekintve utalt arra is, hogy „nem szükséges az, ami nem felel meg a bizonyos mérvű arányosságnak”.²¹⁰ A jogirodalom másik része szerint a „szükségesség és az arányosság közé nem tehető egyenlőségjel”, az arányosság megkövetelése olyan hibás jogértelmezés, ami az elkövető terhére érvényesülő bírói jog tilmába ütközik, így alkotmányossági szempontból is aggályos.²¹¹

A Legfelsőbb Bíróság 15. számú irányelve alapján az arányosság szempontjából azt kellett „vizsgálni, hogy az elhárító magatartás nem idézett-e elő aránytalanul nagyobb sérelmet, mint amelyet a jogtalan támadás okozott volna. Az élet ellen irányuló támadás esetén azonban [...] a védett jogtárgy egyenértékűsége folytán az arányosság vizsgálata szükségtelen”. Ha pedig „a támadás a testi épség ellen irányul”, akkor „az elhárító magatartásnak arányban kell állnia a támadással. Nem jelenti az arányosság követelményének a megsértését, ha az életveszélyes testi sértés okozását célzó jogtalan támadás elhárítása a támadó halálát eredményezte”.²¹² A jogirodalomban ezt általában kiegészítették azzal, hogy vagyoni jogok elleni támadás esetén arányos lehet, ha a védekezés a testi épség sérelmével jár, míg aránytalan, ha az élet elvételével.²¹³ Arra azonban az arányosság kritériumát elutasító Ujvári is utalt, hogy vagyon elleni támadás esetén a támadó életének szándékos kioltása az *Alkotmány* 54. § (1) bekezdésére, illetve az EJEE 2. cikkére tekintettel nem megengedett.²¹⁴

Az egyik álláspont szerint az 1978. évi Btk. szabályozása nem szorult feltétlenül reformra, a jogos védelem tágabb körű értelmezése a törvény változatlanul hagyá-

²⁰⁷ Ez a helyes szemlélet jelenik meg ugyanis a Btk. preambulumban, 4. § (2) bek.-ében (összevetve azt az 1978. évi Btk. 10. § (2) bek.-ével), ill. különös részének szerkezetében is.

²⁰⁸ 1978. évi Btk. 29. § (1) bek.

²⁰⁹ Legfelsőbb Bíróság 15. sz. irányelv III/3. és 4. pont. A szükségességre és arányosságra mint külön kritériumokra lásd NAGY Ferenc (szerk.): *A magyar büntetőjog általános része* (Budapest: Korona 2001) 194.

²¹⁰ Így pl. NAGY (209. lj.) 194.

²¹¹ Így pl. UJVÁRI Ákos: *A jogos védelem megítélésének új irányai* (Budapest: Ad Librum 2009) 204, 220, 228.

²¹² Legfelsőbb Bíróság 15. sz. irányelv. III/4. pont.

²¹³ Így pl. NAGY (209. lj.) 193–195; BELOVICs Ervin: *A büntetendőséget kizáró okok* (Budapest: HVG-ORAC 2009) 118–119.

²¹⁴ Így pl. UJVÁRI (211. lj.) 220, ill. 228.

sa mellett is elképzelhető volt.²¹⁵ Más ellentétes javaslatok szerint az arányosságot az új kódex szövegében meg kellene jeleníteni,²¹⁶ mivel ez felelne meg a jogállami követelményeknek, hiszen végső soron egy olyan elemről van szó, ami a büntetőjogi felelősséget kiterjeszti.²¹⁷ A tervezetek egy része inkorporálta is az arányosságnak a bírói gyakorlatban megszilárdult követelményét, sőt bizonyos körben meg is határozta annak értékelését.²¹⁸

A Btk. javaslata elődjétől „eltérően [...] nemcsak az elhárító cselekmény szükségességére utal[t], hanem annak arányosságára is”. Indokolása kifejezetten megállapítja, hogy

[...] az arányosság fogalmát a[z 1978.évi] Btk. nem tartalmazza, azt a bírói gyakorlat alakította ki, és az ítélkezés egységessége biztosítása érdekében a Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelve adott hozzá értékelési szempontokat. [...] A [j]avaslat a kialakult joggyakorlatot kívánja a jogszabályban megjeleníteni azzal, hogy a szükségesség mellett az arányosságot is szükséges feltételként jeleníti meg.

A törvény javasolt szövege az arányosságot nem definiálta, de az indokolás utalt arra, hogy „az arányosság nem jelent azonosságot, a vagyoni jogokat érő támadás esetén a védelmi cselekménynek általában az az egy korlátja van, hogy a javak ellen intézett támadás nem hárítható el a támadó életének szándékos kioltásával”.²¹⁹

A jogos védelem arányosságát megkövetelő ezen alapnormával összhangban volt az ún. szituációs jogos védelem szabálya, amely szerint a „jogtalan támadást” bizonyos esetekben „úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna”.²²⁰

A kódex végleges szövege viszont már nem tartalmazza az arányosság követelményét, mivel azt három azonos irányú (és egyaránt elfogadott) módosító indítvány eredményeképpen törölték a javaslat szövegéből.²²¹ A módosító indítványok indoklása azonban egyszerre tartalmaz az arányosság teljes negligálására utaló, illetve azt a szükségesség körébe száműző (így korlátozó?) részeket. Így: 1) „a bírói gyakorlat a szükségességből vezeti le az arányosságot a jogos védelem vizsgálatánál”,²²² „mára széles körben elfogadottá vált az a büntetőjogi nézet, amely szerint a szükségesség magában foglal bizonyos mértékű arányosságot is”;²²³ 2) „az arányosság megkövete-

²¹⁵ Így pl. UJVÁRI (211. lj.) 229, ill. 230.

²¹⁶ Így pl. BERKES György: „A büntetőjogi felelősség feltételei” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2002/3. 27.

²¹⁷ Így pl. MÉSZÁROS Ádám: „Megjegyzések az új büntető törvénykönyv tervezetének a büntetőjogi felelősséget érintő rendelkezéseikhez” *Rendészeti Szemle* 2008/3. 62–63, ill. MÉSZÁROS Ádám: „A jogos védelem szabályozásának lehetséges irányai” *Jogelméleti Szemle* 2011/1.

²¹⁸ LIGETI (187. lj.) 20, ill. 39–40. A különböző tervezetekről jó áttekintést ad pl. UJVÁRI (211. lj.) 41–52.

²¹⁹ A Btk. javaslatának 22. §-ához fűzött indokolás.

²²⁰ Btk. javaslat 22. § (2) bek.

²²¹ Dr. Bárándy Gergely (MSZP) képviselő T/6958/101. sz. módosító javaslat (2012. május. 29.), dr. Mengyi Roland (Fidesz), dr. Papcsák Ferenc (Fidesz) T/6958/170. sz. módosító javaslat (2012. május. 30.), ill. dr. Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik), dr. Gyüre Csaba (Jobbik), dr. Staudt Gábor (Jobbik) T/6958/172. sz. módosító javaslat (2012. május 30.).

²²² T/6958/170. sz. módosító javaslat indokolása.

²²³ T/6958/101. sz. módosító javaslat indokolása.

lése, már csak a jogi tárgyak különbözősége, így azok összehasonlíthatatlansága miatt is, értelmetlen”;²²⁴ 3) az arányosság megkövetelése „jelentősen szűkítené a jogos védelem alkalmazhatóságának körét”,²²⁵ illetve „a gyakorlatban szűkíteni fogja a védekező személy lehetőségeit, am[i] valójában a kormánynak sem áll szándékában”;²²⁶ 4) „a bírói gyakorlat [...] sokszor éppen arra hivatkozva tágitotta a védekező személy lehetőségeit, hogy a jogos védelem korlátja nem az arányosság, hanem a szükségesség”;²²⁷ 5) az arányosság, mint „a hatályos Btk-ban nem szerepelő – elhagyni javasolt – rendelkezés törvénybe kerülése azt feltételezi, hogy egy jogtalan támadás sértettje az elhárító tevékenység megkezdése előtt képes lenne komoly mérlegelési tevékenységet végezni. Egy megtámadottól azonban nyilvánvalóan nem várható el, hogy mindaddig ne védekezzen, amíg a gondos mérlegelés tevékenységet be nem fejezi”.²²⁸

A Btk. értelmezése körében a Kúria kimondta, hogy „a védekező cselekmény jogszerűségének egyetlen kritériuma a szükségesség”. Így „a 15. Irányelv III. részének 4. pontjában az arányossággal kapcsolatban kifejtettek a továbbiakban nem alkalmazhatók”. A Kúria szerint:

[...] meghaladtá vált ugyanis annak vizsgálata, hogy »az elhárító magatartás nem idézett-e elő aránytalanul nagyobb sérelmet, mint amelyet a jogtalan támadás okozott volna«. Ennek az elvárásnak törvényi alapja korábban is hiányzott, a hatályos szabályozás pedig tudatosan mellőzte az arányosság fogalmának megjelenítését.

Az arányosság a törvényben „meg nem jelenített” fogalomként „a szükségesség kritériumából vezethető le, s csak azon belül bír jelentőséggel”. A Kúria szerint azonban a jogalkalmazó:

[...] juthat arra a megállapításra, hogy az intézett vagy fenyegető magatartás – akár a támadó személyének vétőképtelenségére, akár a magatartás súlytalanságára figyelemmel – nem indokolta az elhárító cselekményt, mert az nem volt szükséges, tehát a szükségesség hiányzott. [...] (például kerekesszéke kényszerült, súlyosan mozgáskorlátozott egyén ütést szándékoló, ám azt végrehajtani komolyan nem képes mozdulata; hároméves gyermek általi tettelegesség).

Sőt, a Kúria érdekes módon – vagy a Btk. javaslatának indokolásából vagy a jogirodalomból – átveszi azt a megállapítást is, hogy „javak elleni, közvetlen erőszakkal nem járó cselekmény elhárítása a támadó életének kioltását általában nem eredményezheti”.²²⁹

A szituációs jogos védelem szabályozása – ha egyes részletkérdésekben módosult is, de – alapkoncepcióját tekintve a törvény elfogadott szövegében változatlan

²²⁴ T/6958/101. sz. módosító javaslat indokolása.

²²⁵ T/6958/170. sz. módosító javaslat indokolása.

²²⁶ T/6958/101. sz. módosító javaslat indokolása.

²²⁷ T/6958/101. sz. módosító javaslat indokolása.

²²⁸ T/6958/172. sz. módosító javaslat indokolása.

²²⁹ Kúria 4/2013. BJE 1. pont.

maradt.²³⁰ Márpedig a szituációs jogos védelem „*ratio legise* meghatározott körben [...] az arányosság vizsgálatának kizárása”. Ez viszont csak megerősítheti azt a – fentiek alapján bizonytalan – jogértelmezést, hogy az arányosság bizonyos mértéke (a szükségesség körében) továbbra is a jogos védelem feltétele marad.²³¹

A jogegységi határozat idézett megállapításai alapján azonban az is megállapítható, hogy – törvényi fogódzó hiányában – az arányosságnak a szükségesség körében érvényesülő változata nem határozottabb, mint annak korábbi önálló fogalmi eleme. A vagyoni elleni támadások elleni védekezés határai pedig a szükségesség fogalmából csak abban az esetben vezethetők le, ha figyelemmel vagyunk az élethez való jogra vonatkozó az *Alaptörvényben*,²³² illetve az EJEE-ben²³³ megtalálható rendelkezésekre, amelyekre viszont a jogegységi határozat nem utal. Az EJEE 2. cikkéből egyébként a szükségességnek egyértelműen olyan szűkítő értelmezése következik, hogy javak elleni (nem személy elleni erőszakos) támadás elhárítása esetén a támadó életének kioltása soha nem tekinthető jogszerűnek.²³⁴

A Btk. javaslatának eredeti szabályozása szerintem helyesen nevesítette a jogos védelmi cselekmény szükségességtől független kritériumaként az arányosságot, mivel annak vannak önálló, a jogos védekezés körét korlátozó (egy jogállamban nélkülözhetetlen) funkciói. Erre figyelemmel az arányosságnak a törvény elfogadott szövegéből való mellőzése (amire képviselői indítványok eredményeként került sor) nem tekinthető szerencsésnek. Még akkor sem, ha az önálló fogalmi elem törlésének indokaként a szükségesség eleméből fakadó – továbbra is érvényesülő – implicit arányossági követelményekre utalunk.

A jogbiztonság szempontjából nem volt szerencsés, hogy a javaslat – egyes korábbi tervezetekkel szemben – az arányosság értelmezését továbbra is teljesen átengedte a bíróságoknak. Igazán jó megoldás az lett volna, ha az új kódex az arányos védekezés körét – a bírói mérlegelést korlátozva, de azt nem kizárva – maga határolta volna körül. Mégpedig nemcsak a testi épség elleni támadások esetére (ennek voltak megfontolandó előzményei a tervezetekben), hanem egy napjainkban egyre inkább lényeges esetkör, a vagyoni elleni támadások vonatkozásában is.

4.4. A BÜNTETHETŐSÉGI KORHATÁR

A magyar büntetőjogban 12. életévüket betöltött személyek büntetőjogi felelősségre vonására az 1878. évi Btk., illetve a Btá. alapján volt lehetőség,²³⁵ Az 1961. évi Btk. a büntethetőségi korhatárt 14. életévre emelte. Indokolása utal arra, hogy az ilyen sze-

²³⁰ Btk. 22. § (2) bek.

²³¹ GÁL Andor: „A Kúria jogegységi határozata a jogos védelemről. Egy nem egyértelmű tartalmú kvázi jogforrás joggyakorlatot determináló hatásainak veszélyeiről: Kúria 4/2013. BJE” *Jogesetek Magyarázata* 2014/3. 31.

²³² *Alaptörvény* II. cikk., ill. I. cikk (3) bek.

²³³ EJEE 2. cikk. 2. bek. a) pont.

²³⁴ GÁL (231. lj.) 32. Az élet „szándékos kioltásának tilalma” vonatkozásában UJVÁRI Ákos: „A jogos védelem és az arányosság kérdései a 4/2013. Büntető jogegységi határozat tükrében” *Magyar Jog* 2014/4. 218.

²³⁵ 1878. évi V. tv. 83. §, Btá. 9. §.

mélyekkel szemben addigi „jogunk szerint is csak nevelő intézkedések alkalmazhatók [...], így [...] nincs mód arra, hogy büntetést szabjon ki a bíróság”, illetve „a közeli államok közül mindegyik magasabban vonja meg a gyermekkor határát”.²³⁶ Elődjéhez hasonlóan az 1978. évi Btk. alapján a 12. életévüket betöltött személyek nem büntethetők, ellenük büntetőjogi intézkedés sem alkalmazható, így javítóintézeti nevelés sem.²³⁷

A jogirodalomban a büntethetőségi korhatár leszállítása ellen és mellett is érveltek, az álláspontok részletes áttekintése e tanulmány keretei között nem áll módunkban.²³⁸ Közvetlenebb kodifikációs előzményként azonban említést érdemel a fiatakorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének Ligeti Katalin által kidolgozott koncepciója, amely e két alapvetően különböző jogpolitikai megközelítést „A” és „B” variánsként tartalmazta. Az utóbbi alapján a 12. életévüket be nem töltött személyek egyes személy elleni bűncselekmények esetén feleltek volna, kivéve akkor, ha nem rendelkeznek a megfelelő szellemi, erkölcsi fejlettséggel.²³⁹

A Btk. eredeti javaslata szerint a büntethetőségi korhatár leszállítása:

[...] az emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §) és a testi sértés [164. § (8) bekezdés] elkövetésére korlátozódott.²⁴⁰ A fenti bűncselekmények 14. életévüket be nem töltött elkövetője azonban csak akkor büntethető, ha »az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással«. ²⁴¹

A szabályozás értelmezéséhez nélkülözhetetlen azon rendelkezés ismerete is, amely szerint „azzal szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét nem töltötte be, csak intézkedés” (például javítóintézeti nevelés²⁴²) alkalmazható.²⁴³

A Btk. javaslatának indokolása szerint:

[...] napjainkban [...] a gyermekek biológiai fejlődése felgyorsult, a gyermekek korábban »érnek« [...] az információs forradalom következtében a kiskorúakat már tizennegyedik életévüket megelőző életszakaszukban elérik a társadalom olyan különféle hatásai, amelyekről a korábbi időkben még védve voltak [...]: a tizenkettő-tizenégy év közötti gyerekek körében is egyre nagyobb mértékben elterjedt az erőszakos érdekvényesítés, ezért szükséges a büntethetőségi korhatár módosítása, a kirívóan agresszív, élet ellen irányuló bűncselekményt megvalósító gyermekkorúak büntetőjogi

²³⁶ 1961. évi V. tv. 20. §-ához fűzött indokolás.

²³⁷ 1978. évi Btk. 22. § a), 23. §, 107. § (1) bek.

²³⁸ A jogirodalmi álláspontokról kiváló áttekintést ad pl. KIRÁLY Réka: „A 14. születésnap mint korhatár” *Család és Jog* 2005/1. 17–25; KÖHALMI László: „A büntethetőségi korhatár kérdése” *Jogelméleti Szemle* 2013/1. 82–95; ill. VASKUTI (41. lj.) 173–182.

²³⁹ LIGETI Katalin: „A fiatakorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2006/2. 21–38.

²⁴⁰ Btk. javaslat 16. §.

²⁴¹ Btk. 16. §.

²⁴² Btk. 105. § (1) bek., 108. § (1) bek. és 120–122. §.

²⁴³ Btk. 106. § (2) bek. második mondat.

felelősségre vonása. [...] Az ilyen bűncselekményt megvalósító gyermekkorú magatartásából ugyanis arra lehet következtetni, hogy megfelelő segítség hiányában nem lesz képes a későbbiekben a társadalomba való beilleszkedésre és a törvénytisztelő életmódra, ezért a speciális prevencióhoz mindenképpen szükséges a büntetőjog eszközeinek igénybevétele.²⁴⁴

Az indokolás nem tér ki azonban arra, hogy a „megfelelő segítséget” miért a büntetőjogi intézkedések biztosítják, ahhoz miért nem elég a közigazgatási (gyermekvédelmi) eszközrendszer (fejlesztése).²⁴⁵ A Btk. indokolása (az 1961. évi Btk.-éval szemben) említést sem tesz más európai államok szabályozásáról, pedig azok összehasonlító elemzése a hazai szakirodalomban megtalálható.²⁴⁶ Valószínűleg egyébként azért nem, mert a külföldi példák zöme nem a hazánkban választott kodifikációs megoldást támasztja alá. Érdekes összevetni a Btk. javaslata és az 1961. évi Btk. indokolását abban a tekintetben is, hogy a jogalkotó nem kívánja megválaszolni a büntetethez és az intézkedések alkalmazása közötti viszony dogmatikailag alapvető kérdését sem. Ha ugyanis a 12. életévét be nem töltött személyekkel szemben amúgy is csak intézkedés alkalmazható,²⁴⁷ akkor nehezen érthető, hogy miért kell e személyek büntetethezességét megteremteni.

A Btk. eredeti javaslata egyébként valóban sokban emlékeztet Ligeti Katalin tervezetének egyik variánsára,²⁴⁸ de például az utóbbi alapján a releváns bűncselekmények köre tágabb lett volna, illetve a törvény szövege nem belátási, hanem szellemi, erkölcsi képességről szólt volna.²⁴⁹

A hatályos szabályozás egy olyan módosító indítvány eredménye, amely szerint a korhatárcsökkentéssel érintett deliktumok körét kiterjesztették a rablásra és a kifosztás minősített eseteire is. Az ehhez kapcsolódó indokolás szerint ugyanis ezek „analógiát mutat[nak] a benyújtott javaslatban szereplő tényállásokkal a tekintetben, hogy szintén erőszakkal követhetőek el”.²⁵⁰

Az utóbbi indokolás sem tekinthető meggyőzőnek, hiszen ezek a bűncselekmények csak erőszakos jellegükben hasonlók az emberöléshez, de az eredeti koncepció szerinti legfontosabb vonásukban az élet elleni irányulásban nem. A módosítás önmagával sem konzekvens, mert akkor a katalógusban más hasonlóan súlyos erőszakos bűncselekményeknek, így elsősorban a zsarolás (minősített eseteinek)²⁵¹ szerepelnie kellene.

Tóth Mihály értékelése szerint:

²⁴⁴ A Btk. javaslatának 16. §-ához fűzött indokolás.

²⁴⁵ Ezt még elemezte pl. LIGETI (239. lj.) 28.

²⁴⁶ Így pl. CSEMÁNÉ VÁRADY Erika – LÉVAY Miklós: „A fiatalok büntetőjogának kodifikációs kérdéseiről – történeti és jogösszehasonlító szempontból” *Büntetőjogi Kodifikáció 2002/1.* 10–27; LIGETI (239. lj.) 28–29.

²⁴⁷ Btk. 106. § (2) bek. második mondat.

²⁴⁸ VASKUTI (41. lj.) 176.

²⁴⁹ LIGETI (239. lj.) 34.

²⁵⁰ Balázs József (Fidesz), Csöbör Katalin (Fidesz), Dr. Daher Pierre (Fidesz), Demeter Zoltán (Fidesz), Dr. Hörcsik Richárd (Fidesz), Lipók Sándor (Fidesz), Dr. Mengyi Roland (Fidesz), Dr. Ódor Ferenc (Fidesz), Riz Gábor (Fidesz), Sebestyén László (Fidesz), Szabó Zsolt (Fidesz), Tamás Barnabás (Fidesz), Dr. Tóth József (Fidesz), Dr. Zsiga Marcell (Fidesz), Dr. Papcsák Ferenc (Fidesz): T/6958/169. módosító javaslat (2012. május 30.).

²⁵¹ Btk. 367. § (2) bek.

[...] a várható alkalmazási kör volumenét érintően [...] a módosulás [...] feltehetően igen csekély számú elkövetőt érint majd. A kriminálstatisztikai adatok alapján [...] évente csak mintegy 60–70 gyerek esetében fogják egyáltalán megvizsgálni azt, hogy megállapítható-e a büntetőjogi intézkedés elrendeléséhez szükséges belátási képességük, s ha többségüknél a válasz igenlő lesz is, ez évi mintegy 40–50 gyereket érinthet. [Márpedig így:] erősen kétséges, hogy ekkora szám esetében indokolt volt-e a változtatás (s nem csupán a szigor híveinek kielégítését szolgáló látszatintézkedésről van-e szó), különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az intézeti elhelyezés (gondozásba vétel) súlyos esetben büntethetetlen gyermekkorúak esetében eddig is megoldható volt a [g]yermekvédelmi törvény alapján.²⁵²

4.5. KÓROS ELMEÁLLAPOT

Az 1978. évi Btk. az elmeműködés kóros állapotának fajtáit példálódzóan meghatározta, kiemelve az elmebetegséget, gyengeelméjűséget, szellemi leépülést, tudatzavart vagy személyiségzavart.²⁵³ A kapcsolódó indokolás szerint „az öt felsorolt ok nem meríti ki a kóros elmeállapot körébe tartozó valamennyi biológiai okot, mert vannak más olyan pathológiás esetek is, amelyek a beszámítási képességre ugyancsak kihatnak”.²⁵⁴

Kulcsár Gabriella már évekkel ezelőtt olyan véleményen volt, hogy a kóros elmeállapot törvényi felsorolása nem teljes, és nem teljes mértékben felel meg a pszichológusok és pszichiáterek által használt terminológiának. Így például a pszichiátria nem használja kifejezetten az elmebetegség kategóriáját, hanem helyette a „szizofrénia és egyéb pszichotikus zavarok”, illetve a „hangulatzavarok” megnevezésekkel ír le egy-egy kórképet.²⁵⁵

A Btk. példálódzó felsorolást egyáltalán nem tartalmaz.²⁵⁶ A javaslat indokolása szerint: „a kóros elmeállapot fennállása és mértéke kérdésében a bíróság csak orvosszakértői vélemény alapján foglalhat állást. A Javaslat – eltérően a hatályos szabályozástól – példálózó jelleggel sem említi a kóros elmeállapotot megalapozó fiziológiai rendellenességeket.”²⁵⁷

A fenti megállapítások azonban nem alkalmasak az új szabályozás szükségességének indokolására. A kóros elmeállapot fajtáinak felsorolása ugyanis éppen azon kérdések meghatározásában segít, amelyek fennállása tekintetében az orvosszakértőnek (majd annak alapján a bíróságnak!) állást kell foglalnia. A második mondat megállapítása pedig már műfajilag sem nevezhető indokolásnak,²⁵⁸ hiszen nem érvelést, hanem kijelentést tartalmaz.

²⁵² TóTH (38. lj.) 531.

²⁵³ Btk. 24. § (1) bek.

²⁵⁴ Az 1978. évi Btk. 24. §-ához fűzött indokolás.

²⁵⁵ KULCSÁR Gabriella: „A kóros elmeállapot szabályozásával kapcsolatos egyes problémák” *Rendészeti Szemle* 2007/7-8. 159–164, 159. 160.

²⁵⁶ Btk. 17. § (1) bek.

²⁵⁷ A Btk. javaslatának 17. §-ához fűzött indokolás.

²⁵⁸ FERENCZY ENDRE: „A jogtudomány művelésének műfajai: az indoklás?” *Jogtudományi Közlöny* 2011/2.

Kóhalmi szerint „a jogalkotó helyesen döntött amellett, hogy az igazságügyi pszichiátria kutatási eredményeit elfogadva, nagyobb teret enged a kóros elmeállapotú kórképek szakértői vizsgálati eredményeinek megállapíthatósága terén”.²⁵⁹

A példálódzó felsorolás azonban korábban sem volt (nem is lehetett) akadálya a kóros elmeállapotú szakértői vizsgálatának. Az igazságügyi pszichiátria kutatási eredményei csak a korábbi törvényi katalógus felülvizsgálatát indokolták, de nem igazolták a példálódzó felsorolás mellőzését. Ez ugyanis nem orvostudományi, hanem – a jogbiztonsággal is kapcsolatos – kodifikációtechnikai kérdés.

A kóros elmeállapotú fajta szerencsésebb lett volna – a jogbiztonság megőrzése érdekében, de az igazságügyi elmekörtan újabb eredményeivel összhangban – továbbra is példálódzóan felsorolni. Ebben a vonatkozásban megfontolandó lett volna a „különösen” bevezetés helyett a felsorolás végén a „más hasonló kóros állapot” megfogalmazás használata. Egy ilyen szövegezés ugyanis – még az 1978. évi Btk. megoldásánál is – jobban kifejezésre jutatta volna, hogy a rendelkezés alkalmazási köre a nevesített esetkörökhöz hasonló súlyú és jellegű kórképekre korlátozódik.

4.6. A RÉSZBEN FELFÜGGESZTETT SZABADSÁGVESZTÉS

A 2009. évi LXXX. tv.-nyel módosított 1978. évi Btk. alapján a két évet meghaladó, de öt évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztés kiszabása esetén a szabadságvesztés fele részének végrehajtása próbaidőre felfüggeszthető volt. A próbaidő tartama két évtől öt évig terjedhetett, de a felfüggesztett résznél rövidebb nem lehetett. A próbaidő a végrehajtandó rész letöltése után kezdődött.²⁶⁰ Az ehhez kapcsolódó indoklás szerint a szabadságvesztés részbeni felfüggesztése „a több európai büntető törvény által is szabályozott jogintézmény”, amely „nagyobb differenciálást tesz lehetővé az ítékezés során, és ezzel a büntetés jobb egyéniesítését szolgálja”, azzal ugyanis „>börtön-éveket< lehet megtakarítani”. A 2009. évi indoklás külön utalt arra, hogy

[...] a szabadságvesztés végrehajtásának részbeni felfüggesztése és a feltételes szabadságra bocsátás [egyaránt] kedvezményt jelent az elkövető számára, [de ezek] külön jogintézmények, amelyek kriminálpolitikai céljai is eltérőek. A feltételes szabadságra bocsátás az elítélt társadalomba való visszatérését hivatott biztosítani, ezért alkalmazása az elítéltnak a büntetés végrehajtása során tanúsított magatartásától függ. Ezzel szemben a szabadságvesztés végrehajtásának részbeni felfüggesztésénél a bíróság az elkövető elbírálás előtti magatartását veszi figyelembe. [...] Amíg azonban a feltételes szabadság kedvezménye a büntetés-végrehajtási bíró mérlegelésétől függ, addig a szabadságvesztés végrehajtásának részbeni felfüggesztés esetén az elítélt a végrehajtandó büntetés-rész kiállása után – a szűk körben meghatározott kizáró okok esetét kivéve – az ítélet erejénél fogva szabadul.²⁶¹

²⁵⁹ KÓHALMI László: „A kóros elmeállapot és a beszámítási képesség büntetőjogi szabályozása” *Bűnügyi Szemle* 2012/3. 29–37.

²⁶⁰ 1978. évi Btk. 90. § (1)-(2) bek. Hatályos 2010. május 1. napjától.

²⁶¹ A 2009. évi LXXX. tv. javaslatának 30. §-ához fűzött indoklás.

A Btk. nem vette át a szabadságvesztés részbeni felfüggesztésére vonatkozó szabályokat. Javaslatának indokolása alapján:

[...] a részben felfüggesztett szabadságvesztés elleni egyik legfőbb kritikaként felhozható, hogy habár a felfüggesztett szabadságvesztés a végrehajtandó szabadságvesztésnél enyhébb szankció, a részben felfüggesztett szabadságvesztésre ez sok tekintetben nem igaz [...], sőt adott esetben – a próbaidő hosszára figyelemmel – annál szigorúbb jogkövetkezmény lehet, ez a tisztázatlan viszony pedig bizonytalanná teszi az alkalmazhatóságát.²⁶²

Az indoklás ezen álláspontja vitatható. A részben felfüggesztett szabadságvesztés annak kiszabásakor soha nem szigorúbb, mint az azonos tartamú végrehajtandó szabadságvesztés (még akkor sem, ha a próbaidő a szabadságvesztés felfüggesztett részénél hosszabb lenne). Az már egy ettől különböző kérdés, hogy az ilyen „túlnyúló” próbaidő alatt elkövetett bűncselekmény esetén a részben felfüggesztett szabadságvesztéssel az elkövető összességében rosszabbul járhat, mint egy ugyanolyan súlyú végrehajtandó szabadságvesztéssel. Ha ugyanis az illető a próbaidő alatt követ el újabb bűncselekményt, akkor nem függeszthető fel annak a szabadságvesztésnek a végrehajtása, amelyet ezen újabb bűncselekmény miatt szabtak ki.²⁶³ Ez azonban nem a szankció súlyához tartozó kérdés, hanem az elkövető utólagos magatartásának ettől elkülönülő következménye.²⁶⁴

Az indoklás ennek kapcsán azt is kifejezetten kiemeli, hogy

[...] rendelkezik [...] a Javaslat arról, hogy a feltételes szabadság tartama bizonyos esetekben (ha a bíróság öt évet meg nem haladó szabadságvesztés kiszabása esetén a feltételes szabadságra bocsáthatóságot a büntetés fele részének letöltéséhez köti) legalább egy, legfeljebb három évvel meghosszabbítható. Ez a rendelkezés szintén az egyéniesítést szolgálja (az elkövető rövidebb időt tölt büntetésvégrehajtási intézetben, viszont tovább fog a büntetés hatálya alatt állni), másrészt pedig a részben felfüggesztett szabadságvesztés hátrányaként említett kifogások ez esetben kiküszöbölhetőek.²⁶⁵

A későbbi elkövetés esetén további hátrányos jogkövetkezményeket maga után vonó időszak (esetünkben a feltételes szabadság ideje) az ilyen ún. feles kedvezmény alkalmazásakor is túlnyúlhat a szabadságvesztésen. Márpedig akkor az ítélőbíróságnak – legalábbis a miniszteri indoklás logikája alapján – ennek alkalmazásakor éppúgy bizonytalanná kellene válnia, hogy a végrehajtandó szabadságvesztés „rendes” feltételes szabadságra bocsátással vagy a feles kedvezmény a hosszabbítással tekinthető súlyosabb jogkövetkezménynek.

²⁶² A Btk. javaslatának Általános Indokolása III/10. pont.

²⁶³ Btk. 86. § (1) bek. c) pont.

²⁶⁴ Ezt a bírói gyakorlat (a jogalkotóval szemben) felismerte: Debreceni Ítéletábra Bf. II. 111/2010/9.

²⁶⁵ A Btk. javaslatának Általános indokolása III/10. pont.

A részben felfüggesztett szabadságvesztés megszüntetése kapcsán a jogirodalomban többen is megállapítják, hogy a 2009-ben bevezetett szabályozásnak „sok ideje a forrásra még nem is volt”,²⁶⁶ illetve „megszüntetése előtt érdemes lett volna megvárni a gyakorlati tapasztalatokat”.²⁶⁷

A Bárándy szerzőpáros a jogintézmény megszüntetésével nem értett egyet,²⁶⁸ rámutatva, hogy

[...] az előterjesztő által hivatkozott alkalmazási nehézségeket [...] nem az indoklásban kiemelni, hanem megoldani lenne indokolt. Egy jogintézmény megszüntetése alkalmazási nehézségekre való hivatkozással a kodifikátor szakmai alkalmatlanságát bizonyítja, nem pedig a jogintézmény feleslegességét.²⁶⁹

Tóth Mihály úgy fogalmazott, hogy ha a részben felfüggesztett szabadságvesztés „megszűnne [...] bizonyos feltételek mellett mégsem siratnám”. Részéről „e büntetési nem jövőjét illetően mindig szkeptikus” volt, mert „a valódi választóvonal a szabadság és a börtön között húzódik. Nincs az a terhelt, aki megkönnyebbülten venné tudomásul, hogy be kell ugyan vonulnia, de mégsem olyan hosszú időre, mint a részbeni felfüggesztés kedvezménye nélkül”. Az intézményt azonban „jó szívvvel” csak akkor tartja kiválthatónak:

[...] ha ugyanakkor a részben hasonló funkciót betöltő feltételes szabadságra bocsátás szabályait rugalmasabbá tesszük. Bátrabban és szélesebb körben lehetne élni a »feles kedvezmény intézményével«, azt bizonyos esetekben akár törvényi lehetőségigé is tehetnénk a mai bírói lehetőség helyett. (Ha így járunk el, lényegében kiváltottuk a részben felfüggesztett szabadságvesztést, anélkül, hogy a potenciális börtönkapacitást növelnénk.)²⁷⁰

Az elsődleges különbség valóban a szabadság és a börtön között húzódik. A részben felfüggesztett szabadságvesztés valóban minőségileg más (kevesebb), mint a teljesen felfüggesztett szabadságvesztés. A részben felfüggesztett szabadságvesztésnek azonban nem az a feladata, hogy a felfüggesztett szabadságvesztést pótolja, hanem hogy a végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazási körét szűkítse.²⁷¹ Ebben a körben viszont a részben felfüggesztett szabadságvesztés az elkövető által is észlelten sokkal kedvezőbb jogintézmény, mint az azonos tartamú végrehajtandó szabadságvesztés.

A részben felfüggesztett szabadságvesztést nem pótolja a feltételes szabadságra bocsátás korábbi lehetősége (még a feles kedvezmény törvényi előírása sem). Míg ugyanis a feltételes szabadságra bocsátás a büntetés-végrehajtási bíró mérlegelésé-

²⁶⁶ TÓTH Mihály: „Remények és aggodalmak negyedik Büntető Törvénykönyvünk bölcsőjénél” *Állam és Jogtudomány* 2011/4. 435–455, [2012] 449–450.

²⁶⁷ BÁRÁNDY–BÁRÁNDY (60. lj.) 8.

²⁶⁸ BÁRÁNDY–BÁRÁNDY (60. lj.) 8.

²⁶⁹ BÁRÁNDY–BÁRÁNDY (60. lj.) 8.

²⁷⁰ TÓTH (266. lj.) 450.

²⁷¹ Erre nézve lásd NAGY Ferenc: „A büntetés végrehajtásának – részbeni – felfüggesztéséről” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2003/3. 25–32.

től függ, addig a szabadságvesztés végrehajtásának részbeni felfüggesztés esetén az elítélt (később bekövetkező kizáró ok hiányában) az ítélet erejénél fogva szabadul.²⁷²

Erre figyelemmel a részben felfüggesztett szabadságvesztést *de lege ferenda* mindenképpen érdemes lenne visszahozni büntetőjogunkba.

4.7. AZ ELZÁRÁS

A Btk. egyik új büntetési neme az elzárás.²⁷³ A javaslat kapcsolódó indokolása szerint ez a szankció „a rövid tartamú szabadságvesztés alternatívája lehet (öt naptól három hónapig [...] tarthat) [...]. Az elzárás maximális tartamára figyelemmel a szabadságvesztés legrövidebb tartama két hónapról három hónapra módosul”.²⁷⁴

A tartamának meghatározásából eredően azonban az elzárás csak részben a korábbi rövid tartamú szabadságvesztés alternatívája, másik oldalról a rövid tartamú szabadságelvonás körének kiterjesztése. A korábbi kódex utolsó időállapota alapján ugyanis két hónapnál rövidebb szabadságelvonás (felnőtt korúakra) nem volt kiszabható.²⁷⁵ Az új szankció nyilvánvaló szigorítást jelent azoknál a bűncselekményeknél (például magántitok megsértése) is, amelyek a korábbi kódex alapján legfeljebb pénzbüntetéssel voltak büntetendők,²⁷⁶ jelenleg pedig elzárással (is).²⁷⁷

Tóth szerint nem alapos „azon érvelés sem, hogy »az elzárás egészen más«, rövidebb is, humánusabb is, mint a börtön”.²⁷⁸ Az elzárás végrehajtása során ugyan el kell különíteni „az elzárásra ítéltet a szabadságvesztésre ítéltektől”,²⁷⁹ illetve a szabadságvesztés és az elzárás végrehajtása egyes részleteiben eltér,²⁸⁰ de ezek a különbségek bizonyosan nem indokolják egy önálló anyagi jogi szankció szabályozását. Ahogyan az sem, hogy a mentesítési szabályok kedvezőbbek elzárás esetén,²⁸¹ hiszen semmi akadálya nem lett volna egy olyan szabályozásnak, hogy a három hónapnál rövidebb szabadságvesztés kiszabása nem keletkezett büntetett előéletet.

Az indokolás utal arra is, hogy „az elzárás büntetés hatékonyabban szolgálhatja a speciális prevenciót”.²⁸² Ennek elfogadása esetén azonban azt is figyelembe kell venni, hogy „sokkal erősebb és valószínűbb a stigmatizáló, megbélyegző, így a személyiség fejlődésére károsan ható, ugyanakkor a súlyosabb bűnözési formák elsajátítását

²⁷² Ezt egyébként a 2009. évi LXXX. tv. javaslatának indokolása – korunk büntetőjogának ilyen produktumaihoz képest szokatlanul pontosan – meg is magyarázta.

²⁷³ Btk. 46. §.

²⁷⁴ A Btk. javaslatának Általános indokolása III/8.1. pont.

²⁷⁵ 1978. évi Btk. 40. § (2) bek.

²⁷⁶ Így pl. 1978. évi Btk. 177. § (1) bek.

²⁷⁷ Így pl. Btk. 223. § (1) bek.

²⁷⁸ Tóth (38. lj.) 533.

²⁷⁹ Bv. tv. 273. § (5) bek.

²⁸⁰ Bv. tv. 275. § (1) bek. a) pont.

²⁸¹ A Btk. javaslatának Általános indokolása III/8.1. pont. Vö. Btk. 100. § (1) bek. a) pont.

²⁸² A Btk. javaslatának 46. §-ához fűzött indokolás.

és elfogadását erősít[...]-ő hatása”.²⁸³ A néhány napos elzárás végrehajtása ráadásul komoly adminisztrációs nehézségeket is okoz.²⁸⁴

Erre az új büntetési nemre, a büntetőjogi elzárásra tehát valójában nem volt szükség,²⁸⁵ a szabadságvesztés-büntetés általános minimuma a Btk.-ban három hónapnál rövidebb tartamú is lehetne, ha a jogalkotó így akarta volna.²⁸⁶ A legjobb (*de lege ferenda* is javasolt) megoldás azonban az elzárás mellőzése és a szabadságvesztés általános minimumának három hónapban való meghatározása lett volna.

4.8. A KÉNYSZERGYÓGYKEZELÉS

A 2009. évi LXXX. tv. 25. §-ával módosított 1978. évi Btk. alapján:

[...] a kényszergyógykezelés legfeljebb a [...] büntetési tétel felső határának megfelelő ideig, életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntetendő bűncselekmény esetén legfeljebb húsz évig tart. Ha ezt követően az egészségügyről szóló törvényben meghatározott feltételek fennállása miatt szükséges, a kényszergyógykezelést pszichiátriai intézetben kell elhelyezni.²⁸⁷ [Azonban] »a kényszergyógykezelést« [ezen] tartam előtt is haladéktalanul meg kell szüntetni, ha szükségessége már nem áll fenn.²⁸⁸

Ennek kapcsán érdemes visszatekinteni a 2009. évi LXXX. tv. javaslatának indoklására, amely szerint:

[...] a büntetőjog-tudomány régóta kifogásolja azt, hogy a kényszergyógykezelés határozatlan tartamú jogkövetkezmény, mivel a [2008-ban] hatályos Btk. nem rendelkezik annak felső határáról. Ez a szabályozás sérti a jogkövetkezmények meghatározására irányadó *nulla poena sine lege* elvét, amely megköveteli a büntetőjogi jogkövetkezmények pontos és egyértelmű meghatározását.²⁸⁹

A törvényhozó a 2009. évi LXXX. tv. 25. §-ával kapcsolatosan a törvény hatálybalépésével egyidejűleg nem alkotott átmeneti rendelkezést. Ehhez a szabályozáshoz kapcsolódva a 1/2011. (VI. 1.) Büntető jogegységi határozat mondta ki, hogy „a 2010. évi május hó 1. napja előtt jogerősen elrendelt kényszergyógykezelés végrehajtása és felülvizsgálata során” a 2009. évi LXXX. tv.-nyel bevezetett szabályozás nem alkalmazható.²⁹⁰

A Btk. „visszaállítja a korábbi szabályozást, azaz a kényszergyógykezelés határozatlan tartamú intézkedés lesz: akkor fog megszűnni, ha a bírói felülvizsgálat értelmé-

²⁸³ TóTH (38. lj.) 533.

²⁸⁴ NAGY (118. lj.) 7.

²⁸⁵ NAGY (118. lj.) 7; TóTH (38. lj.) 533.

²⁸⁶ NAGY (118. lj.) 7; TóTH (38. lj.) 533.

²⁸⁷ 1978. évi Btk. 74. § (3) bek. Hatályos 2010. május 1. napjától.

²⁸⁸ 1978. évi Btk. 74. § (4) bek. Hatályos 2010. május 1. napjától.

²⁸⁹ A 2009. évi LXXX. tv. javaslatának 26. §-ához fűzött indokolás.

²⁹⁰ 1/2011. (VI. 1.) Büntető jogegységi határozat, I. pont.

ben annak szükségessége megszűnt”.²⁹¹ Egyéb esetekben azonban a kényszergyógykezelés tarthat a büntetési tétel határánál hosszabb ideig, sőt akár az elkövető élete végéig is.

Ennek indokaként egyrészt utalnak arra, hogy

[...] alkotmányossági problémát jelent, hogy a 2010. május 1-je óta elrendelt intézkedések határozott tartamúak (sor kerülhet a megszüntetésükre és megszűnésükre is), míg a korábban elrendelt kényszergyógykezelések továbbra is határozatlan jellegűek, és csak megszüntetésükre kerülhet sor.²⁹²

Az indokolás szerzője az általa vélt alkotmányossági problémát legalább azzal a pontossággal megjelölhette volna, amit az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján egy indítványnak is teljesítenie kell.²⁹³ Az indokolásból ugyanis nem derül ki, hogy az alkotmányossági probléma alapját a jogbiztonságra, a büntető törvény visszaható hatályára vagy a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezés sérelme képezte-e, illetve annak kialakulásban csak a 2009-ben beiktatott szabályozás vagy az átmeneti rendelkezések hiánya, illetve az 1/2011. (VI. 1.) Büntető jogegységi határozatban foglalt értelmezés hatott-e közre.

A két szabályozás eltéréseiből eredő állítólagos alkotmányossági problémát ráadásul a jogalkotó úgy kívánta megoldani, hogy ugyanazt újra teremtette. A Btk. javaslatának indokolását plagizálva ugyanis az is megállapítható, hogy a 2013. július 1. napja után elrendelt intézkedések határozatlan jellegűek, és csak megszüntetésükre kerülhet sor, míg a 2010. május 1. napja és a 2013. június 30. napja között elrendelt intézkedések határozott tartamúak (sor kerülhet a megszüntetésükre és megszűnésükre is). Ez vajon nem képez alkotmányossági problémát?

Az indokolás a korábbi rendszer visszaállításának indokaként jelöli meg azt is, hogy „a kényszergyógykezelés [2009-ben bevezetett] szabályai számos jogalkalmazási nehézséget is okoznak (»párhuzamos« telés (sic!), ideiglenes kényszergyógykezelés beszámítása stb.)”.²⁹⁴ A jogalkalmazási nehézségek azonban itt sem²⁹⁵ képezhetnének elegendő érvet egy szabályozás eltörlésére.²⁹⁶ Arról nem is szólva, hogy az ideiglenes kényszergyógykezelés beszámítása egyszerűen törvényi rendelkezést igényelt volna. Ahogyan nem jelenthetett volna megoldhatatlan problémát a kényszergyógykezelések „párhuzamossága” sem.²⁹⁷

²⁹¹ A Btk. javaslatának 78. §-ához fűzött indokolás.

²⁹² A Btk. javaslatának Általános indokolása III/8.3.10. pont.

²⁹³ Így „a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli [...] az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezései” [2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról (Abtv.) 52. § (1b) bek. d) pont], ill. „az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy [...] miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel” [e) pont].

²⁹⁴ A Btk. javaslatának Általános indokolása III/8.3.10. pont.

²⁹⁵ Vö. 4.6. cím.

²⁹⁶ Képzelnék el azt az indokolást, hogy „az emberölés kísérletének minősítése számos esetben jogalkalmazási nehézséget okoz, így a Btk. a jövőben csak a befejezett emberölést rendeli büntetni”.

²⁹⁷ A kódex ugyanis egy másik jogintézmény kapcsán kifejezetten rendelkezik hasonló szituációról. Vö. Btk. 86. § (5) bek. („valamennyi próbaidő párhuzamosan telik”).

Tóth Mihály szerint: „a felkészületlenségre történő hivatkozás sem feltétlenül megalapozott. Évente alig tucatnyi olyan személyt kellene [...] elbocsátani, akik kitölteneék a korábbi szabályok szerinti maximális időt. Az ő elhelyezésük lenne 3000-es civil ágyszám mellett megoldhatatlan?” Az 1/2011. (VI. 1.) Büntető jogegységi határozatra figyelemmel pedig „a civil pszichiátriai intézeteknek – az IMEI átlagos ápolási idejét figyelembe véve – kb. 4-5 év múlva kellett volna az első néhány beteg átvételéről gondoskodniuk”, hiszen a kényszergyógykezelés maximális tartamát előíró 2009-es szabály a már korábban elrendelt intézkedésekre nem alkalmazható. Joggal teszi fel a kérdést: „Ennyire sürgős lenne a korábbi embertelenebb szisztéma visszaállítása? S ilyen tartósan ígérkezik a hiányos infrastruktúra?”²⁹⁸

Külön utal rá, hogy

[...] ami az »állampolgárok félelmét« – mint szintén sűrűn hangoztatott indokot – illeti, ez azért merőben alaptalan, mert az IMEI-ből évente a kb. 200 ápolat közül hozzávetőlegesen mintegy 15–18 személy amúgy is szabadlábra kerül. A kikerülteknek csak mindössze kb. 4%-a visszaeső, s ők sem feltétlenül újabb erőszakos cselekményt követnek el. Az az évente néhány tovább kezelendő személy, aki a határozott idő eltelté után kerülne át polgári intézetekbe, nem adhat okot reális állampolgári félelemre.²⁹⁹

Nagy szerint a Btk. szabályozása „emberi jogi szempontból és törvényességi megfontolásból is joggal kifogásolható”.³⁰⁰ Aggályait magam is osztom, de álláspontom szerint a Btk. hatályos (1978. évi Btk. eredeti) rendelkezései kapcsán nem a *nulla poena sine lege certa* elv, hanem az arányosság elve sérül. Alkotmányossági szempontból ugyanis nem határozatlan az a szankció, amelyet a jogalkotó eleve úgy szabályozott, hogy az akár az elkövető életének végéig is tarthat. Az viszont alkotmányos követelmény, hogy a büntetőjogi szankció (és nem csak a büntetés) hossza valamilyen módon arányos legyen az elkövetett cselekmény tárgyi súlyával. Ez a viszony az elkövető veszélyességére hivatkozva lazítható, de egy jogállamban ennek vannak alkotmányos korlátai.

Erre figyelemmel *de lege ferenda* elkerülhetetlen a 2009-ben bevezetett azon rendszer visszavezetése, hogy a kényszergyógykezelés nem tarthat a szabadságvesztés büntetési tételének felső határánál hosszabb ideig. Ha az elkövető veszélyessége ezt követően is indokolja a további fogva tartást, akkor azt az egészségügyről szóló törvény alapján kell fogatosítani.

4.9. VAGYONELKOBZÁS

A Btk. csaknem változatlanul vette át a vagyonelkobzás szabályozását elődjétől. Egyik új rendelkezése szerint vagyonelkobzást kell elrendelni arra a vagyonra is, „amelyet a kábítószer-kereskedelem [...] elkövetője a bűncselekmény elkövetésének

²⁹⁸ TÓTH (38. lj.) 534.

²⁹⁹ TÓTH (38. lj.) 534.

³⁰⁰ NAGY (2. lj.) 267.

ideje alatt szerzett”.³⁰¹ Nem rendelhető el azonban vagyonekhozás ilyenkor sem „ha a vagyon törvényes eredete bizonyított”.³⁰²

A javaslat indokolása szerint ezeknek a rendelkezéseknek „az a célja, hogy a szervezett és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben a vagyoni, anyagi alapjaik elvonásával hatékonyabban fel lehessen lépni a kábítószer-kereskedőkkel szemben”.³⁰³ Ez azonban a rendelkezés alkalmazási körének bizonyos vonatkozásaira nem találó, mivel a törvény a bizonyítási terhet akkor is megfordítja, amikor a kábítószer-kereskedelem nem „határokon átnyúló” és nem is „szervezett”. Másrészt, akkor a szervezett kábítószer-kereskedelem meghatározott része (a bűnszervezetben elkövetés) esetén az új szabályozásra nem is volt szükség, hiszen az 1978. évi Btk. a bűnszervezetben részvétel idejére már 2001 óta megfordította a bizonyítási terhet.³⁰⁴

A rendelkezés – ha arról az indoklás nem is szól – rendelkezik egyértelmű külföldi előképpel, hiszen az angol büntetőjog a kábítószerrel történő visszaéléssel kapcsolatos vagyonekhozásnál már az 1980-as években megfordította a bizonyítási terhet.³⁰⁵ A vonatkozó szabályozást az EJEB alapvetően összhangban állónak találta az emberi jogi egyezményvel.³⁰⁶ Kivételt csak az az eset képezett, amikor az új jogintézményt visszaható hatállyal (az új szabályozás hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekményekre nézve) vezették be.³⁰⁷ Ennek kapcsán kiemelés érdemel a hazai joggyakorlatból az az értelmezés, hogy az időbeli hatályt tekintve „a vagyonekhozás szempontjából a vádlottra kedvezőtlenebb szabályozás, hogy a vagyon törvényes eredetének bizonyítása körében a bizonyítási teher megfordul”.³⁰⁸

4.10. A FONTOSABB ÜGYBEN ELKÖVETÉS

Az 1978. évi Btk. alapján súlyosabban büntetendő volt a passzív hivatali vesztegetés, ha azt fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott hivatalos személy követte el.³⁰⁹ Ilyennek minősült, akinek „feladatkörét kizárólag vagy túlnyomórészt az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit jelentős mértékben befolyásoló döntések önálló előkészítése vagy meghozatala alkotja”, így például a bíró vagy az ügyész.³¹⁰

³⁰¹ Btk. 74. § (1) bek. e) pont.

³⁰² Btk. 74. § (5) bek. c) pont.

³⁰³ A Btk. javaslatának 74. §-ához fűzött indoklás.

³⁰⁴ 1978. évi Btk. 77/B. § (1) bek. b) pont, (4) bek. (5) bek. c) pont. Ezt egyébként a Btk. is átvette 74. § (1) bek. b) pont, (4) bek. a) pont, (5) bek. c) pont.

³⁰⁵ Erre a hazai szakirodalomból HOLLÁN Miklós: „A bűncselekményből eredő vagyon elvonása: az angol megoldás jellegzetességei” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2003/4. 19–27.

³⁰⁶ *Case of Phillips v. United Kingdom*, Judgment of 5 July 2001, no. 41087/98, ECHR 2001-VII. Elemzését lásd pl. HOLLÁN Miklós: „Confiscation of the Proceeds from Crime and the Principle of Presumption of Innocence” in Kimmo NUOTIO (szerk.): *Festschrift in Honour of Raimo Lahti* (Helsinki: University of Helsinki 2007) 363–372.

³⁰⁷ *Case of Welch v. The United Kingdom*, Judgment of 9 February 1995, Series A, no. 307-A. Elemzését lásd pl. HOLLÁN Miklós: „A vagyonekhozás szankciói és a visszaható hatály tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezménye tükrében” *Belügyi Szemle* 2003/11-12. 168–185.

³⁰⁸ Fővárosi Törvényszék 20.B.837/2013/64.

³⁰⁹ 1978. évi Btk. 250. § (2) bek. a) pont II. fordulat.

³¹⁰ Vö. Bócz Endre: „Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények”

A Btk. nem tartalmazza a fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott hivatalos személy általi elkövetés minősítő körülményét. A Btk. javaslatának indokolása szerint ugyanis ez egy „igen bizonytalan jogfogalomnak tekinthető”, így „ha megállapítható, akkor a büntetés kiszabása körében értékelhető”.³¹¹

Ha el is fogadjuk a fogalom meghatározottságával kapcsolatos aggályokat, akkor azok semmiképpen nem a fogalom magját, hanem legfeljebb csak annak határeseteit érinthetik. A jogbiztonsági aggályok tehát könnyedén elháríthatók lettek volna azzal, ha az új kódex a korrupciós bűncselekményeket tekintve taxatívve nevesíti a súlyosabb felelősséggel tartozó hivatalos személyeket (például bíró, ügyész, alkotmánybíró). Ezzel szemben a teljes mellőzés következtében olyan személyek (például bírók vagy ügyészek) veszteségi cselekménye sem minősül az új szabályozás szerint súlyosabban, akiknek fontosabb ügyekben intézkedésre hivatottsága korábban sem volt (és ma sem lehet) kérdéses.

Az új szabályozás még inkább ellentmondásos arra figyelemmel, hogy a jogalkotó fenntartotta a vezető beosztású hivatalos személyként való elkövetés minősítő körülményét.³¹² Így a bünyügyi osztályvezető által elkövetett passzív veszteség egy fokozattal súlyosabban minősül, mint annak a beosztott ügyésznek a hasonló korrupciós cselekménye, aki őt a nyomozás lefolytatását tekintve csaknem korlátlanul utasítani jogosult, vagy annak a bírónak a tette, aki az ügyet majd érdemben elbírálja.

A Btk. megalkotása során tehát jó magyar szokás szerint a fürdővízzel együtt a gyereket is kiöntötte a jogalkotó, amikor a fontosabb ügyekben eljárni hivatott hivatalos személy általi elkövetést mellőzte a minősítő körülmények sorából. Ha a fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott hivatalos személy fogalma bizonytalan, akkor minősítő körülményként azokat a hivatalos személyeket (például bíró, ügyész, alkotmánybíró) kellene taxatívve nevesíteni, akik nem vezető beosztásúak, de indokolt, hogy a korrupciós bűncselekmények miatt súlyosabb felelősséggel tartozzanak.³¹³ Ezt tette már egyébként az 1878. évi Btk. is, amikor az egyébként irányadónál súlyosabb büntetéssel rendelte büntetni, ha a „bíró, vizsgáló bíró vagy esküdtszéki tag” volt az, aki „habár hivatali kötelességét nem is szegi meg, [de] hivatalánál fogva teljesítendő cselekményért vagy annak mulasztásáért ajándékot vagy jutalmat követel, elfogad vagy az ez iránti ígéretet nem utasítja vissza”.³¹⁴

4.11. AZ EGYENESÁGI ROKONOK KÖZÖTTI VÉRFEJTŐZÉS

Az 1978. évi Btk. alapján az egyenesági rokonok közötti vérfertőzés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő.³¹⁵ Ezzel szemben az új kódex a büntetési tételt három évig terjedő szabadságvesztésre csökkentette.³¹⁶ A kapcsolódó indo-

in LÁSZLÓ Jenő (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv magyarázata* (Budapest: KJK 1986) 636–746, 734.

³¹¹ A Btk. javaslatának 294. §-ához fűzött indokolás.

³¹² Btk. 294. § (2) bek.

³¹³ HOLLÁN (64. lj.) 177-178.

³¹⁴ 1878. évi V. tv. 468. §.

³¹⁵ 1978. évi Btk. 203. § (1) bek.

³¹⁶ Btk. 199. § (1) bek.

kolás szerint az 1978. évi „Btk. szerinti büntetési tétel [...] a többi bűncselekményhez és a külföldi szabályozásokhoz képest is eltűzöttnek tűnik”.³¹⁷

Hiányérzetet csak az kelt, hogy az indoklás nem tér ki arra, hogy számos külföldi büntetőjog a felnőttek közötti vérfertőzést egyáltalán nem rendeli büntetni.³¹⁸ A büntetni rendelés indoka kapcsán azt olvashatjuk, hogy „a házasság jogintézményének, illetve a közeli (vér)rokonok közötti családi kapcsolat védelme, az ifjúság tekintetében az állam különös gondoskodási kötelezettsége, valamint a leszármazás genetikai védelme továbbra is ésszerű indokát adják a vérfertőzés büntetendőségének”.³¹⁹ Ez az indoklás azonban nem vet számot azzal, hogy már a hazai jogirodalomban is komoly aggályok vetődtek fel abban a vonatkozásban, hogy a leszármazottak genetikai állományának, illetve a (házasság és a) családi kapcsolat védelme mennyire igazolja a tényállásban foglalt cselekmények büntetendőségét. Ezen felül azt is kimutatták, hogy az ifjúságvédelem (legalábbis a kiskorú veszélyeztetésének büntetni rendelése mellett) nem indokolja a vérfertőzési tényállás fenntartását.³²⁰

4.12. EXKURZUS: KAPCSOLAT A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGGAL

A 2012. évi II. tv. (Szabs. tv.) megalkotásával „a szabálysértési anyagi [...] jog tartalmában olyannyira közeledett a büntetőjoghoz, hogy kvázi kihágási jogként funkcionál”.³²¹ A két jogterület közeledése egyébként „lényegében kölcsönös”, hiszen az új büntető kódex is átvett egyes intézményeket a szabálysértési jogtól, ilyen például az elzárás,³²² illetve a sportrendezvények látogatásától való eltiltás.³²³

A szakirodalom egy része „a trichotómia *de facto* feltámasztása helyett, annak *de iure*” bevezetését tartotta volna szerencsésebbnek,³²⁴ aminek lehetősége egyébként már korábban is felmerült.³²⁵ „[A] Btk. megalkotása kapcsán itt lett volna a történelmi lehetőség – amit most nyilván esetleg beláthatatlan időre megint elszalasztottunk – a Büntető törvénykönyv és a [...] Szabálysértési törvény egységes elvi alapokon nyugvó uniójának megteremtésére.”³²⁶ Azonban e szabályozási alternatíva komoly megfontolását is megakadályozta a két kódex megalkotásának sorrendje (és az, hogy az előterjesztésükért más-más minisztérium volt a felelős). Egészen abszurd módon ugyanis a Szabs. tv.-nek az előkészítése (sőt annak hatálybalépése is) megelőzte a Btk. javaslatának benyújtását. Így viszont a Btk. javaslatának véglegesítése során a trichotómia visszaállítása komoly alternatívaként már nem is merülhetett fel. Azzal ugyanis az új büntető kódex megalkotói arra tettek volna javaslatot, hogy a – 2012-től (szinte) kizá-

³¹⁷ A Btk. javaslatának 199. §-ához fűzött indoklás.

³¹⁸ SZOMORA (162. lj.) 224–225.

³¹⁹ A Btk. javaslatának 199. §-ához fűzött indoklás.

³²⁰ SZOMORA (162. lj.) 225–243.

³²¹ AMBRUS István: A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése - büntetőjogászai szemmel” *Közjogi Szemle* 2014/4. 35.

³²² Btk. 46. §. Vö. Szabs. tv. 9–10. § („szabálysértési elzárás” néven). Lásd AMBRUS (321. lj.) 35. 48. lj.

³²³ Btk. 58. §. Vö. Szabs. tv. 19. § (1) bek. („kitiltás” néven).

³²⁴ AMBRUS (321. lj.) 35.

³²⁵ Emellett érvelt korábban pl. Kis Norbert: „Kodifikációs intelmek a szabálysértési jogalkotás számára” in Rácz Lajos (szerk.): *Magister Scientiae et Reipublicae* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2011) 61–69.

³²⁶ TÓTH (38. lj.) 530.

rólág kriminális szabálysértéseket tartalmazó – Szabs. tv.-t a megalkotását követő évben helyezték hatályon kívül (és a szabálysértési jogot szüntessék meg).

A két kódex megalkotásának sorrendje (előkészítésük megfelelő koordinációjának hiánya) más szempontból sem tekinthető szerencsésének. Lényegében ebből ered ugyanis, hogy a Szabs. tv. javaslatának megalkotói számos vonatkozásban még az 1978. évi Btk. szabályozását vették alapul. Ennek következtében azonban a Szabs. tv. számos frissen megalkotott rendelkezése már a kihirdetését követő évben idejét múlttá vált, amikor a korábbi büntető kódextól eltérő megoldásokat tartalmazó Btk. hatályba lépett:

1) Így például a Szabs. tv. eredeti szövege szerint „szabálysértés [...] a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás” volt.³²⁷ Ez megfelelt az 1978. évi Btk. azon megoldásának, hogy a bűncselekmény olyan cselekmény, amelyre „a törvény büntetés kiszabását rendeli”.³²⁸ A szabálysértés fogalmát a *2013. évi XCIII. tv.* annyiban változtatta meg, hogy abban olyan tevékenység vagy mulasztás tartozik bele, amelyet „e törvény” büntetni rendelt.³²⁹ Ebben a vonatkozásban utólag kívánták a Btk. megoldásához igazítani a Szabs. tv.-t. A Btk. ugyanis úgy rendelkezik, hogy az a cselekmény minősül bűncselekménynek, „amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli”.³³⁰

2) A Szabs. tv. 29. § (1) bekezdése eredetileg még csak azt írta elő, hogy „a büntethetőséget kizáró okokra az 1978. évi Btk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez utóbbi kódex ugyanis még a büntethetőséget kizáró okok között szabályozta a magánindítvány hiányát”.³³¹ A *2015. évi CCII. tv.* módosította a Szabs. tv.-ben foglalt feljelentés elutasítási (eljárás megszüntetési) okokat, hiszen „a Btk. [...] nem a büntethetőséget kizáró okként, hanem külön fejezetben, a büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályaként szabályozza a magánindítvány hiányát”.³³²

A Btk. megalkotásnál is érvényesült az a – korábban is észlelhető³³³ – tendencia is, hogy a jogalkotó egyes addig „bűncselekménynek minősülő magatartásokat dekriminalizál”, mivel „azok vonatkozásában [...] a büntetőjogi fenyegetettség nem indokolt”, de ezek egy részét a továbbiakban szabálysértésként szankcionálja. Így az új kódexben már nem szerepel a határjelrongálás, a földmérési jel megrongálása, a hamis statisztikai adatszolgáltatás, a sajtórendészeti vétség.³³⁴ Ezek vonatkozásában a dekriminalizáció részben megelőzte az új büntető kódex hatálybalépését is, mivel ezeket a tényállásokat a *2012. évi CCXXIII. tv.* (Btké.) az 1978. évi Btk. módosításával már

³²⁷ Szabs. tv. 1. § (1) bek.

³²⁸ 1978. évi Btk. 10. § (1) bek.

³²⁹ *2013. évi XCIII. tv.* 187. §. A módosító rendelkezéshez fűzött indokolás ennek indokaira külön pontban nem is tér ki, hanem azt a többi „technikai jellegű” módosítás közé sorolja.

³³⁰ Btk. 4. § (1) bek.

³³¹ 1978. évi Btk. 22. § h) pont.

³³² A *2015. évi CCII. tv.* 22-23. §-hoz fűzött indokolás. A Szabs. tv. 29. §-ában pedig „a magánindítvány külön nevesítésére [utólag] azért [volt] szükség, mert a Btk. – szemben a [z 1978. évi] Btk.-val – ezt a jogintézményt már nem a büntethetőséget kizáró okok keretében, hanem a büntetőjogi felelősségre vonás egyéb akadályai között nevesíti”. *2015. évi CCII. tv.* 5. §-ához fűzött indokolás.

³³³ PAPP László: „A dekriminalizáció és a magyar szabálysértési jog” *Állam és Igazgatás* 1983/10.

³³⁴ Vö. Btk. javaslatának Általános indokolása IV. pontja, ill. a XXXVI. fejezethez, ill. XLII. fejezetéhez fűzött indokolás.

2013. február 1. napjával hatályon kívül helyezte,³³⁵ illetve ezzel egyidejűleg a Szabs. tv. módosításával rendelkezett azok szabálysértéssé minősítéséről is.³³⁶ A szellemi tulajdon elleni bűncselekmények megalkotásánál pedig az új kódex hatálybalépésével érvényesült azon (egyébként már korábban is aktuális) felismerés, hogy: „csak a százezer forintot meghaladó üreshordozói díjra, illetve reprográfiai díjra nézve elkövetett, illetőleg százezer forintot meghaladó vagyoni hátrányt okozó szerzői vagy szerzői jogok megsértése és iparjogvédelmi jogok megsértése számít bűncselekménynek, ez alatti értékre elkövetett cselekmény szabálysértést” valósít meg.³³⁷

Az ilyen – önmagában helyeselhető – dekriminalizáció is célszerűbb lett volna jogtechnikailag úgy elvégezni, hogy a szabálysértési kódex elfogadására a Btk.-t követően kerül sor. Ahogyan a vagyon elleni bűncselekmények értékhatárait sem a Szabs. tv.-ben kellett volna – az 1978. évi Btk. és az 1979. évi Btké. módosításával – ötvenezer forintra emelni.³³⁸ Egy ilyen horderejű – a büntetőjogot alapvetően érintő – módosítással is meg kellett volna várni a Btk. megalkotását.

5. A JÖVŐ

Nyilvánvalóan a Btk. megalkotása után egy ideig – legalábbis a politikai rendszer földindulásszerű változásának hiányában – nem várható átfogó anyagi büntetőjogi kodifikáció.³³⁹ Ha tehát a magyar büntetőjoggal kívánunk foglalkozni (akár távolabbról például tudományosan), akkor meg kell szoknunk ezt a kódexet. Még akkor is, ha mindenkinek az egyetemen tanult törvénykönyv a viszonyítási pont,³⁴⁰ illetve a hivatásában sokáig használt kódex az „origó”.³⁴¹ Ha ennek során nem könnyen – vagy egyáltalán nem is – barátokozunk meg a Btk.-val, akkor is elkezdhetjük (el kell kezdenünk) tudományos alapossággal felmérni annak erényeit és hibáit. Ehhez mindenképpen jó kiindulópontot jelenthet az ilyen és ehhez hasonló tanulmányok elkészítése. Remélem, eljön azon az idő is, amikor a Btk. minden (vagy legalább minden lényeges újdonságokat tartalmazó) fejezete monografikus feldolgozást kap.³⁴² Ezzel nyújtaná ugyanis a tudomány a legértékesebb háttértámogatást a joggyakorlat, illetve a további jogalkotás számára.

³³⁵ Btké. 36. §.

³³⁶ Btké. 218–219, ill. 225–226. §. Vö. pl. Szabs. tv. 175/A. § (Hivatalos személy által elkövetett hamis statisztikai adatszolgáltatás), 177. § (2a) bek. („földmérési jel és határjel elleni szabálysértés”), 206/A. § (Közérdekű bejelentő üldözése), 206/B. § (Hamis statisztikai adatszolgáltatás), 208/A. § (Sajtórendészeti szabálysértés).

³³⁷ Btk. javaslatának Általános indokolása IV.17.3. pont. Vö. Szabs. tv. XXIX/A. fejezet (A szellemi tulajdon elleni szabálysértések).

³³⁸ Szabs. tv. 253. § (1)–(2) bek.

³³⁹ Erre utal pl. Csomós (24. l.) 38. is.

³⁴⁰ Bócz Endre: *Büntetőeljárás jogunk kalandjai. Sikerek, zátonyok és várgabetűk* (Budapest: Közlönykiadó 2006) 207.

³⁴¹ MISKOLCZI (13. l.) 281.

³⁴² Részemről ezt a feladatot egy fejezetet (a korrupciós bűncselekmények) tekintve elvégeztem, annak eredményeként pedig megfogalmaztam a kodifikációs hibák korrekciójára irányuló javaslataim is [HOLLÁN (54. l.) 177–178.]. A 2015. évi LXXX. tv. számos vonatkozásban észrevételeimmel összhangban módosította a Btk. szabályozását.

KUN ATTILA

AZ ÚJ MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVE*

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) hatálybalépése óta eltelt bő három év általános tapasztalata azt tükrözi, hogy az új Mt. a gyakorlat számára alapvetően hasznos, megfelelő szabályozást biztosít. Mindez állítható annak ellenére is, hogy – a tanulmányban kifejtettek szerint – a törvény jogpolitikai célrendszere komoly kritika tárgyává tehető és a célok teljesülése sem igazolható. Jogtechnikai értelemben tehát „él”, jól funkcionál a törvény. Jogpolitikai, jogszociológiai és társadalmi szempontból azonban a kódex hatásának megítélése aggályos lehet. Egyfelől, a kitűzött nagyvű célok teljesülése alig történt/történik/történhetett meg, illetve nem kalkulálható, másfelől viszont egyéb – közöttük károsnak tekinthető – hatások jelentkezése kimutatható. Továbbá a munkajog tágabb felfogása szellemében elvileg lehetséges szakpolitikai koordinációs, holisztikus munkaerőpiaci szemlélet szintje teljesen hiányzik a magyar munkajogi jogalkotás világából. Hasonlóan hiányzik továbbá a nemzetközi munkajogi gondolkodás klasszikus és újabb értékelvű hagyományainak „helyén kezelése” és integrálása. A kódex kifejezetten ambiciózus „nevelő” hatása (lásd generálklausulák, „megállapodásra nevelés” célja stb.) sem tűnik igazán sikeresnek: „alvó” (vagy legalábbis álmos) kollektív, munkakapcsolati struktúrákra egyelőre száradt falevélként látszanak hullani egy „mozgósító” szellemű (értsd: megállapodásra nevelni kívánó) törvény lapjai. Azok a társadalmi változások, amelyeket minden bizonnyal generál az új szabályozás, nem maradéktalanul pozitívak. Álláspontunk szerint fontos lenne a munkajogi megfelelés és a felelős foglalkoztatás társadalmi-gazdasági jelentőségének fokozottabb tudatosítása mind jogalkotási, mind társadalmi síkon. E szempontok fontossága mind értékelvű/alapjogi megközelítésben levezethető (lásd a „tisztességes foglalkoztatás” ILO-ideája), mind gazdasági érveléssel alátámasztható (míserint a munkajogi védelem nem a gazdaság „ellensége”, hanem éppen a jól működő piacok szerves pillére lehet).

Az új munka törvénykönyve (2012. évi I. törvény, Mt.) 2012 július elsején lépett hatályba.¹ A magyar munkajog aktuális állapotának vizsgálatához alapvetően kettős módszertani megközelítés tűnik indokoltnak: elsőként az ún. textualista, második-

* A tanulmány az MTE–PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport keretében készült.

¹ Ugyanakkor egyes szabályai csak 2013. január elsejétől hatályosak. (Lásd részletesen: 2012. évi LXXXVI. tv. az Mt. hatálybalépéséről.)

ként az ún. institucionalista. A textualista megközelítés magát a szabályozást (Mt.), illetve annak főbb irányait érinti, míg az institucionalista megközelítés azt a bevett, erős munkajogtudományi hagyományt szem előtt tartva vizsgálódik, amely szerint a munkajog doktriner megközelítése zsákutca, éppen a jogterület rendkívül széles körű és intenzív politikai, szociológiai, gazdasági kapcsolódásai miatt. Utóbbi – Kahn-Freund alapú – institucionalista megközelítés² továbbgondolása két további szempont felvetését teszi szükségessé: egyrészt – „input” oldalon – a munkajog ún. kontextuális tényezők általi meghatározottságának tényét, másrészt – „output” oldalon – a munkajog ún. institucionális dinamizmusát. Előbbi, Deakin szellemében lényegében annyit tesz, hogy a munkajog mindenkori állapota tulajdonképpen nem más, mint igen összetett kontextuális tényezők evolúciós összhatásának előre jórészt kiszámíthatatlan, megjósolhatatlan eredője (ez az utolsó gondolat az ún. *indeterminacy of labour law* tétel, amelyre még visszatérünk jelen tanulmányban).³ Utóbbi – a munkajog institucionális dinamizmusa – koncepció pedig arra utal, hogy a munkajogi szabályozás szövege mindig önmagán túlmutató, tovagyrűző dinamizmusokat, hatásmechanizmusokat rejtget magában, illetve indukál: mind kifelé (a jogrendszeren kívül, a társadalom és a munkaerőpiac irányában), mind befelé (a jogrendszeren belül, annak egyéb területei vonatkozásában). Jelen dolgozat sem tartja megkerülhetőnek ezeket a szempontokat, így mind a kontextuális hatásokra (inputok), mind az intézményi dinamizmusokra (külső és belső output) rá kíván mutatni.

A tanulmány felépítése tehát a következő: A második fejezet textualista megközelítésben mutatja be és értékeli az új munka törvénykönyvét, mind *lex lata*, mind *lex ferenda* kontextusban. Röviden vázoltatnak az új kódex főbb sajátosságai (*lex lata*), tartalmi változásai, de elsősorban nem részletes tételes jogi vizsgálódás alapján, hanem „összkep” jelleggel, a főbb szakmai álláspontok tükrében. Ezt követően említésre kerülnek az új szabályozás módosítására vonatkozóan már most megfogalmazott, illetve megfogalmazható főbb kritikai irányok, módosítási javaslatok. Itt sem a technikaibb finomhangolási igényekre, hanem a koncepcionálisabb érvényű felvetésekre koncentrálnak.

A harmadik fejezet a már említett institucionalista paradigma mentén, értékelő igényvel vizsgálja az új szabályozás jogrendszeren kívüli, illetve jogrendszeren belüli lehetséges tovagyrűző hatásait, ún. külső és belső institucionális dinamizmusait.

A negyedik fejezet az érvényesülés, megfelelés (*compliance*) felől kérdez rá a magyar munkajog állapotára.

A fent jelzett tematikára tekintettel – módszertani megjegyzésként – említést érdemel, hogy jelen tanulmány elemzési módszere alapvetően értékelő, „összkep” jellegű. Ennek oka a terjedelmi és műfaji korlát, hiszen jelen átfogó rendeltetésű, sajátos

² Alan BOGG [et al.] (szerk.): *The Autonomy of Labour Law* (Oxford – Portland: Hart 2015) 22.

³ SIMON DEAKIN: „The Evidence-Based Case for Labour Regulation” in Lee SANGHEON – Deirdre McCANN (szerk.): *Regulating For Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2011); Deirdre McCANN [et al.] (szerk.): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and Protection in an Uncertain World* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2014) 4–7; Továbbá Deakin ún. *indeterminacy of labour law* tételéhez: SIMON DEAKIN – Prabirjit SARKAR: „Assessing the Long-Run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data” *WEF Working Papers* 2008/43.

műfajú tanulmánynak jellegénél fogva nem lehet célja konkrét jogintézmények tüzetes leírása, vizsgálata.

1. TEXTUALISTA MEGKÖZELÍTÉS – A SZABÁLYOZÁS MIKÉNTJE

Az alábbiakban – kifejezetten röviden (ebből fakadóan szimplifikálva) – vázolásra kerülnek az új kódex főbb sajátosságai (*lex lata*), tartalmi változásai, de elsősorban nem részletes tételes jogi vizsgálódás alapján, hanem „összkép” jelleggel, a főbb szakmai álláspontok tükrében. Ezt követően említésre kerülnek az új szabályozás módosítására vonatkozóan már most megfogalmazott, illetve megfogalmazható főbb kritikai irányok, módosítási javaslatok.

1.1. LEX LATA

Alapjaiban véve kevesen vitatják, hogy egy új munkajogi kódex elfogadása szakmailag indokolt volt és időszerű. Általánosságban véve, technikai értelemben kifejezetten erénye a törvénynek, egyetértve Pál Lajossal, hogy dogmatikailag sokkal „kulturáltabb”, pontosabb, mint a korábbi szabályozás.⁴ Ezt tekintve jelentős egyetértés mutatkozik a szakmai közvéleményben: a normaszöveg sok szempontból javult, egyszerűsödött,⁵ illetve jogtechnikailag kifinomult, cizellált jogászi munka (természetesen mindez nem jelenti azt, hogy bizonyos kérdéseket ne lehetett volna pontosabban szabályozni). Elmondható továbbá, hogy az új kódex kifejezetten komplex szerkezetű, „jogászoknak szóló mű”⁶ (utóbbi szempont azért érdemes külön említésre, mert az Mt. azon néhány törvény egyike, amelyet nem jogászok – például bérszámfejtők, személyügyesek, HR-esek, érdekképviseltek, maguk a jogkereső munkavállalók – is tömegesen „használnak”, így örökzöld feladványa a munkajogi szabályozásnak a közérthetőség kontra professzionalizmus dilemma).

A szabályozás tartalmát általánosságban vizsgálva egyet lehet érteni Gyulavári Tamással, aki szerint a „normaszöveg részleteinek változása egyértelműen a munkáltatók számára kedvező” és ahol változás történt a korábbi szabályozáshoz képest, azok túlnyomórészt a munkavállalóra kedvezőtlenek.⁷ Különösen a szakszervezeti oldal álláspontja homogén azt illetően, hogy az új kódex egyértelműen a munkavállalók hátrányára változtatta meg a munka világára vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor egy friss hatásvizsgálat leszögezi, hogy nem igazolhatóak empirikusan azok a feltételezések, hogy az új Mt. hatálybalépését követően a munkaszervezeti viszonyok a versenyszféra munkavállalói egészének vagy akár csak a többségének hátrányára vál-

⁴ „Megállapodásra nevel az Mt. Beszélgetés a X. Magyar Munkajogi Konferencián Dr. Berke Gyulával, Prof. Dr. Kiss Györggyel és Dr. Pál Lajossal” *HR & Munkajog* 2013. november 13, munkajog.hu/rovatok/konferenciak/megallapodasra-nevel-az-mt.

⁵ GYULAVÁRI Tamás: „Út a rugalmasságba” in KUN Attila (szerk.): *Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa* (Budapest: KRE ÁJK 2013) 91–104.

⁶ FODOR T. Gábor: c. n. in KUN (5. lj.) 136.

⁷ GYULAVÁRI (5. lj.) 102.

toztak volna meg.⁸ Lehoczkyné Kollonay Csilla a törvény főbb hibáiként említi a következőket: a jogok és kötelezettségek homályos jellege, számos norma szankció nélküli volta, a bonyolult („labirintusszerű”) szabályozás, az aránytalan kockázattelépítés (a hagyományosan a munkáltatót terhelő, de az új szabályozás eredményeképpen részben „megtakarított” kockázatok áttolása a munkavállalóra, az egyénre és a társadalomra).⁹ Horváth István a kollektív munkajog újraszabályozásának átlagon felüli átpolitizáltságát emeli ki egyik fő kritikai pontként.¹⁰

Lehetetlen lenne egy ilyen tanulmányban kimerítően felsorolni és részletezni az új kódex tartalmi változásait, ezért csak vázaltszerűen utalunk – a teljesség igénye nélkül – néhány karakterisztikus reformra:

- A munkajog jogforrási rendszerének koncepcionális átalakítása. Ennek fő lépése a kollektív megállapodások és a jogszabály relációjában az abszolút (kétoldalú) diszpozitivitás előtérbe helyezése. A felek megállapodása és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok relációjában ugyan a relatív diszpozitivitás (ún. kedvezőbbség elve) maradt a fő elv, de növekedett a kivételek száma. Összességében a munkajog kontraktuális jogforrásaira terelődik a hangsúly, párhuzamosan az állam regulatív funkcióinak megemlékezésével.

- Az üzemi tanács által köthető kvázi-kollektív szerződés jogforrási pozícióba emelése.

- A munkaidő és munkabér újszerű szabályozása a rugalmasság fokozása mellett.

- A korábbiakhoz képest nagyobb számban jelentek meg értelmezést kívánó, a bírói értelmezésnek tágabb teret nyitó generálklauzulák (például méltányos mérlegelés, előreláthatósági klauzula, aránytalan sérelem stb.).

- A felmondási védelmek szűkítése és rendszerének átalakítása.

- A munkaviszony munkáltatói jogellenes megszüntetésének fellazított jogkövetkezményei (a kártérítési elv előtérbe helyezése, az elmaradt jövedelem címén igényelhető kártérítés limitálása, a „visszahelyezés” kivételessé tétele, a pönális szankció mellőzése stb.).

- A hatályos szabályozás az üzemi tanács, valamint a szakszervezetek szerepét újradefiniálja: nem drasztikusan, de formálisan valóban csökkentek a szakszervezeti jogosítványok (például kifogás, ellenőrzési jog megszüntetése, redukált munkajogi védelem, erősen korlátozó titokvédelmi szabályok stb.). Az üzemi tanács részvételi jogai és működési feltételei érdemben nem erősödtek.

- A munkajogi kártérítési felelősség markánsabban polgári jogi szemléletű szabályozása; a munkáltatói kárfelelősség esetén a mentesülés szabályainak „lazítása”, a munkavállalói felelősség szigorodása.

- Az ún. atipikus jogviszonyok körének kiterjesztése, átfogó szabályozási kísérlete, döntően munkaerőpiaci (értstd: foglalkoztatásbővítési) ambíciók mentén.

⁸ DABIS Erzsébet [et al.] (szerk.): *Elemző tanulmány: az új Munka Törvénykönyvének hatásvizsgálata* (Budapest: Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája – SZTE 2015), http://www.liganet.hu/news/8791/Az_uj_Mt_kutatas_osszefoglalo_tanulmany.pdf.

⁹ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: „Génmanipulált újszülött – Új munkatörvény az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek határán” in KUN (5. lj.) 24–56.

¹⁰ HORVÁTH István: „Fényárnyék – Húsz percben az új Mt.-ről” in KUN (5. lj.) 75–90.

1.2. VÁLTOZÁSOK ÉS LEX FERENDA

A munkajog általánosságban véve mindig is egy átpolitizált és gyakran változó jogterület. Nincs ez másként az új kódex kapcsán sem. A törvény hatálybalépése óta már eddig is számos szövegpontosító, finomhangoló módosítás történt. Ez feltehetően a jövőben sem lesz másként. Bár az egyik fő előzetes jogalkotói cél volt a stabilabb, jogbiztonságot jobban szolgáló, kevésbé „toldozgatott-foltozgatott” kódex megcélzása (mely a korábbi Mt. egyik fő kritikája volt, annak elavult volta mellett), aligha lehet a sok változás miatt „pálcát törni” a kódex magalkotói felett. Számos körülmény indukált eddig is és fog ezután is indukálni módosításokat. A legfontosabb ilyen faktorok a következők (néhány jogintézmény példáját is említve – a teljesség igénye nélkül – a már bekövetkezett módosítások köréből):

a) Szövegpontosítás, finomhangolás, leginkább a gyakorlati igényekre reagálva, kiszűrve egyes értelmezési problémákat, segítve a jogalkalmazást (például távolléti díj kiszámítása, a szabadság kiadásának egyes szabályai).

b) Az egyes európai uniós irányelvek pontos, maradéktalan implementálásával kapcsolatos vitás kérdések rendezése (például a munkáltató személyében bekövetkező változás, a kötetlen munkarend, a szülési szabadság stb. kapcsán).

c) A politikai akarat jogalkotási átvitelét megtestesítő módosítások (például vasárnapi munkavégzés és bérpótlék¹¹).

d) Bizonyos alkotmányossági követelmények érvényesítése. Például ilyen esetkör a 17/2014. (V. 30.) AB határozat fejleményei nyomán indult szakmai diskurzus a nők felmondási védelmét, illetve a várandósságról szóló tájékoztatási kötelezettséget illetően, amely minden bizonnyal további jogalkotói beavatkozást, pontosítást fog szükségessé tenni.¹²

Az említett, az EU jogrendjének való teljesebb megfelelést szolgáló kisebb-nagyobb – leginkább szövegpontosító jellegű – módosítási igények mind maga az EU, mind a szakma részéről vissza-visszatérőek, de emellett egyéb nemzetközi fórumok is gyakoroltak kritikát az új kódexet tekintve. Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) még az Mt. Javaslatáról, 2011-ben egy ún. Technikai Memorandumban fejtette ki álláspontját, alapvetően a magyar szakszervezetek kezdeményezésére.¹³ A Memorandum több irreleváns és azóta meghaladott (illetve félreértéseken, sőt fordítási hibákon is alapuló) megállapítást is tett, számos pontja mégis megfontolásra érdemes. Különösen ilyen a munkáltatói kárfelelősség „felpuhított” szabályozását, illetve a hatékony kollektív alku és a békés munkaügyi kapcsolatok nem megfelelő jogalkotói támogatását érő éles kritikák.

Az Európai Szociális Karta alapján a szerződő felek – így hazánk is – kötelesek rendszeres jelentésekben beszámolni az Európa Tanács főtitkárának a Karta általuk ratifikált rendelkezéseinek alkalmazásáról. A tizedik nemzeti jelentés a munka világgal kapcsolatos jogokat dolgozta fel a 2009. január 1-jétől 2012. december 31-ig tartó

¹¹ Vö. 2014. évi CII. tv. a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról.

¹² Bővebben KAJTÁR Edit – ZELLER Judit: „A várandósságra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről az Alkotmánybíróság nyomán” *Közjogi Szemle* 2014/7. 4.

¹³ ILO: Memorandum of Technical Comments on Hungary's draft Labour Code, 8 Nov. 2011.

időszakban. A jelentést értékelő Szociális Jogok Európai Bizottsága több ponton elmarasztalta hazánkat. Az ILO-hoz hasonlóan, az egyik fő kritikai pont a kollektív alku hatékony promotálásának, támogatásának hiányosságaira mutat rá.¹⁴ Az Mt. fontos deklarált célja a kollektív szerződéssel való lefedettség növelése, amihez azonban érdemi támogatást és eszközöket a partnerek számára az állam nem biztosít.

A fentiek mellett van még egy faktor, amely „normális” esetben időről időre intenzíven alakítja a munkajogi szabályozást: a szociális partnerek országos tripartit tárgyalásainak eredménye. Hazánkban a 2011-ben megszüntetett Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) helyét formálisan átvette ugyan a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács,¹⁵ de utóbbi valójában nem tekinthető a szociális párbeszéd országos szintű klasszikus – értsd: tripartit, érdemi egyeztető stb. – fórumának. Mind objektíven tekintve, mind különösen szakszervezeti nézőpontból vitatható a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának (röviden VKF) szerepe is. A VKF 2012 februárjában három szakszervezeti szövetség és a munkáltatói szövetségek részvételével jött létre, mintegy az OÉT megszűnése által keltett űr pótlására. Ezt a fórumot a kormány biztosította a szociális partnerek számára, mintegy „gesztusként”, de bizonyos kompromisszumok árán. Természetesen a feloszlott OÉT funkcióját a VKF nem képes maradéktalanul pótolni és működésének számos kritikus pontja megvilágítható (például a teljes szakszervezeti spektrum felölésének,¹⁶ a tételes jogalapnak és a kifinomult működési struktúrának a hiánya), mégis ez az egyetlen – a kormány részéről is elfogadott – fórum a versenyszférában, amely a háromoldalú párbeszéd többé-kevésbé intézményes lehetőségét nyújtja a munka világát érintő kérdések tárgyában.

A VKF működése óta talán legintenzívebb tárgyalások 2015 tavaszán zajlottak. A VKF munkavállalói oldala – kiegészülve más konföderációk és nagy ágazati szakszervezetek szakértőivel – hosszú szakmai egyeztetés után összeállította az Mt., valamint a sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek módosítására tett javaslatait, majd folyamatosak voltak a szakértői tárgyalások. A tárgyalások ugyan nem a nyilvánosság előtt zajlanak, a felek azonban nyilvánosságra hozták az ún. oldalálláspontjait. Szinte magától értetődő, hogy amíg a munkáltatók tovább kívánnák liberalizálni a munkaerőpiacot, addig a munkavállalói oldal a munkavállalókat védő garanciák megerősítéséért küzd. A munkáltatói oldalról érkező javaslatok közül néhány példa: az egyoldalú munkáltatói kötelezettségvállalások szabad módosíthatósági igénye, a munkaidő egyes szabályainak további rugalmasítása stb. A munkavállalói oldal prioritásként kezeli a munkáltatói jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek szigorítását, de számos egyéb javaslatot is megfogalmaztak (például a megszakítás nélküli munkarendben foglalkoztatottak bérpótlékának a visszaállítása; az elszámolási időszak jogintézményének eltörlése; több, a kisgyermekes munkavállalók védelmét fokozottabban előmozdító szabály; a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelmének erősítése és a munkajogi védelem kiterjesztése az üzemi tanács

¹⁴ European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY) 2015, hudoc.esc.coe.int/eng#.

¹⁵ Lásd 2011. évi XCIII. tv. a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.

¹⁶ Egyes vélemények szerint a VKF nem más, mint a kormány által „kiválasztott” szövetségek exkluzív, együttműködésre kész klubja. Rainer GIRNDT: *Magyarország szakszervezeti mozgásában: Kísérlet az erők koncentrálására* (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung 2013) 7.

valamennyi tagjára stb.).¹⁷ Az oldalálláspontokban tehát számos tárgykört érintően konkrét módosító javaslatok fogalmazódtak meg, de olybá tűnik, hogy a feleknek viszonylag kevés kérdésben sikerült kompromisszumos javaslatra jutniuk (ilyen például az elektronikus dokumentum és a köztulajdonban álló munkáltatóknál fennálló munkaviszony kérdésköre). Összességében: a VKF-ben sem szándék, sem erő, sem kellő szakértelem nem látszik arra nézve, hogy koncepcionálisabb (ráadásul kompromisszumos) módosítási javaslatok szülessenek.

A fentiekén túl még egy összefoglaló jellegű módosítási javaslatcsomag került kidolgozásra a közelmúltban, mégpedig a LIGA Szakszervezetek által. A javaslatcsomag egy átfogónak szánt Mt.-hatásvizsgálaton alapul, melynek tüzetes elemzésére ehelyütt nincs mód.¹⁸ Ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy a vizsgálat – annak számos valóban figyelemreméltó, érdemi megállapítása ellenére (lásd később) – kérdéseket vehet fel mind módszertanát, mind egyes következtetéseinek indokoltságát tekintve.

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül csokorba szedünk néhány kiemeltebb, perspektivikusabb, koncepcionálisabb – és álláspontunk szerint is megfontolásra, vitára érdemes – kritikai és módosítási elképzelést, lehetséges módosítási irányt, elsősorban a jogtudomány irányából.

Fontosságát tekintve, mindenekelőtt a munkáltatói jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek szigorítását célzó javaslatokat kell említenünk. Mind a szakszervezetek (lásd VKF), mind a Kúria,¹⁹ mind a szakma részéről számos kritika érte a hatályos szabályokat, melyek – a vélemények tükrében – mellőzik az igazán visszatartó erejű szankciókat (különösen az ún. pönális, a jogsértés súlyára is reagáló jogkövetkezményeket), ezáltal kevésbé ösztönöznek jogkövetésre.²⁰ Jelen helyzetben a jogellenes megszüntetés relatíve „olcsóvá” vált, a jogszerűség-jogellenesség kérdése sokszor pusztán „megéri/nem éri meg” kalkulációvá válhatott, a munkavállaló pedig alig érdekelt az igényérvényesítésben. Az álláspontunk szerint is elhibázott jelenlegi szabályozás átfogó értékelésére itt nincs mód, de megjegyezzük, hogy a tárgybani javaslatok jórészt valamiféle pönális, a jogsértés súlyára is reagáló szankció bevezetésére irányulnak.²¹ Megjegyezzük továbbá, hogy e jogintézmény szabályozásának mikéntje álláspontunk szerint is kulcsfontosságú és szimbolikus a munkajogi megfelelés „ügye” szempontjából, mely utóbbi nem csupán egy szűk szakmai elvárás kellene, hogy legyen, hanem társadalmi, kulturális, etikai, sőt nemzetgazdasági érték is.

Cséffán József „nagyívű” javaslata szerint az egész munkajogi szabályozás logikájának változnia kellene: annak középpontjába a gazdasági tevékenység helyezendő (munkáltató felől: foglalkoztatás; munkavállaló felől: munkavégzés). Álláspontja sze-

¹⁷ A VKF munkavállalói oldalának javaslatai a munka törvénykönyve, valamint a sztrájk törvény egyes rendelkezéseinek módosítására, Budapest, 2015. március 16.

¹⁸ DABIS (8. lj.).

¹⁹ Lásd még 3/2014.(III. 31.) KMK vélemény a munkaviszony munkáltató általi jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeinek egyes kérdéseiről.

²⁰ Vö. BANKÓ Zoltán: „A munkáltatói hatalom a munkaügyi perben – a munkajogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei az érdekek kereszttüzében” *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2015/1-2. 209–213.

²¹ Bővebben PETROVICS Zoltán: „A jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek marogóháza” in HORVÁTH István (szerk.): *Tiszteltetés. Ünnepi Tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné Születésnapjára* (Budapest: ELTE ÁJK – Eötvös 2015).

rint ennek hiányában csak a „kirakat” átrendezése, tüneti kezelés történt, anélkül hogy az egész rendszer vizsgálatát elvégezték volna.²² Ezzel az állásponttal nagyban egybevágó további megállapításokat tesz e tanulmány harmadik fejezete alább.

Kiss György elméleti síkon felveti egy karakterisztikusan új, a munkajog alapjait érintő – éppen ezért éles vitákat generáló – jogintézmény bevezetésének lehetőségét. Ez nem más, mint a munkajogviszony feltételeinek szerződéses felhatalmazáson alapuló egyoldalú alakítási lehetősége a munkáltató által.²³ Persze Kiss is elismeri, hogy a kérdés mögött nagyon összetett problémák húzódnak meg, illetve könnyen erősíthetné e megoldás a munkavállaló alárendeltségét, így csupán komoly garanciák kiépítése mellett vehető egyáltalán fel a jogintézmény meghonosítása.²⁴

A fentiekben említett, voltaképpen az egész munkajogi szabályozás alapjait érintő javaslatok mellett számos, egy-egy jogintézményre – vagy szabályozási körre – irányuló kritika és *de lege ferenda* álláspont is megfogalmazódott a szakmában. A korábban már említett technikaiabb jellegű EU-s megfelelési aggályok mellett több érdemi ilyen irányú dilemma is felvethető (a munkavállalói és szakszervezeti jogok szűkítése a csoportos létszámleépítés esetében,²⁵ az iskolaszövetkezeti munkaviszony és a munkaerő-kölcsönzésről szóló EU-irányelv relációja, stb.). A röviden már tárgyalt megváltozott munkajogi jogforrási rendszer kapcsán megfogalmazódott legmarkánsabb vélemény szerint az abszolút diszpozitív szabályok köre szűkítendő.²⁶ A munkaidő-szabályozás fogalomrendszerét (például munkaidő fogalma, műszakosság, elszámolási időszak, készenléti jellegű munkakör) is számos kritika érte, főként további szövegponosító javaslatokat felvetve.²⁷ A munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán felmerült javaslatok között hangsúlyosak egyrészt a szigoritást és fokozottabb fogalmi tisztaságot szorgalmazó felvetések (lásd ILO, VKF), másrészt a felelősség komplex társadalombiztosítási és felelősségbiztosítási összefüggéseinek mélyebb feltárására irányuló javaslatok.²⁸

A munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok körében a legtöbb kritika az iskolaszövetkezet és tagja közötti munkaviszony egyes különös szabályait és a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony szabályait éri. Úgy tűnik, hogy abban a tekintetben szakmai konszenzus látszik kirajzolódni (a VKF-ben is), hogy – jelenlegi formájában legalábbis – nincs szükség a köztulajdonban álló mun-

²² CSÉFFÁN József: c. n. in KUN (6. lj.) 130–133.

²³ Kiss György: „Foglalkoztatás gazdasági válság idején – a munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok)” *Állam- és Jogtudomány* 2014/1. 36–76.

²⁴ Kiss György: „Opportunities and Limits of Application Principles and Civil Code Rules in Hungarian Labour Law – Crisis Management with Means of Civil Law” *ELLN Working Paper* 2015/4.

²⁵ A hatályos szabályozás szerint, ha a munkáltatónál nincs üzemi tanács vagy üzemi megbízott, a munkáltató mentesül a tárgyalási kötelezettség alól (Mt. 72. §). E megoldás nincs összhangban a vonatkozó EU-irányelvvel és annak joggyakorlatával.

²⁶ GYULAVÁRI Tamás: „Az új magyar munkajogi jogforrási rendszer értékelése” [előadás] LIGA Szakmai Fórum, 2013. 10. 15.

²⁷ Vö. ZACCARIA Márton Leó: „Fogalmi változások a munkaidő kapcsán az új munka törvénykönyvében” *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1. 130–142.

²⁸ KUN Attila: „A munkahelyi egészségkárosodások megtérítése a magyar munkajogban – felelősségi szabályok és kompenzáció” *Magyar Munkajog* 2014/1, hllj.hu/A-munkahelyi-egeszsegkarosodasok-megtteritese-a-magyar-munkajogban-felelossegi-szabalyok-es-kompenzacio-article-36.html.

káltató elkülönült, az Mt. általános szabályaitól hátrányosan eltérő szabályozására.²⁹ Sokak szerint ez az elkülönült szabályozás aránytalanul megtörte a munkajog alapvetően szektorsemleges szerkezetét, diszkriminatív, továbbá a szervezkedés szabadságát és a kollektív tárgyaláshoz való jogot sérti. A többi atipikus jogviszony szabályozását egyébként számos szakértő tartja túl „vázlatosnak”, alulszabályozottnak és hézagosnak.³⁰

A kollektív munkajogi szabályokat is számos kritika érte és éri, amint arra már fentebb is utaltunk néhány elemében. További kiérlelt szakmai álláspontnak tekinthető, hogy mivel a munkavállalói részvétel szabályai – a jogkövetkezmények hiányában³¹ – jelenleg csupán *lex imperfecta* normáknak tekinthetők, átgondolásuk mindenképpen szükséges.³² Ettől merőben eltérően ugyanakkor van olyan – általunk egyébként nem osztott – álláspont is a szakirodalomban, amely az üzemi tanácsi rendszer teljes megszüntetésének ötletét veti fel.³³ A munkajogász szakma és a szakszervezetek többé-kevésbé egységesek viszont abban, hogy szükség lenne az országos, ágazatközi, tripartit, átfogó, folyamatos társadalmi partnerség stabil alapokon nyugvó visszaállítására éppen úgy, mint az ágazati párbeszéd konstans erősítésére, katalizálására.

Megjegyzést érdemel, hogy az Mt. eredeti, első javaslatából (2011. július) is hasznos lehetne néhány, az Mt.-be végül nem bekerült jogintézmény ideáját feleleveníteni. A magunk részéről különösen ilyenek gondoljuk a munkajogi védelem „munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek” jogviszonyára való kiterjesztésének – alább még kifejtendő – gondolatát, avagy a munkajog kikényszerítésének ügyét magánjogi, piaci alapokon előmozdítani kívánó munkajogi „audit” (független munkaügyi vizsgálat), illetve az ehhez kapcsolni szándékolt munkavállalói kifogás rendszerét. Nemcsak az Mt. eredeti javaslata (2011), de korábbi (2006) koncepcionális Tézisei is szolgálnak értékes, napirenden tartandó felvetésekkel.³⁴ Például a „kismunkáltató-nagymunkáltató” relációban korábban átfogóan tervezett differenciálás teljesen elsikkadt az új kódex vitájában és szövegében (ennek oka egyébként egy időközben született sajátos alkotmánybírói döntés óvatoskodó értelmezése³⁵). Ennek ellenére az „idea” időről időre újra – és jó okkal – felmerül a szakmai közbeszédben.

²⁹ Bővebben FERENCZ Jácint [et al.]: *Az Mt. szabályrendszeréből adódó új érdekképviseleti szempontok érvényesítési lehetőségei (Kollektív alku a köztulajdonban álló munkáltatóknál)* (Budapest: EVDSZ – Ergofit Kft. 2014).

³⁰ Bővebben FERENCZ Jácint: *Atipikus foglalkoztatási formák* (Pécs: Dialóg Campus 2015).

³¹ Mt. 289. §.

³² Vö. HUNGLER Sára: *The Dual Nature of Employee Involvement* [PhD-értekezés] (Budapest: ELTE ÁJK 2015).

³³ GYULAVÁRI (5. l.) 102.

³⁴ Tézisek az új munka törvénykönyve szabályozási koncepciójához, Budapest, 2006. november. Erről bővebben BERKE Gyula [et al.]: „Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához” *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2009/3, icell.ajk.pte.hu/downloads/PMJK_2009_03.pdf.

³⁵ 41/2009. (III. 27.) AB hat., ABH 2009, 293–311., mely szerint több szempontból alkotmányellenesek voltak az Mt. 175. §-ának (1) és (2) bek.-ei, amelyek alapján a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót

2. INSTITUCIONALISTA MEGKÖZELÍTÉS – A SZABÁLYOZÁS KÖRNYEZETE

2.1. SZABÁLYOZÁSI KONTEXTUS – AZ INPUT

A munkajogi jogalkotás kontextusát tekintve a nemzetközi trendek azt mutatják, hogy a munkajog napjainkban valamiféle válságban, útkereső állapotban van. Nincs ez másként a magyar munkajog esetében sem. Számos egyéb – ehelyütt ki nem fejthető – tényező (például extrém átpolitizáltság, irreális elvárások, vérszegény országos szintű szociális párbeszéd³⁶) mellett, ez tekinthető az új kódex fő kontextuális hatásának.

Az új évezred elejére világszerte széles körben világossá vált, hogy a globális gazdaság megváltozott dinamikája olyan jellegű és szerkezetű kihívásokat hordoz, melyek a munkajog útkeresését kényszerítik ki. A kihívások mind dogmatikai (és ideológiai), mind szabályozási, mind érvényesülési síkon jelentkeznek, és kellő kezelés hiányában aláássák a munkajogba mint egyfajta szociális védelmi mechanizmusba vetett hagyományos bizalmat. A szakirodalmat ezért évek óta foglalkoztatja a munkajog válságának jelensége.³⁷ Rogowski 2013-as mérvadó monográfiájának első mondata például az, hogy a „munkajog támadás alatt áll”,³⁸ de nem ritka a munkajog potenciális „halálának” a vizionálása sem a szakirodalomban.³⁹ Az ILO is evidenciaként említi, hogy napjainkban fokozódik a jog és realitás között a munka világában.⁴⁰ Davidov és Langille megfogalmazásában a munkajog krízisének legkiemelkedőbb tünete, hogy a munkajog mind több esetben képtelen garantálni a munkavállalók védelméhez szükséges jogokat.⁴¹ A munkajog válságának átfogóbb okait és tüneteit

foglalkoztató magánszemély munkáltató, a munkavállalónak okozott kárért (szemben az Mt. 174. §-a szerinti, a munkáltató objektív kárfelelősségével) csupán vétkessége esetén felel. A munkáltató mérete szerint differenciált munkajogi szabályozás ideáját kérdőjelezte meg ezzel az AB. Bővebben KUN Attila – HOMICSKÓ Árpád: „A munkáltató 'méretének' relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III. 27.) AB határozat fényében” in TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz, Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 231–249.

³⁶ Az Mt. első szövegtervezetének megjelenése (2011. június) előtt szüntette meg a kormányzat a tripartit szociális párbeszéd két évtizede bejárattott intézményét, az OÉT-et (Országos Érdekegyeztető Tanács).

³⁷ A teljesség igénye nélkül lásd GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE (szerk.): *The Idea of Labour Law* (New York: Oxford University Press 2011); ARTURO BRONSTEIN: *International and Comparative Labour Law: Current Challenges* (Geneva: ILO – Palgrave Macmillan 2009); RÁCZ RÉKA – HORVÁTH ISTVÁN (szerk.): *Tanulmányok a munkajog jövőjéről: Dr. Ádám Lóránt emlékének* (Budapest: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium 2004); BRIAN BERCUSSON – CYNTHIA ESTLUND (szerk.): *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions* (Oxford – Portland: Hart 2008); GUY DAVIDOV: „The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions” *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2010/1. 61–82; REBECCA ZAHN: „Crisis in Labour Law” University of Kingston, 11th May 2012; NICOLE BUSBY – REBECCA ZAHN: „European Labour Law in Crisis: the Demise of Social Rights” *Contemporary Issues in Law* 2013. 173–193.

³⁸ RALF ROGOWSKI: *Reflexive Labour Law in the World Society* (Cheltenham – Northampton: Edward Elgar 2013).

³⁹ VÖ. MARTIN VRANKEN: *Death of Labour Law? – Comparative Perspectives* (Melbourne: Melbourne University Publishing 2009).

⁴⁰ *The Employment Relationship* [International Labour Conference 95th Session Report V(1)] (Geneva: ILO 2006) 15, www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf.

⁴¹ GUY DAVIDOV – BRIAN LANGILLE: „Understanding Labour Law: A Timeless Idea, a Timed – Out Idea, or an Idea Whose Time has Now Come” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 1–13.

az egyes szerzők eltérő módon értelmezik, ennek kifejtésére itt nem vállalkozhatunk. Összefoglaló jelleggel Bronsteint idézzük, aki alapvetően négy pontban látja szintetizálhatónak a munkajog válságát. Elsőként említi a munkajog hatályában rejlő fokozódó bizonytalanságokat, hiszen mind homályosabb, hogy mi minősül manapság munkaviszonynak, illetve hogy hol húzódnak a munkajogi védelem határai. A második válságtünet a munkajog nehézkes alkalmazkodása a gazdaság megváltozott szerkezetéhez (lásd információs társadalom, a szolgáltatási szektor előtérbe kerülése: terciarizáció, a termelés decentralizálódása, a fordii modellt leépülése, a komplex vállalati struktúrák stb.). Harmadsorban alapvető problémákat okoz, hogy a globális gazdasági környezetben meggyengült a nemzeti szintű munkajogi szabályozás relevanciája (igazi transznacionális munkajog pedig nem létezik). Végül, de nem utolsó sorban, negyedik, ideológiai jellegű válságtünetként említi Bronstein a jóléti, szociális megfontolásokkal – és a jóléti állam ideájával – szembehelyezkedő neoliberális, neoklasszikus gazdasági megközelítések dominanciáját, amelyek a versenyképesség piaci szempontjait teszik uralkodó eszmévé, az állam szabályozó szerepét pedig leértékelik.⁴²

Mindezen tényezők a magyar munkajogra is intenzíven hatnak, de közelebb kerülve a magyar szabályozáshoz, az Európai Unió tagállamainak közelmúltbéli szabályozási trendje is egyértelmű. Amint az uniós tagállami munkajogok reformjait áttekintve azt Schömann és Clauwaert kimutatja, a főbb európai trendek a következők: dereguláció, flexibilizáció, a szociális párbeszéd leépítése, az alapvető szociális jogok és a munkavállaló-védelem alácsúszása.⁴³ Mindez ráadásul egyfajta káros, lefelé vivő versenyt generál a tagállamok között, amelyek voltaképpen egymást licitálják túl a deregulációs/flexibilizációs versenyben és úgy tűnik, az EU maga sem agilis – sőt mondhatni látványosan passzív – ennek fékezésében.⁴⁴ A magyar jogalkotó sem tudta/akarta magát kivonni e trendek hatása alól, azaz – talán kreatívabb ötlet híján – voltaképpen „beállt a sorba”. Mi több, a kormányzati retorikában egyenesen az fogalmazódott meg, hogy a magyar munkajogi szabályozás lesz a világ egyik legrugalmasabb szabályozása, amellyel 2020-ig megteremthető egymillió új munkahely.⁴⁵ Mindennek a jogpolitikai irányvonalnak ideológia előképe volt a 2011 júniusában nyilvánosságra hozott „Széll Kálmán Terv” keretében készített „Magyar Munka Terv” című dokumentum, amely – döntően a foglalkoztatás növelése érdekében – a foglalkoztatási viszonyok gyökeres átalakítását tűzte célul.

A munkajogi rekodifikáció deklarált célrendszerében bár megjelentek egyéb, legitim – és jórészt sikeresen kivitelezett – törekvések is (például a normaszöveg korszerűsítése, a korábbi Mt.-vel kapcsolatos jogalkalmazási problémák normaszövegszintű kezelése, a bírói gyakorlat lekövetése stb.), kétségtelen, hogy a két legfőbb célkitűzés

⁴² Bővebben BRONSTEIN (37. l.). 22–27.

⁴³ Stefan CLAUWAERT – Isabelle SCHÖMANN: „The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise” *ETUI Working Papers* 2012/4.

⁴⁴ Isabelle SCHÖMANN: *Labour Law Reforms in Europe: Adjusting Employment Protection Legislation for the Worse?* (Brussels: ETUI 2014).

⁴⁵ Kormányzati oldalról legutóbb Szijjártó Péter nevezte egy sajtónyilatkozatban a magyar munkajogot „Európa legrugalmasabb munkajogi szabályozásának”. Ez természetesen szakmai síkon nehezen jelenthető ki, de jól jellemzi a kormányzati célokat. Lásd richpoi.com/cikkek/uzlet_gazdasag/szijjarto-peter-a-magyarorszag-iranti-bizalom-jele-a-zf-lenksysteme-ujabb-beruhazasa.html.

– összhangban a fentiekkel – a következő volt: rugalmasítás és foglalkoztatásbővítés. Az alábbiakban e két cél tartalmát, legitimitását és sikerességét vizsgáljuk.

Ad. 1. A munkajogi rugalmasság növelésével a jogalkotó a magyar munkáltatók versenyképességének fokozását célozta meg.⁴⁶ Másképpen: a munkajogi szabályozás a „hazai munkaerőpiac igényeihez” kívánt igazodni.⁴⁷ A jogalkotó tehát voltaképpen bevallotta, hogy nem egyfajta „magasztos”, a szociális védelmet zászlajára tűző ideológiai indíttatás motiválta, hanem szimplán a gyakorlat igényeinek kiszolgálása. Bármennyire is világos és karcosan logikus ez az érvelés, mégis furcsán és visszásan hat egy olyan jogterületen, amelynek klasszikus célrendszerében a szociális töltet kiemelt – és voltaképpen kitörölhetetlen – helyen szerepel, és amelynek modern nemzetközi szakirodalmi főárama újabban olyan értékeket is beemel a munkajog meghatározó céljai közé, mint Amartya Sen nagy hatású Nobel-díjas indiai közgazdász alap-tételei. Sen etikai dimenziót vitt a közgazdaságtanba és kimutatja, hogy a munkajogi védelem sem a fejlődés/növekedés „ellensége”, sokkal inkább annak meghatározó pillére. Alaptétele, hogy a szabadság kibővítése a fejlődés elsődleges célja és egyben legfőbb eszköze. Elfogadja, hogy a humán tőke – az emberek cselekvőereje – biztosítja a termelés növelésének lehetőségét, ám a humán tőke növeléséhez elengedhetetlen, hogy: „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek, és hogy kibővíthesse a valóban rendelkezésre álló választási lehetőségeket.”⁴⁸ Figyelemreméltó, hogy az utóbbi években a munkajog nagy hatású elméleti művelői közül is mind többen kapcsolják a munkajog új „ideáját” Sen nézeteihez,⁴⁹ sőt az az ILO hivatalos ideológiájától sem áll távol.⁵⁰ Langille például kifejezetten a munkajog új morális alapjaként tekint Sen nézeteire, és a „humán tőke” (*human capital*) fontosságát hangsúlyozza, mint a fejlődés végső célját.⁵¹ Egy ilyen gazdag szellemi, etikai, tudományos, nemzetközi háttérrel rendelkező jogterületnél, mint a munkajog, különös és fájdalmas, hogy a magyar jogalkotó célrendszere megreked az előbb említett instrumentális felfogásnál, azaz a munkaerőpiac igényeinek kiszolgálásánál.

Ám ha már a munkaerőpiac rugalmassági igényeinek kiszolgálásánál tartunk, felmerül két további kulcskérdés is: 1. Egyáltalán volt-e ilyen valós rendszerszintű igény? 2. Hogyan reagált a munkaerőpiac az igények – látszólagos – kielégítésére?

Ami az első kérdést illeti, már az új Mt. előtt is számos munkaerőpiaci kutatás és index azt mutatta ki, hogy a magyar szabályozás addig is kifejezetten rugalmas volt, nemzetközi és EU-s összehasonlításban mérve különösen is.⁵² Éppen ezért közel sem

⁴⁶ Vö. Tamás GYULAVÁRI – Nikolett Hős: „The Road to Flexibility? Lessons from the New Hungarian Labour Code” *European Labour Law Journal* 2012/4.

⁴⁷ Általános indokolás 16.

⁴⁸ Lásd bővebben Amartya SEN: *A fejlődés mint szabadság* (Budapest: Európa 2003).

⁴⁹ Pl. Judy FUDGE: „Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour Law” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 120–137.

⁵⁰ Amartya SEN: „Work and Rights” *International Labour Review* 2000/2. 119–129. Sen az ILO tanácsadója is volt hosszabb időn keresztül. Ebben az írásában az ILO Méltányos Munka Programját (*ILO Decent Work Agenda*) üdvözli azon az alapon, hogy az kiterjeszti a klasszikus jogközpontú megközelítést valamiféle átfogó, a munka méltóságát hirdető társadalmi etika irányába.

⁵¹ Brian LANGILLE: „Labour Law's Theory of Justice” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 101–120.

⁵² János KÖLLŐ: „Employment, Unemployment and Wages in the First Year of the Crisis” in Károly FAZEKAS – György MOLNÁR (szerk.): *The Hungarian Labour Market Review and Analysis* (Budapest: Institute

tekinthető magától értetendően logikusnak e cél további túlfeszítése. Továbbá a World Economic Forum által évente elkészített „The Global Competitiveness Report” című jelentések rávilágítottak, hogy hazánkban a korlátozó munkajogi szabályozás közel sem tekinthető az üzleti szereplők számára jelentős kockázati, az üzletmenetet akadályozó tényezőként (míg Nyugat-Európa országaiban ezt a szempontot jellemzően a kiemelt – gyakran „top-3” – kockázati tényezők között említik a megkérdezett üzleti szereplők). Az üzletmenetre ható leginkább problematikus tényezők (*most problematic factors for doing business*) 16 eleme közül a korlátozó munkajogi szabályozás (*restrictive labour regulations*) a magyarországi üzleti szereplők szerint csupán – fokozatosan „lecsúszva” – a 9. (2010–11), 11. (2011–12; 2012–13), 12. (2013–14), 13. (2015–16) helyre került. Hazánkban inkább az alábbiak szerepelnek az élbolyban (2015–16): politikai instabilitás, korrupció, bürokrácia, adókulcsok, adójogszabályok bonyolultsága.⁵³ Ezek a felmérések is azt mutatják, hogy Magyarországon minden bizonnyal eddig sem a „rugalmatlan” (vagy annak bélyegzett, gondolt) munkajogi szabályozás volt a versenyképesség fő gátja, mint ahogyan az sem várható, hogy egy rugalmasabb szabályozás „csodaszer” legyen a versenyképesség oltárán (arról nem is beszélve, hogy a fokozottabb rugalmasság milyen mérvű társadalmi/szociális költségeket „áldozhat fel” egyidejűleg ezen „oltáron”).

Ami a második kérdésünket illeti – „Miként reagált a munkaerőpiac a rugalmassági igények kielégítésére?” –, az ehelyütt adandó tömör válaszhoz a LIGA Szakszervezetek Mt.-hatástanulmányának fő konklúzióját idézzük szemléltetésképpen: „azt valószínűsítjük, hogy az új Mt. által a munkaadók számára biztosított lehetőségek alkalmazására csak a munkaszervezetek csekély körében került sor.”⁵⁴ Egybevág ezzel egy 2013-as kutatás eredménye is: „a vállalatok többségénél a vezetés csak lassan és óvatosan alkalmazza az új szabályokat.”⁵⁵ E kutatási eredményeket egyébként a szakmai közbeszéd és az általános gyakorlati tapasztalatok is megerősítik. Azaz úgy tűnik, hogy a munkaerőpiac eddig nem feltétlenül, nem maradéktalanul aknázza ki az új kódex biztosította – rugalmasítási és egyéb – lehetőségeket. Ennek oka egyfelől összefügghet a korábban elmondottakkal (miszerint eddig is lényegében adott volt a „rugalmasság” magas foka), másfelől roppant izgalmas jogszociológiai/szociológiai vizsgálatok tárgya lehetne és kellene, hogy legyen.

Ad. 2. A foglalkoztatási szint radikális bővítésének ambíciója volt tehát a másik olyan fő jogpolitikai cél, amelyet a jogalkotó a munkajogi szabályozás átalakításával, flexibilizálásával kívánt elérni. Egyrészt okkal feltételezhető, hogy e célkitűzés

of Economics Hungarian Academy of Sciences 2011). Az ún. Employment Protection Level (EPL) index-ről: Jorge CABRITA – Heloísa PERISTA: *Measuring Job Satisfaction in Surveys – Comparative Analytical Report* (Dublin: Eurofound 2007) 5, eurofound.europa.eu/publications/2006/other/measuring-job-satisfaction-in-surveys-comparative-analytical-report; Ildikó KRÉN: „Hungary: Impact of the Crisis on Industrial Relations” *EurWORK* 17 June 2013, EIROnline, eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/hu1301011q.htm.

⁵³ World Economic Forum, www.weforum.org/reports.

⁵⁴ DABIS (8. lj.).

⁵⁵ LAKI Mihály – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra* [Kutatási zárójelentés, Műhelytanulmányok – Discussion Papers] (Budapest: MTA KRTK KTI 2013) 3.

eleve inkább a „politikai eladhatóság” miatt került ilyen túlzóan hangsúlyos artikulálásra, másrészt a foglalkoztatás bővülésében (ami egyébként az elmúlt években kétségtelenül javuló tendenciát mutat⁵⁶), aligha izolálható a munkajogi szabályozás szerepe. A munkajog automatikus, kalkulálható foglalkoztatásbővítő, gazdaságélénkítő potenciális funkcióját, szerepkörét napjaink munkajogának egyik vezető tudósa, Simon Deakin egyértelműen cáfolja a már említett ún. *indeterminacy of labour law* tétellel.⁵⁷ Ennek lényege, hogy egy adott munkajogi reform gazdasági hatásai a priori kalkulálhatatlanok. Deakin részletes joggazdaságtani elemzésekkel is igazolja állítását, melynek érdemi szakirodalmi cáfolata nem ismert. Egyébként nem csupán az „elméleti” munkajogtudomány főárama van ezen az állásponton, hanem mind a gyakorló munkajogászok, mind a szociológiai kutatások megfogalmazznak hasonló véleményt. Mindkettő területéről egy-egy példát idézünk. Fodor T. Gábor ügyvéd álláspontja szerint „nyilvánvaló, hogy közvetlen gazdasági haszna a törvénynek nem lesz”.⁵⁸ Egy 2013-as MTA KRTK KTI Mt.-hatásvizsgálat pedig leszögezi, hogy: „a vizsgált mintában egyetlen esetben sem került szóba, hogy bármilyen módon is a törvény hatásaként új felvételre került volna sor.”⁵⁹ A foglalkoztatáspolitikai egésze tehát egészen biztosan nem egy törvényen múlik.

2.2. SZABÁLYOZÁSI DINAMIZMUS – AZ OUTPUT

Elsőként a szabályozás institutionális dinamizmusának külső aspektusát tárgyaljuk, ennek keretében pedig azt a kérdést, hogy a munkajogi szabályozás miként kíván, miként tud a jogrendszeren kívül tovaggyűrűző társadalmi hatásokat kiváltani, azaz egyfajta edukatív, kultúraformáló funkciót betölteni. Megjegyzést érdemel, hogy a munkajog szakirodalmában általában kiemelt jelentőséget tulajdonít a munkajogi normák efféle expanzív, kultúra-alakító funkciójának.⁶⁰ Az új kódexben jelentős számban fordulnak elő az olyan generálklauzulák, amelyek önmagukon túlmutató hatással bírnak, és nem csupán a kódex alapelvei közé tartoznak, de egyfajta általános magatartásformáló igénnyel lépnek fel. A jogalkotó tehát – akarva-akaratlanul – egyfajta ambiciózus társadalomformáló igényt táplál, amikor is voltaképpen a munkaerőpiac szereplőinek viselkedését kívánja új alapokra helyezni, új irányokba terelni. A szociológiai jogtudomány alapján, Roscoe Pound nyomán, nevezhetjük ezt egyfajta „társadalmi

⁵⁶ Lásd az adatokhoz: KSH, www.ksh.hu/foglalkoztatottsag. Ugyanakkor számos tanulmány felhívja arra a figyelmet, hogy a foglalkoztatási adatok 2010 óta tartó javulásában a közfoglalkoztatás kiterjesztése kulcsszerepet játszott éppen úgy, mint a külföldi foglalkoztatás növekedése. A „hazai és valódi” bővülés aránya jóval szerényebb. EPPICH Győző – KÖLLŐ János: „Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György: *Társadalmi Riport 2014* (Budapest: TÁRKI 2014).

⁵⁷ DEAKIN–SARKAR (3. l.); SIMON DEAKIN: „Labour Law and Development” Draft Conference Paper, International Society for Labour and Social Security Law (ISLSSL) 21st World Congress, 15–18 Sept. 2015, Cape Town.

⁵⁸ FODOR (6. l.) 135.

⁵⁹ LAKI–NACSA–NEUMANN (55. l.) 53.

⁶⁰ JUDY FUDGE: „The New Discourse of Labour Rights: From Social to Fundamental Rights?” *Comparative Labor Law and Policy Journal* 2007/1.

mérnökösködés” iránti igénynek is.⁶¹ A teljesség igénye nélkül, ilyen edukatív funkciójú, kifejezetten kultúraformáló igényű új törvényi elvek a következők:

a) Az adott helyzetben általában elvárható magatartás elve (Mt. 6. § (1) bekezdés), amely a korábbi munkajogi szabályozáshoz képest szigorúbb általános magatartási színvonalat szab a felekre nézve, ezzel – áttételesen – mintegy „feszesebb”, gondosabb, odafigyelőbb munkakultúrára kívánva ösztönözni a magyar munkaerőpiac szereplőit.

b) A munkavállalói érdekek méltányos mérlegelésének szabálya, mely szerint a teljesítés módjának egyoldalú munkáltatói meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat (Mt. 6. § (3) bekezdés). E szabály tehát a munkáltatói egyoldalú teljesítés-meghatározás szempontrendszerét kívánja méltányossági – ha tetszik: „szociális” – szempontok erejével árnyalni, azaz voltaképpen a munkáltató magatartását kívánja szisztematikusan „terelgetni”.

c) A „munkaviszony céljának” markáns jogi védelme, például még a munkavállaló munkaidőn kívüli magatartásainak kontextusában is (Mt. 8. § (2) bekezdés). E szabály (és számos egyéb) pedig a munkavállalóra ró intenzív „szociális” kötöttséget, lojalitási elvárást.

d) Az előreláthatósági klauzula többirányú alkalmazása a kártérítési felelősség szabályaiban pedig olyan szabály, amely – a jogalkotó akarata szerint – „széles körű tájékoztatásra ösztönzi a feleket”,⁶² fokozott kooperációt kívánva.⁶³

Megjegyzést érdemel, hogy a generálklauzulák kapcsán egyébként a jogalkotó sajátos skizofréniaja is tetten érhető: egyfelől az efféle általános magatartási szabályok a bírói jogértelmezésnek nagyon széles teret nyitnak (arra építkezhetnek), másfelől viszont kifejezetten exponált jogpolitikai célja volt az új kódexnek, hogy csökkentse a peres eljárások számát.⁶⁴ A kör bezárul.

Az orientáló típusú normákat vizsgálva érdemes egy lépést hátra lépni, és végiggondolni, hogy – látszólagosan – miként kötelezte el magát bizonyos látványos érték-választás mellett a jogalkotó a munka világában. Már az *Alaptörvényben*⁶⁵ is ígéretes orientáló elveket találunk e vonatkozásban: „valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”,⁶⁶ „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”,⁶⁷ „a munka méltósága” mint érték.⁶⁸ Ehhez

⁶¹ Bővebben Sai Abhipsa GOCHHAYAT: 'Social Engineering by Roscoe Pound': *Issues in Legal and Political Philosophy* (Kolkata: West Bengal National University Of Juridical Science 2010), ssrn.com/abstract=1742165.

⁶² A törvényjavaslat indokolása a 18. §-hoz.

⁶³ A fenti példákhoz képest jellegetben hasonló, de irányában specifikusabb szabályt tartalmaz az Mt. 51. § (5) bek. -e: „A fogyatékkal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.” A hasonlóan „nevelő” célú szabályok példáinak sora még folytatható lenne.

⁶⁴ Kétségtelen, hogy utóbbi igény (a peres eljárások számának csökkentésére) csak a munkaviszony megszüntetésével összefüggő változások kapcsán fogalmazódott meg tétélesen (lásd Általános indokolás 18.). Ugyanakkor a gyakorlatban a munkajogi jogviták döntő többsége mindig is e tárgykörben indult (mely körülmény szociológiai és jogi okainak tárgyalásától elhelyült el kell tekintenünk). Ezáltal a fenti általánosítás talán nem tekinthető túlzásnak.

⁶⁵ Bővebben JUHÁSZ Gábor: „A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben” *Fundamentum* 2012/1. 35–49.

⁶⁶ *Alaptörvény*, Nemzeti Hitvallás.

⁶⁷ *Alaptörvény* XIII. cikk (1) bek.

⁶⁸ *Alaptörvény* XVII. cikk (3) bek.

képeket már szinte prózai, amint az Mt. 1 §-a célként tételezi az ILO nagy fomatumú „*decent work*” agendájára⁶⁹ rimelő „tiszteességes foglalkoztatás” ideáját. Elvi sikon tehát egyértelműnek tűnik az edukatív küldetés.

A generálklauzulák és a céltételezések mellett van egy harmadik terület is, ahol nyomtatékosan megjelenik a jogalkotó „nevelési” buzgósága: a munkajogi jogforrási hierarchia már említett átszervezésének talán legfontosabb célja az volt, hogy „megállapodásra neveljen”. Vagy ahogyan a törvényjavaslat miniszteri indokolása fogalmazott: az új kódex „jelentősen bővíteni kívánja az ún. kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és (elsősorban) a kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét.”⁷⁰ Az Mt. mindezt sajátos rendszerképző szabályok komplex szisztémájával valósítja meg (lásd ehhez különösen: Mt. 13. § a jogforrás – munkaviszonyra vonatkozó szabály – fogalmáról; Mt. 43. § a felek megállapodásainak mozgásteréről; Mt. 277. § a kollektív szerződés – mint különös munkajogi jogforrás – mozgásteréről; Mt. 268. § az üzemi megállapodás újszerű szerepéről). A jogalkotó tehát mintha nevelni, aktiválni, érzékenyíteni kívánná a munkaerőpiac szereplőit.

A fentiekben jellemzett jogi normák tehát fontos magatartásorientáló üzeneteket is közvetítenek, van egyfajta nevelő, orientatív funkciójuk, vagyis a társadalomban működő kulturális minták fenntartására vagy megváltoztatására való törekvésük. Az ilyen orientatív típusú szabályozásban a normativitás nem – vagy nem csak – a szabály pontos megtartására, hanem a mögötte álló elv helyességének elfogadására irányul. A szabály itt tájékoztat, eligazít, sokszor szimbolikus jellegű, a jogi és erkölcsi normák egységet alkotnak.⁷¹ Meglepő módon, az új munkajogi kódex határozott ilyen irányú ambíciókat mutat.

A nagy kérdés természetesen az, hogy mennyiben (lehet) sikeres ez – az egyébként méltányolható indíttatású, legitimnek tűnő – bátor „társadalmi mérnökösködés”? Egyfelől az efféle „magatartási” hatások általában véve is alig mérhetők, másfelől a kódex hatálybalépése után eltelt néhány év még nem adhat kellő alapot átfogó értékelésre. Mégis, eddig olybá tűnik, hogy a szándékolt hatások nem manifesztálódnak intenzíven. Természetesen a perspektivikusabb „lassú víz, partot mos” hatása nem zárható ki teljesen, de egyelőre inkább az látszik, hogy a jogpolitikai célok továbbra is csak „papíron” oly kecségtetőek, a kódex rendszerszintű hatásai közel sem ilyen közvetlenül pozitívak. Ennek illusztrálására ehelyütt csak néhány utalást, megjegyzést teszünk.

A generálklauzulák egyelőre igen bizonytalan tartalmúak, a gyakorló jogászok és a munkajogot alkalmazók (különösen vállalati HR-szakemberek) számára nehezen operacionalizálhatók. Természetesen ettől függetlenül ezek legitimitása nem kérdőjelezhető meg: a kazuisztikusabb szabályozás szinte fogalmilag lenne kizárt napjaink mind bonyolultabb munkaerőpiacain. Ugyanakkor a remélt kultúraváltó hatás elmarad. Sőt, a generálklauzulák tág és fluid értelmezési tartománya gyakorlati visszaélésekre is ala-

⁶⁹ Bővebben www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm.

⁷⁰ Általános indokolás 10.

⁷¹ A jog funkcióiról bővebben TARCZAL Katalin: *A konfliktus-feloldás alternatívái* (Budapest: Rézler Gyula Alapítvány 2005); KULCSÁR Kálmán: *Jogszociológia* (Budapest: Kulturtrade 1997).

pot ad, hisz azt leginkább maga a munkáltató „értelmezi” (autentikus bírói értelmezés hiányában). Az említett „méltányolás, mérlegelés” alapelve kapcsán például az „aránytalan sérelem” kategóriája jelenleg leginkább a teljes munkáltatói diszkréció talaján dől el (ha egyáltalán felmerül). Hasonlóan nem hozott látványos „fokozott együttműködést” az előreláthatósági szabály a kárfelelősség kapcsán. Sőt, mind a szakirodalom, mind az empirikus kutatások felvetik, hogy a szabálynak lehet egy káros ellenőszítő hatása is a munkáltatói kárfelelősség dimenziójában: csökkentheti a munkabiztonsági tudatosságot és az ezirányú beruházásokat.⁷² Ami a megállapodások felértékelődését illeti: nagyon lassan tudatosul (ha egyáltalán tudatosul) annak a lehetősége, hogy az esetek jelentős részében kollektív megállapodásban szinte azt tehetnének a felek, amit akarnak (kvázi megírhatják saját „új Mt.”-jüket). Ennek okai szerteágazóak, de az mindenképpen elgondolkodásra és aggodalomra ad okot, hogy egy kutatás szerint a versenyszféra egészét jellemzi egyfajta „távolságtartó magatartás” az intézményes munkavállalói érdekképviselések irányában.⁷³ Márpedig vitális „partnerek” nélkül aligha van esély kreatív megállapodásokra. Óriási jelenleg tehát a törvény tehetetlenségi nyomatéka: mintha a munkaerőpiac szereplői nem lennének fogékonyak a célkitűzésekre. Nyilván lehetetlen a fentiekben leírt új nevelő indíttatású tételek gyakorlati megvalósulásából stabilabb tudományos következtetéseket levonni. Így az olvasóra vagyunk kénytelenek bízni annak spekulálását és megítélését, hogy mennyire virágozik ma hazánkban a célul tűzött „tisztességes foglalkoztatás”, vagy mennyiben „általában elvárható”, „együttműködő” stb. – némileg kitégítva a fogalmat – a felek munkakultúrája, stb.

Másodikként a szabályozás institutionális dinamizmusának belső aspektusát tárgyaljuk, azaz a munkajogi szabályozás hatásait és kapcsolódásait a jogrendszeren belül, különösen egyéb jogágak viszonylatában. Kiindulópontként leszögezhető, hogy napjaink magyar munkajoga e ponton sem teljesít jól. Ha van pozitív hozadéka az új kódex egyik fő ideológiai bázisát képező, egyébként mind többet kritizált⁷⁴ „*flexicurity*” (rugalmas biztonság) -koncepciónak,⁷⁵ az éppen az, hogy rámutat a munkaügyek területén a szakpolitikai koordináció szükségességére, azaz a munka világát szabályozó különböző jogterületek és közpolitikák közötti koordináció fontosságára.⁷⁶ A *flexicurity* voltaképpen az Európai Unió általános szakpolitikai válasza a világgazdaság globalizációs kihívásaira, a változás és alkalmazkodás elkerülhetetlen kényszereire. Ebben az összefüggésben a munkajog 21. századi modernizálásával kapcsolatos kívánalmakat az ún. Zöld Könyv fogalmazta meg, amely arra törekedett, hogy egyrészt a rugalmas foglalkoztatás megteremtésének, másrészt a munkavégzők szociális biztonsága fenntartásának érdekében szükséges jogalkotási lépésekre irányítsa a tagállamok

⁷² KUN Attila: „Gazdasági racionalitás és munkajog. Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új munka törvénykönyve tükrében” *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2013/31. 397–416; LAKI–NACSA–NEUMANN (55. lj.) 53.

⁷³ DABIS (8. lj.).

⁷⁴ Vö. Luigi BURRONI – Maarten KEUNE: „Flexicurity: A conceptual Critique” *European Journal of Industrial Relations* 2011/1. 75–91.

⁷⁵ A rugalmas biztonság közös elveinek kidolgozása felé: több és jobb munkahely a rugalmasságon és biztonságon keresztül COM/2007/0359 végleges.

⁷⁶ Bővebben KUN Attila: „Kinek a rizikója? Kockázattelepítés a munkaviszonyban” *HR & Munkajog* 2013/10. 37–42.

figyelmét.⁷⁷ A *flexicurity* az Mt. egyik fő ideológiai bázisává vált.⁷⁸ Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotó – akarva-akaratlanul – félreérti e koncepciót, avagy pusztán tetszetős „hívó-szóként” használja azt.

A *flexicurity* lényege ugyanis elvileg éppen az lenne, hogy a rugalmasságot fékező egyes (munka)jogi gátak „felszabadítása” kellően kompenzálódjon a biztonság garantálásának újszerű mechanizmusaival (akár más jogágak felől). A *flexicurity* tehát egy olyan integrált koncepcióként lenne tételezendő, amelyet az érintett, egymást kiegészítő szakpolitikák – munkajog, foglalkoztatáspolitiká, oktatáspolitiká, szociálpolitika – dinamikus, koordinatív stratégiájaként lenne szükséges implementálni, megtalálva ebben az állami beavatkozás helyes arányát. A rugalmas biztonság eredetileg négy szakpolitikai összetevő mentén orientálódik: 1. rugalmas és megbízható szerződéses rendelkezések; 2. az egész életen át tartó tanulásra irányuló átfogó stratégiák; 3. eredményes aktív munkaerőpiaci politikák; 4. korszerű szociális biztonsági rendszerek. A magyar jogpolitika a *flexicurityt* nem ennek szellemében használja: egyrészt többnyire leszűkíti a rugalmas biztonság értelmezési tartományát a munkáltató-munkavállaló tengelyre (ahelyett, hogy azt egy átfogó közpolitikai programként kezelné), másrészt – mind vállaltan, mind a szabályozás következményeit tekintve – aránytalanul a rugalmasságot tolja előtérbe.⁷⁹ E két aránytévesztés okán elmarad mind a szakpolitikai koordináció, mind a biztonság innovatív mintáinak feltárása.⁸⁰

A fenti, a munkajog jogrendszeren belüli dinamizmusát érintő gondolatmenethez illeszkedik az a markáns és mind elterjedtebb nemzetközi munkajogtudományi irányzat, amely a munkajogot kiterjesztően, expanzívan kívánja felfogni. Számos szerző ma már nem munkajogról (*labour law*), hanem – annál jóval tágabban – munkaerőpiaci szabályozásról (*labour market regulation*) tesz említést. Mitchell és Arup például amellett érvel, hogy a munka világhoz kapcsolódó jogterületek közötti diszciplináris határok lebontására van szükség.⁸¹ Hasonlóan, Harry Arthurs leszögezi, hogy a munkajognak ki kell terjesztenie fókuszát minden olyan kapcsolódó szabályozási, szakpolitikai területre, amely a munkakapcsolatokat, munkaerőpiaci kimeneteiket bárhogyan is érintheti.⁸² Vosko szerint a munkajognak már nem elsősorban a munkaviszonyra kell koncentrálnia, hanem – tágabb perspektívában – a munkaügyi, munkaerőpiaci viszonyokra.⁸³ Ha a *flexicurity* koncepcióját nem leegyszerűsítő, hanem megtermékenyítő módon kívánjuk felfogni, lényegében ugyanerről len-

⁷⁷ *Green Paper – Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* [COM/2006/0708 final, not published in the Official Journal], eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0708.

⁷⁸ Általános indokolás 4.

⁷⁹ Megjegyezzük, hogy azért ez nem csupán magyar sajátosság: Európa-szerte tendencia a flexicurity „kiforgatása”, féloldalas alkalmazása. Éppen ezért éri oly sok kritika magát a koncepciót is. Bővebben BURRONI–KEUNE (74. l.).

⁸⁰ Más szempontból ugyan, de Kiss György is leszögezi, hogy „a magyar munkajogi szabályozás az Mt. alapján sem alkalmas egy megújult szemléletű rugalmasság és biztonság kialakítására” és „egy új rendszerű rugalmassági-biztonsági intézményrendszer kialakítása feltétlenül szükséges”. Kiss (23. l.) 36–76.

⁸¹ Idézi FUDGE (49. l.) 125.

⁸² Harry ARTHURS: „Labour Law after Labour” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 13–30.

⁸³ Leah F. VOSKO: „Out of the shadow?” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 368.

ne szó. Ehhez képest a magyar jogalkotás és jogpolitika a munkajogot sajnos eléggé elszigetelten kezeli.⁸⁴ Számos példát lehetne erre felhozni, de ehelyütt csupán illusztrációként említünk néhányat.

A legjobb példa talán a sokat vitatott munkáltatói kártérítési felelősség jogintézménye. A részletek kifejtése nélkül utalunk arra, hogy az új kódex markánsabban polgári jogi irányokba terelte a felelősség konstrukcióját és szándéka szerint szűkítette a bírói gyakorlatban kialakult rendkívül széles körű munkáltatói felelősséget.⁸⁵ Önmagában ez az irányváltás is felfokozott vitákra adhat – és adott is – alkalmat a szakmában,⁸⁶ de a fentiek kontextusában (*institucionális dinamizmus*) ehelyütt csak arra a mulasztásra és koncepciótlanságra utalunk, miszerint a munkajogi kárfelelősség érdemi reformját akként hajtotta végre a jogalkotó, hogy meg sem vizsgálta a magánjogi alapú (önkéntes, netán kötelező) felelősségbiztosítás, illetve a társadalombiztosítás (például önálló balesetbiztosítási ág) kapcsolódó szerepeit, illetve a lehetséges szinergiákat. E kérdés például a munkajog és a (társadalom)biztosítási jog szükségképpen összefüggéseire mutatna rá, de a hazai munkajog e kapcsolódásokra láthatóan kevésbé van tekintettel (holott egyébként a munkáltatói felelősség intézménye az egyes országok gyakorlatában döntően valamiféle biztosítási konstrukción épül fel).⁸⁷ Szintén a társadalombiztosítási jog és munkajog nem kellő „kommunikációjára” mutat rá az a tény is például, hogy az új munkajogi kódex elfogadása után mennyire „meglepte” a társadalombiztosítás rendszerét néhány új atipikus munkaviszonyfajta (például munkavégzés behívás alapján,⁸⁸ több munkáltató által létesített munkaviszony⁸⁹) sajátos konstrukciója és milyen nehézségek, viták árán sikerül(t) ezeket beilleszteni a biztosítási logikába.⁹⁰ A tágabb értelemben vett társadalombiztosítási/szociális jogi kapcsolódások intenzívebb feltárása lett volna indokolt a munkaviszony-megszüntetés rendszerének munkajogi reformja kapcsán is, különös tekintettel az aktív munkaerőpiaci politikák szerepére, ahogyan azt a fentebb vázolt *flexicurity*-konceptió is sugallja. Ugyancsak „levegőben lóg” az atipikus jogviszonyok körének bővítése, részletesebb szabályozása valamiféle támogató komplex foglalkoztatáspolitikai eszközzel hiányában. Szintén a *flexicurity* szemüvegén át mutathatunk rá a munkajog és az egész életen át tartó tanulásra irányuló politikák szinergiáinak a fájó hiányára (szimbolikus, hogy az Mt. a tanulmányi szerződés „önkéntes” jogin-

⁸⁴ Holott a Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához c. dokumentum 2006-ban még ekként fogalmazott: „Hangsúlyozandó, az önkéntes jogkövető magatartás feltételeinek megteremtéséhez az új Mt. egyedüli törvényként nem elégséges eszköz.” Továbbá: „jelezni szükséges, csak az érintett jogterületek együttes, konzisztens felülvizsgálata vezethet a kívánatos esetben a munkavégzés munkajogi keretek között tarthatóságához.”

⁸⁵ Indokolás a 166–167. §-hoz.

⁸⁶ Pl. SÍPKA Péter: „Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre” *Magyar Jog* 2013/12. 735–740; KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: „A munkaviszonyból eredő kártérítési felelősség egyes jogdogmatikai kérdései és kihatásuk a gyakorlatra” *Gazdaság és Jog* 2013/12. 9–14.

⁸⁷ Bővebben KUN (28. lj.).

⁸⁸ Mt. 193. §.

⁸⁹ Mt. 195. §.

⁹⁰ Lásd pl. NAV-tájékoztató: A biztosítási jogviszony elbírálása behívás alapján történő munkavégzés esetében, www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/biztositasi_jogviszony_elbiralasa.html.

tezményét leszámítva lényegében hallgat a munkáltató ezirányú feladatairól, szerepéről,⁹¹ holott e témakör nemzetközi síkon általában véve mind szervezesebb része a munkajogi szabályozásnak). Hosszan lehetne még sorolni azokat a példákat, ahol deficitesek tekinthető a munkajog jogrendszeren belüli institutionális dinamizmusa (például a munkaidő-szabályozás mérsékelt figyelme a munkaegészségügy és munkapszichológia szempontjaira; a munkajog és a közbeszerzési jog lehetséges kapcsolatainak szerény kiaknázása⁹² stb.). Ugyanakkor talán a fenti példákból is érzékelhető az a meggyőződés, miszerint a munkajog éppen az a jogág lenne, amely talán a legtöbb másikkal érintkezik. A jogalkotó mégsem használja ki kellően az ezekben a belső institutionális dinamizmusokban rejlő lehetőségeket egy korszerűbb, holisztikusabb szemléletű munkajogi (avagy munkaerőpiaci) szabályozás támogatása érdekében.

A munkajog jogrendszeren belüli institutionális dinamizmusának további és egyben „örökzöld” kérdése a munkajog jogági önállóságának, határainak problematikája. E kérdés részletekbe menő tárgyalása sem lehet e tanulmány feladata, ám érdemes arra röviden utalni, hogy az új munkajogi kodifikáció ebben a – régóta hányattatott sorsú – kulcstémában sem hozott megnyugtató rendezést, sőt inkább eskalálta a dilemmákat. Bár a munkajog jogági önállósága látszólag adott (erre utal például maga az önálló kódex jellegű szabályozás,⁹³ a különbírói fórumrendszer stb.), a „jogág” határai közel sem egyértelműek és egyfajta ellentmondásokkal teli küzdelem zajlik a jogterület önállóságának megóvásáért⁹⁴ (e küzdelemnek sajátos, szimbolikus lecsapódása a munkaügyi bíróságok önállóságának, jövőjének igen érzékeny és aktuális kérdése, különösen a közszolgálati jogviták tervezett elkülönítésének kontextusában⁹⁵). A teljesség igénye nélkül az alábbiakban három kulcsponti résztémát tárgyalunk röviden e kontextusban, rámutatva a munkajog határainak kifejezetten bizonytalan, ingtag helyzetére napjainkban: 1) a munkajog és a polgári jog kapcsolata; 2) a munkajog és a közszolgálati jog kapcsolata; 3) a munkajog expanziójának kérdése.

Ad. 1. A munkajog és polgári jog kapcsolata talán soha nem volt még olyan bonyolult és kusza, mint napjainkban. Bár a munkajog alapjaiban kétségtelenül a magánjogi rend része,⁹⁶ az új Mt.- és az új Ptk.-⁹⁷ kodifikáció nem foglalt stabilan és összhangban

⁹¹ Ezt tekintve az csupán a jéghegy csúcsa, hogy a korábbi munkajogi szabályozással ellentétben az új kódex nem tartalmaz ún. tanulmányi munkaidő-kedvezményeket. Szintén nem találunk utalást a munkáltató általános kötelezettségei körében a munkáltató képzési célú feladataira (Mt. 51. §), ellentétben a korábbi szabályozással. Szintén „kikopott” a tv.-ből a szakszervezetek számára járó képzési célú szabadság jogintézménye.

⁹² Bővebben KUN Attila: „Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog” *Esély* 2013/4. Hazánkban lásd ehhez az RMK (rendezett munkaügyi kapcsolatok) kérdésköre. Továbbá lásd még *Szociális beszerzés: Útmutató szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzésben* [SEC(2010) 1258, Európai Bizottság, 2010. október] (Luxembourg: Európai Unió Kiadóhivatala 2011).

⁹³ A kódex jellegű munkajogi szabályozás egyébként alapvetően posztoszocialista jellegzetesség, és közel sem mondható uralkodó megoldásnak világszerte.

⁹⁴ Jól szimbolizálja ezt a következő konferenciám a közelmúltból: Egységbe – különülve: konferencia a munkajog jogági hovatartozásáról és önállóságáról, 2014. február 27. ELTE ÁJK.

⁹⁵ Bővebben PRUGBERGER Tamás: „A munka-, a közszolgálati és a társadalombiztosítási szakbíráskodás tervezett átalakításának terve a közszolgálati jogviták elkülönítésén keresztül” *Magyar Jog* 2015/1. 27–34.

⁹⁶ Vö. Kiss György: „Konceptióváltás a magyar munkajogban? Megjegyzések a 2012. évi I. törvényhez” in KUN (5. l.).

⁹⁷ 2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről.

állást a két terület viszonyát illetően. Egyet kell értenünk Kiss Györggyel: így, az új Mt. után ismét szükség lesz a munkajog és a polgári jog kapcsolatrendszerének újbóli áttekintésére.⁹⁸ Ehhez hozzá kell tennünk, hogy e kapcsolatban továbbra sem negligálható a munkajog sajátossága: a felek asszimetriájából következő intenzív szociális töltet igénye. Ami a tényeket illeti a Ptk. felől nézve: a munkaszerződés Ptk.-beli elhelyezésének korábbi terve⁹⁹ az új Ptk. kodifikációja során végül lekerült a napirendről és a Ptk. ún. québeci klauzulája¹⁰⁰ sem tett rendet a két jogág viszonyában: nem egyértelmű, hogy a munkajog beilleszthető-e a „polgári jogi viszonyok” tágabb körébe (de az új szövegezés inkább a nemleges választ sejteti).¹⁰¹ Ami az érme másik oldalát illeti, az Mt. felől nézve: bár az Mt. viszonya a Ptk.-hoz többrétű és sajátos, ennek részletes kifejtésétől itt el kell tekintünk. A fő elv viszont az, hogy az Mt. pontosan rögzíti, hogy az egyes munkajogi jogintézményeket tekintve mely polgári jogi szabályok mögöttes alkalmazását (és miként) rendeli, illetve mely polgári jogi szabályok alkalmazását korlátozza.¹⁰² Azaz, ahogyan Lőrincz György fogalmaz: „Szó sincs tehát a munkajog többek által hangoztatott „polgári jogiasításáról”, éppen ellenkezőleg.”¹⁰³ Ettől függetlenül a magánjogi szabályok markáns hatása számos további munkajogi jogintézménynél is kimutatható (például adott helyzetben általában elvárhatóság, előreláthatósági szabály stb.), illetve bizonyos magánjogi szabályok munkajogi alkalmazása kifejezetten a munkajog „segítségére” lehet (például a sérelemdíj a munkajogban is a hatékonyabb jogvédelem ígérését jelentheti). Összességében tehát egy kevésbé transzparens, „se vele, se nélküle” viszonyrendszer rajzolódott ki a nagy kodifikációk közelről sem kielégítő eredményeképpen.¹⁰⁴

Ad. 2. A közszolgálat foglalkoztatási viszonyainak újabb jogpolitikai és szabályozási tendenciái érezhetően igyekeznek leválasztani a közszolgálati jogot a munkajogról. Ennek fontos momentuma a *2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről* (Kttv.), amely szabályozási technikájában – ellentétben az „elődeivel” – immár teljesen független az Mt.-tól (legfeljebb átvész, beépít bizonyos rendelkezéseket az Mt.-ból, de direkt jogforrasi kapcsolatot nem generál a két jogszabály között). Ettől függetlenül a közszolgálat munkajoga továbbra is ezer szállal kötődik a munkajogi szabályozáshoz, merítkezik abból, illetve végső soron mindkettő a függő (önállótlan) munkavégzés tárgykörét szabályozza (továbbá *a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek* – Kjt. – az Mt. továbbra is háttérjogszabálya). E dilemmák mentén – és átpolitizáltságtól sem mentesen – tehát élénk „rég-új” elméleti vita zajlik arról a kérdéstről, hogy a munkajognak (mint jogágnak) része-e a közszolgálat munkajoga,

⁹⁸ Kiss (23. lj.).

⁹⁹ Lásd pl. Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, 2001. Lásd még PRUGBERGER Tamás – SZALMA József: „A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk.” *Gazdaság és Jog* 2012/10. 14–17.

¹⁰⁰ 1959. évi IV. tv. 1 § (1) bek. második mondata, ill. átfogalmazva jelentősen az új Ptk.-ban: 1: 1 § és 1:2. § (2) bek.

¹⁰¹ Vö. KENDERES György: „A munkajog jogági elhelyezkedésének problematikája” *Miskolci Jogi Szemle* 2014/2.

¹⁰² Lásd pl. ehhez Mt. 31. §; Mt. 177. §.

¹⁰³ LŐRINCZ György: *A Ptk. alkalmazása a munkaviszonyra* [kézirat] (Kúria, Joggyakorlat-elemző csoport).

¹⁰⁴ Bővebben KUN Attila: „A munkajogi és polgári jogi reform »útkeresztveződései« – az Mt. és a Ptk. »se vele, se nélküle« viszonyáról” in GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk.-ban* [konferenciakötet] (Budapest: KRE ÁJK 2013) 189–207.

avagy a közszolgálati jog inkább egy, a munkajogtól önálló sodó (esetleg már önállósodott) jogág, avagy jogterület. A dilemma csupán látszólag tisztán elméleti. Annak kimenete fontos gyakorlati következményekkel járhat mind a munkajogi védelem jövője, vitalitása, hatóereje, hatóköre, intézményi struktúrája (lásd önálló bírósági fórumrendszer kérdése) stb. szempontjából, mind a közszolgálatra általában is intenzívebb hatást gyakorló politikai meghatározottság lehetséges terjedelme szempontjából.¹⁰⁵

Ad. 3. A munkajog lehetséges – és végül elmaradt – expanzióját jellemző legfőbb ilyen problémakör az ún. „munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek” munkajogi megítélése.¹⁰⁶ A 2011 júliusában közzétett Mt.-javaslat még tartalmazta e szabályokat, tehát bevezette volna az egyre több országban ismert, „a munkavállalóhoz hasonló jogállású” (de nem munkaszerződés alapján munkát végző) személy kategóriáját. Ez – az egyébként jelentős nagyságú – munkát végző réteg jellemzően polgári jogi (tipikusan megbízási, vállalkozási) szerződés alapján kerül foglalkoztatásra, de ugyanolyan gazdasági függő helyzetben van szolgáltatásának fogadójától, mint a munkavállaló (személyes, rendszeres, díjazás fejében történő munkavégzés, tartósan azonos fél részére stb.) és szociális védelmi szükséglete, igénye is hasonló. E jogállás minősítése nehéz feladat, mindig csak az eset összes körülményére tekintettel lehetséges. A javaslat meghatározta azokat a jogintézményeket, amelyeket – a kódex kvázi hatálykiterjesztése, „expanziója” révén – bizonyos feltételekkel alkalmazni kellett volna a munkavállalóhoz hasonló személy munkavégzése esetén is (például felmondási idő, végkielégítés, szabadság, minimálbér, kárfelelősség). E jogintézmény azért lehetett volna jelentős, mert figyelemmel lenne arra a tényre, hogy a munkajog mindenkor eszmei alapját képező „függés” (önállótlan munkavégzés) nem csupán a klasszikus szervezeti, személyi, pszichológiai, jogi stb. tónusú alárendeltségben nyilvánulhat meg, hanem pusztán gazdasági jellegű függés is lehet. A dilemmát a nemzetközi szakirodalom a *subordination kontra dependency*¹⁰⁷ problémaként is tematizálja, és az voltaképpen a munkajogtudomány egyik leginkább aktuális, legátfogóbb kihívása.¹⁰⁸

¹⁰⁵ A témáról részletesen lásd KUN Attila – PETROVICS Zoltán: „A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéseiről” in HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás* (Budapest: KIM – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2014) 89–133. E kutatás azon hipotézise, miszerint a közszolgálati jog egyre inkább elkülönül a klasszikus munkajogtól és a jogágiság egyes kritériumainak fényében igazolható a közszolgálati jog önálló jogágisága, nem talált igazolásra. Másfelől megállapítja a kutatás, hogy a jogrendszer jogági tagolásában jelentős és legitim szerepe lehet a mindenkor jogalkotói (állami) akaratnak is, hiszen a jogágak nem csupán tagolódnak, hanem azokat lehet „tagolni” is. Hosszabb távon nem lehet tehát kizárni a közszolgálati jog önálló jogággá válását, bár a munkajogtól való teljes leválasztása nem tűnik lehetségesnek.

¹⁰⁶ Bővebben GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán* (Budapest: Pázmány Press 2014); Kiss György: „A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében” *Jogtudományi Közlemények* 2013/1. 1–14.

¹⁰⁷ Vö. Barbara GRANDI: „Enlargement of the Scope of Labour Law” Presentation, 5th Seminar for young researchers on „European Labour Law and Social Law” (Graz, Austria, 26–29 April 2012).

¹⁰⁸ Bővebben Mark FREEDLAND – Nicola KOUNTOURIS: „The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law” in DAVIDOV–LANGILLE (37. l.) 190–209; Mark FREEDLAND – Nicola KOUNTOURIS: *The Legal Construction of Personal Work Relations* (Oxford: Oxford University Press 2011); Adalberto PERULLI: *Economically Dependent/Quasi-Subordinate (Parasubordinate) Employment: Legal, Social and Economic Aspects* (Brussels: European Commission 2003).

E jelenség egyébként alapjaiban rázza meg a munkajog struktúráját, hiszen felveti a védendő személyi kör meghatározásának – egyáltalán nem egyszerű – kérdését. Ezzel végső soron a munkajog határait feszegeti, annak – bizonyos magánjogi jogviszonyokra való – expanzióját sugallja. A védendő személyi kör minősítése és meghatározása jellemzően egy gazdasági realitási tesztet (*economic reality test*) igényel. E „tesztelésnek” az új Mt.-ből való kimaradása meglátásunk szerint távolítja a munkajogi szabályozást a gazdasági realitásoktól.

A fentiekben tárgyalt három dilemma is rámutat tehát arra, hogy napjaink munkajoga – mint jogág – nincs „jó állapotban”: helyzete bizonytalan, határai képlékenyek és „úsznak”, strukturális vitalitása szerény. A jogági önállóság kérdése nyilván inkább csak a felszín és „tünet”, de ez a rendszerszintű jogpolitikai bizonytalanság semmi esetre sincs jó hatással egy jogág életképességére, állapotára, fejlődésére.

3. VITALITÁS AVAGY AGÓNIA?

A fentebb kifejtettek ellenére első ránézésre él és virul a magyar munkajog: a szakmai közéletet egyfajta pezsgés jellemzi, a gyakorlat intenzíven „gyúrja” és „emészti” az új kódexet. Ha azonban picit is a színfalak mögé tekintünk, ijesztő kép rajzolódhat ki. Hiába „fecseg a felszín”, ha „hallgat a mély”. Ha túltekintünk a szűkebb jogász-szakmai szempontokon (például magának a törvénynek a szövegszerű „állapotán”), a munkajog érvényesülése terén és társadalmi síkon aggasztó jelenségek tanúi lehetünk. Az alábbiakban néhány ilyen tényezőt említünk vázlatosan, illusztrálva a munkajog – mint valóság – állapotának aggodalomra is okot adó állapotát. A munkajog érvényesítésének/érvényesülésének általában három fő pillére különböztethető meg: az állami szabályozás és kikényszerítés, a kollektív „hang” ereje, és az önkéntes jogkövetés. Megállapításainkat ebben a rendszerben tematizáljuk.

Ad. 1. Az állami kikényszerítés ereje. A munkaügyi perek száma az új kódex hatálybalépését követően jelentősen csökkent, mely csökkenés mögött leginkább a jogellenes munkaviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek felpuhított szabályozása állhat (hiszen mindig is ez a terület a munkaügyi jogviták elsőrendű terepe). A perek számának alakulása természetesen sarkalatos kérdés lehet a munkaügyi bíraskodás jövője szempontjából is, hiszen a csökkenés ténye hathatós érv lehet akár a munkaügyi bíraskodás jelenlegi különbírói jellegének megszüntetése irányába is, mely esetleges lépés drasztikus következményekkel járhatna a munkajog jövője, szakmaisága stb. szempontjából.

A munkaügyi perek száma hazánkban 2005 óta folyamatosan csökken (2009–10 kivételével, ami talán a gazdasági válság hatásaival volt magyarázható). 2012-ről 2013-ra például kb. 12%-kal csökkent a perek száma (2012-ben 18 299 munkaügyi per indult, míg 2013-ban már csak 16 023). Nagy biztonsággal vélelmezhető, hogy ebben az új Mt. hatása is szerepet játszik (a már említettek szerint). Megjegyzést érdemel, hogy a perek számának csökkenése természetesen közel sem jelenti a munkaügyi konfliktusok számának csökkenését (sőt, utóbbit még talán fokozza is az új kódex, de ez persze csak feltételezés). Minden bizonnyal sokkal inkább az igényérvényesi-

tési „kedv”, hajlandóság csökkenéséről és a viták munkahelyekre való „beragadásáról” lehet szó. Tovább rontja az összképet, hogy hazánkban – ellentétben a nemzetközi trendekkel – az alternatív vitarendezési eszközök (AVR) munkajogi alkalmazása marginális:¹⁰⁹ egyéni vitákban módfelett ritka, de kollektív vitákban – a létező intézményes támogatás (a csekély ügyforgalmú, bizonytalan jövőjű MKDSZ¹¹⁰) ellenére – sem gyakori a mediáció, arbitráció.

A munkaügyi bíraskodás visszaszorulása mellett az állami kikényszerítés másik „vágánya”, a hatósági felügyelet, azaz a munkaügyi ellenőrzés hatékonysága is több sebből vérzik. Jogszabályi szinten, a Met.¹¹¹ sohasem biztosított – nemzetközi mintákkal mérve – túl széles, „általános” hatáskört a munkaügyi ellenőrzésnek, az ellenőrzési tárgykörök és módszerek pedig távolról sem bővültek, fejlődtek az idők során. Szervezeti síkon a gyakori – és nem feltétlen pozitív irányú – átalakítások jellemzik a rendszert. 2011 decemberében megszűnt az addig önálló Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF), azaz beolvasztásra került az újonnan létrehozott, átfogó Nemzeti Munkaügyi Hivatalba (NMH). 2015. januártól eltűnt az államszervezetből az országos hatáskörű Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, amelyhez a munkaügyi ellenőrzés is tartozott. Feladatait a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által vezetett nemzetgazdasági tárca (NGM) vette át. Ekkor a nemzetgazdasági miniszter közvetlen szakmai irányítása alá került munkaügyi szakigazgatási szervezetet teljesen beolvasztották a 2011-ben létrejött megyei és fővárosi kormányhivatalok szervezetébe. Természetesen nem állítjuk, hogy ezek az átalakítások kifejezetten káros célzatúak. Ugyanakkor a hétköznapi tapasztalat azt mutatja, hogy a folyamatokat „megsínylette” mind a szervezet ereje, létszáma és „láthatósága”, mind szakmai koherenciája.

Érvényesülési szinten bárhol a világon rendszerszintű nehézsége a munkaügyi hatósági ellenőrzésnek, hogy a munkáltatók csak kis hányadát „éri el”. Egyfelől kevés az ellenőr (hazánkban 2013-ben mindösszesen kb. 400 munkaügyi és munkabiztonsági ellenőr volt állományban,¹¹² és bár pontos statisztikák nem ismertek, összességében a csökkenés trendje jellemzi az elmúlt évtizedet). Másfelől, a nagyszámú munkáltatóra tekintettel, becslések szerint évente mindössze a munkáltatók 3–5%-a kerül a hatóság látóterébe,¹¹³ és a trend e ponton sem előremutató. Utóbbi állítás illusztrálására egyetlen ad hoc, nem reprezentatív, ám mégis beszédes példát említünk. A statisztikák szerint a 2009-es év során még összesen 31 431 munkáltató vizsgálatára került sor, míg 2015 első félévében a munkaügyi hatóság csupán 9 736 munkáltatót ellenőrzött.¹¹⁴ A számok magukért beszélnek (de – egységes statisztikák hiányában – nem állítjuk, hogy az adatok minden időszámban hasonló „kilengést” mutatnának az

¹⁰⁹ Bővebben RÜZS-MOLNÁR Krisztina: *A mediáció az alternatív vitamegoldás rendszerében, különös tekintettel munkajogi szerepére* [PhD-értekezés] (Szeged: Szegedi Tudományegyetem 2005).

¹¹⁰ Munkaügyi Közvetítő és Döntőbírói Szolgálat.

¹¹¹ 1996. évi LXXV. tv. a munkaügyi ellenőrzésről.

¹¹² Lásd www.ilo.org/labadmin/info/WCM_041820/lang-en/index.htm.

¹¹³ Vö. József HAJDÚ: *Labour Law in Hungary* (Alphen aan den Rijn, Netherlands: Wolters Kluwer Law International 2011).

¹¹⁴ OMMF: Beszámoló a 2009. év ellenőrzési eredményeiről; A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2015. I. félév), NGM/17535-41/2015.

1. táblázat. A munkaügyi perek száma (1991–2014)

1991	28 253
1992	31 319
1993	17 349
1994	28 243
1995	14 458
1996	12 842
1997	13 318
1998	10 589
1999	11 490
2000	23 732
2001	26 099
2002	24 798
2003	29 801
2004	28 856
2005	32 818
2006	27 903
2007	26 538
2008	24 086
2009	25 075
2010	26 745
2011	22 844
2012	18 299
2013	16 023
2014 (első félév)	7 403

Forrás: 1991–2003: András TÓTH – Beáta NACSA – László NEUMANN: Thematic Feature – Individual Labour/Employment Disputes and the Courts (EIROOnline 2004). 2003-tól: A bírósági ügyforgalom 2013. évi főbb jellemzői Országos Bírósági Hivatal, Bírósági Főosztály, Statisztikai Elemző Osztály, 2014: OBH XXI.B.1.15/8.

évek távlatában, de a tendencia aligha vitatható).¹¹⁵ Összességében elmondható tehát, hogy a munkáltatók hatósági „fenyegetettsége” relative mérsékelt és semmiképpen sem mutat erősödő tendenciát.

Ad. 2. A kollektív „hang” ereje. Tömören fogalmazva: hazánk munkaügyi kapcsolatait általánosságban a kollektív struktúrák hatásának „fogyatékos”, csekély volta jellemzi. Az Mt. e körülményen – szándékai szerint és vitán felül állóan helyesen – változtatni kíván, ám amint azt elemeztünk, ez – sem jogi eszközrendszerében, sem hatásában – nem tűnik egyelőre igazán sikeresnek. Nincs mód ehelyütt az egész kollektív munkajogi problematika részletes elemzésére, ám e struktúrák relative „hatástalanságról” szóló fenti sommás állításunk illusztrálására néhány tényt említünk.

Jelenleg a magyar szakszervezetek szervezettségi szintjét 10–13%-ra becsülik, ahol az alacsonyabb érték valószínűbbnek tűnik. A tisztán privát vállalkozói szektorban az

¹¹⁵ Egy másik beszédes adat alapján a hatóság már 2010-ben is 24%-kal kevesebb munkaügyi ellenőrzést folytatott le, mint 2007-ben. Az ÁSZ általánosságban is rámutatott az ellenőrzések romló tendenciára. Állami Számvevőszék (2011): Jelentés a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés rendszerének értékeléséről.

érdekképviseltek csupán körülbelül 5%-os szervezethez tartozó szintet érnek el.¹¹⁶ Nincs egységes adat az üzemi tanácsok számáról és működéséről, de kevés kifejezetten jól funkcionáló példát ismer a szakma. Ami a kollektív szerződések lefedettségi rátáját illeti, mint egyik fő problémát, az kifejezetten alacsony hazánkban: 2012-ben a munkavállalók 33,6%-a állt kollektív szerződés hatálya alatt,¹¹⁷ de más források ennél is alacsonyabb adatot valószínűsítnek.¹¹⁸ Csak viszonyításképpen: az EU-átlag 62%.¹¹⁹ Sajnos nem csupán a kollektív szerződések száma elégtelen, de a létező megállapodások általános tartalmi színvonala is csekély minőségű, amint azt empirikus kutatások igazolják.¹²⁰ Elenyésző továbbá a kollektív szerződések állam általi kiterjesztésének gyakorlata.

A sztrájkjog hatályos szabályai – ha nem is tételesen, de hatásukban – a jog gyakorlását rendkívüli módon elnehezítik. Az ún. még elégséges szolgáltatás problémájának újraszabályozása (2010) kifejezetten sikertelennek bizonyult.¹²¹ Összességében: a sztrájk törvény átfogó felülvizsgálata mindenképpen indokoltnak tűnik.¹²² Ezzel is összefügg, hogy a gyakorlatban, nemzetközi összehasonlításban, rendkívül alacsony hazánkban a sztrájkok száma és határfoka.¹²³

Tettünk már említést az érdekképviseltek irányában fennálló általános „távolságtartó” attitűdről, az országos érdekegyeztetés ellentmondásos és messzemenően átpolitizált helyzetéről, az MKDSZ alig „látható” szerepéről, mint további, a kollektív munkajog struktúráinak deficitesebb helyzetét jellemző tényekről.

Jól jellemzi a szakszervezeti világ állapotát a nagy lendülettel, ígéretesen indult, majd látványos kudarcot valló integrációs kísérlet is. A 2013 decemberében alapított, három konföderációból álló Magyar Szakszervezeti Szövetség (MASSZ) teljes fúziója lényegében megbukott (az egyik fél, a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma – SZEFE 2015 szeptemberében döntött a kilépéséről). A felek „tiszázhatatlan ellentmondásokat” emlegetnek az igazi összefogás gátjaként.¹²⁴

Álláspontunk szerint a kollektív munkajog problémái alapvetően strukturális és kulturális természetűek: hiányoznak a jó hagyományok, kiszámítható feltételek, készségek, a kreativitás, az erő, a vitalitás stb. Ezekre a nehézségekre egy törvény bizonyosan nem tud érdemben változtatni. Az is probléma, hogy a szakszervezetek főként még mindig az állami jogalkotás szintjén akarnak garanciákat, nem pedig a kollektív alku révén.

¹¹⁶ GIRNDT (16. lj.).

¹¹⁷ Az adat forrása: European Social Charter (revised), European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY), 2015, p. 18.

¹¹⁸ *Benchmarking Working Europe 2015* (Brussels: ETUI 2015).

¹¹⁹ Lásd www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2.

¹²⁰ FODOR T. Gábor – NACSA Beáta – NEUMANN László: *Egy és több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések összehasonlító elemzése – országos összegző tanulmány* (Budapest: SZMM 2008).

¹²¹ 1989. évi VII. tv. a sztrájkokról 4. § (3)–(4) bek.

¹²² Bővebben a szabályozás kritikájáról PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: „A munkaküzdalem magyar jogi szabályozása és gyakorlata” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 5–16.

¹²³ Lásd ehhez az ETUI sztrájkadatbázisát: www.etui.org/Topics/Trade-union-renewal-and-mobilisation/Strikes-in-Europe-version-2.1-January-2015.

¹²⁴ Lásd szef.hu/hirek/kozlemeny_MASZSZ_kivalas.

Ad. 3. Az önkéntes jogkövetés. A munkaügyi ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók szinte rutinszerűen, tömegesen szegik meg a munkajogi normákat: átlagosan az ellenőrzött munkáltatók 60–70%-a szabálytalanul foglalkoztat (például 2015 első félévében a foglalkoztatók 62%-ánál tártak fel munkajogi jogsértéseket, amelyek az ellenőrzésbe vont munkavállalók 67%-át érintették).¹²⁵ A World Economic Forum adatai alapján már említettük, hogy a hazai üzleti szereplők nem tekintik számottevő üzleti kockázatnak, akadálynak a munkajogi szabályokat. Az is említésre került már, hogy az új munkajogi kódex egyes szabályai kifejezetten ellenőztönzőt szolgáltatnak a jogkövető attitűd kialakítását tekintve (például egyes generálklauzulák, a jogellenes megszüntetés „felpuhított” jogkövetkezmenyei stb.) és a perek csökkenő száma sem helyez „nyomást” a munkáltatókra. Arra is utaltunk különböző kutatások alapján, hogy az új Mt. által biztosított lehetőségek alig, vagy nagyon lassan mennek át a gyakorlatba, bizonyos új jogintézmények alkalmazására csak a munkaszervezetek csekély körében került sor. További probléma, hogy a megfelelés (*compliance*) alternatív eszközeit¹²⁶ kevésbé „kutatja” a közpolitika (lásd az említett „audit”-ötlet teljes elvetését; a rendezett munkaügyi kapcsolatok – indirekt módon megfelelésre ösztönző – rendszerének fokozatos kilúgozását stb.). Megemlíthetjük még, hogy hazánkban a társadalmilag/szociálisan felelős üzleti magatartás (*CSR: Corporate Social Responsibility*)¹²⁷ önkéntes vállalati stratégiáinak jellemzően nem kifejezetten kiemelt eleme a munkajogi megfelelés, felelős foglalkoztatás témaköre¹²⁸ (sokkal inkább fókuszálnak e körben a cégek a „divatosabb”, „elvártabb” és bizonyára jobb üzleti megtérülést biztosító környezetvédelmi, PR, marketing, „charity” témákra).

A fenti körülmények is tehát mind arra világítanak rá, hogy hazánkban mérsékelt az önkéntes munkajogi jogkövetés, az általános munkajogi (és munkavédelmi stb.) kultúra és jogtudatosság pedig szegényes, egyfajta „fásultság” övezi a munkajogi szabályozást. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy az önkéntes jogkövető magatartás feltételeinek megteremtéséhez egy munkajogi kódex egyedüli eszközként soha nem elégséges eszköz. Átfogóbb érzékenyítésre, tudatosításra lenne szükség, melynek komplex folyamatában egy, a jelenleginél értékelvűbb kódex is bizonyára fontos szerepet játszhatna.

4. KONKLÚZIÓ

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. (Mt.) hatálybalépése óta eltelt bő három év általános tapasztalata azt tükrözi, hogy az új Mt. a gyakorlat számára alapvetően hasznos, megfelelő szabályozást biztosít. Mindez állítható annak ellenére is, hogy – a tanulmányban kifejtettek szerint – a törvény jogpolitikai célrendszerre komoly kritika tárgyává tehető és a célok teljesülése sem igazolható. Jogtechnikai

¹²⁵ A munkaügyi ellenőrzés tapasztalatai (2015. I. félév), NGM/17535-41/2015.

¹²⁶ Bővebben KUN Attila: *A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei* (Budapest: L'Harmattan – KRE 2004).

¹²⁷ A témáról részletesen KUN Attila: *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége* (Budapest: AdLibrum 2009).

¹²⁸ Lásd CSR Hungary Index 2009, Nézőpont Intézet.

értelemben tehát „él”, jól funkcionál a törvény (amely tény értékéből a relatíve sok és gyakori szövegpontosító, finomhangolási kényszer sem von le). Jogpolitikai, jogszociológiai és társadalmi szempontból azonban a kódex hatásának megítélése aggályos lehet. Egyfelől, a kitűzött célok teljesülése alig történt/történik meg, illetve nem kalkulálható, másfelől viszont egyéb – közöttük károsnak tekinthető – hatások jelentkezése kimutatható (például jelentős értelmezési bizonytalanságok, visszas magatartási ösztönzők, aggodalom a munkavállalói és szakszervezeti jogok és lehetőségek csorbulása okán, a jogérvényesítés elnehezülése, különösen a munkaviszony jogellenes munkáltatói megszüntetése tárgykörében stb.). Továbbá – a dolgozatban kifejtettek szerint – súlyos hibának tartjuk, hogy a munkajog tágabb felfogása szellemében elvileg lehetséges szakpolitikai koordinációs, holisztikus munkaerőpiaci szemlélet szinte teljesen hiányzik a magyar munkajogi jogalkotás világából (ez persze nem csak napjaink jogalkotására igaz). Hasonlóan hiányzik továbbá a nemzetközi munkajogi gondolkodás klasszikus és újabb értékelvű hagyományainak „helyén kezelése” és integrálása. A kódex kifejezetten ambiciózus „nevelő” hatása (lásd generálklauzulák, „megállapodásra nevelés” célja stb.) sem tűnik igazán sikeresnek: „alvó” (vagy legalábbis álmos) kollektív, munkakapcsolati struktúrákra egyelőre száradt falevélként látszanak hullani egy „mozgósító” szellemű (értsd: megállapodásra nevelni kívánó) törvény lapjai. A kódex igazi sikere – céljai tükrében – az lenne, ha mélyreható társadalmi változásokat (például vitalizált munkaügyi kapcsolatok) tudna generálni, de erre aligha lehet képes. Azok a társadalmi változások, amelyeket viszont minden bizonnyal generál, nem maradéktalanul pozitívak (például éles indulatok, társadalmi feszültségek, a bíróságok helyett a „munkahelyekre” beszoruló konfliktusok stb.). Összességében tehát ambivalens a kódex és a magyar munkajog állapotának mai megítélése: kicsit olyan, mint egy mesteri festményhamisítvány, amely „szép”, betölti a funkcióját, de „művészi” (értsd: társadalomjobbító) értéke megkérdőjelezhető és a katarzis is elmaradni látszik. Álláspontunk szerint fontos lenne a munkajogi megfelelés és a felelős foglalkoztatás társadalmi-gazdasági jelentőségének fokozottabb tudatosítása mind jogalkotási, mind társadalmi síkon. E szempontok fontossága mind értékelvű/alapjogi megközelítésben levezethető (lásd a „tisztességes foglalkoztatás” ILO-ideája), mind gazdasági érveléssel alátámasztható (miszerint a munkajogi védelem nem a gazdaság „ellensége”, hanem éppen a jól működő piacok szerves pillére lehet¹²⁹).

¹²⁹ Vö. DEAKIN (57. l.).

III. A JOGRENDSZERT MŰKÖDTETŐ SZERVEZETEK

A MAGYAR BÍRÓSÁGI RENDSZER HATÉKONYSÁGÁT ÉS AZ ÍTÉLKEZÉS SZÍNVONALÁT BEFOLYÁSOLÓ STRUKTURÁLIS ÉS SZEMÉLYI FELTÉTELEK

Írásunk célja, hogy a bírói karra és a bírósági rendszerre vonatkozó empirikus adatokat és az igazságszolgáltatás strukturális tényezőit összefüggésbe hozzuk a bíróság társadalmi funkciójának teljesítésével. Ennek során elemezzük az ítélkezés hatékonyságát és az ítélkezés szakmai színvonalát biztosító eszközrendszert. Mindkét területen arra törekedtünk, hogy megvilágítsuk azt a jogszabályi és strukturális hátteret, amely a megfigyelhető tendenciák mögött áll, azokat magyarázhatja. Számba vettük azt a politikai kontextust is, amelybe az elmúlt évek igazságszolgáltatási változásai beágyazódtak. Legfontosabb következtetésünk az lett, hogy a hatékonyság és a szakmai színvonal megőrzésére, illetve emelésére irányuló törekvések fokozott körülméteként igényelnek, mert könnyen szembeállíthatók a bírák személyes függetlenségének és a tisztességes eljárásnak a követelményével.

1. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLAT CÉLJA¹

A hazai és a nemzetközi szakirodalomban a bírósági rendszerek empirikus adatokra és ezekből levont következtetésekre alapozó értékelésekor a szervezeti, vezetéstudományi és alkotmányjogi aspektusok kerülnek előtérbe,² szintén ezt a megközelítést tükrözik a különböző nemzetközi szervezetek által készített összehasonlító

¹ Szeretnénk köszönetet mondani azoknak a bírónak, akikkel személyes beszélgetést folytattunk, és akik sok olyan összefüggésre mutattak rá, melyeket be tudunk építeni a kutatásba. Köszönjük továbbá az OBH munkatársainak az általunk kért adatok szolgáltatását.

² A fontosabb európai kezdeményezésekre lásd www.iias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/ és www.iacajournal.org/index.php/ijca. Könyvekre, tanulmányokra: Philip LANGBROEK: *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council Of Europe Member States* (Strasbourg: CEPEJ 2011); Marco FABRI – Philip LANGBROEK (szerk.): *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective* (Amsterdam: IOS Press 2000); Gar Yein Ng: *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances* (Antwerp: Intersentia 2007). A hazai irodalomban ezt az irányt képviseli FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen I-II.* (Budapest: Pallas Páholy 2008); HACK Péter – MAJTÉNYI László – SZOBOSZLAI Judit: *Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2009), www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/biroi_fuggetlenseg.pdf.

vizsgálatok.³ Bár ezek a törekvések is fontos paraméterekre fókuszálnak, a magunk részéről a belső szervezeti és ügyforgalmi adatok ismertetésén túl szeretnénk lépni. A fejezetben azt az irányt követjük, melyet John Griffith jelölt ki mára klasszikussá vált könyvében a „The Politics of the Judiciary”-ben.⁴ Ebben a bírói karra és a bírósági rendszerre vonatkozó empirikus adatokat összefüggésbe hozta a joggyakorlat irányával és a bíróság társadalmi funkciójának teljesítésével.

A bírósági rendszer fenntartásának legfontosabb célja a felmerült viták végleges eldöntése és a jogsértések elkövetőinek felelősségre vonása. A demokratikus jogállam működésével szembeni elvárás, hogy a bíróságok ezt a tevékenységet szakmailag magas színvonalon, ugyanakkor hatékonyan végezzék.⁵ Az előbbi kritérium nem csupán a kompetens és pártatlan ítélkezési tevékenységet foglalja magában, hanem a jog mögötti elveket és az állampolgárok jogait komolyan vevő, átgondolt jogalkalmazást. Az utóbbin pedig az ésszerű időn belüli bírósági eljáráson túl az adott ügyet érdemben lezáró és lehetőleg kevés negatív externáliával járó bírói tevékenységet értjük.

A magyar bírósági rendszer teljes körű bemutatására és minden probléma feltérképezésére ezen a helyen nincsen mód,⁶ így az általános adatok ismertetését is a fenti két kérdés köré csoportosítva, ezekre tekintettel végezzük el.⁷ Úgy ítéljük meg, hogy az OBH hivatalos stratégiájában is hangsúlyt kapó hatékonyság és a minőségi ítélkezés jelentik azt a két csomópontot, melyek a legjobban tükrözik a bírósági rendszerünk jelenlegi állapotát.

A bírói ítélkezés színvonalának és hatékonyságának garanciája egyfelől a strukturális feltételekben kereshető, másrészt a személyi állomány jellemzőiben. Strukturális feltételnek tekinthetjük a jogszabályi környezetet (a bírósági eljárásra vonatkozó jogszabályok, a bíróságok alkotmányos helyzete, a bíróságok szervezeti szabályozása, a vezetői és ellenőrzési jogosítványok terjedelme és eloszlása), a munkafeltételeket (például megszilárdult intézményi gyakorlat, munkaterhelés, személyi és tárgyi infrastruktúra, költségvetés alakulása). A személyi feltételeket a klasszikus bírói erények írják le: szakmai felkészültség, tapasztalat, bölcsesség, elfogulatlanság, pártatlanság és tisztességesség. Az elsőként elemzett területen (az ítélkezés hatékonysága) csupán a strukturális feltételeket mutatjuk be. Tisztában vagyunk vele, hogy a hatékony, időszerű ítélkezéshez is szükség van határozott, szakmailag felkészült és döntésképes bírákra, azonban az időszerű ítélkezéshez szükséges bírói erények lényegileg nem különböznek a magas színvonalú ítélkezéshez nélkülözhetetlen tulajdonságok-

³ Európában a két legismertebb a „The European Commission for the Efficiency of Justice” (CEPEJ) és az „EU Justice Scoreboard” projekt. Lásd www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp és http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

⁴ John Aneurin Grey GRIFFITH: *The Politics of the Judiciary* (London: Fontana Press 1997).

⁵ Ezt a célt fogalmazza meg a bíróságok igazgatását ellátó Országos Bírósági Hivatal (OBH) stratégiája is. Lásd birosag.hu/obh/strategia.

⁶ A 2. lj.-ben hivatkozott, Fleck Zoltán szerkesztésében megjelent mű pl. két kötetben összesen 750 o.-on elemzi és értékeli a magyar bírói szervezetrendszerét és annak működését.

⁷ Erre és a nyilvánvaló területi korlátokra tekintettel számos, egyébként jelentős területtel tudatosan nem foglalkozunk. Ezek közé tartozik a laikus bíráskodás állapota, a Fővárosi Törvényszék egyedülálló helyzete és az abból fakadó problémák vagy éppen a bíróság és a nyilvánosság viszonya. Bár ezek a kérdések aktuálisak és gyakorlati szempontból relevánsak, mégis úgy gondoljuk, hogy beemelésük csupán finomítaná az előző két problémakör elemzését követően kirajzolódó összképet.

tól. Éppen ezért, az ítélezési színvonal kérdéseit tárgyaló második, hosszabb részben térünk ki részletesebben a személyi feltételekre. Természetesen ez utóbbi részben is figyelembe vesszük a bírászkodás strukturális hátterét.

A teljes bírósági szervezetrendszeren belül elsősorban a helyi bíróságok (járás-bíróságok) működését vetjük értékelés alá, mivel a legkevesebb tudományos figyelem ezekre a bíróságokra irányul, ugyanakkor az összes bírósági peres ügy több mint 90%-a⁸ ezeken a bíróságokon indul, tehát az állampolgárok leggyakrabban ezzel a szinttel kerülnek kapcsolatba (másképp a fellebbezések aránya viszonylag alacsony, 20% körül mozog).⁹

A bíróságok fentebb vázolt fő funkciójára tekintettel kikerültek a jelen tanulmány látómezejéből a nemperes eljárások: ezek ugyanis sokszor nem tartalmazznak érdemi jogvitát (például cégeljárás, társadalmi szervezetek nyilvántartása stb.), így csak mint magyarázó tényezőket vesszük ezeket figyelembe – amennyiben befolyásolják a peres ügyek elintézésének színvonalát vagy hatékonyságát.

Bár a jelenleg kialakult helyzetre a 2012-ben bekövetkező szervezeti változások jelentősen kihatottak, azokat ezen a helyen külön nem elemezzük.¹⁰ Azonban néhány helyen, ahol magyarázó erővel bírnak, hivatkozni fogunk rájuk, és ahol csak lehet, a változások szemléltetésekor bázis évnak a 2010-es vagy 2011-es esztendőt használjuk.

2. AZ ÍTÉLKEZÉS HATÉKONYSÁGA

Az ítélezés hatékonyságának egyik meghatározó faktora az ítélezés időszerűsége. A peres ügyek ésszerű időn belül történő befejezése jelentős mértékben függ a bírói kar létszámától. Ez az elmúlt három évben az 1. sz. táblázatban foglaltak szerint alakult. Az értelmezéshez tudni kell, hogy a 2011-es kezdőévben azért volt magasabb a bírák létszáma, mert 2008-ban az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 197/2008. (IX. 25.) határozatával a Fővárosi Törvényszéken és a Budapest Környéki Törvényszéken ideiglenesen, 2011. december 31. napjáig extra státuszokat engedélyezett. A 2012 óta újra növekedést tükröző bírói létszámadat önmagában még nem sokat mond a szervezet hatékonyságáról, de az kijelenthető, hogy európai uniós összehasonlításban ez a szám magas. Magyarország a hetedik helyen áll a 100 000 lakosra jutó bírák számát illetően.¹¹ A bírók munkáját segítő, részben tehermentesítő igazságügyi alkalmazotti létszám vonatkozásában nem állnak rendelkezésre összehasonlító adatok. A 2. sz. táblázatból annyit tudunk meg, hogy a bírósági titkárok létszáma jelentős bővülésen ment keresztül 2011 óta, a fogalmazók esetében stagnálás látszik, míg az egyéb adminisztratív dolgozók köre dinamikusan bővült.

⁸ Lásd birosag.hu/obh/elnoki-beszamolok/feleves-eves-beszamolok.

⁹ Lásd a 2. sz. diagramban szereplő adatokat.

¹⁰ Lásd erre DARÁK Péter: „Sarkalatos Átalakulások – A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/39. és BENCZE Máttyás: „A bírósági rendszer átalakításának értékelése” *MTA Law Working Papers* 2014/41.

¹¹ A 3. lj.-ben hivatkozott EU Justice Scoreboard adatai szerint, lásd ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf.

1. táblázat. Bírák létszáma Magyarországon

<i>Bírák létszáma</i>	<i>Engedélyezett státusz</i>	<i>Tényleges</i>
2011	2 914	2 871
2012	2 897	2 782
2013	2 932	2 830
2014	2 932	2 839

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

2. táblázat. Igazságügyi alkalmazottak létszáma Magyarországon

<i>Bírósági titkárok létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	614	605
2012	794	736
2013	793	783
2014	817	798
<i>Bírósági fogalmazók létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	359	256
2012	359	239
2013	359	260
2014	332	248
<i>Egyéb igazságügyi alkalmazottak létszáma</i>	<i>Engedélyezett</i>	<i>Tényleges</i>
2011	6 902	6 786
2012	7 183	7 062
2013	7 258	7 125
2014	7 261	7 167

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

Ezekkel a számokkal korrelál a peres eljárások befejezési időtartama: míg polgári és gazdasági ügyszakban a hatodik, közigazgatási ügyszakban a negyedik leggyorsabban a magyar bíróságok az EU-tagállamok között.¹² Ugyanakkor, a magyar bíróságok költségvetési támogatása európai összehasonlításban meglehetősen alacsony. A 100 000 lakosra vetített bírósági kiadásokat tekintve csupán a 18. helyen állunk.¹³ Mindez rendkívül hatékony bírósági működést sejtet, azonban van néhány olyan tényező, amelyik megnehezíti a megbízható következtetések levonását.

A nemzetközi összehasonlításban nincs egységes módszertan arra nézve, hogy mikor tekinthető egy ügy befejezettnek.¹⁴ Csupán az érdemi befejezés (ítélet, egyezség) számít vagy a technikai-ügyviteli jellegű is (például áttétel egy másik bíróságra, szünetelés egy polgári perben)? Az sem mindegy, hogy egy-egy jogrendszerben

¹² Az EU Justice Scoreboard adatai szerint.

¹³ Az EU Justice Scoreboard adatai szerint. A bíróság költségvetési támogatása a következőképpen alakult: 2011 – 69,3 milliárd Ft, 2012 – 79,4 milliárd Ft, 2013 – 84 milliárd Ft, 2014 – 87 milliárd Ft, 2015 – 87,5 milliárd Ft. A jelentős méretű növekedésben egy 2012-es 10%-os illetményalap-emelés és néhány nagy beruházás egyszeri kiadása is közrejátszott.

¹⁴ Ezt a problémát e kötetben más is említi, lásd Czoboly Gergely: „A polgári perek elhúzódása” 758.

3. táblázat. A helyi bíróságokra (járásbíróságokra) érkezett peres ügyek számának alakulása

PERES								
Évszám	Polgári per	Gazdasági per	Büntetőperes		Szabálysértési per	Közigazgatási per	Munkaügyi per	Összesen
			összesen	ebből közvadás				
2010	168 045	15 217	80 155	63 827	91 554	-	26 745	381 716
2011	161 335	13 881	77 980	61 510	107 276	-	22 844	383 316
2012	143 904	12 324	70 886	54 785	188 463	-	18 299	433 876
2013	148 181	12 924	77 978	60 455	369 783	17 597	16 023	642 486
2014	147 428	10 900	58 944	55 521	51 339	13 622	14 186	296 419

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

4. táblázat. A helyi bíróságokra (járásbíróságokra) érkezett nemperes ügyek számának alakulása

NEMPERES								
Évszám	Polgári és gazdasági nemperes	Bírósági végrehajtási ügyek	Büntető nemperes ügyek		Szabálysértési nemperes	Közigazgatási nemperes	Munkaügyi nemperes	Összesen
			összesen	ebből közvadás				
2010	375 981	-	64 265	28 915	28 915	-	4 346	473 507
2011	64 328	-	62 186	26 547	26 547	-	1 860	154 921
2012	61 521	-	58 838	11 651	11 651	-	1 501	133 511
2013	62 138	134 734	59 012	4 647	4 647	4 611	1 232	131 640
2014	62 019	118 522	78 074	311 655	311 655	4 386	1 322	575 978

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

melyek a bíró lehetőségei az eljárás gyors befejezésére (például léteznek-e preklúziós szabályok, és azok mit írnak elő).¹⁵

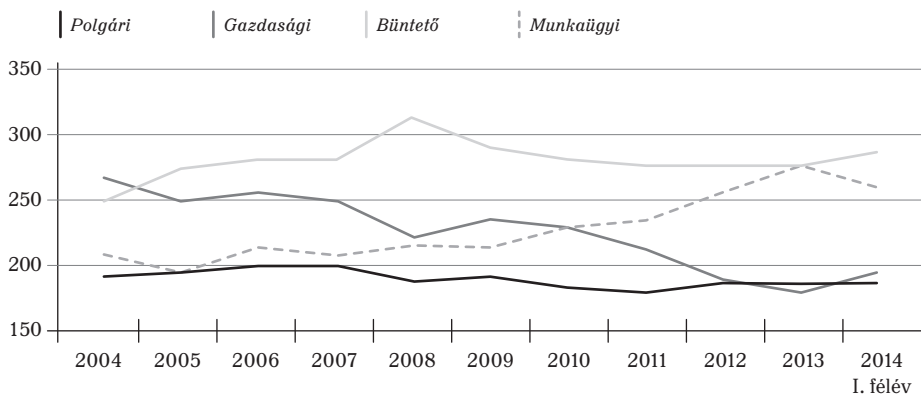
Az idősoros elemzés eredménye alátámasztani látszik azt a feltevést, mely szerint a befejezési időtartam nem csupán a bírák és igazságügyi dolgozók számától és munkafeltételeiktől függ. Amíg a bírák és az igazságügyi alkalmazottak száma és a bíróságok költségvetési támogatása folyamatosan növekszik, addig a befejezési időtartam járásbírói szinten a különböző ügyszakokban szignifikánsan eltérően alakult az elmúlt években. A gazdasági ügyeket tekintve az elintézési időtartam csökkent, míg polgári ügyszakban és a büntetőperes eljárásokat illetően enyhén, a munkaügyi perekben pedig – a legutolsó félév kivételével – jelentősen nőtt a befejezéshez szükséges idő (1. sz. ábra).

Az egyik kézenfekvő magyarázó ok az ügyérkezés változása lehet, ezért a 3. és 4. sz. táblázatban ezt vesszük szemügyre.

Első ránézésre az látszik, hogy 2010 és 2014 között egyaránt óriási volt az ingadozás a bíróságokra érkező peres és nemperes ügyeket tekintve. Ha azonban csupán a „klasszikus” peres eljárásokat vizsgáljuk (polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási peres eljárások, valamint közvadás büntetőperek) ott jelentős mértékű (12 és 47% közötti) érkezéscsökkenést találunk (polgári és büntető ügyszakban 10%-ot meghaladó volt a csökkenés, a gazdasági ügyeket illetően közel egyharmados, míg mun-

¹⁵ Részletesebben erről a problémáról lásd a 14. lj.-ben idézett fejezetet.

1. ábra. Az eljárás átlagos időtartama a járásbíróóságokon befejezett peres ügyekben (nap) 2004–2014. I. félév



Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

kaügyek esetében kis híján felére esett az érkező ügyek száma). Bár a szabálysértési peres ügyek száma átmenetileg (2012-ben és 2013-ban) drasztikusan nőtt, 2014-re a 2010-es értéknek valamivel több mint a felére esett vissza.

A bírósági erőforrásokat szintén igénybe vevő és valamilyen mértékben a bírók munkáját is befolyásoló nemperes eljárások száma jelentős változékonyságot mutatott a vizsgált időszakban. 2010-ről 2011-re az óriási csökkenés annak volt betudható, hogy a fizetési meghagyásos eljárások közjegyzői hatáskörbe kerültek. A munkateher érdemi csökkenését azonban ez nem eredményezte, mivel ez volt az egyik legegyszerűbb, gyakorlatilag mechanikusan intézhető eljárás. 2013-ról 2014-re épp egy ellenkező irányú folyamat játszódott le, mivel a szabálysértési ügyintézés túlnyomó részben egyszerűbb, nemperes eljárássá változott.

Az érkezők száma és az ügybefejezési időtartam közötti legvalószínűbb összefüggés az lenne, hogy a csökkenő ügyszám rövidebb befejezési időt indukál, mivel a bíró kisebb időközökkel tárgyalhatja ugyanazt az ügyet. Kérdés ezért, hogy – a legkisebb esetszámmal dolgozó gazdasági ügyszak kivételével – miért követi az ügyszám jelentős csökkenését az elintézési idő enyhe vagy erőteljes növekedése. A válasz általunk nem ismert faktorok (munkaszervezési kérdések, az ügystruktúra változása stb.)¹⁶ közrehatásában kereshető. Általánosságban azt az állítást megkockáztathatjuk, hogy a dömpingszerű ügyérkezőket (például a szabálysértési ügyszakban vagy a törvényszékeket érintő cégügyekben)¹⁷ eredményező jogszabályi változások nem használnak a tervezhető pervitelnek és így az ésszerű időn belüli befejezésnek.

Prognózisként elmondható, hogy amennyiben folytatódik az érkező ügyek számá-

¹⁶ Nincs pontos adatunk arról, hogy a 2011-es kényszernyugdíjazást követően melyik bíróságon milyen arányban pótolták a távozott bírákat. Ha ez területileg aránytalanul történt, akkor elképzelhető, hogy ez is okozza a befejezési idő hosszának növekedését.

¹⁷ Lásd az OBH elnökének 2014-es beszámolóját: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20150609.pdf.

nak csökkenése, vagy az a jelenlegi szinten stabilizálódik, akkor a bírósági eljárás időszereúsége tovább fog javulni. Érdemes lenne azonban a statisztikai adatokban a jövőben külön szerepeltetni az érdemi és a technikai jellegű befejezéseket. Bár igaz, hogy sokszor egy nem érdemi befejezés is véglegesen eldönti az ügyet, az nem kerül vissza a bíróságra, de a felek számára a vita megnyugtató döntését általában a perbeli egyezség vagy az ítélet jelenti. A bíróságot nem az alapján ítéli meg a közvélemény, hogy a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításával, az ügy áttételével vagy egyéb nem érdemi módon milyen gyorsan zár le egy peres eljárást, hanem az alapján, hogy a jogvitát mennyi idő alatt dönti el. Ez a változtatás azért is hasznos lenne, mert ha a többi uniós tagállamban is bevezetnék az ilyen típusú nyilvántartást, akkor az összehasonlítás jóval reálisabban tükrözné a valódi helyzetet.¹⁸ A jelenlegi rendszer inkább arra ösztönzi a tagállami bírósági vezetőket, hogy ha jó eredményt akarnak elérni, akkor a felszíni mutatókon javítsanak, mely jóval egyszerűbb, mint annak elérése, hogy az ügyeket alaposan, mégis ésszerű időn belül tárgyalják.¹⁹

Ebből a szempontból az időszereúségre törekvés negatív externáliájaként értékelhetjük azokat a változásokat, melyek az utóbbi időben megnehezítik az állampolgárok bírósághoz fordulását, illetve nehezen egyeztethetők össze a tisztességes eljárás követelményével. A polgári eljárásjog területén két ilyen változtatást emelhetünk ki.

A komolyabb hatást valószínűleg a polgári peres eljárások illetékének 2011-es drágulása váltotta ki. Az illeték maximális mértéke az elsőfokú eljárásban 1 500 000, fellebbezési eljárásban 2 500 000 forintra nőtt,²⁰ és emellett nem változtak a költségmentesség megadásának feltételei (az öregségi nyugdíjminimumot meg nem haladó egy főre jutó jövedelem és a megélhetést biztosító vagyontárgyak hiánya, illetve ezenkívül, ha a perlekedés költségei a peres fél létfenntartását veszélyeztetnék).²¹ Egy újabb szabály továbbá, hogy a peres illeték 10%-át akkor is meg kell fizetni, ha a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül elutasítja a bíróság.²²

Emellett 2011-ben jelentősen kitérítette a jogalkotó azon perek körét, amelyekben a jogi képviselő kötelező (például szerzői jogi perek).²³ Az ilyen ügyekben nem csupán a felperesnek, hanem az alperesnek is kötelező jogi képviselővel eljárnia, máskülönben perbeli nyilatkozatai hatálytalanok lesznek.²⁴ Ez szintén számottevő terhet

¹⁸ Az ügyek befejezési módját illetően létezik statisztika (birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf), ez azt mutatja, hogy a civilisztikai szakágban Magyarországon az ügyek alig több mint fele zárul érdemi befejezéssel.

¹⁹ Erre a veszélyre figyelmeztet JAKAB András: „A jogállamiság mérése indexek segítségével” *Pázmány Law Working Papers* 2015/12.

²⁰ 1990. évi XCIII. tv. az illetékekről (Itv.) 42. és 46. §. Egy 20 milliós pertárgyérték esetén korábban az elsőfokú és a fellebbezési illeték együttesen 1,8 millió forintot tett ki, most pedig 3,1 millió forintot (a fellebbezési illeték mértéke hatról nyolc százalékra nőtt). Ne gondoljuk, hogy az ilyen pertárgyérték csak az egyébként is tehetősebb ügyfelek pereiben merül fel. Egy ilyen összegű, később vitássá váló lakáshitel-felvétel egy átlagos középosztálybeli család esetében is könnyen előfordulhat. A 3,1 millió forintos illeték aránytalanul nagy összeg, és még biztosnak látszó pernyertesség esetén is visszatérhet az igény bírósági úton történő érvényesítésétől – főként, ha nem biztosított a pervesztes fél fizetési képessége.

²¹ 6/1986. (VI. 26.) IM rend. 6. §.

²² Itv. 58. § (1) bek. f). Ezt az összeget a 30 napon belül benyújtott újabb keresetlevél után lerovandó illetékébe sem lehet beszámítani, ráadásul ilyenkor költségmentesség sem engedélyezhető [1952. évi III. tv. (Pp.). 85. § (2) bek.].

²³ Pp. 73/A. §.

²⁴ Pp. 73/B. § (1) bek.

ró a peres felekre, akik nem is mindig remélhetik azt, hogy a pervesztes fél fizetőképessé lesz.²⁵

Ezek a feltételek természetesen hozzájárulnak ahhoz, hogy a bíróságra érkező ügyek száma egyre inkább csökkenjen, ugyanakkor elrettenthetik az állampolgárokat és a szervezeteket a bírósághoz való fordulástól, és arra ösztönözhetik őket, hogy más, a jogon kívüli, akár illegális eszközökhöz nyúljanak igényük érvényesítéséhez.

A büntetőeljárást illetően az a tendencia figyelhető meg, hogy az eljárásjogi garanciák szűkítése révén éri el a jogalkotó az eljárások gyorsabb lefolytatását. Ezek közé tartozik, hogy a vádlott nem köteles megjelenni a tárgyaláson,²⁶ a bíróság elrendelheti a tanú írásban történő kihallgatását,²⁷ illetve a közelmúltban a védő kötelezettségévé tették, hogy – előre nem ismert elháríthatatlan akadályt kivéve – helyettesítésről gondoskodjon, ha valamilyen eljárási cselekményen nem jelenik meg.²⁸ Természetesen lehetnek és vannak is olyan ügyek, amelyekben az eljárás ésszerű lerövidítésének helye van, de elhibázott a törekvés, amely differenciálatlanul alkalmazza a gyorsítás eszközeit.²⁹

Az eljárásjogi eszközök mellett a bíróságon belüli munkaszervezésnek is kiemelt szerep jut az ügyhátralék csökkentésében. Az Alkotmánybíróság (AB) előtt megbukott [36/2013. (XII. 5.) AB határozat] ügyáthelyezési rendszert követően az – az egyébként korábban is létező – gyakorlat fennmaradt, hogy a jelentős ügyhátralékkal rendelkező bíróságokra más bíróságról rendelnek ki bírákat, akik azonban nem a kirendelésük helyén tárgyalják az ügyeket, hanem – a kirendelés helye szerinti bíróság neve alatt – az eredeti bíróságukon.³⁰ Bár ez a módszer kétségtelenül hatékony eszköz az ügyteher szétterítésére, súlyos aggályokat is felvet. Egyrészt, ez tartalmilag az ügyáthelyezés visszacsempézése (a bírákat ugyanis meghatározott ügyek tárgyalására rendelik ki), ezzel a peres feleket, illetve a vádlottat elvonják a törvényes bíróságától. Másrészt a pervesztes félnek, illetve az elítélt vádlottnak viselni kell azt az extra költséget, ami azzal merül fel, hogy más, az eredetileg illetékes bíróságnál jóval távolabb

²⁵ Ezért is aggasztó, hogy az új polgári eljárási tv. kodifikációjának során még nem készült átfogó felmérés arra nézve, hogy az ügyfeleknek mi a véleményük az új szabályozásról, miként viszonyulnak ahhoz, jogaik és jogos érdekeik érvényesítése egyre nehezebbé válik számukra.

²⁶ 1998. XIX. tv. a büntetőeljárásról (Be.) 279. § (4) bek.

²⁷ Be. 85. § (5) bek.

²⁸ Ez utóbbi a hatékony védelem elvét sértheti, mivel a helyettes nem feltétlenül tudja olyan szakszerűen ellátni a védelmet, mint a vádlott által meghatalmazott védő. Be. 50. § (1) bek. e) pont.

²⁹ Hack Péter előadása a Kúrián „Az ítéleti bizonyosságról” címmel 2015. szeptember 23-án megtartott konferencián. Ebben rámutatott, hogy az eljárás lényeges gyorsítására bizonyos ügyekben, meghatározott feltételek mellett az eddiginél sokkal több lehetőség van, a nagy horderejű ügyekben viszont az eljárási garanciák maximális érvényesítése elsődleges fontosságú kell, hogy maradjon. Azt már mi tesszük hozzá, hogy jelenlegi – a tárgyaló ügyek szempontjából alig differenciált – büntetőeljárási szabályozást nem lehet olyan rendelkezésekkel feljavítani, amelyekről „majd a gyakorlat eldönti”, hogy azok mikor alkalmazhatók. A „gyorsítható” eljárások körének törvényi meghatározása már csak garanciális szempontból is elvárható lenne, másrészt, mivel állampolgárok alapvető jogát és széles körét érinti, jogalkotói kompetenciába tartozik.

³⁰ „az Országos Bírósági Hivatal elnökének kirendelése alapján saját feladatok mellett a Fővárosi Ítéltábla 160 ügyét is befejezték a [Debreceni] [Í]téltáblán. Balla Lajos hozzátette: a kirendelés pedig folytatódik, hiszen 2015 szeptember 1. és 2016 augusztus 30. között a Debreceni Ítéltábla csőd- és felszámolási ügyek befejezésében segít be a Fővárosi Ítéltáblának.” Lásd birosag.hu/media/aktualis/szeleskoru-szakmai-kihivasoknak-kell-eleget-tenniuk-birosagoknak-sajtotajekoztato.

kell utazni (például tanúk útiköltsége).

E fenti jelenségekre tekintettel mondhatjuk, hogy komoly kockázatot jelent, ha a bíróságok és a jogrendszer egészének működése felett diszponálóz vezetők a minőségi követelmény érvényesítése előtt az időbeli hatékonyság javítására koncentrálnak. Természetesen érthető az olyan, számszerűsíthető eredmények elérésére való törekvés, amelyeket külső és belső fórumok előtt fel lehet mutatni, azonban a másik oldalon mérlegre kell tenni a bíróságokkal közvetlenül kapcsolatba kerülő állampolgárok személyes benyomásait, mely meghatározó faktora az egész igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalomnak.

3. AZ ÍTÉLKEZÉS SZAKMAI SZÍNVONALA

3.1. A MINŐSÉGI ÍTÉLKEZÉS INDIKÁTORAI

Az elsősorban az időszerepben megnyilvánuló hatékonyság mérése viszonylag könnyen megoldható feladat. A bírói ítélezés minőségének objektív értékelése azonban az egyik legnagyobb kihívást jelentő feladat az igazságszolgáltatás belső irányítói és a bírósági rendszer állapotáért felelősséget viselő politikai vezetők számára. Egyrészt tiszteletben kell tartani a bíróságok szervezeti és a bíró személyes függetlenségét, másrészt nagyon nehéz egzakt módszerekkel értékelni egy olyan összetett és elmélyült gondolkodást igénylő szellemi műveltsorozatot, mint az ítélezés.³¹ A világ különböző jogrendszereiben ezért általában közvetett és vegyes (több indikátoron alapuló) értékelési metódust használnak.³² A következőkben a magyar bírósági rendszeren belül alkalmazott két módszert elemezzük. Az egyik az egyes bíróságok munkájának értékelésére szolgáló fellebbezési ráta, a másik pedig a bírák munkájának személyes értékelése.

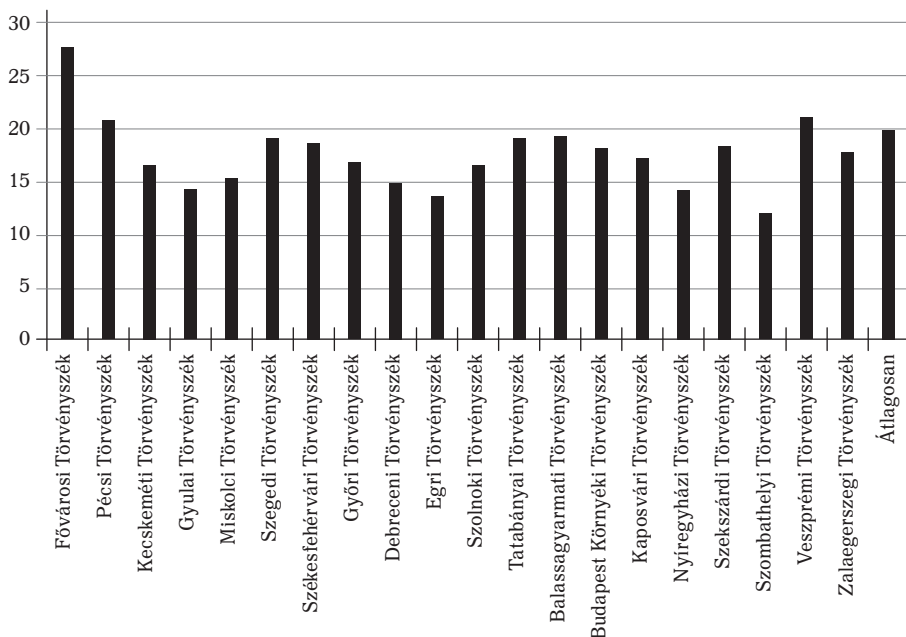
3.2. A FELLEBBEZÉSI ARÁNY NYILVÁNTARTÁSA ÉS KÖZZÉTÉTELE

Az OBH értékelési gyakorlatában az „ítélezés megalapozottsága” kifejezéssel utal a minőségi kérdésekre. 2012-től nyomon követhető, hogy az OBH figyeli a fellebbezések arányát. Ez az indikátor – a felmerülő számos gyakorlati probléma ellenére – azért tekinthető viszonylag megbízható indikátornak, mert nem a bírói szakma belső mércéit használja, hanem éppen a bíróság „felhasználóinak” értékelését veszi alapul, így az igazságszolgáltatási rendszer végső céljára reflektál. Amennyiben a bírósági eljárások érintettjei elégedettek, akkor nem lehet különösebb gond az ítélezés színvonalával. Tisztában vagyunk ugyanakkor azzal, hogy a jogorvoslat benyújtásának

³¹ A problémák rövid áttekintésére lásd BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina – KOVÁCS Ágnes: „Útkeresés az igazságszolgáltatás minőségéről” *Jogtudományi Közöny* 2015/9. 443–448.

³² Ilyen pl. az e téren „pilot”-nak számító finn Rovaniemi Quality Project (www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailszerk.ashx).

2. ábra. Az ítéletek elleni százalékos fellebbezési arány a járásbíróóságokon civilisztikai ügyszakokban és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon 2014. I. félévében (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)³³



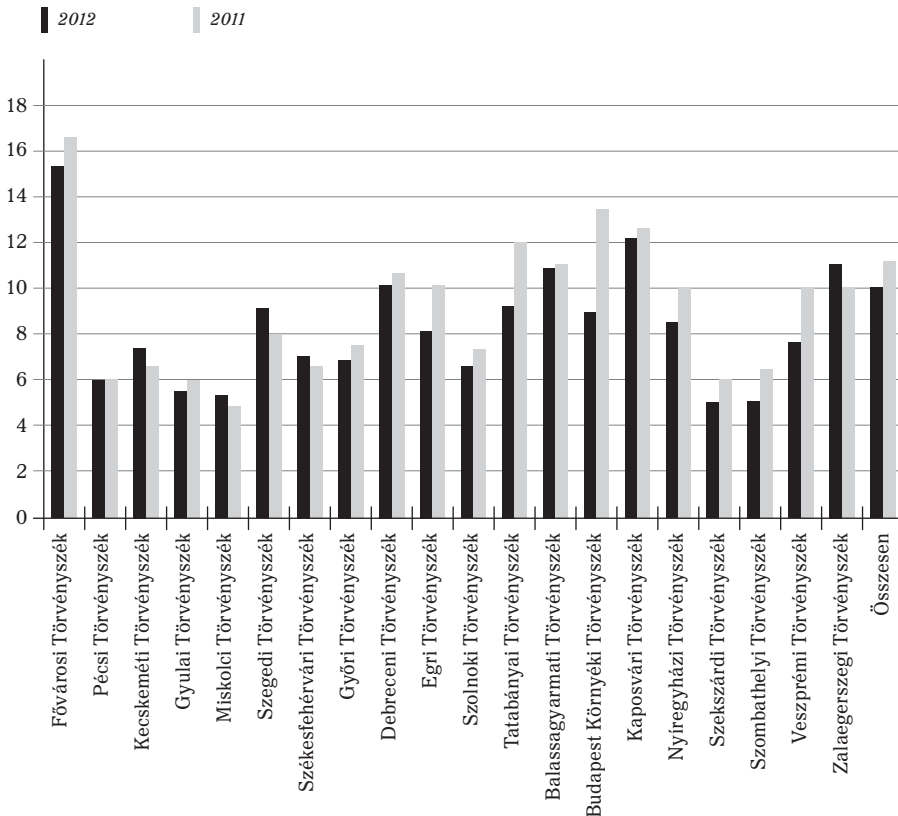
hiánya nem feltétlenül az ügyfél elégedettségét tükrözi. A fellebbezési hajlandóságot az elsőfokú ítélettel való elégedettségen túl befolyásolhatják a jogorvoslati eljárás költségei (nem csupán az anyagi vonzat, de a befektetett idő, energia, a függő helyzet miatti bizonytalanság stb.), és több más tényező. Ezért nem szabad elfelejtenünk, hogy a fellebbezési arány vizsgálata csak egy eleme lehet egy objektív indikátorokon alapuló minőségbiztosítási rendszernek.³⁴ Mindazonáltal, racionálisan gondolkodó eljárási résztvevőket feltételezve, statisztikailag valószínűbb, hogy az ítélettel való elégedettség jele a fellebbezés hiánya, mint a többi, egyébként szintén reális tényező.

A fellebbezési arányokat illetően megfelelő számú adattal csak a civilisztikai ügyek körében rendelkezünk. A nemzetközi összehasonlítás ezen a téren rendkívül problematikus lenne, mert a különböző jogrendszerek eltérő jogorvoslati szabályai eltorzíthatják a képet. A hazai adatok értelmezéséhez tudni kell, hogy amíg a 2011-es és 2012-es számok az összes eljárást befejező döntés elleni fellebbezések arányát tükrözik, addig a 2014-es ábra csak az ítéletekkel szembeni fellebbezéseket tartalmazza.

³³ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai_adatok/a_birosagi_ugyforgalom_2014_i._felev_150dpi.pdf.

³⁴ Nem véletlen, hogy az előző lj.-ben említett Rovaniemi Quality Project is a komplex minőségbiztosítási rendszer egyik indikátorának tekintette a fellebbezési arányt. A magunk részéről ezt a mutatót az elégedettséget illetően jóval megbízhatóbbnak tartjuk, mint a közvélemény-kutatások által mért lakossági percepciót.

3. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) polgári szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)³⁵

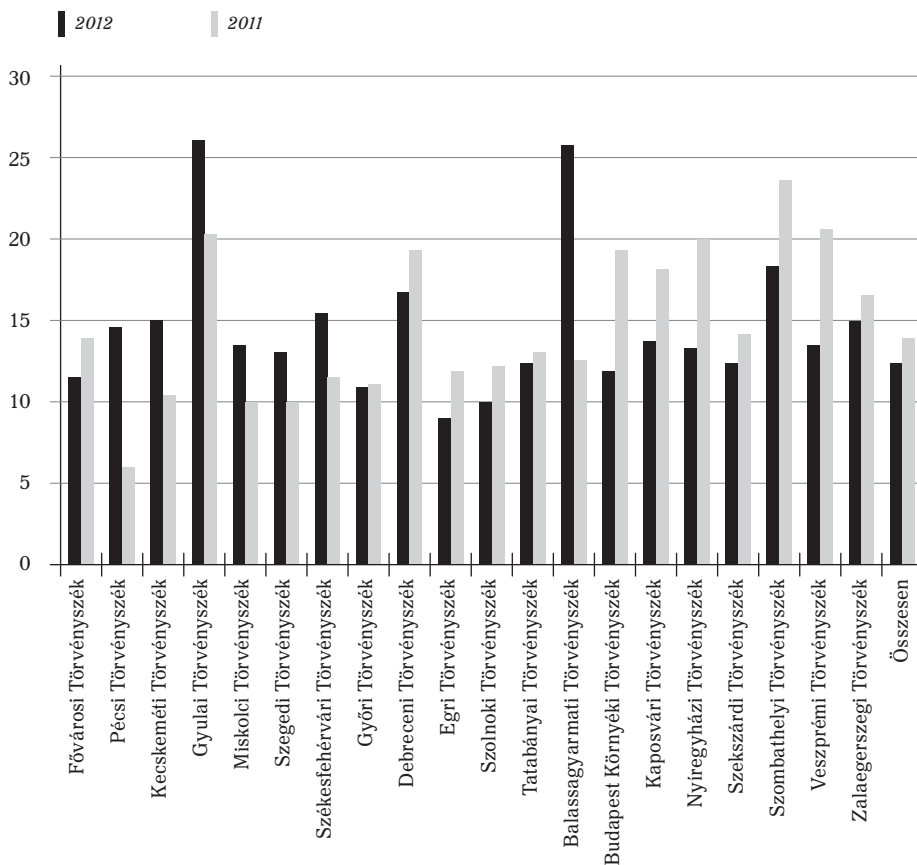


Ez a különbség magyarázza, hogy 2012-höz viszonyítva 2014-ben csaknem kétszeres a fellebbezések aránya (2013-ból sajnos nincs adatunk). Emellett a 2014-es diagram összesítve tartalmazza az összes nem-büntető (és nem szabálysértési) ügy fellebbezési arányát, 2011-ből és 2012-ből pedig csak üzszakonkénti bontásban volt hozzáférhető ez az adat.

A 2014-es adatokat tanulmányozva az tűnik szembe, hogy mennyire jelentős az ingadozás törvényszékeként. Megalapozott következtetést az okokra nézve akkor vonhatnák le, ha több évre visszamenőleg rendelkezésre állnának az adatok, de az a 2011-es és 2012-es adatokkal történő összevetésben is látszik, hogy vannak törvényszékek, amelyek területén tartósan magasabbak a fellebbezési arányok, mint mások esetében.

³⁵ A 3–5. ábrák forrása ugyanaz az elemzés: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf.

4. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) gazdasági szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)

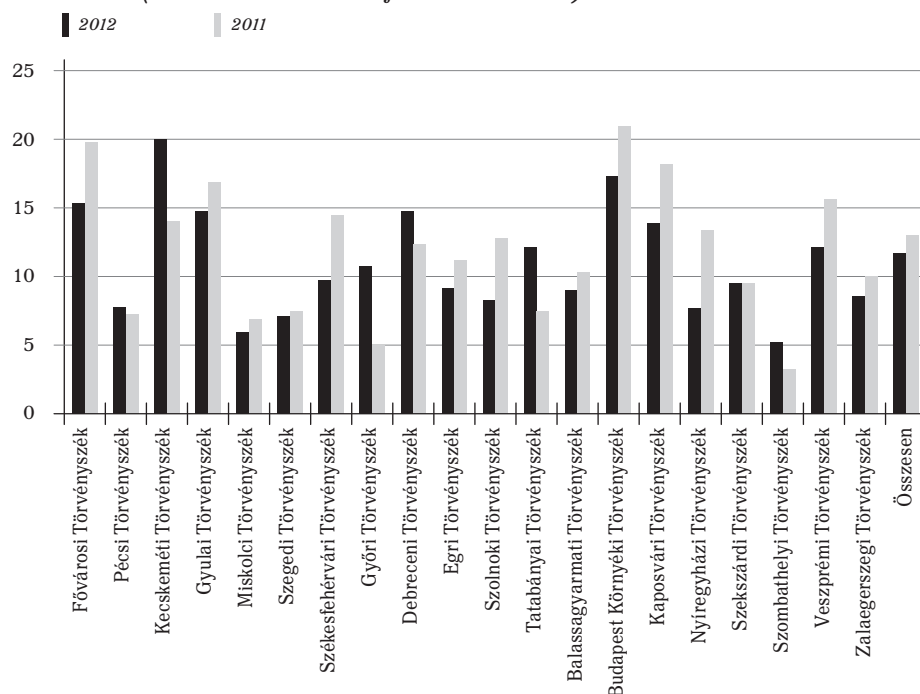


Az egyik tendencia az, hogy a Fővárosi Törvényszék területén működő járásbíróságoknak (kerületi bíróságoknak) szignifikánsan magas a fellebbezési aránya. Ennek a jelenségnek több oka lehet. Elképzelhető, hogy a nagyobb mértékben leterhelt bíróságokon kevesebb idő jut az ügyek alapos tárgyalására, ezért az ügyfelek elégedetlenebbek az ítéletekkel.³⁶ A főváros magas fellebbezési adatait az is indokolhatja, hogy arányaiban jóval több olyan ügy van ott folyamatban, amely mögött igen komoly anyagi vagy egyéb érdekek húzódnak meg, és a felek minden lehetőséget kihasználnak ezek érvényesítésére a magas fellebbezési illeték ellenére is.

Egy másik magyarázat az lehet, hogy a központi régió kívül a törvényszékeken viszonylag kevés számú másodfokú tanács működik egy-egy ügyszakban és ezek

³⁶ A központi régió aránytalanul nagy ügyterhelése évek óta probléma, erre az OBH elnökének éves jelentései is kitérnek. A helyzetet a legfrissebb, 2014-es beszámolóban is szerepel: birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki_beszamolo_2014.pdf.

5. ábra. Az eljárást befejező határozat elleni százalékos fellebbezési arány a városi bíróságokon (járásbíróságokon) munkaügyi szakágban 2011-ben és 2012-ben (OBH által közzétett tájékoztató elemzés)



között könnyebben alakul ki egységes gyakorlat, melyhez a járásbírósági bírák is könnyebben tudnak igazodni. Ezért kevesebb lesz a sikeres fellebbezések száma, ami gyengítheti a peres felek fellebbezési hajlandóságát.³⁷

Ennek a magyarázatnak ellentmond az a másik, további vizsgálatra érdemes jelenség, hogy az egyes vidéki törvényszékek területén működő járásbíróságok között is elég jelentős a szórás a fellebbezési arányokat tekintve (a legmagasabb és a legalacsonyabb rátával rendelkező megye között 2014 első félévében közel 80%-os volt a különbség). Ez a helyzet jelen tudásunk szerint három okra vezethető vissza. Egyrészt elképzelhető, hogy vannak következetesen és kevésbé következetesen ítélkező másodfokú tanácsok. Ahol következetesebben működnek a fellebbezési tanácsok, ott a már fentebb említett ok miatt kevesebb a fellebbezések száma. A másik lehetséges ok pedig az, hogy valóban létezik színvonalbeli különbség az egyes járásbíróságok ítélkezési színvonalában, és a magasabb fellebbezési arány az ügyféli elégedetlenség egyik megnyilvánulása.

Végezetül, nem zárható ki, hogy a régióként eltérő hagyományok, a különböző konfliktusrendezési szokások, és a „pereskedési hajlam” szolgálhat magyarázatul. E hipotézis alátámasztásához azonban kiterjedt empirikus etnográfiai kutatásra lenne szükség.

³⁷ Természetesen általában nem a peres felek vannak tisztában a fellebbezések sikerességi arányaival, hanem az őket képviselő jogász.

3.3. A SZEMÉLYES ÉRTÉKELÉS EREDMÉNYE

Az ítélkezés minőségére másfelől abból következtethetünk, hogy az egyes bírák miként szerepelnek a bíróság belső teljesítményértékelési rendszerében. A hatályos törvény értelmében főszabály szerint a bírákat a kinevezésüktől számított első három év után értékelik, majd ha ezután határozatlan idejű kinevezést kapnak, akkor ezt követően három évvel, majd pedig nyolcévvente.³⁸

Az értékelés során az illetékes kollégiumvezetőnek (vagy az általa kijelölt bírónak) fel kell tárnia a bíró anyagi, eljárási és ügyviteli jogszabály-alkalmazási és tárgyalásvezetési gyakorlatát. A bíró éves tevékenységéről az ügyforgalmi és tevékenységi adatok, továbbá a másodfokú és a felülvizsgálati határozatok alapján kimutatást kell készíteni, melyet az értékelésénél figyelembe kell venni. Ezenkívül vizsgálni kell bizonyos számú, a bíró által jogerősen befejezett ügyet, és be kell szereznii a bíró ügyeiről a vizsgált időszakban készült tanácselnöki feljegyzéseket (a fellebbezéseket elbíráló fellebbviteli tanács elnöke által készített értékelés), valamint a szakterület szerint illetékes kollégiumvezető véleményét (ha nem azonos a vizsgálatot végző személlyel).³⁹

A bíró tevékenységét tehát közvetlen szakmai felettesei értékelik, akik személyesen is ismerik őt, és akiktől döntő mértékben függ szakmai előmenetele. Ez a helyzet felveti azt a problémát, hogy az egyébként részletesen meghatározott vizsgálati kritériumok mellett [8/2015 (XII. 12.) OBH] a vizsgálatot végzőnek a vizsgálandó bíróról alkotott személyes véleménye is szerepet kaphat az értékelésben. Az értékelés alanyát pedig arra ösztönzi, hogy az ítélkezési tevékenységét döntően az őt közvetlenül felülbíróló másodfokú tanács álláspontjához igazítsa (és nem a szakmai meggyőződéséhez és lelkiismeretéhez).

Ez az értékelési módszer könnyen a joggyakorlat széttagolódásához vezethet. Mivel az összes, járásbírói szintre érkező ügynek csupán töredéke kerül fel a Kúriára, az ügyek tömegében folytatott joggyakorlat irányát döntő mértékben az adott törvényszéken dolgozó bírák felfogása határozza meg. A vizsgálatot végző bíró is az értékelt bíró ügyeit elbíráló törvényszéki kollégiumban dolgozó bírák közül kerül ki, a bírói minősítés mechanizmusa ezért elősegítheti a törvényszékek gyakorlatának divergálását. Különösen igaz ez olyan ítélkezési kérdésekben, melyek tipikusan nem tárgyai kúriai felülvizsgálatnak (például az indokolásban foglalt érvek részletessége, alaposága vagy éppen a büntetés kiszabás).⁴⁰

Az elfogultság kizárása, és az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az ítélkezési munka értékelését a tudományos publikációk színvonalának vizsgálatokor bevált rendszerben is lehetne végezni. A bíró által meghozott ítéletek értékelését így rá lehetne bízni más törvényszékeken tevékenykedő szakmailag elismert bírótársakra, akik anonimizált határozatok (esetleg ügyiratok) alapján mondanának véleményt a bíró munkájáról (ez természetesen nem váltaná ki a szakmai felettes tárgyalás-látogatását, de jól kiegészítené azt). Ilyen módon a bíró objektív értékelésén túl könnyebben

³⁸ A részletes szabályokra lásd a 2011. évi CLXII. tv. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) 68. §.

³⁹ A részletes szabályokat a Bjt. 71–77. §-ai tartalmazzák.

⁴⁰ Ez utóbbira lásd BADÓ Attila – BENCZE Máttyás: „Területi eltérések a büntetés kiszabási gyakorlat szigorúságát illetően Magyarországon 2003 és 2005 között” in FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében* (ELTE Eötvös 2010) 125–147.

felszínre kerülhetnek a joggyakorlat országon belüli eltérései. Ez a fajta *blind peer-review* rendszer tudatosabbá tehetné az egész ítélkezést.

4. AZ ÍTÉLKEZÉS MINŐSÉGÉRE HATÓ SZEMÉLYI ÉS STRUKTURÁLIS TÉNYEZŐK

4.1. A BÍRÓI KAR SZEMÉLYI ÖSSZETÉTELE

A színvonalas ítélkezést önmagában a legjobb minőségbiztosítási rendszer sem képes garantálni, ha a bírák személyes kvalitásai nem megfelelőek. Az egyes bírák szakmai felkészültségét és a bírói erények gyakorlásának fokát viszont nem tudjuk mérni. Így csupán azokból az adatokból tudunk következtetéseket levonni, amelyek a bírák csoportjáról mondanak valamit. Ha azonban elfogadjuk azt a jogszociológiai alaptételt, hogy a bíró nem „légüres térben” ítélkezik, és rá is alkalmazhatók bizonyos szociológiai, szociálpszichológiai törvényszerűségek, akkor értékes lehet egy ilyen megközelítés is. Vizsgálható többek között, hogy milyen a bírák életkori megoszlása, a nemek aránya, vagyoni helyzete, illetve az, hogy egy adott társadalomban meglévő etnikai kisebbségek tagjai mennyire képviseltetik magukat a bírói testületben.⁴¹

A magyar bírói karra vonatkozóan kevés megbízható adatunk van. Az egyik ilyen az, hogy milyen a bírák életkori megoszlása. Ez azt mutatja, hogy 2012-ben az ügyek túlnyomó többségét tárgyaló helyi bírósági bírák több mint a fele viszonylag fiatal, tíz évnél kevesebb ítélkezési tapasztalattal rendelkezett (5. sz. táblázat). A bírói kötelező nyugdíjkorhatár hetven éves korról hatvankét éves korra történő leszállítása 2012. január 1. napjától növelte a rövidebb gyakorlattal rendelkező bírák arányát, annak minden következményével együtt.⁴² Általánosságban is megfogalmazhatjuk, hogy az ítélkezés színvonalát biztosan nem emeli, ha tapasztaltabb bírák jelentős része egyik napról a másikra eltűnik a rendszerből – különös tekintettel arra, hogy semmilyen kutatás és tapasztalat nem támasztotta alá: bármilyen területen is gyengébben teljesítettek volna a hatvankét–hetven éves kor közötti bírók, mint a fiatalabbak.

5. táblázat. *Bírák gyakorlati idő szerinti megoszlása Magyarországon*

	0–10 év (összesen)	10 év felett (összesen)	0–10 (járásbíróóságokon)	10 év felett (járásbíróóságokon)
2012	1009	1758	842	831
2013	990	1817	n/a	n/a
2014	1087	1728	n/a	n/a

Forrás: Saját összeállítás az OBH éves jelentései alapján

⁴¹ Az Egyesült Államokban pl. minden szövetségi bíróról számon tartják a nemét, rasszát és etnikai hovatartozását, továbbá azt, hogy melyik egyetemen végzett, így ott bőséges mennyiségű adat áll rendelkezésre a szociológiai elemzésekhez. Lásd www.fjc.gov/public/home.nsf/hisj. Ezekre az adatokra támaszkodva fejtette ki a feminista jogelmélet azt a kritikáját, amely szerint a bírói gyakorlat (és így az egész jogrendszer is) a fehér, középosztálybeli férfiak értékfelfogását és szemléletét tükrözi, amely súlyos hátrányt jelent a nők számára.

⁴² Hivatalos források szerint ez az intézkedés összesen 276 bírót érintett a közel 3000 fős bírói karból (www.mabie.hu/node/1147).

További veszély, hogy a bírák jelenlegi karrierlehetőségei kimondva vagy kimondatlanul, de mindenképpen arra ösztönzik a jó képességű és ambiciózus bírókat, hogy a bírósági hierarchia minél magasabb fokára jussanak. A járásbíróságok működésébe ezért rendszerszinten kódolva van, hogy mindig jelentős számú rövid gyakorlattal rendelkező bíró fog ítélezni,⁴³ akiknek egyedül kell megküzdeni a tényállás megállapításának, a pervezetésnek és az elsődleges jogszabály-értelmezésnek a gondjaival. Ehhez képest a felsőbb szinteken dolgozó bírák már csak nagyon szűk körben, vagy egyáltalán nem működnek ténybírósként, tulajdonképpen az alacsonyabb szinten ítélező bíró munkájának ellenőrzését végzik.

A kevés gyakorlattal rendelkező ítélező járásbírókra további teherként nehezedik, hogy egyre bonyolultabb és egyre specializáltabb világban élünk, ami a bíróság elé kerülő ügyek összetételében is tükröződik. A modern igazságszolgáltatási struktúra kialakulásakor (a 19. században) egy-egy tipikus bírósági ügy megítéléséhez elegendő volt a megfelelő jogász szakismeret, és az általános élettapasztalat. Manapság viszont rendkívül sok olyan jogi probléma jut el a bíróságra, amely tényállásának megértéséhez, vagy a felelősség megállapításához speciális (például közgazdasági, pénzügyi, számviteli, számítástechnikai) ismeret volna szükséges. A bírák ezekkel általában nem rendelkeznek és az eljárásjogunk sem ismeri azokat az intézményeket és eljárásokat, amelyek segíthetnék a bíró munkáját (a bíró ugyan most is kirendelhet szakértőt, azonban gyakran már a szakértőhöz intézendő kérdések feltételéhez is kellene a megfelelő szaktudás). Ezért a szisztéma velejárója, hogy a nagy volumenű bonyolult ügyek sokáig húzódnak és gyakran születik ellentétes határozat a bírósági hierarchia különböző szintjein, amely egy külső szemlélő számára nehezen magyarázható.⁴⁴ Ez a probléma természetesen nemcsak Magyarországon jelentkezik, azonban nálunk is számolni kell a következményekkel.

A helyzetet hazánkban súlyosbítja, hogy a járásbíróson tárgyaló bírónak gyakorlatilag egyes bíróként kell eljárnia, míg főszabály szerint csupán a másodfokon és harmadfokon eljáró bíróságok ítéleznek szakszabályból álló tanácsokban. Az elsőfokú eljárás fentebb említett sajátosságai miatt azonban éppen az alacsonyabb szinten eljáró egyes bírónak kell párhuzamosan több dologra koncentrálnia, míg a másod-, harmadfokú elbírálás kevésbé energiaigényes, a fellebbezés iránya általában kijelöli a vizsgálódások fókuszát is. Minderre tekintettel pazarlásának tűnik, hogy a bírósági szervezetrendszerért és az eljárási szabályokért felelős szakmai és politikai apparátus fenntartja a jelenlegi struktúrát.

A probléma ésszerűbb megoldása lehetne, ha az első fokon eljáró bíróságok ítélenének két vagy három szakszabályból álló tanácsban, így a munkateher is megoszlna közöttük, és kisebb lenne a kockázata annak, hogy a bíró valamit „elnézzen”, viszont nagyobb lenne az esélye annak, hogy a fellebbviteli bíróság helybenhagyja az elsőfokú döntést, illetve a fellebbezések száma is csökkenne. Ezért a másod- és harmadfo-

⁴³ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoke-beszamolok/obhe_beszamolo_2012_ifelev_teljes.pdf.

⁴⁴ A társadalmi technikai változások által generált ítélezési kihívásokról bővebben lásd BENCZE Máttyás: „A jogalkalmazási folyamat szociológiai vizsgálata” in BENCZE Máttyás – VINNAI Edina (szerk.): *Jogszociológiai előadások* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2012) 32.

kon eljáró bíróságokon kisebb bírói létszám is elegendő lenne, és a joggyakorlat egy-
segésítése is hatékonyabbá válhatna.⁴⁵

Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik magának a karrierbíráskodásnak az intézménye is. A magyar bírósági szisztémában valaki úgy válhat bíróvá, sőt a bíróvá válás tipikus módja is az, hogy a bíróságon kezd el fogalmazóként, majd titkárként dolgozni, és itt várja be, amíg eljön a kinevezés.⁴⁶ Nem követelmény, hogy legalább pár hónapra más jogász szakmában (például ügyvéd mellett, vagy más jogalkalmazó szervnél) is gyakorlatot szerezzen. Ugyanakkor több volt bíró, jelenlegi ügyvéd beszámol arról, hogy ha visszakerülne a bírói székbe, teljesen másképp látna bizonyos eseteket, mert rendelkezik azzal a tapasztalattal, amely elől korábban bíróként el volt zárva. Erre tekintettel nem tartanánk eleve elvetendőnek azt a megoldást, amely előírná a leendő bírák számára, hogy a kinevezés előtt töltsenek el bizonyos időt más jogász pályákon (leginkább ügyvédként).⁴⁷

A bírói gyakorlatban töltött idő hossza mellett a másik rendelkezésünkre álló empirikus adat, amely a bírói kar összetételét jellemzi, a nemek arányára vonatkozik. A rendszerváltás előtt a pálya egyik fő problémájának azt tartották, hogy elnőiesedett. Ennek egyik oka a jövedelmezőbb, ugyanakkor hektikus ügyvédi munkához képest a bírói hivatásban rejlő kiszámíthatóság volt. Így sok olyan nő részesítette előnyben a bírósági munkát, akik a szakmai kihívást jelentő munka mellett a családot sem kívánták elhanyagolni. A '90-es évektől ez a helyzet valamelyest változott, de jelenleg is megfigyelhető a pályán a női nem dominanciája. A helyi és a megyei bíróságokon dolgozó bírák majdnem 70%-a nő (az adatok szerint évek óta 68–70% körüli).⁴⁸ Ez az arány azért érdekes, mert lényeges különbségek lehetnek egy férfi és egy nő szemléletmódja között egyes, a nemi szerepekkel összefüggő esetek megítélésében.⁴⁹

Az ítélezésre indirekt módon ható tényező lehet a bírák anyagi helyzete, és a kulturális tőkével való ellátottsága. Magyarországon a rendszerváltás óta nem készült felmérés arról, hogy a bírói kar tagjai milyen társadalmi csoportokból rekrutálódtak. Ha a magyar bírák társadalmi hátterét vonjuk vizsgálódási körünkbe, akkor éppen ezért kevés forrás áll a rendelkezésünkre. Talán az empirikus vizsgálatok hiányának is tulajdonítható, hogy a bírák politikai nézeteit illetően – különösebb ténybeli alátámasztás

⁴⁵ Részletesebben lásd BENCZE (10. l.) 6-7.

⁴⁶ LAMM Vanda – FLECK Zoltán: „Az igazságszolgáltatás újabb 10 éve – Mit akart és mit ért el az igazságszolgáltatási reform?” in BANCZEROWSKI Januszné [et al.] (szerk.): *Stratégiai Kutatások 2007-2008* (Budapest: Miniszterelnöki Hivatal – MTA 2008), mta.hu/fileadmin/2008/11/17-igzasagszolg.pdf.

⁴⁷ Németországban pl. a bírói munkakör betöltésére jogosító „második államvizsgát” megelőzően a jelölt köteles bizonyos időszakot más, tradicionális jogász pályákat képviselő intézményeknél gyakorlatként eltölteni. Lásd NAGY Zsolt: Korunk jogászképzési rendszerei *Jogelméleti Szemle* 2005/1, jesz.ajk.elte.hu/nagy21.html#_ftn28.

⁴⁸ A 2014-es BH elnöki beszámoló szerint 68% volt a nők aránya a bírák között (birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki_beszamolo_2014.pdf). Sajnos, az egyes bírósági szintekre és ügyszakokra lebontva nem tartalmazta a nemek arányát.

⁴⁹ Lásd a 41. l.-et. Egy pszichológus szakértő szóbeli közlése szerint azonban a cezúra máshol húzódik: házassági perekben inkább gyerek nélküli és a gyereket nevelő bírók ítélezési gyakorlata között látszik különbség. A gyerektelen bíróknak nincs rögzült véleményük arról, hogyan kell gyereket nevelni, nyitottabbak különféle nevelési módszerekre, társadalmi-anyagi helyzetben lévő személyek eltérő gyereknevelési szokásaira.

nélkül – néhány évvel ezelőtt két, egymással élesen szembenálló álláspont is megfogalmazódott. Pokol Béla azt írja, hogy a magyar bírói kar többsége szociálliberális beállítódású,⁵⁰ míg Tamás Gáspár Miklós szerint a bírák jelentős része szélsőségesen jobboldali nézeteket vall.⁵¹

A társadalmi státuszt döntő módon meghatározó anyagi helyzetéről a bírói kart illető felmérés Magyarországon nem készült. Egy törvényi előírás értelmében⁵² minden bírónak kell tenni vagyonynyilatkozatot, azonban ez nem nyilvános. Az egyetlen mutató, amelyből megítélhetjük a bírák anyagi kondícióit, az a bírák javadalmazása. Általánosságban elmondható, hogy a rendszerváltás előtt a bírói kar Magyarországon alulfizetett volt. A helyzet javítására először 1992-ben tettek lépéseket, majd a bírói illetményt tovább emelte az 1997-es igazságszolgáltatási reform.⁵³ A következő nagy ugrást pedig a 2003-ban két lépcsőben végrehajtott több mint 50%-os illetményemelés jelentette.⁵⁴ Ezzel a magyar bírói kar a 2004. május 1-én az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjában az új tagállamok között már viszonylag előkelő helyen szerepelt a javadalmazást illetően.⁵⁵ A bírák jövedelme természetesen még így sem érte el a nevesebb ügyvédek keresetét, azonban a biztos és más állami alkalmazottakhoz képest jelentős mértékű jövedelem immár megfelelő egzisztenciát biztosított.

Az elmúlt tíz évben azonban összesen csupán 11,72%-kal nőtt a bírói alapilletmény.⁵⁶ 2015-ben a bírói hierarchia legalacsonyabb szintjére beosztott kezdő bíró bruttó illetménye 430 760 forint, amely a legmagasabb fizetési fokozatot elérve (amennyiben nem kap vezetői vagy címpótlékot, illetve nem kerül magasabb szintű bíróságra) a karrierje végére 724 460 forint lesz. Érdekes ezekkel a számokkal összevetni az egyetemi végzettséggel rendelkező foglalkoztatottak 2014-re vetített bruttó átlagkeresetét, amely 372 942 forint.⁵⁷ Nem véletlen, hogy a CEPEJ 2012-es adatok alapján készült rangsorában a magyar bruttó bírói átlagkereset az utolsó előtti az uniós tagállamok között.⁵⁸

A kezdő bírói fizetés tehát nem tekinthető túlságosan vonzóknak más pályákkal összevetve. További, nem elhanyagolható negatív körülmény, hogy bírói kinevezést leghamarabb csak harminc éves kora után kaphat valaki, így az egyetem elvégzése után 5–7 évig vagy még tovább a kezdő bírónál is kevesebb jövedelemmel kell beérni.

A kedvezőtlen fizetési helyzet két kockázati tényezőt is magában rejt. Az egyik a kontraszelekció veszélye: a közhatalom gyakorlását jelentő felelősségteljes, komoly szellemi kihívást jelentő ítélkezési munka azt igényelné, hogy a legkiválóbbak válasszák a bírói pályát. Ilyen fizetési feltételek mellett azonban a bírói hivatás egyre

⁵⁰ POKOL Béla: *A bírói hatalom* (Budapest: Századvég 2003) 46.

⁵¹ Lásd www.magyarhirnap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=74888&archiv=1&next=20.

⁵² Bjt. 197. §.

⁵³ Lásd BADÓ Attila – BÓKA János: *Európa kapujában* (Miskolc: Bibor 2002) 162.

⁵⁴ Lásd 24.hu/belfold/2002/10/09/megegyezes_szuletett_biroi_fizeteseke/.

⁵⁵ A volt „keleti blokk” újonnan csatlakozott országai közül csupán Szlovéniában volt magasabb a bruttó bírói átlagbér. Lásd wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%29Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6.

⁵⁶ Lásd www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/letp%C3%A1lya%20I-II.r%C3%A9sz-1.pdf. 17.

⁵⁷ Lásd nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_stat_egyeni_berek_2014.

⁵⁸ Lásd www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

kevésbé lesz vonzó, főként az országnak azon részein, ahol a diplomás átlagjövedelmek egyébként is magasabbak (az ország központi régiója, Nyugat-Dunántúl).

A másik súlyos veszély, hogy megnövekszik a korrupciós kockázat. Egy alulfizetett, de adott esetben nagy horderejű ügyben döntő bírót olyan eljárásokban, amelyekben a klasszikus eljárási és szervezeti megoldások (a tárgyalás nyilvánossága, kontradiktórius eljárás, jogorvoslati rendszer, társas bíraskodás) nem, vagy csak korlátozottan érvényesülnek (cégeljárás, előzetes letartóztatás meghosszabbítása és felülvizsgálata, felszámolási ügyek stb.), leginkább csupán a személyes tisztessége védi az illegitim befolyásolási kísérletektől. Egy felelős jogalkotónak azonban arra kellene törekedni, hogy minden ésszerű eszközzel csökkentse az esélyét a korrupciónak. Ennek egyik oldala a bírói hivatáshoz és felelősséghez méltó fizetés lenne.

Nyilvánvalóan nem lehet közvetlen összefüggést felállítani, de elgondolkodtató, hogy 2011 és 2013 között három bíró ellen indult büntetőeljárás vesztegetés miatt. Eddig egy esetben született felelősséget megállapító jogerős ítélet.⁵⁹

4.2. BÍRÓVÁ VÁLÁS, BÍRÓI ELŐMENETEL

Az ítékezés „emberi tényezőjének” alakulásában kulcsszerepet játszik a bírák kiválasztási és előmeneteli rendszere. Evidens, hogy a bírói pozíció elnyerésének és a feljebb lépésnek a módja alapvető hatással lehet az ítékezés minőségére. Ennek jelentőségét a témára fókuszáló szakirodalmi források bősége is igazolja.⁶⁰

A közhivatalok betöltésének számunkra releváns két útja a nepotista és a meritokratikus. Talán nem kell külön részletezni, hogy a két eltérő válogatási szisztéma miként hat az általunk vizsgált követelményre.

Amint már említettük, a bíróvá válás tipikus útja, hogy valaki fogalmazóként kezd a bíróságon dolgozni. Az 1997-es bírósági reformot megelőzően hagyományosan a bírósági vezetők lényegében saját diszkrecionális döntésük alapján vették fel a fogalmazókat a jelentkezők közül. A bírói önkormányzat létrejöttével továbbra is fennmaradt az érdem alapú rekrutációt jelentősen torzító nepotista felvételi rendszer. A törvényhozás a bíróságok igazgatását anélkül adta a bírák kezébe, hogy a szelekciós mechanizmusra vonatkozó részletes jogszabályokkal ellensúlyozta volna a „kapcsolati tőke” érvényesítésének tradicionális módjait a szelekció területén. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működését egészen annak 2011-es megszüntetéséig végig kísérte a fogalmazói felvételekkel, bírói kinevezésekkel kapcsolatos kritika, mely nem is feltétlenül tük-

⁵⁹ Lásd a 2011–2013-as évek OBH elnöki beszámolóit: birosag.hu/obh/elnoki-beszamolok/fel-eves-eves-beszamolok.

⁶⁰ Néhány példa: Attila BADÓ: „Fair Selection of Judges in a Modern Democracy” in uő. (szerk.): *Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives* (Heidelberg – New York – Dordrecht – London: Springer – Cham 2013) 248; Glenn R. WINTERS: „Selection of Judges. A Historical Introduction” *Texas Law Review* 1965/44. 1081–1085; Michael J. MORAN: „Impartiality in Judicial Appointments: An Absent Concept?” *Trinity College Law Review* 2007/5. 5–20; Larry T. ASPIN – William HALL: „Retention Elections and Judicial Behavior” *Judicature* 1994/77. 306–312; Doris Marie PROVINE: „Courts in the Political Process in France” in Herbert JAKOB [et al.]: *Courts, Law and Politics In Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press 1996) 177–249.

rözte a végzett jogászok valós elégedetlenségét. Az elégedetlenség kifejeződésének talán leghathatósabb formája az EU-csatlakozást megelőzően az Európai Bizottság által készített monitoringjelentés volt.⁶¹ Az OIT leginkább ennek hatására tett lépéseket annak érdekében, hogy a kritikákra reagáljon, ám az ilyen kezdeményezések a gyakorlatban csak felemás módon érvényesültek. Ilyen lépésnek számított az, amikor a fogalmazói felvételnél kötelezővé tették a pályázatát, amit addig meglehetősen abszurd módon nem minden megyében alkalmaztak, és kidolgozták az egységes, országos fogalmazó felvételi versenyvizsgarendszert.⁶² Ezt a kezdeményezést (amit törvényi szabályozás is követett)⁶³ azzal a furcsasággal alakították ki, hogy a megyei bírósági vezetőknek a versenyvizsga eredményét a felvételnél nem kell figyelembe venniük. Így továbbra is megmaradt a bíróvá válás legfontosabb stációjánál a bírósági vezetők joga ahhoz, hogy a kiválasztásban központi szerepet játszanak.

Ez a máig működő versenyvizsgarendszer hiányossága ellenére is egy alapjaiban meritokratikus bírói szelekció kialakítása irányába tett fontos lépésnek számít. A leginkább külső nyomásra megreformált felvételi rendszer „kiskapuinak” megszüntetése egy objektív kritériumrendszer érvényesülését biztosíthatná a szakbírák utánpótlásánál.

Számolnunk kell azonban egy viszonylag újabb tendenciával, amely azt jelzi, hogy a fogalmazói versenyvizsga megkerülhető. Ennek lényege az, hogy a kezdő jogász a bíróságra nem fogalmazóként kerül be, hanem jogi végzettséggel rendelkező bírósági ügyintézőként. A bírósági ügyintézők felvétele esetében nincs versenyvizsga, a bírósági vezetőn múlik, hogy kit vesz fel. A felvett személy ügyintézőként tölti el a szakvizsgáláshoz szükséges gyakorlati időt, és a szakvizsga után ugyanúgy titkári kinevezést kaphat, mint a szakvizsgázott fogalmazó, és ugyanolyan esélyekkel pályázhat azután bírói tisztségre. Az OBH hivatalos tájékoztatása alapján jelenleg 84 fő dolgozik a bíróságokon jogász végzettséggel ügyintézőként. Ez több mint egyharmada a 2014. évi tényleges fogalmazói létszámnak (2. sz. táblázat). Az is érdekes adat, hogy éppen 84 fogalmazói státusz viszont nincs betöltve (2. sz. táblázat). Lehet, hogy az egyezés csupán véletlen, de magától kínálkozik az a magyarázat is, hogy valójában státusz „átcsoportosítás” történt a két alkalmazotti kör között. Ebben a folyamatban esetleg az is szerepet játszhat, hogy az egyetemi végzettségű bírósági ügyintéző fizetése az első szolgálatban töltött év után akár 7%-kal is magasabb lehet, mint a fogalmazói illetmény,⁶⁴ illetve elképzelhető, bár nem túl valószínű, hogy valaki jogász végzettsége ellenére megelégszik bírósági ügyintézői karrierrel. Ezek a lehetséges magyarázatok azonban nem változtatnak azon, hogy az intézményes lehetőség megnyílt a meritokratikus rendszer háttérbe szorítására.

Amennyiben megvizsgáljuk a bírói pályázatoknál alkalmazott eljárást, azt látjuk, hogy a korábbi – szubjektív értékelésnek tág teret biztosító – kinevezési metódus-

⁶¹ *Comprehensive monitoring report on Hungary's preparations for membership*, 2003. Lásd *ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf*.

⁶² 2007. évi 5. sz. OIT-szabályzat a bírósági fogalmazók felvételi versenyvizsgájának részletes szabályairól.

⁶³ *2007. évi XXV. tv. a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról*.

⁶⁴ *1997. évi LXVIII. tv. az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról*, 98. § (2) bek. és 99. § (1) bek.

sal szemben mára egy jól szabályozott, érdem alapú szelekciós rendszer került kialakításra. Ennek az alapjait még az 1997. évi, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló LXVII. tv. 2010-es módosítása teremtette meg,⁶⁵ amit a Bjt. fejlesztett tovább. Ennek lényegi tartalmi elemeit a 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet, és az 1/2012. (X.15.) OBT ajánlás pontosította, ami a bírói állásra pályázók szakmai tevékenységét egy előre meghatározott objektív kritériumrendszer szerint értékeli. Így pontszámmal jutalmazza a joggyakorlat időtartamát, annak ideje alatt született fogalmazói, titkári értékelések eredményét, a szakvizsga eredményét, az esetleges szakjogászi, vagy munkakörhöz kapcsolódó másoddiplomát, a nyelvvizsgát. Ugyancsak pontot ér a tudományos teljesítmény, ami alatt a tudományos fokozat megszerzése, és a tudományos tárgyú publikációk értendők. Értékelik az oktató tevékenységet, és azt is, ha valaki jogszabálytervezetek véleményezésében, vagy előkészítésében közreműködött. Az értékelés leginkább szubjektív elemének a bírói állásra pályázó meghallgatása számít, amikor az adott bíróságon felálló bírói tanács bizonyos keretek között egyedi szempontok szerint is befolyásolhatja a rangsor kialakítását. Ezt a rangsort némileg módosíthatják az igazgatási vezetők, végső soron az OBH elnöke, akik az első három helyre rangsorolt személyek között indoklási kötelezettség mellett válogathatnak. (Az OBH jogköreit a legmagasabb döntéshozatali fórum, a Kúria esetén a Kúria elnöke gyakorolja.)⁶⁶

Nem létezik olyan, objektivitásra törekvő, esélyegyenlőséget tiszteletben tartó értékelési szempontrendszer, ami mindenki egyetértésével találkozhatna. Kétségbe lehet vonni a példának okáért a tudományos teljesítmény szerepét az elbírálásnál. Bírósági vezetők részéről többször elhangzó kritika, hogy a hosszú évek óta bíróságon dolgozó, már tapasztalatot szerzett és szakmai felettesei által is elismert bírósági titkár kevesebb pontot szerezhet a jogszabály szerint, mint az a külső jelentkező, akinek semmilyen bírósági tapasztalata nincs, viszont nyelvismerettel rendelkezik és számottevő tudományos teljesítményt tud felmutatni (PhD-fokozat, szakkikkek, külföldi tanulmányút).⁶⁷

Mindazonáltal, egy kívülről jött pályázónak továbbra sincs könnyű dolga még viszonylag komoly tudományos múlt ellenére sem.⁶⁸ A számok azt mutatják, hogy 2012 és 2014 között, három év alatt a bíró kinevezettek kevesebb mint 7%-a érkezett a bíróságokon kívülről. Ennek oka – amellett, hogy a jelentkezők szakmai összetételét nem ismerjük – az is lehet, hogy a pontrendszer magasra értékeli a bírósági titkárként nyújtott teljesítményt, illetve jól pontozza a bírósági dolgozóként könnyebben elérhető eredményeket (kiváló vagy jeles szakvizsga, szakjogászi végzettség) és emellett az adható „szubjektív” pontokkal „fel lehet hozni” a belső jelentkezőt (a maximálisan adható összes pont 15%-a a pályázó meghallgatásának eredményéből adódik).

⁶⁵ 2010. évi CLXXXIII tv. egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról 54. § (2).

⁶⁶ Bjt. 19. §.

⁶⁷ Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20120618.pdf.

⁶⁸ Az OBH elnöke éves beszámolójának adatai (birosag.hu/obh/elnoke-beszamolok/feleves-eves-beszamolok). A kívülről érkezettek aránya idővel egyre kisebbé vált. 2012-ben (a kényszernyugdíjazások miatti „bíróhiányos” évben) 9,5%, 2013-ban 7%, míg 2014-ben már csak 1,5% volt a részesedésük.

A pályázók szemszögéből nézve azonban egy ilyen rendszer legfőbb értéke annak tartóssága, kiszámíthatósága lehet. Egy ilyen versenyre készülni lehet. (Készülni, kis-sé homályosabb módon, egy tisztán nepotista rendszerre is lehet, ám az véleményünk szerint legkevesbé sem a minőségi követelményeknek megfelelő hatékony bírói munkát szolgálja).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bírói pályázat előtt állók között éles verseny indult, és a minél magasabb pontszámok elérése a szakmai munka minőségi javítása mellett nyelvtanulásra, vagy éppen tudományos aktivitásra sarkallja a bíróságokon dolgozó jogászokat.⁶⁹ Egyértelműen pozitív fejleményként értékelhető e rendszer bevezetése egy karrier-bírói rendszerben, legfőképpen akkor, ha a magyar tradíciók a kiválasztásnál addig a minőségi követelmények mellett, vagy időnként helyett a jelöltek alkalmazkodóképességére, konformitás szintjére, és kapcsolati tőkéjének erősségére helyezték a hangsúlyt.

A járásbírói szint feletti bíróságra történő előrelépés esetében a ponttáblázat annyival egészül ki, hogy az összes megszerezhető pontszám 13%-át a felsőbb szintű bíróság érintett kollégiumának véleménye alapján szerezheti meg a pályázó. Ez a rendszer elsősorban a felettes bíróság által már „kiszemelt” jelölt esélyét javítja. A bírói tanács véleményével együtt a maximális pont egynegyedét így a kollégák véleménye alapján kaphatja meg. Mivel a maximális pontszámot viszonylag kevesen érhetik el, ezért a szubjektív pontok jelentősége a 25%-os aránytól is jelentősebb. A felsőbb bírói szintek esetében nem tudunk olyan helyzetről, amikor nem az adott bíróság szakmai vezetése által alkalmasnak tartott jelölt lett volna a befutó.

A kollégák véleményét súlyozottan figyelembe vevő, de alapvetően meritokratiikus rendszer megkerülésének azonban marad egy módja: nevezetesen az, hogy az OBH elnöke nem teljesen konkrétan körülírt feltételek mellett nyilváníthat eredménytelennek egy pályázatot akkor is, ha annak alapján találtak alkalmas jelöltet [2013. évi CCXLIII. évi tv. 12. § (3)].⁷⁰ A veszély nem csupán elméleti jellegű. A közelmúlt médianyilvánosságot kapott eseménye volt, hogy a Szombathelyi Törvényszéken működő bírói tanács kollektíven lemondott, mivel az OBH elnöke eredménytelenül nyilvánított egy bírói álláspályázatot, és a kiírt polgári bírói státuszt közigazgatási és munkaügyi bírósági bírói álláshelyé alakította.⁷¹ Arra a kérdésre, hogy milyen veszélyt is rejt magában egy ilyen lépés, a következő részben válaszolunk.

4.3. A BÍRÓSÁGI VEZETŐK KIVÁLASZTÁSA

A magyar bírák szelekcióját a rendszerváltás óta napjainkig az érdem alapú és nepotikus elemek keveredése határozta meg, és sporadikusan, elsősorban a magasabb szintű igazgatási vezetők kinevezésénél játszhattak csupán szerepet pártpolitikai szem-

⁶⁹ Lásd BENCZE (10. l.) 3.

⁷⁰ Részletesen elemzi a visszaélési lehetőséget SÓLYOM Péter: „Velencei Bizottság kontra Alkotmánybíróság. A bírósági törvények alkotmányos felülvizsgálata” *Jogesetek Magyarázata* 2014/2. 25-26.

⁷¹ Lásd blog.atlatszo.hu/2015/09/tiltakozo-talarosok-lemondott-a-vas-megyei-biroi-tanacs/.

pontok.⁷² Amíg minisztériumi igazgatás létezett Magyarországon (1997-ig), gyakran látványos módon,⁷³ az Országos Igazságszolgáltatási Tanács működési ideje alatt (1997–2011) pedig csupán a bírósági igazgatási vezetők erőteljes kontrollja mellett kerülhetett sor ilyen típusú befolyásra.

A 2010-ben kétharmados többséget szerzett kormányzó politikai erő 2011-ben alakította át az igazságszolgáltatás központi igazgatását.⁷⁴ A hazai kritikusok és nemzetközi szervezetek ezt olyan hatalomkoncentrációs lépésként értékelték, amely a bírói függetlenség sérelmének reális lehetőségét teremti meg.⁷⁵ Az érvelésben a bírák, de még inkább a bírósági adminisztratív vezetők kinevezésének gyakorlata kapott hangsúlyos szerepet. Ez mindenekelőtt az OBH elnökének szokatlanul hosszú megbízatását és a bírósági elnökök kinevezési módját sérelmezte. Ez utóbbi esetben az Országos Bírósági Hivatal elnökének kompetenciái alapozták meg azt a félelmet, hogy valójában egy kormányhoz lojális bírói vezető réteg kialakítása vezérelte a reformot. Amennyiben a parlamenti kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok által megválasztott, a kormányfőhöz lojális elnök dönthet ténylegesen a bírósági vezetői pályázatokról, akkor a reformot ellenzők szerint egy bírói függetlenséget veszélyeztető kormányhoz, vagy meghatározott párthoz hű bírósági vezető réteg alakulhat ki, mely számos eszközzel befolyásolhatja az ítélkezést. Történhet ez akkor is, ha az *Alaptörvény* alapján a bíróságok és annak igazgatási vezetése szervezetileg teljesen elkülönül a többi hatalmi ágtól.

E félelmet a bírák korai nyugdíjazásának már említett elrendelése 2011-ben megalapozta.⁷⁶ A bírák nyugdíjkorhatárát hetvenről váratlanul hatvankét évre csökkentő törvényi rendelkezés indoklását (például a fiatal jogászok könnyebb munkához jutása) még valószínűleg a kormányzat elkötelezett hívei sem vették komolyan. Sokkal inkább fogadhatták el azt a tényekkel alá nem támasztott, és hivatalosan ki nem mondott feltételezést, hogy az érintett korosztály bírái pártállásukat tekintve inkább baloldali elkötelezettségűnek számítanak, ezért eltávolításuk szükségszerű. Az elmaradt rendszerváltás elméletéből, és a kormány forradalmi retorikájából ez a magyarázat egyébként is logikusnak tűnt. Az AB is alkotmányellenesnek ítélte a kényszernyugdíjazást,⁷⁷ de végül az Európai Bíróság ítélete kellett az új, az Európai Bizottság számára is elfogadható jogszabály megszületéséhez.

A bírák kényszerű nyugdíjazása a kormányzás szemszögéből nézve részleges sikerrel járt. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a cél egy rapid vezetőcseré volt, akkor akár

⁷² A reprezentativitás követelményének érvényesítése sem a szakbírákat, sem az ülnököket tekintve nem kapott mindmáig hangot Magyarországon. Mélyebb elemzés nélkül úgy gondoljuk, hogy ez köszönhető a női többségű bírói karnak, a bevándorlók kis számának, és a nagy létszámú roma közösség erőtlenségének.

⁷³ Ilyennek számított Balsai István megyei bírósági elnököket kinevező gyakorlata 1990 és 1994 között. Lásd BADO–BÓKA (53. lj.) 109.

⁷⁴ 2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (Bszi.).

⁷⁵ Lásd három magyar civil jogvédő szervezet együttes véleményét és az Európa Tanács tanácsadó szervezetként működő Velencei Bizottság álláspontját (ekint.org/ekint_files/File/velemen_y_az_igazsagugyi_torvenyjsomagrol_ekint_mhb_tasz.pdf, ill. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2012)001-e)).

⁷⁶ Bjt. 90. §.

⁷⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB hat.

még nagyobb sikerről is beszélni lehet. A kormányzat elérte, hogy a nyugdíjazott bíráknak csak kis része kerülhetett vissza eredeti pozíciójába, míg az új pozíciókat már az új igazgatási vezetés nevezhette ki.⁷⁸

Márpedig a 2011-ben megvalósuló igazságszolgáltatási reform legérzékenyebb és leghevesebben kritizált részét éppen az jelentette, hogy az új Bszi. a bíróságok központi igazgatásáért felelős OBH-elnök kezébe olyan kinevezési jogosítványokat adott,⁷⁹ melyekkel korábban a bírói többségű 15 fős OIT rendelkezett. Az OBH elnöke az új törvény alapján az igazságszolgáltatás gerincét alkotó bíróságok vezetőiről egy személyben dönthet, miközben az elnököt és hivatalát ellenőrizni hivatott, bírákból álló Országos Bírói Tanács (OBT) sok fontos ügyet illetően csupán véleményezési joggal rendelkezik, és áttanulmányozva e szerv üléseiről készült összefoglalókat, az is kiderül, hogy érdemi vitába (legalábbis az összefoglalók alapján) soha nem szállt az OBH elnökével. Azokban a kérdésekben, ahol egyetértési joga van, minden előterjesztéssel egyetértett (többek között azokkal is, amikor az OBH elnöke nem a véleményező szerv által támogatott vezetőt nevezte ki). Volt, aki arra is rámutatott, hogy az OBT „intézményi design”-ja eleve nem alkalmas arra, hogy valódi kontrollfunkciót lásson el az OBH elnöke felett.⁸⁰ Nincs saját szervezete (csupán egy irodája), minden ülését az OBH készíti elő, a testület elnöke félévente cserélődik.⁸¹ Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az OBT tagjainak esetleges vezetői karrierje az OBH elnökétől függ (vélelmezhető, hogy nagyobb arányban jelöltetik magukat OBT-tagnak azok, akik valamilyen vezetői karrierben vagy annak sikeres folytatásában reménykednek).⁸²

Az új Bszi. által kialakított intézményi szerkezet azzal is sajátos helyzetet teremtett, hogy az OBH elnöke – a bírói öngazgatás jelentőségének csökkentésével egyidejűleg – olyan igazgatási jogköröket gyakorol, mint korábban az igazságügyi miniszter, ám eközben nem felelős sem az Országgyűlésnek, sem a kormánynak, mindössze éves beszámolási kötelezettsége van az Országgyűlés felé.⁸³

Szintén kérdés, hogy a bírák központi oktatásának teljes körű szervezését az OBH-ra bízó törvényi rendelkezés milyen viszonyban áll a Kúria egyik legfőbb funkciójával, a jogegység biztosításával.⁸⁴ Az OBH honlapján több olyan hivatali projektről is találunk beszámolót, melyek nem szorosan vett igazgatási kérdésekkel, hanem a bírák szakmai tevékenységével állnak kapcsolatban.⁸⁵

Mindezekre tekintettel problematikus, hogy a törvényhozásban a kilenc évre megválasztott OBH-elnök nevezi ki többek között az ítélőtáblák, törvényszékek elnökeit, elnökhelyetteseit, illetve e bíróságok szakmai irányítását végző kollégiumvezetőit.

⁷⁸ A nyugdíjban maradni szándékozó bírák számára nyújtott komoly anyagi előnyöket a 2013. évi XX. tv. az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról tartalmazza.

⁷⁹ Bszi. 76. § (5).

⁸⁰ Fleck Zoltán hozzászólása az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2014. április 24-én rendezett kerekasztal-beszélgetésen.

⁸¹ Bszi. 89. § (2).

⁸² Jelenleg a 15 fős testületből mindössze 5 olyan bíró van, aki nem tölt be bírósági vezetői pozíciót. Lásd birosag.hu/obt/obt-tagok.

⁸³ Bszi. 76. § (8) bek. c) pont.

⁸⁴ Bszi. 76. § (7) bek.

⁸⁵ Lásd projektjeink.birosag.hu/.

Az elvi lehetősége annak, hogy a legfőbb igazgatási vezetőhöz, és az őt kinevező kormányzathoz lojális bírósági vezető réteg kialakuljon, ezzel tulajdonképpen megteremtődött. Mindez Magyarországon azért jelenthet gondot, mert az igazgatási vezetők számos olyan eszközzel rendelkeznek, mellyel az ítélkezést befolyásolhatják. Ezek közül kiemelkedik a szignálás szabályozása, vagy inkább szabályozatlansága. Automatikus szignálás nélkül továbbra is lehetősége van annak, hogy a politikailag szenzitív ügyeket a „megfelelő” bírákra szignálják, aminek a látszatát is el kellene kerülni.

Empirikus módszerekkel nagyon nehéz kimutatni, hogy 2012. január 1-je óta melyik bírósági vezetőt, milyen indokok mentén nevezték ki, milyen szerepet játszottak a szakmai, esetleg politikai szempontok. Az OBT üléseinek összefoglalói alapján négy olyan esetről tudunk, amikor az OBH elnöke élt azzal a jogával, hogy eltérjen a véleményező szerv rangsorától. Arról is tudunk ugyanakkor, hogy volt olyan eset, amikor bírósági elnöki tisztségre benyújtott három pályázó helyett egy olyan bírót bízott meg az OBH elnöke az elnöki feladatokkal, aki nem is pályázott.⁸⁶

A magyar bíróságokon létezik egy vezető pozíció, melynek az ítélkezés szempontjából kitüntetett szerepe van. A több szakbíróból álló bírói tanácsok elnökévé hagyományosan a nagy tapasztalattal rendelkező bírákat nevezik ki. A kinevezési jogot a hatályos törvények a bírósági elnökök (törvényszéki elnök, táblabírósági elnök, Kúria-elnök) kezébe helyezik. A tanácselnökök kinevezése – szemben az adminisztratív feladatokat ellátó bírósági vezetőkével – mindmáig határozatlan időre szól.⁸⁷ Ez a különbségtétel nem véletlen, hiszen e pozíció betöltése a bírói függetlenség kérdését közvetlenül érinti. Amennyiben a tanácselnöknek a saját újraválasztására is tekintettel kell lennie, akkor ez befolyásolhatja ítélkező tevékenységét, és egy igazodási kényszert alakíthat ki a bírák egy részében. Egy ilyen, időről időre megújítható kinevezéssel a konformitást erősítő folyamatok felerősödhetnek. Az OBH-ból induló jogszabály-változtatási szándék,⁸⁸ mely a tanácselnökök kinevezését határozott idejűre módosította volna, már előkészítő szakaszában heves reakciókat váltott ki ellenzéki politikusokból, szakértőkből. Míg a javaslatot az OBH elnöke hatékonysági szempontokkal, a számonkérhetőség megteremtésével indokolta, addig az azt ellenzők szerint a valódi cél a bírói függetlenség utolsó bástyájának ledöntése volt.⁸⁹

A számonkérhetőség és a bírói függetlenség feloldhatatlannak látszó ellentéte⁹⁰ a magyar politikai környezetben így kap sajátos értelmezést. Azt, hogy a félelmek

⁸⁶ Lásd helsinkifigyelo.blog.hu/tags/OBH?token=813e4d7ac09478dfc3ca7e7c9b866def%25253Fdesktop%253Fdesktop.

⁸⁷ Bszi. 127.§ (2).

⁸⁸ Jegyzőkönyv az Országos Bírói Tanács 2014. szeptember 9. napján megtartott üléséről. Lásd birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20140909.pdf.

⁸⁹ Egy ellenzéki párt jogpolitikusa egyenesen így fogalmazott: „Az ellenzék, de még inkább a nemzetközi intézmények határozott kiállításának, és elsősorban a bírák állhatóságának köszönhető, hogy az elmúlt négy évben talán egyedül a bíróságokat nem sikerült »bedarálnia« a kormánynak. Ez irányú terveiket még nem adták fel, így a javaslat ellen a leghatározottabban tiltakozni kell.” LENCSES Károly: „Strasbourg-gyanús a tanácselnökök pályáztatása” [Bárány Gergely nyilatkozata a Népszabadságnak], nol.hu/belfold/strasbourg-gyanus-a-tanacselnokok-palyaztatasa-1483247.

⁹⁰ GUY CANIVET – MADS ANDENAS – DUNCAN FAIRGRIEVE (szerk.): *Independence, Accountability and the Judiciary* (London: British Institute of International and Comparative Law 2006) 152; ALAN PATERSON – CHRIS PATERSON: *Guarding the Guardians? Towards an Independent, Accountable and Diverse Senior Judiciary* (London: Centre Forum 2012) 31.

mennyire meglapozottak, és vajon egy tényleges, a bírói függetlenséget korlátozó kormányzati vízió valósul-e meg lépésről lépésre, a kulisszatitkok ismerete nélkül nehéz egzakt módon bizonyítani. Következtetni nem is annyira abból tudunk, hogy mi is az, amit a bíróság országos vezetése tett, hanem inkább az, amit nem tett meg.

2010 óta több kormánypárti politikus bírálta élesen a bíróságok tevékenységet, ha számukra nem megfelelő döntés született.⁹¹ Ezek abban mutatnak hasonlóságot, hogy mindenféle jogi-szakmai érvelést mellőztek, pusztán politikai vagy közvetlen igazságszági szempontokat hangsúlyoztak. Tanulságos az OBH elnökének közelmúltbeli válasza a bíróságokat ért támadásokra. Ebben amellett, hogy kijelentette, „a bíróságok elnökeinek határozottabban kell fellépniük a bírák ellen irányuló támadásokkal szemben”, a legfontosabb feladatnak az ügyek „halogatása” elleni küzdelmet tartotta, ti. azt szeretné elérni, hogy a szabályozás úgy változzon, hogy hatályon kívüli helyezésre csak súlyos eljárási hiba esetén kerülhessen sor.⁹²

Azt pedig szó nélkül hagyta az OBT és az OBH elnöke, amikor az egyik, a politikai jobboldal által jelölt alkotmánybíró párhuzamos indokolásában vádolta súlyos politikai elfogultsággal a magyar bírák egy részét.⁹³ A hazai politikai kontextusban nehéz másként értelmezni ezt a „semlegességet”, mint úgy, hogy a bírói vezetés nem kíván keményebben konfrontálódni a kormánnyal. Háttér információk nélkül nehéz állást foglalni abban, hogy mindez a bírói kar érdekében, taktikai okokból, vagy a kormányzat iránti elkötelezettség miatt történik. Mindemellett, azt is ki kell hangsúlyozni, hogy a bírósági vezetők hozzáállása nem vonja maga után a bírói gyakorlat lojalitását: a mai napig születnek olyan bírói döntések, amelyek nem kedveznek a kormánypárti érdekeknek. Azt, hogy ez utóvédharc, vagy pozitív jel a jövőre nézve, csak hosszú évek múlva lehet objektívebben megítélni.

⁹¹ A Cozma-gyilkosság ügyében Navracsics Tibor, igazságügyért is felelős miniszter kifogásolta a „túlzottan enyhe” büntető ítélezési gyakorlatot (ataszjelenti.blog.hu/2012/05/17/navracsics_tibor levelet_megirta), vagy gondolhatunk Rogán Antal elhíresült Facebook-posztjára Eva Rezesova házi őrizetének ügyében (hvg.hu/itthon/20131203_Rogan_vizsgalatot_ker_Rezesova_luxus_hazi), de szintén tőle azt is megtudhattuk, hogy a „Kúria a bankok oldalára állt” a devizahitelek ügyében (hvg.hu/gazdasag/20131216_Rogan_a_Kuria_a_bankok_oldalara_allt). A Fővárosi Törvényszéknek azt a döntését, amelyben helyt adott az energiaszolgáltatók keresetének, maga a miniszterelnök nevezte „botrányosnak” (www.portfolio.hu/vallalatok/energia/orban_nyilt_haduzenetet_intezett_az_energiacegekhez_2.180953.html). Legújabbban Gulyás Gergely fideszes képviselő nyilatkozta a Biszku-per kapcsán: „Az igazságszolgáltatásból nemcsak a szándék, a hozzáértés is hiányzik az erkölcsi rend helyreállításához.” Lásd magyarhirlap.hu/cikk/27155/Biszkunak_jogilag_is_felelnie_kellene_a_tetteiert.

⁹² Lásd hvg.hu/itthon/20150623_Hando_Tundenek_elege lett_a_birakat_ert_t. A kézirat lezárását követően indított újabb támadást egy kormánypárti képviselő a bíróságok ellen. Az ún. Hagyó-ügyben és a vörösiszap-katasztrófa ügyében hozott, szerinte az emberek többségét felháborító ítéletek miatt érvényt kell szerezni az elszámoltathatóság követelményének. Hozzátette, hogy a Fidesz tiszteletben tartja „a bírói függetlenség liberális [!] követelményét”. Lásd 444.hu/2016/01/31/nemeth-szilard-elszamoltatna-a-birosagokat. A nyilatkozat követeléseit másnap a Kúria elnöke kemény hangú közleményben utasította vissza. Lásd kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-elnokenek-kozlemenye. Az OBH elnöke egy nappal később reagált egy közleményben, amelyben a bírósági vezetők felelősségére is utalást találunk: „Amíg a bírókat nem befolyásolhatják a különféle vélemények, addig a bíróságoknak, a bíróságok vezetőinek nagyon is oda kell figyelniük ezekre a hangokra.” Lásd birosag.hu/media/aktualis/fuggetlenség-es-felelosseg.

⁹³ Erről részletesen lásd BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „A bírák és a politika”, szuveren.hu/jog/a-birak-es-a-politika.

5. ÖSSZEGRZÉS

A fejezetben áttekintettük a magyar bíróságok hatékonyságát és ítélkezési színvonalát jelző, rendelkezésünkre álló indikátorokat, ezeket értékeltük és megkíséreltük feltárni azokat a strukturális és személyi faktorokat, melyek az eredmények mögött állnak. A hatékonyságot illetően elmondható, hogy ezt tekintve a magyar bírói rendszer az Európai Unió országai között előkelő helyen áll. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a hatékonyságot jelző mutatók összefüggnek a peres ügyeknek az elmúlt években bekövetkező szignifikáns csökkenésével is, melyek mögött az eljárási jogszabályok változása húzódik meg. A perek gyorsítására irányuló törekvés egyik veszélye, hogy ez öncéllá válhat, és így sérül a tisztességes eljárás követelménye, illetve csökken az állampolgárok jogérvényesítési lehetősége. Az e részben megfogalmazott javaslatunk az volt, hogy – az állampolgári percepciónak és az összehasonlíthatóság követelményének megfelelően – a perek hosszát érintően egy külön mutató legyen az érdemi befejezéssel záruló ügyek elintézési időtartama.

A fejezet második részében a rendelkezésünkre álló eszközökkel az ítélkezés színvonalára nézve vontunk le következtetéseket. Egyrészt az OBH által közzétett, jelentős területi eltéréseket mutató fellebbezési arányokra igyekeztünk magyarázatot találni. Azonban ahhoz, hogy ezen a téren tartható megállapításokat tegyünk, sokkal részletesebb adatokra és azok időbeli változásainak kutathatóvá válására volna szükségünk. Elemeztük a bírák értékelésének rendszerét is, amellyel kapcsolatban ajánlottuk a kollegiális elfogultságot csökkentő részbeni anonim bírálat bevezetését.

Ezek után az ítélkezési színvonallal összefüggésbe hozható fontosabb, de a hazai jogszociológia által alig kutatott demográfiai és gazdasági adatok tükrében vizsgáltuk a bírói kar összetételét, illetve társadalmi helyzetét és felhívtuk a figyelmet néhány, ezekből az adatokból kiolvasható összefüggésre (életkori és nemi sajátosságok szerepe az ítélkezésben, korrupciós kockázat).

Végül, a bírói gyakorlatot is érintő, az elmúlt években lezajlott strukturális változásokat tekintettük át a bíróvá válás, az előmeneteli rendszer és a bíróság vezetése, illetve igazgatása tekintetében. Következtetésünk az lett, hogy az intézményes szerkezetben több ponton történtek az ítélkezés színvonalára is jótékonyan ható változások (például az alkalmasság objektív feltételeinek meghatározása), de a változtatások több esetben kockázati tényezőket generáltak (a bírói öngazgatás kiüresedése, a politikai befolyás lehetősége, konformitási kényszer megjelenése).

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2010–2015*

Az Alkotmánybíróság közjogi pozíciója, az Alkotmánybíróság szervezete, hatásköre és eljárása, a magyar alkotmánybíráskodás intenzitása és a fogalomrendszere is jelentősen megváltozott az elmúlt években. Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági törvény a működés új, alapvetően szűkített kereteit szabta meg. A változások a kormányzó többség számára politikailag releváns jogalkotási kérdésektől távolra terelt új alkotmánybíráskodás megteremtését célozzák. A központi közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatának lehetősége szinte teljesen megszűnt, az utólagos absztrakt normakontrollra irányuló eljárások száma minimálisra csökkent, így a normakontroll eljárások a bírósági jogalkalmazással összefüggésben felmerülő alkotmányossági problémákra koncentrálnak. A normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panaszos eljárások mellett megjelenő új, kizárólag a bírói döntés alkotmányosságának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz a sok indítványnak köszönhetően vezető alkotmánybírósági hatáskörre vált a vizsgált időszakban. Ehhez igazodóan az alkotmánybíráskodás fókusza megváltozott Magyarországon, eredményei pedig igazodnak ahhoz a szűk terephez, amelyet az indítványozásra, befogadásra és érdemi elbírálásra vonatkozó szigorú szabályozás kijelöl. A tanulmány az Alkotmánybíróság új összetételére, szervezetére és működésére, illetve az alkotmánybíráskodás átalakulására vonatkozó – a joganyag elemzéséből és szakirodalmi feldolgozásokból származó – ismereteket összegzi, így értékeli az alkotmányos intézmény közjogi pozícióját 2015-ben.

A rendszerváltó *Alkotmány*¹ kommentárjának 2009-es megjelenésekor a szerzők a szakirodalmi elemzéseket összefoglaló, áttekintő igénnyel vázolták fel, hogy közel húsz éves működés² során milyen szerepet töltött be az Alkotmánybíróság az alkotmányos intézmények rendszerében. Egy jelentős intézményt mutattak be, amely az érvényes kritikák mellett is alkalmas volt arra Magyarországon, hogy megfelelő biztosíték lehessen egy autokrata rezsím kialakulásával vagy feléledésével szembeni küzdelem-

* Őszinte köszönet illeti Bitskey Botondot, Bodnár Esztert, Bragyova Andrást, Fröhlich Johannát, Jakab Andrást, Lévay Miklóst és Varsányi Benedeket az értékes észrevételeikért. A fennmaradó hibák, tévedések és hiányok a szerzőt terhelik.

¹ A *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.*, amelyet legelőször és alapvetően az 1989. évi XXXI. tv. módosított az alkotmányos demokrácia kívánalmainak megfelelően.

² A rendszerváltást követően az AB 1990. január elsején kezdte meg működését.

ben.³ A történelem úgy alakult, hogy a rendszerváltó államok a régióban stabilizálni tudták az új berendezkedésüket az 1990 utáni két évtizedben. Magyarországon voltak kísérletek arra, hogy a demokrácia, az alkotmányosság vagy az alapjogvédelem egyes fundamentális kérdéseit alkotmányozó többség döntse el, de az erőfeszítések legtöbbször eredménytelenek maradtak.⁴ Az Alkotmánybíróság viszont pótolta a hiányt, konkrét döntésekkel és elvi tételek megfogalmazásával határozta meg Magyarország új alkotmányos rendszerének tartalmi elemeit. Gyakorlata az alkotmányozás, a jogalkotás és a bíraskodás ismertetőjegyeit egyaránt magán hordozta. Így volt ez főképp működésének első kilenc évében.⁵ A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság működése után, Németh János, Holló András, Bihari Mihály vagy Paczolay Péter elnöksége alatt az ítélkezési gyakorlat már építeni tudott a korábbi döntésekre, még akkor is, ha azoktól el kívánt térni, és egyúttal élvezte a szerepfelfogásból és e szerep általános elismeréséből fakadó legitimációs előnyöket.

Aktivizmussal, politikai és személyes értékválasztások határozatba foglalásával, önkényes bíraskodással vagy éppen jogi dogmatikai következetlenséggel sokszor támadták a testületet, különösen az első kilenc éves gyakorlatára vonatkozóan fogalmazódtak meg az általános elismerés mellett alapvető és megalapozott kritikák is.⁶ Az Alkotmánybíróság döntéseit legtöbbször elfogadták azonban az alkotmányos intézmények,⁷ és a mindenkori testület széles társadalmi körben is támogatást élvezett.⁸ A jogfejlesztés terén pedig a következetlenségek mellett is vitathatatlanul kijelölt egy szemléletet, amely nagyvonalakban a liberális (alkotmányos) demokrácia *mainstream* nyugat-európai és amerikai trendjeihez vonzódott, ebbe az értelmezési keretbe illeszkedett.

Az új Alkotmánybíróságot⁹ tekintve a 2011-es alkotmányozás idején néhány fontos változás már adott volt, az alkotmányozó többség meghatározta az intézmény

³ VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNENVEND Pál – JAKAB András: „Az Alkotmánybíróság” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 1099–1172.

⁴ Ennek bizonyítékai pl. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1995); SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1995).

⁵ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* (Budapest: Osiris 2001) 223–250.

⁶ Pl. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1994) 93–124; SAJÓ András: „A »láthatatlan Alkotmány« apróbetűi. A magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja” *Állam- és Jogtudomány* 1993/1-2. 37–96; Kis János: „Alkotmánybíráskodás a mérlegen” in Kis János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány* (Budapest: Indok 2000) 119–163. Az átfogó és összegző kritikai elemzést 2010-ig lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010” in DELI Gergely – SZOBOSZLAY-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas 2013) 505; HOLLÓ András: *Az alkotmányjognak asztalánál* (Budapest: HVG-ORAC 2015). kül. 155–192.

⁷ 2010 előtt is voltak természetesen konfliktusok a törvényhozás és az AB között, a megsemmisített „Zétényi-Takács törvény” egyes alkotmányellenesnek mondott elemei észrevétlenül újabb jogalkotási termék részeként jelentek meg, vagy az OGY honlapján olvashattuk a számos alkotmányellenes mulasztást, amelyeket a törvényhozónak határidőre nem vagy egyáltalán nem sikerült teljesítenie.

⁸ 2010-ben az intézmények iránti bizalmat mérő felmérésben az ÁNTSZ után az AB a második helyen végez. Lásd www.median.hu/object.9521ea4b-830b-470e-ad59-ffe591bc6ac3.ivy. A közvélemény-kutatásokban az AB-nak 2014-ben már inkább átlagos pozíciója rajzolódik ki. Pl. SZABÓ I. László: „Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején” *Nemzet és Biztonság* 2014/3. 133–139.

⁹ Új Alkotmánybíróság avagy az Alkotmánybíróság új korszaka. A bemutatandó számos hatásköri és szemlélyi változásra tekintettel az új Alkotmánybíróság kifejezést a továbbiakban azért használom, hogy érzékeltessem az alkotmányos intézmény szerepének *de jure* és *de facto* alapvető változását.

újrapozicionálásának irányát.¹⁰ Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás több lépésben jött létre, amelyekből az elsők már 2010-re tehetők. A parlament nem sokkal az alakuló ülését követően elfogadta az „Alkotmány 2010. július 5-i módosítását”, amely az *Alkotmány* 32/A.§ (4) bekezdésének módosításával megszüntette a paritásos bizottsági jelölést, helyette az alkotmánybírókat a képviselőcsoportok közötti létszámarányokra építő bizottság jelöli.¹¹

Az alkotmánymódosító többséggel rendelkező parlamenti többség 2010-ben azt is eldöntötte, hogy hatáskör-korlátozással csökkenti az Alkotmánybíróság befolyását. Az alkotmánymódosítás azt a célt szolgálta, hogy a kormányzás szempontjából alapvető fontosságú központi pénzügyi tárgyú törvények tartalmát az Alkotmánybíróság ne vizsgálja.¹² (A megszorító szabályozás az *Alaptörvény* 37. cikk (4) és (5) bekezdésében tovább él,¹³ és egy-két markáns kivétellel¹⁴ az AB az ilyen irányú indítványokat a hatáskör hiányára vonatkozó indokolással vissza is utasította.¹⁵)

Az Országgyűlés 2011. június 6. napján elfogadta a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv.-nek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. tv.-t*, amelyet a Magyar Közlönyben 2011. június 14-én hirdettek ki. Ennek 5. §-a szerint az „Országgyűlés [...] 2011. július 31-ig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ”. Korábban a testület maga választott tagjai közül elnököt három évre, az új szabályozás szerint

¹⁰ A politikai pozícióról és az átalakítás mögötti politikai megfontolásokról lásd PÓCZA Kálmán: „Az Alkotmánybíróság” in KÖRÖSSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2014) 161–184.

¹¹ A bizottsági jelölési eljárás szabályairól és jelentőségéről részletesebben lásd ERDŐS Csaba: „Az alkotmánybíróság kontrollmechanizmusainak változásai” in KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok* (Győr: Széchenyi István Egyetem ÁJK Doktori Iskola 2013) 137–141.

¹² A *Magyar Közlöny* 2010. évi 177. számában hirdették ki az *Alkotmánymódosításról szóló 2010. évi CXIX. tv.-t*. A megszorítás részletes elemzését lásd BÁNKUTI Miklós [et al.]: „Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről” *Fundamentum* 2012/1. 5–34; TILK Péter: „Gondolatok az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségeinek szűkítéséről” in TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaios Logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2012) 145–153; TORDAI Csaba: „Az első év tapasztalatairól” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/2. 131–133; TÓTH Gábor Attila: „Mi van, és mi legyen a magyar alkotmányjogban?” *Közjogi Szemle* 2011/2. 2–3.

¹³ „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.” E korlát – a 37. cikk (4) bek.-ében foglalt feltétel bekövetkezéséig, azaz addig, amíg az államadósság a GDP összegének fele alá csökken – fennáll. Ez a feltétel pedig a pénzügyi-gazdasági elemzések alapján a közeljövőben aligha következik be.

¹⁴ A 98%-os adó alkotmányellenességéről szóló 184/2010 (X. 28.) AB hat., ABH 2010, 900–946. és 37/2011. (V. 10.) AB hat., ABH 2011, 225–258.

¹⁵ Ágazati különadók vizsgálatáról és a hatáskör-korlátozásról lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az Alkotmányon” *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12.

viszont az Országgyűlés kétharmados többsége választja az elnököt is az alkotmánybírók közül, mi több, az elnök megbízatása a mandátuma lejártáig tart.¹⁶ Az elnök pozíciója hagyományosan is erős, hiszen például szavazategyenlőség esetén az elnöki szavazat dönt, és az elnök szignálja ki az ügyeket, döntve arról, hogy mely ügynek ki lesz az előadója. Az előadó bírónak különösen nagy befolyása van arra, hogy a határozat hogyan alakul, milyen tartalommal nyeri el végső formáját. Az elnök sok feladata közül ki kell emelni továbbá, hogy ő határozza meg a napirendet, tehát ő dönt arról, hogy mely ügyet mikor tárgyal a testület. Ennek szintén stratégiai jelentősége van.¹⁷

Az *Alaptörvény* hatálybalépésével 11-ről 15 főre emelkedett az alkotmánybírák száma, így az alkotmánybíró-jelölési eljárás módosításának is köszönhetően a kétharmados parlamenti többség¹⁸ választottjaival bővült a testület. Az alkotmánybírák mandátuma ezzel egyidejűleg kilencről tizenkét évre emelkedett, és megszűnt az újraválasztás lehetősége.¹⁹

Az alkotmányozó többség által megválasztott alkotmánybírók pozíciójának megerősítésére az tett pontot, hogy az alkotmánybírósról szóló, az *Alaptörvény* előírása szerint sarkalatos *2011. évi CVI. tv. (Abtv.)* módosítása folytán kikerült a szövegből, hogy az alkotmánybíró mandátuma a 70. életéve betöltésével megszűnik.²⁰ Ebből következően például a 68 évesen megválasztott alkotmánybíró mandátuma 80 éves korában jár le. 2015 decemberében a testület 15 tagjából 12 alkotmánybíró már a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormányzó pártkoalíció választott, a három „régí”, paritásos bizottsági jelölést követően választott bíró, közöttük az elnök mandátuma pedig 2016 első félévében lejár.

A 2010–2011-es rapid alkotmányozást követően az *Alaptörvény* komplex és bizonyos tekintetben rendhagyó megoldásokat választott, amelyeket az *Alaptörvény* negyedik módosítása, illetve az Abtv. pillanatnyi kormányzati kihívásokra született gyors módosításai²¹ tovább formáltak az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség akarata szerint.²²

¹⁶ Az *Alaptörvény* negyedik módosításával beiktatott szövegrész szerint: „Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

¹⁷ Az AB elnökének hatásköreit lásd Abtv. 17. § (1) bek.

¹⁸ A Fidesz-KDNP pártkoalíció 2010-ben és 2014-ben is megszerezte az OGY-ben az abszolút kétharmados többséget, ezzel – értelmezésük szerint – az *Alkotmány* alapján alkotmányozó hatalomként léphetek fel. Az *Alaptörvény* S) cikk (2) bek.-e szerint pedig az *Alaptörvény* módosításához szintén elegendő az országgyűlési képviselők kétharmados többségének egyetértése.

¹⁹ A jogalkotó az új Abtv. 15. § (3) bek.-ében arról is rendelkezett, hogy a mandátumát töltő bíró 12 éves megbízatása meghosszabbodik, ha kellő időben nem sikerült az új bírót megválasztani. Ám ez a rendelkezés az *Alaptörvény* 24. cikk (8) bek. ellentétes szabályozása miatt a *2013. évi CCVII. tv. 42. § (3) bek.*-ével hatályát veszítette.

²⁰ A szabályt hatályon kívül helyezte a *2013. évi CCVII. tv. 42. § (1) bek.*-e, amely 2013. 12. 11-től lépett hatályba.

²¹ 2014 végéig 55 ponton összesen 6 tv. módosította az Abtv.-t, a *2011. évi CCI. tv.*, *2013. évi CXXXI. tv.*, a *2013. évi CXXXIII. tv.*, *2013. évi CCVII. tv.*, a *2013. évi CCXXIII. tv.*, a *2013. évi CCXXXVIII. tv.*

²² Az átalakítás egyes lépcsőinek részletes elemzését lásd legújabbban NASZLADI Georgina – TILK Péter: „Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után” in GÁRDOS-Orosz Fruzsina – SZENTE

Dolgozatom első címében összefoglalom a szabályozási környezet alapvető változásait, és megmagyarázom azok irányát. A második címben végigveszem egyesével, hogy az Alkotmánybíróság a rá ruházott legfontosabb hatásköreit milyen eredménnyel tudja ellátni. Az utolsó címben pedig azt vizsgálom, hogy a testületnek az elvégzett munka, az alkotmánybíráskodás során milyen alapvető értelmezési kérdésekre kellett az *Alaptörvény* új szabályai alapján megfelelnie. A konklúziót előrebocsátom: a megfigyeléseim szerint az Alkotmánybíróság közjogi pozíciója, az Alkotmánybíróság hatáskörei és eljárása, a magyar alkotmánybíráskodás intenzitása és a fogalomrendszere is jelentősen megváltozott az elmúlt években.²³ Az *Alaptörvény* és az alkotmánybírói törvény (Abtv.) a működés új, jelentősen szűkített kereteit szabta meg,²⁴ az Alkotmánybíróság feladata pedig az, hogy ezen a játéktéren kiérlelt, és a közös európai alkotmányos hagyományokkal is összhangban álló, átgondolt jogi megoldásokat dolgozzon ki.

1. AZ ÁTALAKÍTÁSRÓL

Magyarországon a közjogi és a magánjogi rend formálásában – akár kritizálható módon – nagy szerepet vállalt az Alkotmánybíróság az 1990 utáni időszakban, különösképpen a rendszerváltást követő években. Teljes reformra az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség talán éppen ezért nem vállalkozott. Megmaradt az Alkotmánybíróság mint alkotmányos intézmény,²⁵ megcsorbítva bár, de maradt jelentős hatásköre, és maradt az elképzelés, amely szerint az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót az *Alaptörvény* tartalmáról, kivéve a központi közpénzügyi tárgyú kérdéseket. Az Alkotmánybíróság továbbra is mindenkire kötelező hatállyal értelmezi az *Alaptörvény* által biztosított védelmi és jogosultsági kört, az államszervezeti rend alapjait. A szervezetileg különálló Alkotmánybíróság jogszabályt semmisíthet meg. A kétharmados alkotmányozó többség mellett azonban sem maga az alkotmányozó többség, sem az újonnan megválasztott alkotmánybírák nem hihettek abban, hogy valóban ők volnának az *Alaptörvény* autonóm értelmezői, hiszen 2010–2013-ban az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség nagyon sokszor felülbírálta az Alkotmánybíróság döntését.²⁶ Bár más államokban is jellemezte feszült viszony a kor-

Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 41–74.

²³ Ezzel összhangban KUKORELLI István: „Alkotmánybíróság” in SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet* (Győr: Universitas 2014) 91–95.

²⁴ A 2010 októberében benyújtott alkotmánymódosító javaslat indokolása egyértelműen meghatározta a jogalkotó elképzelését: álláspontja szerint az AB normakontrollra vonatkozó széles körű jogosítványai a rendszerváltás időszakában ugyan indokoltak voltak, a „jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles köre mára indokolatlanná vált”. T/1445. sz. törvényjavaslat indokolása.

²⁵ Tóth Gábor Attila: „Folytatja-e az Alkotmánybíróság?” in Tóth Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcolatok* (Budapest: Élet és Irodalom 2011) 26.

²⁶ A 2012 előtti alkotmánymódosítások elemzését lásd pl. STUMPF István: „Rule of Law, Division of Powers, Constitutionalism” *Acta Juridica Hungarica* 2014/4. 311–314. Az eredményt „korlátozott alkotmánybíráskodásnak” nevezi Chronowski Nóra. CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8. 4.

mányzati többség és az alkotmánybíróság kapcsolatát,²⁷ a magyar helyzet azért speciális, mert az Alkotmánybíróság nemcsak az „etalon” meghatározására bizonyult alkalmasnak a vonatkozó jogi érvelés alapjainak meghatározásával 2010 előtt, hanem már általános és stabil legitimitációval bírt. (A hatalommegosztás alkotmányos elvének tiszteletben tartása mellett az együttműködés egyedül a bírói hatalmi ággal nem valósult meg a kívánatos mértékben. Több kutatás mutatta, hogy a bírói ítélkezési gyakorlatban ritkán jelentek meg az alkotmánybírósági határozatok, vagy az ezekben kifejtettek.²⁸)

A teljes hatásköri átalakítás részletei az alkotmányozás során bontakoztak ki. Az *Alaptörvény 24. cikkének értelmében* az Alkotmánybíróság az *Alaptörvény* védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság az *Alaptörvénnyel* való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az *Alaptörvénnyel* való összhangját. Alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak és a bírói döntésnek az *Alaptörvénnyel* való összhangját. A kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztos a kezdeményezésére az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályoknak az *Alaptörvénnyel* való összhangját. Emellett az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, illetve az eljárási szabályok betartását illetően az *Alaptörvény* és annak módosítása alkotmányosságát. Az *Alaptörvény* maga engedi meg, hogy az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakoroljon.

Az Alkotmánybíróságnak az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. sarkalatos tv. 13. § (5) (6) bekezdése* szerint az utólagos absztrakt normakontroll eljáráson, az utólagos konkrét normakontroll eljárásokon, az előzetes normakontroll eljáráson és az alkotmányjogi panaszos eljáráson kívül hatásköre van az *Alaptörvény* absztrakt értelmezésére, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének előzetes és utólagos vizsgálatára, önkormányzati rendelet, közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat utólagos alkotmányossági vizsgálatára, állami szervek között hatásköri összeütközés vizsgálatára, a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztására, a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő véleményadásra, az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára, az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára, illetve véleményadásra, ha az önkormányzati képviselőtestület alkotmányellenesen működik.²⁹

2012-t megelőzően nagyobb ügyterhet jelentett az Alkotmánybíróság számára az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálata, illetve az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének a vizsgálata. A jogalkotó ezért ezeket a köz-

²⁷ Példaként általában a német alkotmánybíróság politikai elfogadásának kezdeti nehézségeit szokták emlegetni, PóCZA Kálmán: „Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötté” *Külliügy Szemle* 2014/1. 111–131.

²⁸ Összefoglalóan és a vonatkozó alapkutatásokat áttekintve: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest – Pécs: Dialog Campus 2011) 87–110.

²⁹ 35. § (5) bek.

igazgatási bíráskodási jellegű döntéseket átcsoportosította a Kúria önkormányzati tanácsához, amelyet részben kifejezetten erre a célra hozott létre. A további elemzés során a területi korlátok miatt nem térek ki a sarkalatos törvényben meghatározott egyéb hatáskörökre, beleértve az absztrakt alkotmányértelmezést, illetve nem térek ki a nemzetközi szerződésbe ütközés előzetes és utólagos vizsgálatára sem, mert ezek az eljárások elenyésző számuk miatt nem járulnak hozzá jelentős mértékben a hazai alkotmánybíráskodás jellegének, karakterének meghatározásához.³⁰ Annyit érdemes itt rögzíteni azonban, hogy európai összehasonlításban az Alkotmánybíróság feladat-és hatásköre rendkívül komplexnek mondható.³¹

Az új hatásköri szabályok mellett teljesen megváltozott az ügyek összetétele. Megszűnt a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll (*actio popularis*), amely korábban az ügyek oroszlánrészét tette ki. Az absztrakt normakontrollra vonatkozó eljárások esetében az indítványozói kör tehát radikálisan szűkült. Emellett új, a bírói döntések felülvizsgálatára is alkalmas alkotmányjogi panasz-csomag áll ma már az alaptörvénybe foglalt jogukban sérelmet szenvedett személyek rendelkezésére akkor is, ha a bírósági döntés alapjául fekvő normát kívánják megtámadni. Ha pedig a norma alkotmányossági felülvizsgálatára azért van szükség, mert a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be alapjogsérelem, szintén az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével számolhat a sérelmet szenvedett személy.³²

1. táblázat. A hatáskörök változása 2009–2014

<i>Hatáskörök</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beérkezett ügyek száma	1452	1994	1825	1100	714	952
Szignálva előadó bíróra	757	1284	983	445*	264	390
Alkotmányellenesség absztrakt utólagos vizsgálata	466	1058	918	25	13	3
Ebből bírói kezdeményezés	98	440	556	65	49	54
Ebből ombudsmani kezdeményezés	9	5	13	23	13	2
Ebből <i>actio popularis</i>	359	613	349			
Alkotmányjogi panasz [Abtv. 26. § (1) bek., régi Abtv. 48. §-a szerint]	51	144	91	80	36	30
Alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bek. szerint				353	38	42
Alkotmányjogi panasz Abtv. 27. § szerint				295	125	161

Forrás: www.mkab.hu/statisztika, a 2012 előtti adatokról Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtitkára adott tájékoztatást

A táblázat – a 2011-es bírói kezdeményezések kivételével, amelyek a parkolási ügyekben keletkezett nagyszámú indítványokat is mutatják – nem tartalmazza azokat a tömegesen (több száz, esetenként több ezer) benyújtott indítványokat, amelyeket lényegében azonos szöveggel nyújtottak be.

* A szám a korábbi utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítványok közül alkotmányjogi panaszként fenntartott 353 ügyet is tartalmazza.

³⁰ Lásd *www.mkab.hu/statisztika*.

³¹ BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 42015) 204–211.

³² A régi és az új hatáskörök részletszabályait és tapasztalatait a következő részben tárgyalom.

Bár a 2012 előtti és a 2012 utáni számok összehasonlítása a nyilvántartási rendszer változása, a rendelkezésre álló adatok eltérő köre, illetve a 2012 utáni adatokra vonatkozó adattisztítás, az egyes konkrét ügyekben azonos vagy majdnem azonos tartalommal, tömegesen érkezett indítványok miatt is nehéz és pontatlan, az mindenestre megállapítható, hogy az alkotmányos intézmények és az Alkotmánybíróság közötti interakció szabályait az új szabályozás egyértelműen módosította. Míg korábban a kapcsolat inkább a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, tehát a jogalkotó és az Alkotmánybíróság között volt intenzívnek mondható, a hatályos szabályozás szerint inkább a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata mélyül folyamatosan.³³

Az átalakítás eredményeképpen 2015-re a normakontroll túlnyomórészt a bírói kezdeményezések terepén zajlik, néhány esetben az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti (2012 előtt is ismert), illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint (bírói eljárás lehetőségének hiányában is kezdeményezhető) alkotmányjogi panasz generálja az érdemi normakontroll eljárást.³⁴ Az ügyek számszerű többségét azonban az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz teszi ki, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a rendes bíróság eljárását és végső soron döntését vizsgálja. Jogkövetkezményként a kizárólagos megsemmisítés és alkalmazási tilalom mellett egyre több esetben olvashatunk alkotmányos követelményt az alkotmánybírói döntés rendelkező részében, amely *erga omnes* hatállyal adja meg a jogszabály alkotmányos értelmezését, célszerűen a bírói gyakorlatot orientálva.

2. táblázat. Az Abtv. 27. §-a szerinti panasz

	2012	2013	2014	2015 szeptember 31-ig
Érdemi határozatok összesen	1	9	17	20
Bírói döntés megsemmisítése	0	3	9	11
Alkotmányos követelmény kimondása	0	4	1	3
Érdemi elutasítás	1	3	8	9

Forrás: www.mkab.hu

A határozatok több esetben a megsemmisítést, az alkotmányos követelmény kimondását vagy az elutasítást stb. egyaránt tartalmazzák, kódolásuk a különböző nyilvántartási rendszerekben eltérő, ezért jelen adatok is csak a tendencia jelzésére alkalmasak.

A jogalkalmazás alkotmányossága szempontjából az Alkotmánybíróság – minden ezzel ellentétes, bár nem kifejezetten erre a jelenségre vonatkozó általános deklaráció³⁵ ellenére – fellebbviteli fórummá vált. Az *Alaptörvénynek* megfelelő bírói eljárás és így az *Alaptörvénynek* megfelelő döntéshozatal az összes rendes bíróság alkotmányos feladata.³⁶ Az Alkotmánybíróság tehát az Abtv. 27. §-a szerinti eljárás

³³ Orbán Endre ezt a folyamatot úgy magyarázza, hogy az AB szerepe megváltozott a hatalommegosztás rendszerében. ORBÁN Endre: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz tapasztalatai” *Forum Acta Juridica et Politica* 2016 (megjelenés alatt).

³⁴ Az új panaszeljárást a következő részben ismertetem.

³⁵ Pl. 3037/2014. (III. 13.) AB hat.

³⁶ Vissy Beatrix: „A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze?” in GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (22. l.) 361.

keretében valami olyat vizsgál, amit a rendes bíróságtól el kell várnunk egy alkotmányos demokráciában. Fellebbviteli fórumként megvizsgálja, hogy az ügyben eljáró bíró az *Alaptörvénynek* megfelelően döntött-e. Természetesen az Alkotmánybíróság határozatának a konkrét ügyön túlmutató, a bírósági gyakorlatot és végső soron a jogalkotást és a jogalkalmazást általában is formáló (objektív jogrendvédelmi) jelentősége fokozott. Az Alkotmánybíróság határozatai egyrészt jogforrástani pozíciójukból fakadóan még egyedi ügyön keresztül is, *erga omnes* hatállyal formálják a jogrendet. Az Alkotmánybíróság sajátos eljárásjoga is igazolja, hogy az Alkotmánybíróság jogalakító funkciója bizonyos szempontból a törvényhozásé és a bíraskodásé között helyezkedik el.

Az már korábban is széles körben elismertté vált, hogy az Alkotmánybíróság úgy mond „negatív jogalkotó”, új hatásköreit figyelembe véve pedig azt is el kell ismerni, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben végső soron a felek kvázi „törvényes bírója”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszos eljárások során a konkrét peres ügyet (a jogvitát) a rendes bírósági fellebbviteli fórumokhoz hasonlóan nem döntheti el, csak kasszációs jogkörrel bír,³⁷ ám a határozatban foglalt indokolás azonban még akkor is meghatározza az alkotmányos értelmezés további irányát, befolyásolva ezzel a jogvita kimenetelét, ha alkotmányos követelmény kimondására nem kerül sor. Tehát bár az alkotmányossági felülvizsgálat köre az egyes ügyekben szűkre szabott,³⁸ az alkotmányjogi panasz lényegéből fakad, hogy annak a konkrét jogvita eldöntésére vonatkozóan érdemi hatása lehet.³⁹

2012 előtt az *actio popularis*, a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll eljárás szabályai alapján mindenki érdekelttség és megelőző bírósági eljárás nélkül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Természetesen – ahogyan az az indítványok szövegéből kitűnik – a legtöbb esetben az egyéni indítványozás mögött korábban is egyéni érdekek, jog- és érdeksérelmek húzódtak, az eljárási rend azonban nem kívánt meg olyan előzetes jogérvényesítést, mint 2012 után. Egyszerű volt közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni. Mivel az *Alaptörvény* az *actio popularis* megszüntetése mellett döntött, 2012. január elsejét követően az alkotmányos rend védelme érdekében fellépő, a konkrét egyedi ügyben közvetlenül nem érintett személy és szervezet csak *amicus curiae* formájában, egy konkrét folyamatban lévő ügghöz kapcsolódóan tudja az Alkotmánybíróság tudomására hozni alkotmányjogi álláspontját, indítványozási joga nincs. Míg 2010-ben az Alkotmánybíróság előtt 545 *actio*

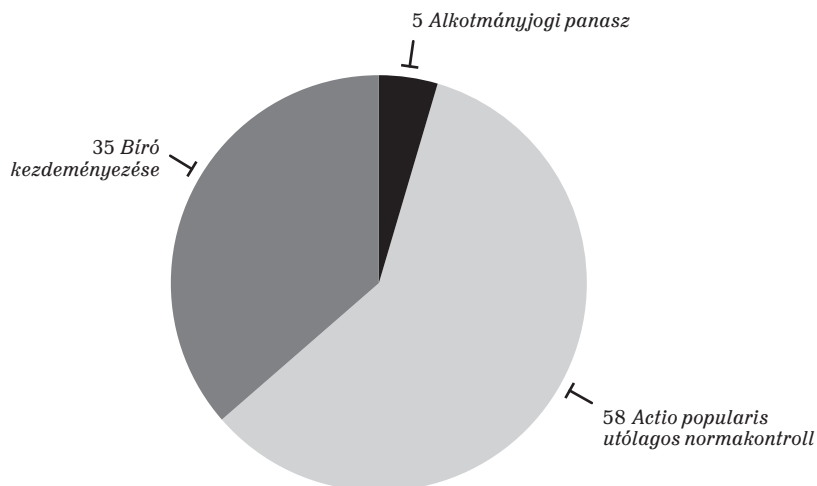
³⁷ Az AB döntése után – ha azt a Kúria vagy a fél szükségtelennek nem itéli – újabb bírósági eljárás következik.

³⁸ Pl. alkotmányjogi panaszban kizárólag *Alaptörvényben* biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni (3252/2012. (IX. 28.) AB végzés); Nem lehet alapvető alkotmányjogi jelentőségű a „kizárólag magánjogi jellegű” jogalkalmazási kérdés (3072/2012. (VII. 26.) AB végzés); Az eseti mérlegelésen alapuló rendes bírósági döntést az AB nem bírálhatja felül: a „bizonyítás eredményének megállapítása során végzett bírói mérlegelés felülvizsgálatát” nem végezheti el (3237/2012. (IX. 28.) AB végzés); „Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének felülvizsgálatára, valamint annak megítélésére sem, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték, más szóval nem bírálhatja felül ismételtan a bírósági eljárás teljes egészét (3359/2012. (XII. 5.) AB végzés).

³⁹ BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János 70. születésnapjára* (Budapest: Rejtjel 2008) 69–77.

popularis indítvány volt folyamatban, 2013-ban az érintett személyek és szervezetek részéről 74 normakontrollra is irányuló alkotmányjogi panasz és 198 a bírósági döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz volt folyamatban. Érdemi döntés 2013-ban alkotmányjogi panaszos ügyben azonban csak 38 volt. Ahogyan az a fenti táblázatokból kitűnik, általában a beadványok száma jelentősen nem csökkent 2012 után, a hatásköri megoszlásuk és a szűrésük azonban változott.

1. ábra. Normakontrollra irányuló indítványok (2011)



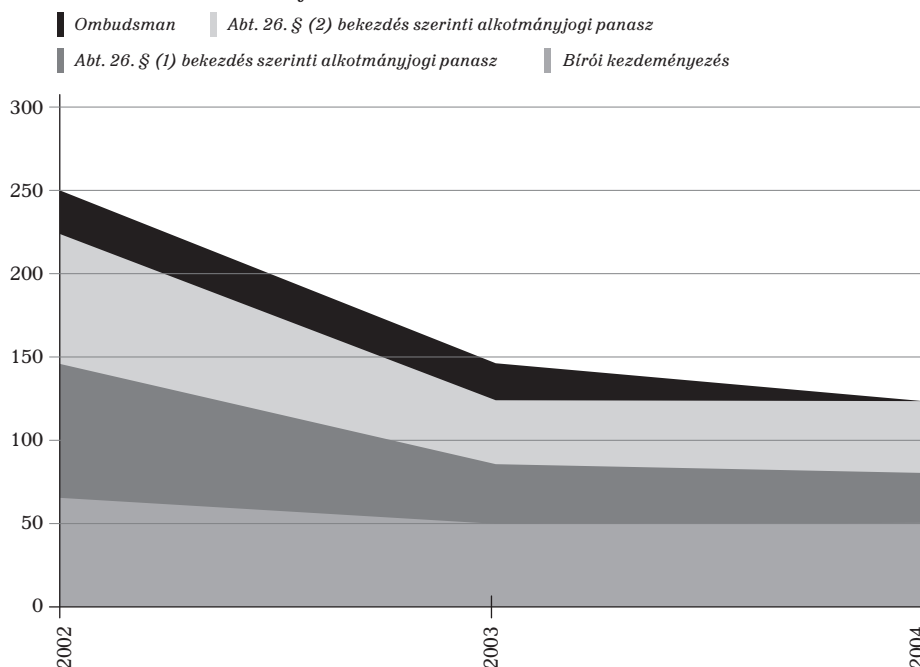
A 2010–2013-as átalakítás lényegéeként tehát megjelölhető, hogy alapvetően változott meg az a rend, amely az alkotmányos intézmények és a személyek Alkotmánybírósággal való együttműködését jellemezte. Ez a változás nem kizárólag az egyéni jogvédelem és az általános, objektív jogvédelem dimenziójában rajzolható fel, hiszen az általános, objektív jogvédelem is megvalósíthatja közvetetten az egyéni jogvédelmet. A változás inkább az, hogy a jogalkotás kontrollja helyett a jogalkalmazás alkotmányossági kontrollja a hangsúlyos a jelenlegi rendszerben. Bár az érdemi befejezések számát tekintve feleannyi az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntésekkel kapcsolatos érdemi döntés, mint a különböző eljárásokban végső soron normakontroll tárgyában született érdemi befejezés,⁴⁰ az egyes határozatok irányát és jelentőségét számba véve aligha vitatható, hogy a normakontroll-eljárásban született érdemi döntések 2015-ben nem jelentenek alapvető korlátokat a jogalkotó számára.^{41 42}

⁴⁰ 2015. szeptember 30-ig 20 érdemi vizsgálat fejeződött be bírói döntés vizsgálata tárgyában, míg 43 érdemi normakontroll-eljárás folyt le, beleértve az alkotmányjogi panasz eljárás során végzett normakontrollt is.

⁴¹ 2015-ben szeptember 30-ig három esetben semmisített meg jogszabályi rendelkezést az AB, és öt esetben mondott ki mulasztást.

⁴² A közérdekekkel való azonosulásról lásd pl. BALÁZS Zoltán: „A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. l.) 75–104.

2. ábra. A normakontroll-eljárás alakulása 2012 után



Az ábrák Bitskey Botond: Az utólagos normakontroll szerepe az új Abtv. hatálybalépése óta (Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról, az ombudsmantól az Alkotmánybírósáig, Workshop, PPKE 2015. április 22.) című előadása alapján készültek.

2012 előtt a magyar alkotmányjogi szakirodalom sokszor hangsúlyozta, hogy fontos volna a német jogból ismert alkotmányjogi panasz bevezetése.⁴³ 2012 után pedig sokszor hangsúlyozza a szakirodalom, hogy fontos volna a jogalkotó és az alkotmánymódosító hatalom tényleges és hatékony alkotmányossági ellenőrzése.⁴⁴ A kétirányú alkotmányvédelem ugyanis nem egymás alternatívája, hanem egymás kiegészítése, mindkettő az önkorlátozó hatalom alkotmányos eszménye érvényesülésének a biztosítéka.

Az új Alkotmánybíróság gondolatának születése pillanatában a testület szerepfelfogását jól mutatta a 2010. október 28-án kiadott nyilatkozat a fent említett, központi költségvetési tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatát érintő, hatáskör-korlátozó alkotmánymódosítás tervéről.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága a demokratikus jogállam egyik fontos intézménye és garanciája, fő feladata az Alkotmány, az alkotmányosság és az állampolgárok alapvető jogainak védelme. [...] A jogszabályok utólagos felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodásnak két fő követelménye van. Az egyik, hogy az alkotmánybí-

⁴³ A vonatkozó szakirodalmat összefoglalja: GÁRDOS–OROSZ (28. l.).

⁴⁴ GÁRDOS–OROSZ–SZENTE (22. l.).

rósági kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, azok szabályozási tárgyára tekintet nélkül, a másik, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse.

A nyilatkozat az alkotmánybíráskodás funkcióinak és feladatainak állandóságát hangsúlyozza. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság 2015-ös attitűdjét inkább a változó körülményekhez alkalmazkodás jellemzi, amelyet jól festenek le Lenkovics Barnabásnak, az Alkotmánybíróság elnökének egy interjúban elhangzott gondolatai:

Az alkotmánybíráskodás sem időtől és tértől független. A körülmények változásával lépést kell tartania. Ugyanazon mércéket, melyeket stabil vagy legalábbis annak vélt körülmények között az Alkotmánybíróság kidolgozott és a jogalkotóval szemben alkalmazott, a jelentősen megváltozott történelmi körülmények között változatlanul alkalmazni nem lehet. Ez bizonyos mércék dogmává merevedését eredményezné, a törvényhozás, a kormányzás, sőt a jogállam működését bénítaná meg, ami lehetetlenné tenné a válság kezelését. Ezzel magyarázható az alapvető jogok tartalmának és feltételrendszerének átalakítása az Alaptörvényben, mint ahogy az Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős átalakítása, az egyéni alapjogvédelem irányába való áttérése is.⁴⁵

2. AZ EGYES HATÁSKÖRÖK TAPASZTALATAI

Az Alkotmánybíróság eljárása alapvetően indítványhoz kötött.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság a korábbi szabályozás alapján is csak nagyon szűk körben járhatott el hivatalból, a szoros összefüggés tanát maga alakította ki annak meghatározására, hogy mely esetben térhet át az indítványban nem jelölt jogszabályi rendelkezés vizsgálatára. Az indítványhoz kötöttség elemeinek részletes hangsúlyozásával az *Alaptörvény* 2013. március 25-én elfogadott negyedik módosítása mégis szűkítette az Alkotmánybíróság mozgásterét. A szabály kifejezetten kimondta: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.” Ezentúl tehát az Alkotmánybíróság nemcsak a saját gyakorlathoz kötött e kérdésben, amely nyilvánvalóan nagyobb diszkréciót biztosít a testület számára, hanem konkrét jogszabályi kötöttség vonatkozik az eljárására. Az indítványozó szerepe és felelőssége tehát hangsúlyozottabban meghatározó abban, hogy mi lesz alkotmánybírói vizsgálat tárgya Magyarországon. A következőkben tehát nemcsak az alkotmánybírói eljárás érdemi kimenetét fogom bemutatni, hanem igyekszem értékelni a bemeneti oldalt is.

⁴⁵ Interjú Lenkovics Barnabással a *Jogi Fórum* című internetes folyóiratban, www.jogiforum.hu/interju/122. E felfogással ellentétesen lásd SÓLYOM László: „Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni!” *Iustum, Aequum, Salutare* 2010/4. 5–9.

⁴⁶ Kivételként említhető, hogy alkotmányellenes mulasztást mint jogkövetkezmenyt 2012 után csak hivatalból állapíthat meg az AB, azt kezdeményezni nem lehet. Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezheti az AB hivatalból, ennek érdekességeire később a főszövegben kitérek.

Az indítványok, különösen az alkotmányjogi panaszok jelentős része érdemi elbírálásra nem alkalmas. Az Alkotmánybíróság szervezeti és működési rendjét illetően a korábbi gyakorlathoz képest változás, hogy megjelent az egyesbíró intézménye, aki a formai hibában szenvedő indítványokat egyszemélyi döntéssel visszautasíthatja, ha az indítványozó a főtítkárt tájékoztatását nem fogadta el, és az egyesbíró szerint az indítvány nem alkalmas arra, hogy további eljárás alapját képezze.

Az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján az ügyek elbírálásának tipikus fóruma az öttagú tanács lett. Az ügyek túlnyomó részében öttagú tanács végzi az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálatát, így a befogadás visszautasításáról szóló, nem érdemi döntések is e fórumon születnek. Az öttagú tanács csak akkor nem járhat el az 50. § (2) bekezdés szerint, ha a teljes ülés kizárólagos hatáskörébe tartozik az ügy. Az öttagú tanács törvényt nem semmisíthet meg, azonban bírói döntést igen, mulasztást, alkotmányos követelményt is megállapíthat.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság érdemi munkáját tehát a korábinál jóval kevéssé lehet megítélni csupán a teljes ülés döntései alapján. Érdekes következtetésekre vezet ez a tény, hiszen az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát a legtöbb kérdésben korábban a teljes ülés alakította ki. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság általában a jelentős jogkövetkezményeket ma is a teljes ülésen vitatja meg, és teljes ülésen született határozatban mondja ki, de ez a gyakorlat bizonytalan, mivel nagyban függ az ügyteherrel, az elnök és az alkotmánybírák döntésétől az, hogy ez a jövőben tartható-e. Jogszabályi vagy ügyrendi megoldás az öttagú tanácsok közötti ítélezési egység biztosítására nem született még, de a hatályos szabályok szerint az elnök a joggyakorlat egységességének biztosítása érdekében elrendelheti egy ügy teljes ülésen történő tárgyalását, amely jogkör megfelelő alkalmazás mellett alkalmas lehet a probléma kezelésére.

2.1. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ

Az *Alaptörvény* indokolása szerint a Magyarországon teljesen új alkotmánybíróági hatáskörnek tekinthető, Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz „az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg”, mivel a „hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”.

A következőkben azt mutatom be, hogy a legitim jogalkotói cél megvalósítása milyen nehézségekkel találkozott a 2012–2015 közötti időszakban,⁴⁸ illetve az új hatáskör hogyan viszonyul az alkotmányjogi panasz másik két, régi-új típusához.

⁴⁷ A főtítkári eljárás, az egyesbírói eljárás és az öttagú tanácsok eljárásának a szabályait az ügyteher jelentős részét kitevő alkotmányjogi panaszos eljárások vonatkozásában lásd BIRSKÉY Botond – FRÖHLICH Johanna – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – RAJOS Krisztina: „Az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai” in BIRSKÉY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 59–216.

⁴⁸ A tanulmány alkotmányjogi panaszra vonatkozó megállapításait nagymértékben, sok helyen szövegazonos módon alapozom korábbi, Fröhlich Johannával közösen folytatott kutatásaimra, amelyet a

Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdésének *c)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az *Alaptörvény*vel való összhangját. Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az *Alaptörvény*vel való összhangját is felülvizsgálja. Az *Alaptörvény*ben foglalt szabályokat lebontva az alkotmánybírárságról szóló törvény az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint:

[...] az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ez a fajta alkotmányjogi panasz már 2012 előtt is élő jogintézménye volt a magyar jognak. 2011-ben összesen 51 ilyen ügy volt folyamatban.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az előző esettől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozót ért jogsérelem, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ezt a panasztípust a szakirodalom gyakran ún. közvetlen alkotmányjogi panaszknak nevezi.

Az Abtv. 27. §-a szerint az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó *Alaptörvény*ben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskört a szakzsargon gyakran „valódi” alkotmányjogi panaszként jelzi.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság lefolytathatja együttesen is az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti eljárást, amennyiben az alapul fekvő alkotmányjogi probléma megítélése szempontjából a bírósági jogalkalmazás és az annak alapjául szolgáló norma alkotmányossága egyaránt kétséges.⁵⁰

BITSKEY–FRÖHLICH–GÁRDOS–OROSZ–RAJOS (47. l.) 102–225. könyvfejezetben, ill. kibővített formában az *Alkotmánybírósági Szemle*ben publikáltam. GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I.: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/4. 74–81; GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II.: Az Abtv. 27. §-a” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 82–89.

⁴⁹ A „valódi” jelzőt a dolgozatban a továbbiakban szakmai szempontok miatt nem használom, bizonyos kontextusban bírói döntések ellen irányuló alkotmányjogi panaszként, ill. az Abtv. 27. §-a szerinti panaszként fogom említeni a jogintézményt.

⁵⁰ A határozott kérelem és az átjárhatóság problémájához lásd 3/2013. (II. 14.) AB hat., Indokolás [20]–[23].

Az új hatáskörök bevezetése vélhetően vigaszdíjként jelent meg az *actio popularis* eltörléséért. Az egyéni jogvédelem fókuszú eljárásokban azonban törvényszerűen magas befogadási, elfogadási (*standing*) követelményeket állapítanak meg az eljárásjogok. Az alkotmányjogi panasztípusok elsődleges célja a jogsérelem orvoslása a bírósági döntés és az alkotmányellenes norma megsemmisítésével. Ezekben az eljárásokban periférikus joghatásként kikerül az alkotmányellenes norma a jogrendszerből, vagy – mint a magyar jogban – a mindenkire kötelező alkotmányos követelmény kimondása jogalakító hatással bír. A bírói döntés megsemmisítése hatással lesz általában is a későbbi bírósági gyakorlatra, ám az egyéni jogorvoslati jelleg miatt, e sajátosságra szabottan lehet megállapítani a befogadási kritériumokat az alkotmánybíró-sági eljárásjogban.⁵¹

Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata új intézmény az Alkotmánybíró-ság eljárásában, az indítvány érdemi tárgyalhatóságának elbírálására irányuló formai és tartalmi vizsgálat. Magyarországon az Abtv. új szabályozásában – hasonlóan a régió német modellt követő alkotmánybíró-sági eljárási szabályaihoz⁵² – az egyenlőségi elvet mindenek fölé helyezve a szabályozás elsősorban és kimondot-tan a szűrés elvét érvényesíti, azaz a befogadási eljárás során az Alkotmánybíró-ság kizárólag az Abtv.-ben megfogalmazott, egyedi ügyre vonatkoztatott formai és tartal-mi kritériumok érvényesülését vizsgálja, egyéb szempontokat elvileg nem mér-legelhet. Mindemellett azonban a válogatás szempontjai felbukkannak az Abtv. 29. §-ában, amely szerint az indítvány befogadásának feltétele az ügy érdemét befo-lyásoló alaptörvény-ellenesség bizonyítása vagy egy alapvető alkotmányjogi jelen-tőségű kérdés konkrét ügyhöz kötődő felmutatása.⁵³ Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéshez hasonló szűrő szereppel ellátott kritériumok más országok-ban is léteznek, így Németországban,⁵⁴ vagy az *amparo* intézményét meghonosí-tó Spanyolországban.⁵⁵

Az Alkotmánybíró-ság több esetben kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz cél-ját általában a jogsérelem orvoslásában látja,⁵⁶ amely az érintettség okán végső

⁵¹ Ezekkel a kérdésekkel is intenzíven foglalkozott a szakirodalom. Lásd pl. Tóth J. Zoltán: „Az egyéni alapjogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben I–II.” *Közjogi Szemle* 2012/3-4; Vissy Beatrix: „Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje?” *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 28–36.

⁵² „A »valódi alkotmányjogi panasz« és elbírálásának főbb jellemzői– nemzetközi kitekintés” *Alkotmánybíró-sági Szemle* 2011/2. 64–74.

⁵³ 28/2015. (IX. 24.) AB hat. a Kúria a férfiak és nők egyenlő nyugdíjkorhatárára vonatkozó népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott végzése alaptörvény-ellenességéről.

⁵⁴ „*Specifisches Verfassungsrecht*” Lásd erről bővebben magyarul ZAKARIÁS Kinga: „A rendes bíróságok határozatainak felülvizsgálata a Német Szövetségi Alkotmánybíró-ság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2010/2. 98–104, kül. 102.

⁵⁵ Spanyolországban az Alkotmánybíró-ságról szóló 2/1979. évi organikus tv. (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; LOTC) vezette be az *amparo* intézményét. A LOTC módosításá-ról szóló 6/2007. organikus tv. rendelkezett, amely többek között a befogadás szabályait is nagyban érintette. Ekkor vezették be az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéshez hasonló többletfeltételt, amely lehetővé tette, hogy csak az alkotmányos jelentőséggel bíró indítványokat fogadja be az alkotmánybí-róság. E kritériumot a 155/2009. STC-ben (alkotmánybíró-sági határozatban) részletesen kibontotta az alkotmánybíró-ság.

⁵⁶ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]; 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [214].

oron megkülönbözteti e hatáskört a korábbi utólagos absztrakt normakontrolltól. Mindezek mellett azonban azt is elismerte, hogy a norma megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasznak van egy objektív, általános alkotmányvédelmi funkciója is, amelynek eredményeképpen a jogkövetkezmények az egyedi ügyön túlmutató jelleggel kerülnek meghatározásra.

Sajátos az ügyészi kezdeményezésre induló panaszeljárás, bár a gyakorlatban még nem volt ilyen indítvány. Míg általában az indítványozó a személyes ügye miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, addig a legfőbb ügyész közérdekvédelmi feladatainak ellátása körében mások alapjogsérelmeinek orvoslása érdekében. E lehetőséggel azonban csak akkor élhet, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazására ügyész részvételével lefolytatott egyedi peres ügyben került sor, és amennyiben a jogosult maga nem képes saját jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.⁵⁷

2.1.1. A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS SORÁN ALKALMAZOTT JOGSZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK UTÓLAGOS VIZSGÁLATA ÉS AZ ÍGY ALAPJOGSÉRELMET OKOZÓ KONKRÉT BÍRÓI DÖNTÉS MEGSEMMISÍTÉSE

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján indult alkotmányjogi panasz eljárásokban az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet egyedi bírósági eljárásban hozott döntést támadhat azon az alapon, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, és így a döntés sértette valamely alapvető jogát. Az érintettség követelményét az Abtv. szövege külön is rögzíti. Az érintettség általában és alapvetően annak megállapítására szorítkozik a gyakorlatban, hogy a panaszos az általa támadott bírói döntésben félként szerepel-e vagy sem.

Az Abtv.-nek a törvény 26–31. §-hoz fűzött indokolása szerint ugyanakkor „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”.⁵⁸ Ez a panasztípus már a rendszerváltás óta a magyar jog része, és látszik, hogy még a befogadási eljárás nélkül sem volt alkalmas arra, hogy nagy volumenben valósítsa meg az alkotmányellenes normák felülvizsgálatát. A befogadási eljárás részeként meghatározott szempontokkal tovább szűkült a sikeresen indítványozók köre. Az egyéni jogsérelem orvosolható, ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabály került alkalmazásra, sőt, az Alkotmánybíróság általános alkalmazási tilalmat is elrendelhet, ám a statisztikai számok itt kiválóan mutatják, hogy ez a mechanizmus kis hatásfokkal működik. 2012-ben 80, 2013-ban 36 darab, 2014-ben 30 darab az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz érkezett be az Alkotmánybírósághoz. 2015-ben ez a szám január és június között 75-re emelkedett.⁵⁹ A 75 ügyből ebben az időszakban 35 volt alkalmas arra,

⁵⁷ Abtv. 26. § (3) bek. Előmozdíthatná az ilyen eljárást, ha a Legfőbb Ügyész körlevélben adna iránymutatást az ügyészi szervezet számára, hogy milyen kritériumok mentén indokolt az ügyészi fellépés.

⁵⁸ Az AB – igaz, az Abtv. 27. §-a szerinti panasz alapján – már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy pl. büntetőügyben a terhelt túl a sértett nyújthat-e be alkotmányjogi panaszt. 1/2015 (I. 16.) AB hat.

⁵⁹ Ez a szám nem tartalmazza a kb. 130, a devizahiteles ügy kapcsán majdnem azonos szöveggel benyújtott alkotmányjogi panaszt. Részben az indítványok számának ilyen jellegű növekedésére hivatkozva

hogy a főtítkári szakon túljusson, és előadó bíróra szignálja az ügyet az elnök. 2015. szeptember 30-ig az érdemi határozattal (tehát elutasítással vagy megsemmisítéssel) befejezett ügyek száma tíz.⁶⁰

2.1.2. A JOGSZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATA, HA AZ ALKALMAZÁS VAGY HATÁLYOSULÁS FOLYTÁN KÖZVETLENÜL KÖVETKEZIK BE AZ ALAPJOGSÉRELEM

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül érintett személy vagy szervezet nyújthatja be.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz több szempontból is különleges, kivételes. Az Alkotmánybíróság új hatásköreivel foglalkozó munkák⁶¹ kritikai élel vetették fel e hatáskör „kivételességének” legitimitását, azaz a törvényben szabályozott „kivételesség” viszonyát az alkotmányossági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének fényében.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének eddig kialakított gyakorlatáról elmondható, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási kritériumokat kifejezetten szigorúan értelmezte, így különösen a határidőre és az érintettségre vonatkozó rendelkezések alkalmazása oda vezetett, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszoknak csak nagyon szűk köre jutott át a befogadási eljárás szűrőjén.⁶² Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a panaszt ugyanis csak a jogsérelmet okozó jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani, ám sok esetben ez időn belül nem következik be a jogsérellem.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezhető alkotmányjogi panaszra vonatkozó befogadási gyakorlat jól érzékelteti azokat a dilemmákat, amelyek az alkotmányjogi panasz e típusa és az *Alaptörvény* hatálybalépése előtt bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll eljárás összehasonlításakor és elhatárolásakor felmerülnek. A befogadási kritériumok értelmezési spektrumának egyik végén a korábbi *actio popularis* meghatározott érintettségén alapuló új változata, míg a másikon egy szigorú, az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettségét megkövetelő hatáskör áll.⁶³

E két véglet között az egyes befogadási kritériumoknak megfelelően több alternatív megoldás és irány létezhet, amelyek érvényesülését alapvetően a különböző bírói

nyilatkozta Lenkovics Barnabás, a testület elnöke 2015 decemberében, hogy visszatérően a polgárok Alkotmánybíróságba vetett új bizalma. Lásd www.mkab.hu/sajto/kozlemenyek/lenkovics:-kezd-kialakulni-az-alkotmanybirosag-iranti-uj-bizalom.

⁶⁰ Ez a szám nem a 2015-ben érkezett ügyek érdemi befejezését mutatja (az 2 darab), hanem a korábban érkezett ügyekkel együtt ad számot a statisztika 10 érdemi befejezésről ebben az időszakban.

⁶¹ Lásd pl. NASZLADI Georgina: „Az alkotmányjogi panasz első fél éve” *Közjogi Szemle* 2012/4. 41-42.

⁶² Az AB honlapján található statisztikákból kitűnik, hogy 2014. december 31-ig 77 ügy maradt folyamatban ebben az eljárásban. 2014. január 1. és 2014. december 31. napja között összesen 40, az Abtv. 26. § (2) bek.-e szerinti eljárás fejeződött be főtítkári vagy egyesbírói szinten, ill. 19 esetben zárult az eljárás egyesítéssel. Emellett ugyanebben az időszakban további 22 ügyet utasított vissza az AB tanácsa.

⁶³ ZAKARIÁS Kinga: „A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetség Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/2. 92. 9. lj.

felfogások és az alkotmányjogi panasz intézményének funkciójáról alkotott különböző elképzelések befolyásolják. Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciója ennél a panasznál fonódhat össze leginkább az objektív alkotmányosságot védő funkcióval. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében a következőképpen fogalmazta meg ezt a kétarcúságot:

[...] az elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelm orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.⁶⁴

Így tehát az Alkotmánybíróságnak egyszerre nyilhatna lehetősége megtisztítani a jogrendszert az alkotmányellenes normáktól és jogorvoslatot nyújtani a konkrét alkotmányjogi panaszos részére.

Az egyéniesített jogorvoslat e panasztípus esetében bírósági eljárás hiányában sok esetben nehézségeket okozhat. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban megsemmisített jogszabály mellett gyakran további jogalkalmazói, hatósági aktusra van szükség, hogy a norma révén beállt jogsérelmeket orvosolni lehessen. Mindezt például alkotmányos követelmények meghatározásával lehet segíteni, az Alkotmánybíróság azonban kizárólag ezek révén sem garantálhatja a sérelmek orvoslását.

2015-ben 2015. szeptember 30-ig hét érdemi döntés született ebben a hatáskörben, míg a benyújtott indítványok száma 2015 első felében 98 volt. A 98-ból csupán 43 volt alkalmas arra, hogy bíróra szignálják, tehát egyesbíróhoz vagy öttagú tanácshoz kerüljön az ügy. A 17 darab elutasítást vagy megsemmisítést tartalmazó érdemi befőzés vagy 2013-ban a vonatkozó 18-as szám is azt mutatják, hogy a jogalakító alkotmánybírósági funkciónak kevés teret biztosít a meghatározott befogadási szabályok mellett az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz.

2.1.3. A KIZÁRÓLAG A BÍRÓI DÖNTÉS ALKOTMÁNYOSSÁGÁRA IRÁNYULÓ VIZSGÁLAT

Az Abtv. 27. §-a szerint az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntések ellen benyújtható alkotmányjogi panasz befogadását illetően az Alkotmánybíróság igen szigorú gyakorlatot folytat az Abtv.-ben szereplő befogadási kritériumok vizsgálatakor. Az új joggyakorlat első hónapjaiban az Alkotmánybíróságnak egyértelművé kellett tennie, hogy az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján a 2012. január elseje előtt benyújtott, utólagos normakontrollra

⁶⁴ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]-[14]. Megerősítve: 6/2013. (III. 1.) AB hat., Indokolás [214].

irányuló indítványokat kizárólag az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszokká lehetett átalakítani.⁶⁵

Az első öt év statisztikáit áttekintve egyértelmű elmozdulás figyelhető meg az Abtv. 26. §-a szerinti panasz első évben tapasztalható számbeli fölényétől a 27. §-a szerinti panasz egyértelmű dominanciája felé. Míg 2012-ben alapvetően a normakontroll-alapú panasz ügyek voltak többségben, addig 2013-ban és 2014-ben egyértelműen az Abtv. 27. §-a alapján indult a legtöbb panaszeljárás.⁶⁶ Ennek magyarázata egyrészt, hogy az első évben a 2012 előttről visszahozott ügyek megnövelték a 26. § szerinti panasz alapján indult eljárások számát, másrészt az ilyen ügyekkel szemben a 27. § szerinti bírósági ítéletek megtámadását lehetővé tevő panasz a váratlan bevezetése miatt még teljességgel ismeretlen volt. Az Alkotmánybíróság továbbá kifejezetten visszafogottan viszonyult az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eszközához. A leggyakoribb visszautasítási indok az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya volt.⁶⁷ A rendes bírói gyakorlat során feloldandó jogértelmezési kérdések, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalt alkotmányértelmezés, alkotmányos jogértelmezés és alkotmányos jogalkalmazás különválasztására vonatkozó nehézségek szembe-tűnőek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Abtv. 27. §-a szerinti panaszok elbí-rálása sokszor új szakértelmet, az absztrakt normakontrolltól eltérő megközelítést igényelne az alkotmánybírótól és a minden bírói törzskar esetében három főből álló tanácsadói körtől egyaránt. A normakontrollra irányuló eljárással szemben itt orien-tációs előnyt jelent, ha valaki jártas a rendes bírósági gyakorlatban.

2015-re az Abtv. 27. §-a szerinti német típusú valódi alkotmányjogi panasz a leg-népszerűbb az indítványozók körében. Az indítványozók néhány kivételes ügytől elte-kintve⁶⁸ főképp az *Alaptörvény* 28. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz⁶⁹ és jogorvoslathoz való joguk⁷⁰ sérelmére hivatkozva kifogásolják a rendes bíróság eljá-rását, de gyakori az is, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkoznak. Ritkább esetben a közérdekű adatok nyilvánossága⁷¹ vagy a véleménynyilvánítás szabadsága⁷²

⁶⁵ A 3023/2012. (VI. 21.) AB végzésben jelent meg először ez a követelmény, amely szerint az Abtv. 71. § (3) bek.-e nem tartalmaz ilyen jellegű megkötést, és a benyújtott panaszindítvány egyebekben megfelel a törvényi követelményeknek. Indokolás [10]–[14].

⁶⁶ A 2012. január 1-én folyamatban maradt és a 2012. december 31-ig indult ügyek közül összesen nagy-jából 700 a 26. §-a alapján állt [354 a 26. § (1) bek.-e és 353 a 26. § (2) bek.-e alapján], míg a 27. §-a szerint 300. Ugyanez 2013-ban már a következőképpen alakult: a 26. § (1) bek.-e szerint csupán 68, a 26. § (2) bek. alapján 128, a 27. § szerint azonban összesen 198 ügy indult, ill. maradt folyamatban. Ugyanezek a számok 2014-ben a következők: 64 [Abtv. 26. § (1) bek.-e], 77 [Abtv. 26. § (2) bek.] és 220 (Abtv. 27. §). Megfigyelhető továbbá, hogy az Abtv. 26. §-a alapján indítható másik két alkotmányjo-gi panasztípus mennyiségét tekintve elkezdett kiegyenlítődni, vagyis az Abtv. 26. § (2) bek.-e szerinti panasz kezdeti dominanciája folyamatosan visszaszorulóba került.

⁶⁷ NASZLADI Georgina: „Válogatás vagy szűrés? Az »alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés« az alkotmányjogi panaszeljárásban” in Törő Csaba [et al.] (szerk.): *9. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013* (Budapest: KRE ÁJK 2014) 53–60.

⁶⁸ 3/2013. (II. 14.) AB hat. – gyűlekezési jog sérelme.

⁶⁹ 21/2014. (VII. 15.) AB hat.; 3174/2014. (VI. 18.) AB hat.; 34/2013. (XI. 22.) AB hat.; 25/2013. (X. 4.) AB hat.; 8/2013. (III. 1.) AB hat.

⁷⁰ 3064/2014. (III. 26.) AB hat.

⁷¹ 25/2014. (VII. 22.) AB hat.; 5/2014. (II. 14.) AB hat.; 21/2013. (VII. 19.) AB hat.

⁷² 19/2014. (V. 30.) AB hat.; 13/2014. (IV. 18.) AB hat.; 1/2014. (I. 21.) AB hat.

tárgykörében is születnek érdemi elbírálásra alkalmas indítványok és jelentős határozatok.

Az Abtv. 27. §-a alapján induló eljárásokban külön is kérdés volt az, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot milyen mértékben lehet alkalmazni, hiszen az normakontroll-eljárások során alakult ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint:

[...] az Alaptörvény az Alkotmánybíróság feladatává tette a bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatát, e hatáskörében eljárva azonban továbbra is az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének orvoslása, végső soron az Alaptörvény védelme érdekében lép fel. Ebből következően a tisztességes eljáráshoz való jog követelményrendszerének alaptörvényi szabályai már nemcsak a jogszabályok, hanem az egyes bírói döntések számára is alkotmányos mércéül szolgálnak.⁷³

A bírói mérlegelés körébe tartozó döntések felülvizsgálatától az Alkotmánybíróság elviekben elhatárolja magát – ahogyan azt már fentebb is jeleztem – tagadva a negyedfokú bíróság koncepcióját.⁷⁴ Az Alkotmánybíróság több döntésében kimondta, hogy a bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panasz befogadásához nem elegendő csupán a bírósági döntésnek, valamint a bírósági eljárásnak a kritikáját előadni;⁷⁵ a panaszban ki kell térni a kritika alkotmányossági vetületére is, arra, hogy a bírósági döntés miatt hogyan és miért sérül az indítványozó *Alaptörvényben* foglalt joga.⁷⁶

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a jogszabályokat a bíróságoknak kell értelmezniük, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki.

Az Alkotmánybíróság azonban nem avatkozhat bele minden olyan esetben a bíróságok tevékenységébe, amikor az indítványozó álláspontja szerint jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el, annak ellenére sem, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás jogorvoslatként definiálható.⁷⁷

Az Alkotmánybíróság akkor ad helyt az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasznak, ha a bírósági jogértelmezés és jogalkalmazás hibája olyan mértékű, hogy az az *Alaptörvényben* biztosított valamely jog sérelmét idézi elő.⁷⁸ Ám a fenti, zsinórmértékként sokat hivatkozott mondatok nem jelentik azt, hogy a alkotmányos jogalkalma-

⁷³ 7/2013. (III. 1.) AB hat.-ban [25]–[27].

⁷⁴ 3037/2014. (III. 13.) AB hat.

⁷⁵ Egy esetben pl. az AB kiemelte, hogy a „bírói joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata”. 3297/2012. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [8].

⁷⁶ 3103/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3117/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3118/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3379/2012. (XII. 15.) AB végzés.

⁷⁷ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

⁷⁸ 3265/2014. (XI. 4.) AB hat. [45].

zás és az alkotmánynak megfelelő jogértelmezés kérdésében a megsemmisítés jogával is felruházott Alkotmánybíróság ne végezne speciális jogorvoslati tevékenységet.⁷⁹ A nehézséget éppen az okozza, hogy a rendes bírósági jogorvoslat és az alkotmánybírósági jogorvoslat köre az alkotmányossági kérdések, az alapjogi bíraskodás egyes tartalmi kérdései szempontjából aligha választhatóak külön.

Az Alkotmánybíróság a bírói döntést támadó alkotmányjogi panaszok esetében egyre gyakrabban fogalmaz meg alkotmányos követelményt. Álláspontja szerint az alapjogot érintő ügyekben a bíróságok akkor járnak el az *Alaptörvénynek* megfelelően, ha az értelmezés során figyelembe veszik a vonatkozó alapjog tartalmának meghatározására irányuló alkotmányossági elvárásokat.⁸⁰ Az Alkotmánybíróságnak hittvallása szerint:

[...] az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van. Az Abtv. 27. §-ának értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az *Alaptörvényben* elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság az alapjogi követelményrendszer érvényesülését a bírói döntések alkotmányos ellenőrzésén keresztül utolsó belföldi jogi fórumként végső soron maga garantálja. Az Alkotmánybíróság ennek során ugyanakkor – egyes határozatokban kifejtett álláspontja szerint – biztosítani kívánja azt is, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban állnak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is.⁸¹

A kívánatos elvi tételek megfogalmazását követően a gyakorlatban azonban sok esetben kérdéses, hogy a támadott bírósági döntéssel összefüggésben megfogalmazott jogértelmezési, jogalkalmazási aggályok alkotmányossági aggályként érvényesen terjeszthetők-e elő. Mivel nem alakult ki átlátható és egységes szempontrendszer, a döntések sokszor önkényesnek hatnak. Sok vitás ügyben egyes bírók nem ismernek fel alkotmányjogilag értékelhető összefüggést az *Alaptörvény* megjelölt alapjogi rendelkezése, illetve az alapjogsértőnek vélt jogszabály-értelmezés között, míg mások számára nyilvánvaló az összefüggés.⁸² Más esetekben abban nincs egyetértés, hogy hogyan kell értelmezni az alkalmazott jogszabályt ahhoz, hogy az alkotmányos értelmezés követelményét kimerítse a jogalkalmazó.⁸³

⁷⁹ Erről a speciális jogorvoslati tevékenységről és arról, hogy bizonyos ügycsoportok tekintetében, pl. a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyek, az AB kvázi szuperbíróságként működik, lásd ORBÁN (33. lj.).

⁸⁰ 28/2014. (IX. 29.) AB hat. [28]. Lásd ehhez a 8/2014. (III. 20.) AB hat.-ot is az alkotmány közvetett horizontális hatályáról. Lásd továbbá GÁRDOS-OROSZ (28. lj.) 40–72.

⁸¹ 30/2014. (IX. 30.) AB hat. [22].

⁸² Pl. 3243/2014. (X. 3.) AB hat., Bragyova Andás különvéleménye: „Ezért szerintem igenis van alkotmányos mércéje a munkaviszony megszüntetését szabályozó jogi normáknak; ami azt is jelenti, hogy a munkaviszony megszüntetése sértheti a munkavállaló foglalkozáshoz való alkotmányos jogát, ahogyan természetesen más alkotmányos jogát is.” [66].

⁸³ „Az Alkotmánybíróság tehát azt vizsgálta, hogy a sajtó és a véleménynyilvánítás (a kommentekben megjelenő vélemények) szabadságának alaptörvény-ellenes korlátozását jelenti-e a bírósági határozatokban

A 2012. január elsejétől 2015 szeptemberéig született 36, elutasítással, megsemmisítéssel vagy/és alkotmányos követelmény kimondásával befejezett érdemi döntés arra mutat rá, hogy néhány esetben hozzájárult az Alkotmánybíróság döntése a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, a közérdekű adatok nyilvánossága, gyülekezési jog, képmáshoz való jog vagy a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos tartalmának rendes bírósági érvényesítéséhez (rendkívül megosztott határozatok formájában). Probléma azonban az, hogy a beadványok, indítványok számához képest elenyészően csekély az érdemi határozatok száma, ami azt jelenti, hogy közvetlenül igen kevés jogkereső személy kap jogvédelmet az alkotmányjogi panaszos eljárás segítségével.

Alapvető kérdések is tisztázatlanok még továbbá az Abtv. 27. §-a szerinti joggyakorlatot illetően, például a jogkövetkezményekkel összefüggésben az, hogy mulasztást lehet-e megállapítani, vagy ez ellentétes volna az alkotmánybírósági hatáskörrel (például 19/2015 (VI. 15.) AB határozat), illetve például az, hogy az *Alaptörvény* 28. cikke milyen elvárásokat fogalmaz meg erre az eljárásra nézve, mi az, ami számonkérhető a rendes bíróság döntésén. Az *Alaptörvény* 28. cikke szerint ugyanis „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét [...] az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”. Kérdés, hogyan kerülhető el az alkotmánybírósági gyakorlat, amely a 28. cikket kiüresíti vagy épp ellenkezőleg, tulajdonképpen egy decentralizált alkotmánybíráskodást vár el a rendes bíróságoktól.⁸⁴

2.2. BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉS – UTÓLAGOS KONKRÉT NORMAKONTROLL

A bírói kezdeményezés nem új jogintézmény a magyar alkotmányjogban, 1990 óta gyakorolja az Alkotmánybíróság ezt a hatáskört. Az ügyben eljáró bíró indítványt nyújthat be az Alkotmánybíróságnál, ha észleli, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia. Ebben az esetben az eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybírósághoz fordul.

Az utólagos normakontroll körében Magyarországon 2015-ben a legnagyobb volumenben a bírói kezdeményezések jelennek meg később érdemi határozatként. A bírónak az absztrakt utólagos normakontroll eljárások elapadása mellett kiemelt felelőssége lett az alkalmazandó jogszabályok alapos alkotmányossági monitorozása, hiszen az állam oldaláról az egyes ügyekben eljáró bírók tartották meg egyedül aktivitásukat az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésében. Ez azt jelenti, hogy évente – ahogyan a fenti ábra bemutatta – töretlen görbe szerint kb. 60–70 tárgykörben érkezik konkrét üggyhöz kapcsolódó normakontrollra irányuló bírói kezde-

foglalt jogértelmezés.” 19/2014. (V. 30.) AB hat. [45] [internetes moderálás]; 13/2014. (IV. 18.) AB hat. [közszereplők bírálhatósága].

⁸⁴ Lásd ehhez a dilemmához CSINK Lóránt: „A hatáskör-korlátozás hatása a hatalom megosztására” in BERKES Lilla – CSINK Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből* (Budapest: Pázmány Press 2015) 83–84; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 136.

ményezés az Alkotmánybíróságra. Az elmúlt időszakban sok jelentős ügy került az Alkotmánybíróságra bírói kezdeményezésre, például az úgynevezett semmisségi törvény alkotmányosságának kérdése,⁸⁵ vagy a fogyasztói kölcsönszerződések átszabályozásának alkotmányossága (a „devizahiteles ügyek”), vagy éppen a halmazati büntetés súlyosításáról (három csapás) szóló rendelkezések ügye.⁸⁶

2.3. UTÓLAGOS ABSZTRAKT NORMAKONTROLL

2011-ben 969 normakontrollügy volt folyamatban. Ebből utólagos absztrakt normakontroll 558. Ebből 545 *actio popularis* indítvány és 13 ombudsmani indítvány. 2012. január elsejével az *actio popularis* indítvány alapján indult ügyek megszűntek, ha azok nem voltak átalakíthatók az Abtv. 26. §-a szerinti alkotmányjogi panasszá, és ezt az indítványozó kifejezetten, kvázi új, az új Abtv. kritériumai és az Alkotmánybíróság Ügyrendje alapján benyújtott indítványkiegészítéssel nem kérte. Arányait tekintve jelentéktelen volt az alkotmányjogi panaszként folyamatban maradt ügyek száma.

Utólagos absztrakt normakontrollt, tehát jogszabály, kihirdetését követő, de *Alaptörvényben* foglalt jog sérelméhez, konkrét ügghöz nem köthető alkotmányossági vizsgálatát az új szabályozás szerint ugyanis csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

2011-ben az utólagos normakontroll eljárások 58%-át tette ki az utólagos absztrakt normakontroll, 37%-a volt bírói kezdeményezés és csak 5%-a alkotmányjogi panasz. Az 58%-nak pedig alig több mint 2%-a volt az ombudsmani kezdeményezés. 2012-t követően utólagos absztrakt normakontrollt a dedikált indítványozók közül azonban szinte kizárólag az alapvető jogok biztosa kezdeményezett,⁸⁷ és számszerű nagyságrendjét tekintve 2012-ben ez a hatáskör ugyanebben a volumenben maradt jelen.⁸⁸ Ezekből sok fontos, a határozathoz csatolt különvélemények és párhuzamos indoklások tanúsága szerint sokszor rendkívül megosztott alkotmánybírósági döntés született, a *bejegyzett élettársak öröklési jogáról, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. tv. 7. és 8. §-ai* alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,⁸⁹ a hajléktalanok jogairól, a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről,⁹⁰ a jogi segítségnyújtás igénybevételéről az alkotmányjogi panasz során,

⁸⁵ 24/2013 (X. 4.) AB hat.

⁸⁶ 23/2014. (VII. 15.) AB hat.

⁸⁷ A Legfőbb Ügyész és a Kúria elnökének indítványozási joga a nemzetközi nyomás hatására csak később, 2013-ban keletkezett. LÁPOSSY Attila: „Populáris akcióból ombudsmani akciók?” *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 120–131; LÁPOSSY Attila: „Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem szemszögéből” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/2. 39–52.

⁸⁸ 25 darab ombudsmani indítvány érkezett 2012-ben.

⁸⁹ 43/2012. (XII. 20.) AB hat.

⁹⁰ 38/2012. (XI. 14.) AB hat.

a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. tv. 3. § (3) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,⁹¹ az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről.⁹² 2013-ban már kevesebb határozat született ombudsmani indítványból. Az Alaptörvény negyedik módosításának vizsgálatáról⁹³ döntő határozat például alapvetően formálta az alkotmánybíráskodás karakterét. A börtöncellák méretének ügye, a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló határozat azonban kétségtelenül előremozdította a fogvatartottak jogérvényesítését, a fiatalok szabálysértési őrizetéről szóló döntés⁹⁴ azonban visszalépést jelentett az alapjogvédelemben, mert a korábbi gyakorlathoz képest szűkebben határozta meg az Alkotmánybíróság a vizsgált alapvető jog tartalmát. 2014-ben három jelentős ügyről érdemes megemlékezni az utólagos absztrakt normakontroll köréből: a 7/2014. (III. 7.) AB határozat a közszereplők bírálatáról, a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 2:44. §-ának „méltányolható közérdekből”* szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, amely esetben úgy döntött a megsemmisítésről, hogy kikerülte a konfrontációt a Kúriával. A köztisztviselők folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzésének ügye⁹⁵ szintén az ombudsman indítványára került tárgyalásra és lett megsemmisítés a sorsa. Az Alkotmánybíróság május 27-én hozott határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte és megsemmisítette a *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. 65. § (5) bekezdésének* azt a szövegrészét, amely szerint a várandós, illetve az emberi reprodukciós eljárásban résztvevő nőt csak akkor illeti meg a felmondási védelem, ha állapotáról a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta a munkáltatóját.⁹⁶ 2015 első felében azonban két határozatra apadt az utólagos absztrakt normakontroll hozadéka.⁹⁷

Az országgyűlési képviselők egynegyede a fővárosi közgyűlés tagjainak választásával kapcsolatban nyújtott be utólagos absztrakt normakontrollra irányuló indítványt, amely ügyben már határozat is született.⁹⁸ 2015-ben emellett öt új indítványt nyújtottak be az ellenzéki képviselők, mind politikailag érzékeny ügyekben.⁹⁹ A kormány pedig a 2011-es bírósági reform egyes elemeinek a Velencei Bizottságnak a tárgyban született második véleménye által is kritizált rendelkezései alkotmányossági felülvizsgálatát kérte.¹⁰⁰ A dedikált indítványozók közül a Kúria elnöke a bírák nem-

⁹¹ 42/2012. (XII. 20.) AB hat.

⁹² 45/2012. (XII. 29.) AB hat.

⁹³ 12/2013. (V. 24.) AB hat.

⁹⁴ 3142/2013. (VII. 16.) AB hat.

⁹⁵ 9/2014. (III. 21.) AB hat. az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításról szóló 2013. évi LXXII. tv. és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv. egyes rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.

⁹⁶ 17/2014. (V. 30.) AB hat.

⁹⁷ 3023/2015. (II. 9.) AB hat.

⁹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB hat.

⁹⁹ II/00861/2015, II/0292/2015, 2/3093/2015, II/03094/2015, II/03285/2015. sz. ügyek.

¹⁰⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB hat.

zetbiztonsági ellenőrzésének ügyében fordult az Alkotmánybírósághoz,¹⁰¹ a legfőbb ügyész pedig szintén egy alkalommal, 2015 decemberében nyújtott be indítványt az Alkotmánybírósághoz.¹⁰²

Összegezve: a kormány és az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványa alapvetően politikai aktus, a Kúria és a legfőbb ügyész indítványozása inkább a saját szervezetüket és működésüket érintő, illetve a jogalkalmazás során felmerülő alkotmányossági ügyekre lehet majd érzékeny. A kormánynak a fentihez hasonló kivételektől eltekintve csak akkor áll érdekében utólagos absztrakt normakontroll eljárást indítani, ha előző ciklusban, ciklusokban alkotott kétharmados törvény megsemmisítését kívánja elérni. Más esetekben ugyanis saját hatáskörben, illetve a kormánnyal azonos többséget megjelenítő Országgyűlés jogalkotási aktusa révén tudja korrigálni az alaptörvény-ellenességet. A rendeletek vonatkozásában érdek-összeütközés esetén az MNB elnöke rendeletének vagy az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletének, illetve önkormányzati rendelet alkotmányellenessége megállapításának az indítványozása merülhet fel a jövőben.

Az általános, sokakat érintő alapjogi ügyekben az ombudsman lenne az autentikus indítványozó, ám látható, hogy 2015-ben az alapjogi biztos aktívnak nem mondható az indítványozásban. A személyes indítványozói szerepfelfogásnak tehát nagy szerepe van az Alkotmánybíróság működésének befolyásolásában. Az *actio popularis* megszüntetések a megszokott társadalmi részvétel megőrzése céljából – ha már a társadalmi szervezetek indítványozási jogát elvetette az Országgyűlés alkotmányozó többsége – felvetődhetett volna egy olyan sajátos rendszer is, amely az állampolgárok meghatározott számú csoportja számára teszi lehetővé az Alkotmánybíróság eljárásnak indítványozását.

Az alkotmánybíróság esetjogáról szóló elemzések azt mutatják, hogy az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében született érdemi határozatok közül is igen kevés volt olyan, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítéssel, mulasztás vagy alkotmányos követelmény kimondásával ténylegesen és végeredményében is alkotmányos korlátja lett volna a törvényhozó akaratának.¹⁰³

2.4. ELŐZETES ABSZTRAKT NORMAKONTROLL

Az előzetes normakontroll szerepe főképp Sólyom László köztársasági elnöki mandátumának idején volt jelentős volumenű. Sem korábban, sem 2010-et követően nem volt jellemző, hogy jelentős tárgyú előzetes normakontroll indítványok jelentős számban érkezzenek be az Alkotmánybíróságra.¹⁰⁴ Amiatt, hogy a köztársasági elnök – a gyakorlatban legalábbis – szabadon dönt arról, hogy a politikai vétó vagy az alkotmá-

¹⁰¹ II/01063/2015. sz. AB-ügy.

¹⁰² Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony fenntartása nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén tárgyban van folyamatban a II/03423/2015. sz. ügy.

¹⁰³ HALMAI Gábor: „Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. l.) 105–150.

¹⁰⁴ Kovács Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról” *Alkotmánybírási Szemle* 2012/2. 78–91.

nyossági vétó eszközével él, alkotmányossági aggályok esetében is dönthet úgy, hogy politikai vétó keretében elrendeli, az Országgyűlés döntsön újból a törvény kihirdetése előtt.¹⁰⁵

Az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint pedig az Alkotmánybíróság az *Alaptörvénnyel* való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az Abtv. ezen túlmenően más aktusok vonatkozásában is megengedi az előzetes vizsgálati lehetőséget, így lehetővé teszi a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát és a normatív határozatba foglalt hárszabályi rendelkezések előzetes vizsgálatát. A testületnek az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia.¹⁰⁶

Az *Alaptörvény* több ponton eltér az *Alkotmány* szövegétől. Nemcsak a köztársasági elnök, hanem az *Alaptörvény* 6. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés is kezdeményezheti az előzetes normakontroll eljárást. Ezzel az Alkotmánybíróság tulajdonképpen a véleményező pozíciójába kényszerülhet.

2012. január 1-je óta két határozat született köztársasági elnöki indítványra, a 16/2015 (VI. 5.) AB határozat az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény alkotmányellenessége tárgyában, illetve az 1/2013 (I. 7.) AB határozat a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata tárgyában [választási regisztráció]. Az Országgyűlés még nem kezdeményezett előzetes normakontroll eljárást.

2.5. AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATA

Bár az *Alaptörvény* módosításának alkotmányossági vizsgálata nem külön hatáskör, külön említést érdemel. Alapvetően határozza meg az alkotmánybíráskodás határait az, hogy ebben a kérdésben az *Alaptörvény* tartalmaz-e bármilyen iránymutatást, illetve az, hogy az Alkotmánybíróság hogyan gondolkodik a kérdéssről. A hatáskör relevanciáját a kétharmados alkotmányozó többség mellett Magyarországon 2010 és 2015 között jól mutatja a tárgyban született gazdag szakirodalom, a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat és az *Alaptörvény* negyedik módosítása.¹⁰⁷

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása szerint az *Alaptörvény* megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát a kihirdetéstől számított harminc napon belül a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Az indítványról az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül kell határoznia.

¹⁰⁵ Az *Alaptörvény* 9. cikk (3) bek. i) pontja – a köztársasági elnök hatáskörei között – tartalmazza, hogy az államfő az elfogadott tv.-t az *Alaptörvénnyel* való összhangjának vizsgálatára megküldheti az AB-nak, vagy megfontolásra visszaküldheti az OGY-nek.

¹⁰⁶ Abtv. 40. § (4) bek.

¹⁰⁷ Az e hatáskörrel kapcsolatos értelmezéseket és értékeléseket lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás, alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014) III. rész. Legújabbán és összefoglaló jelleggel lásd ERDŐS Csaba: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein” in GÁRDOS-OROSZ – SZENTE (22. l.) 317–348.

Ha a testület azt állapítja meg, hogy az *Alaptörvény* vagy az *Alaptörvény* módosítása nem felelt meg az alaptörvényi eljárási követelményeknek, az *Alaptörvényt* vagy az *Alaptörvény* módosítását a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása tehát új bekezdéssel egészítette ki az *Alaptörvényt*, szintén annak érdekében, hogy egy korábbi alkotmánybíróági polémiára reagálva megerősítse a saját álláspontját az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatóságának kérdésében, hivatkozással arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát kodifikálja az Országgyűlés.

Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 12.),¹⁰⁸ illetve az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek alkotmányosságát elbíráló 45/2012. (XII. 29.)¹⁰⁹ AB határozatokban azonban már fontolgatta egy, az alkotmánymódosításokra is vonatkozó alkotmányossági mérce megjelölését. A tartalmi felülvizsgálat lehetősége tehát pallosként függött az alkotmánymódosító többség felett, amely a tárgyalt alkotmánymódosítással felelt e helyzetre.¹¹⁰

Az Alkotmánybíróság még ezek után, az *Alaptörvény* negyedik módosítását vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozatában is hangsúlyozta, hogy bár az *Alaptörvény* Országgyűlés által elfogadott negyedik módosításában rögzített tilalomra tekintettel a testület hatáskörén kívül esik az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata, az Alkotmánybíróság – mint az *Alaptörvény* védelmének legfőbb szerve – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza az *Alaptörvényt*, és annak valamenyny, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi az egyes döntések meghozatala során.¹¹¹ Az *Alaptörvény* negyedik módosítását követően azonban mindezek ellenére is rendkívül szűk az az értelmezési mezsgye, amelyen az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító hatalom alkotmányossági ellenőrzésének körében mozoghat.

3. AZ ÚJ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS HÁROM KULCSKÉRDÉSE 2012–2015

3.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐTTI GYAKORLATHOZ VALÓ VISZONYULÁS

2013. március 25-én az *Alaptörvény* negyedik módosításával a Parlament kétharmados többsége az alábbi szabályt határozta meg az *Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezéseinek* 5. pontjaként: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott

¹⁰⁸ DRINÓCZI Timea: „Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB hat.-ával kapcsolatban” *Jura* 2012/1. 37–46.

¹⁰⁹ A határozat részletes elemzését lásd SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. Az Alaptörvény integritása és az alkotmányozó hatalom korlátai” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 11–21.

¹¹⁰ Az egyes alkotmánybíróági határozatokra adott alkotmánymódosítási és jogalkotási reakciókról, és általában az Alkotmánybíróság, alkotmánybíráskodás átalakulásáról CHRONOWSKI (26. l.) 4.

¹¹¹ A határozat részletesebb indokolását lásd VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja” *Jogesetek Magyarázata* 2013/3. 3–12.

alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

A 2012. január 1-jét, az *Alaptörvény* hatálybalépését megelőző időszak tartalmi szempontból azért is irányadó azonban továbbra is, mert az Alkotmánybíróság először markánsabban,¹¹² majd 2013-as döntésében már kevésbé markánsan, de követhetőnek ítélte az *Alkotmány* alapján kialakult jogértelmezési gyakorlatot, amennyiben az nem mond ellent az *Alaptörvény* szabályainak.¹¹³

Az alkotmánybírák külső percepcióját és önértelmezését sokféleképpen csoportosítják a társadalomtudományban. Elemzések mutatják, hogy vannak pártos és pártatlan, jobbos és balos bírák,¹¹⁴ hogy vannak alapjogvédelemben aktív, ám államszervezeti kérdésekben tartózkodó bírák, vannak textualista és aktivista bírák, konzervatívok és liberálisok, dogmatikusok stb.¹¹⁵ Magyarországon mindezeket a különböző árnyalatokban bizonyosan nem alaptalan minősítéseket ki kell egészíteni kettő igen fontos szemponttal. Vannak bírák, akik a kontinuitást képviselik, azaz maximálisan irányadónak tartják a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, és vannak bírák, akik azt a legkevésbé sem tartják irányadónak, mi több, sok kérdésben kifejezetten és alapvetően tévesnek ítélik azt. A hazai alkotmánybírósági gyakorlat megítélése szempontjából egy további fontos megfigyelés, hogy egyes bírók kifejezetten etalonnak tekintik a nemzetközi és az uniós jogfejlődés vívmányait, míg mások a „magyar út” sajátosságait hangsúlyozzák, és sok esetben a nemzetközi jog nemzetközi bíróságok általi értelmezését az *Alaptörvény* E) és Q) cikkét figyelembe véve sem kívánják fenntartások nélkül adaptálni.¹¹⁶

Ami a régi alkotmánybírósági határozatokhoz való viszonylást illeti, különböző attitűdök figyelhetők meg. Több esetben az Alkotmánybíróság hivatkozik ugyan a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra, de az indokolás elemei közül csak az egyik kritériumot – a szövegszerű egyezőséget – ragadja ki. Ez alapján további indokolás nélkül fogadja el, hogy mivel az adott alapjogot az *Alkotmány* és az *Alaptörvény* azonos tartalommal szabályozza, az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel lehet a korábbi határozataiban kifejtettekre.¹¹⁷

Ezzel a hozzáállással következetesen vitázik az álláspont, amely szerint elfogadhatatlan, ha az Alkotmánybíróság egyszerűen csak deklarálja a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat követelményeit a régi alkotmánybírósági határozatokból történő átvételek feltételeként, majd a feltételek ellenőrzése nélkül kimondja, hogy a „konkrét ügy alapján a testület úgy ítélte meg, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kidol-

¹¹² 22/2012. (V. 11.) AB hat. NASZLADI Georgina: „Alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntött az Alkotmánybíróság” *Közjogi Szemle* 2011/3; ERDŐS (107. lj.) 317–348.

¹¹³ 13/2013. (VI. 17.) AB hat. Lásd bővebben az értékelést ERDŐS Csaba: „Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (107. lj.) 397–416.

¹¹⁴ SZENTE Zoltán: „Az Alkotmánybírók politikai orientációi Magyarországon 2010–2014” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.) 151–184; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: „Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?” *Közjogi Szemle* 2010/3. 26–32.

¹¹⁵ Ennek a legalaposabb elemzését lásd HALMAI (103. lj.) 105–150.

¹¹⁶ A vitára a következő részben térek ki.

¹¹⁷ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [24].

gozott érvek, jogelvek és alkotmányos összefüggések alkalmazhatóságának nincs akadálya”.¹¹⁸ Az Alkotmánybíróság tagjaként működő Pokol Béla érvelése szerint például az ilyen határozatokban a régi érvek átvétele egyenesen a határozat közjogi érvénytelenségét okozza. Megítélése szerint az így átvett, korábbi *Alkotmányon* alapuló formulákra újból nem lehet hivatkozni az alkotmánybíráskodás során.¹¹⁹

Téglási András jól összegzi a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alkalmazásával kapcsolatos megfigyeléseket.¹²⁰ Származékos értelmezésnek nevezi a korábbi *Alkotmányon* alapuló gyakorlat átvételét. Ezt további három részre bontja. Az automatikus átvételre, amely mindenféle további vizsgálat nélkül történő átvételt jelent,¹²¹ a 22/2012. (V. 11.)¹²² és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kritériumai szerinti átvételre.¹²³

Téglási alapján az említett AB határozatok szerinti átvétel még tovább bontható az átvenni kívánt kritériumok formális vagy tényleges tartalmi vizsgálatát követő felfogásokra. Az előbbi esetben csak *pro forma* történik hivatkozás a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra,¹²⁴ illetve a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra,¹²⁵ utóbbi esetben pedig megtörténik a megadott kritériumok szerinti vizsgálat.¹²⁶ Emellett kimutatja Téglási, hogy néhány esetben a testület közvetlenül egy 2012. január 1. előtt született döntés érveire hivatkozik,¹²⁷ de egyre több esetben a 2012 után született döntésén keresztül hivatkozik a 2012. január 1. előtt született döntés érveire.¹²⁸ Sok esetben látszólag nem támaszkodik a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra, de lényegében egy, az *Alkotmányon* alapuló érvelést vesz át (nehezen is lehetne ez másképp).¹²⁹ Csupán néhány olyan esetről lehet beszélni, amikor a korábbi, *Alkotmányon* alapuló vonatkozó döntés egyáltalán nem jelenik meg a végzésben, határozatban.¹³⁰

¹¹⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB hat., Indokolás [31-32].

¹¹⁹ Pokol Béla alkotmánybíró 20/2013. (VII. 19.) AB hat.-hoz írt különvéleménye [69].

¹²⁰ TÉGLÁSI ANDRÁS: „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (107. l.) 317–334.

¹²¹ Lásd pl. a jogalkotó szervek általános egyeztetési kötelezettségével kapcsolatban kialakult korábbi gyakorlat átvételét 44/2012. (XII. 20.) AB hat., Indokolás [13]–[15].

¹²² A 22/2012. (V. 11.) AB hat. szerint akkor lehet felhasználni a régi AB hat.-okban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”, Indokolás [40].

¹²³ A 13/2013. (VI. 17.) AB hat.-ban az AB a következőképpen értette a hatályvesztést: „ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya.” A három feltételhez hozzáteszi a határozat, hogy: „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell.” Indokolás [31]–[32].

¹²⁴ Lásd pl. 3380/2012. (XII. 30.) AB hat., Indokolás [12]–[13].

¹²⁵ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [24].

¹²⁶ Lásd pl. a gyülekezési jogot tekintve a 3/2013. (II. 14.) AB hat.-ot, Indokolás [38].

¹²⁷ Lásd pl. 36/2013. (XII. 5.) AB hat., Indokolás [31], [38], [39], [41].

¹²⁸ Így pl. az *Alkotmány* 70/A. § és az *Alaptörvény* XV. cikkét illetően a negyedik alaptörvény-módosítást követően született döntések is a 42/2012. (XII. 20.) AB hat.-ban elvégzett vizsgálatra utalnak vizsgálata. Lásd pl. a 23/2013. (IX. 25.) AB hat., Indokolás [87], 26/2013. (X. 4.) AB hat., Indokolás [182], 3214/2013. (XII. 2.) AB hat., Indokolás [34].

¹²⁹ Lásd pl. az egyesülési jogot tekintve a 3114/2013. (VI. 4.) AB hat.-ot, Indokolás [21].

¹³⁰ Lásd a gyülekezési jog vonatkozásában a 3/2013. (II. 14.) AB hat.-ban megállapított alkotmányos követelményt. A határozat elemzését lásd Tóth J. Zoltán: „A »valódi« alkotmányjogi panasz használatba

A dilemma aláhúzása azért szükséges, mert a 2012 utáni alkotmánybíráskodást alapvetően meghatározza az, hogy melyik utat választja majd következetesen a testület, milyen mértékben építi majd a gyakorlatát a 2012 előtti alapokra. Ahogyan Erdős Csaba és Téglási András hivatkozott részletes elemzése mutatja, a gyakorlat egyelőre változékony, bizonytalan, a külön- és párhuzamos véleményekből is jól érezhetően nincs egyetértés a testület tagjai között a kérdésben.¹³¹ Az igazi probléma persze nyilvánvalóan nem az, hogy az *Alaptörvény* Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontját miért nem alkalmazza következetesen az Alkotmánybíróság, hanem az, hogy miért található ilyen, a jogi értelmezés számára kezelhetetlen rendelkezés az *Alaptörvényben*, amely bizonyosan testidegen is a jogállami kontinuitást elismerő, 2011. április 18-án elfogadott *Alaptörvényben*. Ezt a problémát tükrözi vissza a kételkedő, bizonytalankodó és jórészt elutasító alkotmánybírói gyakorlat.

3.2. ÉRTELMEZÉSI ALAPELVEK

Az *Alaptörvény* értelmezési alapelveket fogalmaz meg több ponton, egyrészt arra vonatkozóan, hogy magát az *Alaptörvényt* hogyan kell értelmezni, másrészt arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat hogyan kell értelmezni. Az, hogy értelmezési alapelvek jelennek meg az alkotmány szövegében, korlátozza az Alkotmánybíráskodást a mércék, tesztek, támpontok teljesen szabad alakításában.¹³² Ez újdonság, hiszen a 2012 előtti alkotmánybíráskodásban ilyen kötöttségek nem érvényesültek. A kötöttségek átfogó alkotmánybírói értelmezése még várat magára.

Az *Alaptörvény* R) cikkének (3) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

A Nemzeti Hitvallás az *Alaptörvény* része, preambulum. A preambulum az *Alkotmány* esetében is meghatározta az egyes rendelkezések értelmezését, bár a preambulum normatív jellege vitatható.¹³³ Bár az Alkotmánybíróság 2012 utáni gyakorla-

vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. 233.

¹³¹ A bírói szerepfelfogásokat tekintve érdemes megfigyelni a 20/2013 (VII. 19.) AB hat.-ban született különvéleményeket, Juhász Imre és Pokol Béla pl. az *Alkotmány* 70/B cikk (1) bek.-e (munkához való jog) és az *Alaptörvény* XII. cikke (foglalkozás szabad megválasztásához való jog) tartalmának különbségét hangsúlyozzák, pedig az *Alkotmány* alapján is levezette az akkori AB a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. A különvélemények szerint a normaszöveg apró változásait a két dokumentum élesen eltérő filozófiájának fényében kell értelmezni. Igaz, hogy egyes rendelkezések szövege hasonló lehet, de az *Alaptörvény* rendszertanát is figyelembe kell venni, a „Szabadság és felelősség” cím üzenetét, ill. jelen esetben az *Alaptörvény* O cikkét, amely szerint „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”.

¹³² Az értelmezési szabályokhoz lásd pl. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 198; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6-7. 11–13.

¹³³ FEKETE Balázs: „Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban” in LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban* (Budapest: CompLex 2011) 33–45.

ta hangsúlyozza, hogy más rendelkezések értelmezésének igazodnia kell a Nemzeti Hitvallásban meghatározott szellemiséghez, normatív kötőerőt a testület a változásokat követően sem tulajdonít egyértelműen a Nemzeti Hitvallásban foglaltaknak. Az, hogy az új szellemiségnek egy-egy konkrét döntés esetében milyen jogalakító ereje van, általánosságban a kevés tapasztalat alapján még nem jellemezhető.¹³⁴

A történeti alkotmányunk vívmányainak elemzése az alkotmánybíróági gyakorlatban még szintén sporadikusan jelenik meg. A testület először a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban foglalkozott a kérdéssel. Álláspontja szerint:

[...] azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania. [...] Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.

Az *Alaptörvény* értelmezési alapelvei között szerepel az *Alaptörvény* rendelkezései céljának figyelembevétele is. Az *Alaptörvény* indokolása szerint bár az értelmezési szempontok elsődlegesek, nem zárják ki a jogértelmezés egyéb kialakult formáit.¹³⁵ Az indokolás tehát nem sokat segít a rendelkezések pozicionálásában, mindenesetre felhívja a figyelmet arra, hogy az *Alaptörvény* tartalmát nem lehet jogértelmezéssel kiüresíteni, mert ez esetben rendelkezései bizonyosan nem tudják betölteni a céljukat, azt hogy etalonként, alpnormaként szolgáljanak a jogrend érvényességi alapjául. Kulcskérdés lehet azonban, hogy ezen a formális értelmezésen túl más jelentőséget tulajdonít-e a testület ennek az értelmezési szabálynak.¹³⁶

Az *Alaptörvény* N) cikkének (1) bekezdése további értelmezési alapelvet állapít meg: „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” Ennek az elvnek az érvényesítéséért a (2) bekezdés szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a kormány felelős, a (3) bekezdés azonban kimondja, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek ezt az elvet tiszteletben tartani.

Bár 2014–2015-ben az Alkotmánybíróság a nemzetgazdaságot érintő kérdéseket vizsgált többek között a devizahiteles határozatokban,¹³⁷ vagy a Quaestor-károsultak ügyében,¹³⁸ a nyilvános indokolásban helyesen nem merült fel az érv, amely szerint az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezése szerint az Alkotmánybíróságnak az értelmezéskor az állam pénztárcáját is figyelembe kellene vennie. Ez az értelmezés ugyanis alkotmánytani szempontok alapján biztosan elvetendő, mert megkérdőjelezná a jogi kontrollmechanizmusként konstruált alkotmánybíróági alkotmányos funkcióját.¹³⁹

¹³⁴ Az AB preambulummal kapcsolatos értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd kül. 34/2014. (XI. 14.) AB hat., Indokolás [51], 29/2014. (IX. 30.) AB hat., Indokolás [35], 21/2014. (VII. 15.) AB hat., Indokolás [37], [56].

¹³⁵ T/2627. sz. törvényjavaslat, www.parlament.hu/trom39/02627/02627.pdf.

¹³⁶ A rendelkezés *horribile dictu* egy originalista értelmezés alapja is lehet. Lásd ehhez SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest: Dialog Campus 2013) 146–160.

¹³⁷ Pl. 14/2014 (V.13.) AB hat.

¹³⁸ 32/2015 (XI. 19.) AB hat.

¹³⁹ BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1994) kül. 149–167.

Az *Alaptörvény* R) és N) cikke mellett az *Alaptörvény* 28. cikke is értelmezési alapvetet fogalmaz meg, bár elsősorban a bírósági gyakorlatra vonatkozóan:

[...] a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az *Alaptörvénnyel* összhangban értelmezik. Az *Alaptörvény* és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Legutóbb Lábady Tamás érvelt azzal az *Alaptörvény* horizontális hatályára is hivatkozva, hogy a bagatell jogsérelem esetén sérelemdíj azért nem állapítható meg a személyiségi jogsérelemmel összefüggő perekben, mert ez az értelmezés ellentétes volna az *Alaptörvény* 28. cikkével.¹⁴⁰ Az alkotmánybírósági gyakorlatot alapvetően határozza meg az a dilemma, hogy ez a rendelkezés az Alkotmánybíróságra mint bíróságra is vonatkozik-e, illetve a rendes bíróságok joggyakorlatának viszonylatában hogyan, milyen értelemmel és milyen mértékben kell a fenti rendelkezés betartását kikényszerítenie az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszos eljárások során.¹⁴¹ A probléma azért sem annyira szembetűnő, mert nem fogadható be az *Alaptörvény* 25. cikk (3) bekezdésére vagy 28. cikkére alapított alkotmányjogi panasz, mivel ezek a rendelkezések nem minősülnek *Alaptörvényben* foglalt jognak.¹⁴²

Az *Alaptörvény* negyedik módosítása kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.¹⁴³ Bár egyre ritkább az alkotmánybírósági eljárásban az, hogy az indítványhoz kötöttség elvét a testület megengedően értelmezne, annak nincs elvi kizáró oka, hogy befogadható indítvány esetén megvizsgálja a testület, hogy a támadott bírói döntés megfelel-e az *Alaptörvénynek* általában, így az *Alaptörvény* 28. cikkében foglaltaknak. A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét és az alkotmányossági felülvizsgálat körét alapvetően befolyásolja az *Alaptörvény* 28. cikkének alkotmánybírósági értelmezése.

3.3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ UNIÓS JOG SZEREPE

A nemzetközi jogi standardok alkalmazhatósága és irányadó jellege különösen vitatott a 2010 utáni alkotmánybírósági gyakorlatban.¹⁴⁴ A korábbi alkotmánybírósági gyakor-

¹⁴⁰ LÁBADY Tamás: „Újból a sérelemdíjról” *Állam- és Jogtudomány* 2016/1.

¹⁴¹ NASZLADI – TILK (22. lj.) 71.

¹⁴² 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3363/2012. (XII. 15.) AB végzés.

¹⁴³ Az *Alaptörvény* negyedik módosításával az *Alaptörvény* 24. cikk (4) bek.-ébe iktatott szövegrész véltétően arra reagál, hogy az AB az új választási eljárási tv. első változatáról szóló 1/2013. (I. 7.) AB hat.-ában a „szoros tartalmi összefüggés” kritériumát a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban gyakran szokásos módon tágan értelmezve a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét átfogóan vizsgálta előzetes normakontroll eljárásban (a köztársasági elnök erre vonatkozó indítványa alapján).

¹⁴⁴ Általában arról, hogy a nemzetközi jog a különböző alkotmánybírósági eljárásokban hogyan érvényesülhet lásd BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 2–32.

lat nem gyakran hivatkozott az európai standardokra, a nemzetközi bíróságok vagy az Európai Unió Bíróságának döntéseire,¹⁴⁵ ám ez részben talán annak volt köszönhető, hogy az irányadó jelleget tekintve nem voltak alapvető viták a testületben.

Bár az *Alaptörvény* E) cikke¹⁴⁶ és Q) cikke¹⁴⁷ nem hozott alapvető változásokat, a hatálybalépést követően mégis felmerültek a viszonyulás alapvető dilemmái.¹⁴⁸ Elméletileg provokálhatta a vitát az is, hogy a közpénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó szabályozás nem terjed ki az Alkotmánybíróság által hivatalból is indítható nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. Ebből következne, hogy a közpénzügyi tárgyú törvények vizsgálatát az Alkotmánybíróság hivatalból is elvégezhetné, ha felmerül a nemzetközi szerződésbe ütközés gyanúja. Így az érintett nemzetközi szerződés adott esetben kiváltaná az *Alaptörvényt*, kvázi a fölé helyezkedne.¹⁴⁹

Ettől eltekintve is befolyásolja az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatát az, hogy a nemzetközi egyezmények és az ezeket kötelező jelleggel értelmező nemzetközi bírói fórumok – így különösen a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának – döntéseit milyen mértékben veszi figyelembe. 2012 után a többségi határozatokból az az értelmezés rajzolódik ki, hogy az *Alaptörvény* Q) cikke alapján az Alkotmánybíróság a hazai jogszabályokat a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, illetve a nemzetközi jog más forrásai esetén a jogszabályban kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban értelmezi, és így érvényesíti mindaddig, amíg ez az értelmezés az *Alaptörvény* értékrendszerével is összeegyeztethető.¹⁵⁰

Abban az esetben, ha az *Alkotmány/Alaptörvény* ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés, „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje”.¹⁵¹ A többségi álláspontot a testületben sokan vitatják, a párhuzamos és különvélemények szószólója általában Pokol Béla. Az álláspont szerint a nemzetközi jog általános szabályainak közvetlen elfogadása csak úgy értelmezhető a magyar állami szuverenitással összeegyeztethető módon, ha ez pusztán a magyar állam nemzetközi szerződéskötési tevékenységének keretszabályaként jelenik meg.¹⁵²

¹⁴⁵ A korábbi gyakorlatról lásd SZENTE Zoltán: „A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek felhasználása az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Jog – Állam – Politika* 2010/2. 47–72.

¹⁴⁶ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről” *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.

¹⁴⁷ SÜLYÖK Gábor: „Újabb visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014). 453–461.

¹⁴⁸ TÉGLÁSI András: „The Protection of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012” in Zoltán SZENTE – Fanni MANDÁK – Zsuzsanna FEJES (szerk.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary* (Paris: L’Harmattan 2015) 77.

¹⁴⁹ JAKAB (132. lj.) 282.

¹⁵⁰ 34/2013. (XI. 22.) AB hat., Indokolás [25].

¹⁵¹ 36/2013. (XII. 5.) AB hat. (Indokolás [26]), amely ezt illetően visszautal – egyebek között – a 61/2011. (VII. 13.) AB hat.-ra (ABH 2011, 290, 321.); a 166/2011 (XII. 20.) AB hat.-ra (ABH 2011, 545.); valamint a 43/2012. (XII. 20.) AB hat.-ra (Indokolás [67]).

¹⁵² 34/2013. (XI. 22.) AB hat.-hoz fűzött különvélemény.

Ezzel szemben a másik álláspont következetes képviselője, Kovács Péter volt alkotmánybíró szerint a kérdés lényege nem az, hogy jogi természetű kötelezettsége-e az Alkotmánybíróságnak a strasbourgi joggyakorlat követésére, hanem az inkább, hogy a nemzetközi jogvédelmi szinttől lefelé történő eltérés az állam nemzetközi jogi felelősségét felveti-e. Álláspontja szerint igen, ezért az Alkotmánybíróság kötetes e jogvédelmi standardok érvényesítésére.¹⁵³ Pokol Béla, az Alkotmánybíróság tagja azonban ezzel vitatkozva állítja, hogy a Magyarország által vállalt megfelelési kötelezettség a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatát illetően – azon túl, hogy az egyedi ítéletében kiszabott esetleges bírságot Magyarország elfogadja – azt nem jelentheti, hogy Magyarország Alkotmánybírósága az *Alaptörvény* értelmezésekor kötve lenne az EJEB eseti döntései által adott jogértelmezéshez.¹⁵⁴

Újszerű az alkotmánybírói gyakorlatban egy ilyen nyílt vita megjelenése, és a joggyakorlat továbbfejlesztése szempontjából nyilvánvalóan alapvető fontosságú, hogy ez a vita hogyan dől majd el a testületben.

4. ÖSSZEGZŐ MEGFIGYELÉSEK ÉS JAVASLATOK

Bár az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás alapvetően megváltozott, és a hatályos jog egy fontos szeletére vonatkozóan megszűnt az alkotmányossági kontroll lehetősége,¹⁵⁵ az Alkotmánybíróság formálisan ma is jelentős hatáskörökkel bíró független alkotmányos intézmény. A szabályozás egyes elemei (például az, hogy a tagokat az Országgyűlés 12 évre választja, és azok nem választhatóak újra) akár a korábbinál még erősebb függetlenség irányába mutathatnának. A fent ismertetett, *Alaptörvénybe* foglalt, és Abtv.-ben található változások azonban egyértelműen jelzik az alkotmányozó, alkotmánymódosító többség szándékát a meggyengített és a kormányzó többség számára politikailag releváns jogalkotási kérdésektől távolra terelt¹⁵⁶ új alkotmánybíráskodás megteremtésére.¹⁵⁷ Bár az Alkotmánybíróság testületi függetlenségének *de facto* csökkenését igen nehéz volna bizonyítani, a fentebb elemzett változások kétségtelenül nehezítik a függetlenség, a jogászai szakmai autonómia megőrzését. Próbára állítja a testületet az, ha az *Alaptörvény* értelmezéséhez pontos előírásokat kap kézhez, ha nem támaszkodhat szabadon és nyíltan az alkotmányfejlődés 1989 utáni vívmányaira. Nyomást gyakorol a testületre, ha a megsemmisített szabályozás másnap belekerülhet az *Alaptörvénybe*, vagy ha a sarkalatos többség álláspontjától eltérő jogi döntést az Alkotmánybíróság hatáskörére, szerve-

¹⁵³ Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikai a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/2. 84.

¹⁵⁴ Pokol Béla alkotmánybíró 34/2013. (XI. 22.) AB hat.-hoz fűzött különvéleménye.

¹⁵⁵ A vonatkozó szabályozást lásd (12-13. lj.).

¹⁵⁶ A politikától legtávolabb eső terület a konkrét jogesetekhez kapcsolódó alkotmánybírói döntés. Pokol Béla: „A magyar parlamentarizmus szerkezete (II. rész) A »hatalmi négyszög« súlyelosztásai” *Társadalmi Szemle* 1993/10. 15.

¹⁵⁷ A különböző alkotmánybírói modellről lásd Pócsa Kálmán: „Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség” in GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.) 185–212.

zetére vagy működésére vonatkozó jogalkotási „szankciók” követik.¹⁵⁸ Nehéz hatékony ellensúlyként működni, ha az indítványhoz kötöttség elve szigorodik az indítványozók körének radikális csökkentése mellett, vagy éppen az alkotmányjogi panasz befogadásával kapcsolatos számos jogszabályi rendelkezés eredményesen blokkolja a legtöbb eljárást. Ám ami ennél is fontosabb, az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör irrelevánssá válása oda vezet, hogy az Alkotmánybíróság még a normakontrollra irányuló eljárások körében is túlnyomórészt régebbi jogszabályokkal találkozik a rendes bírósági eljárás természetéből fakadóan. A bírói döntések felülvizsgálatát célzó Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz pedig még határozottabban tereli az Alkotmánybíróságot távol az aktuális alkotmányjogi, sokszor fokozott közpolitikai relevanciával bíró jogalkotástól.¹⁵⁹

Az új alkotmányjogi panasz eljárás bevezetése előremutató lépés volt, mert a bírói gyakorlat elemzése azt mutatta, hogy az alapjogi bíraskodás sokszor nem megfelelő színvonalú.¹⁶⁰ Ezzel az indokkal azonban az *Alaptörvény* implicit igazolni kívánta annak a lehetőségnek az eltörlését, hogy bárki kezdeményezhesse az utólagos absztrakt normakontrollt, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozói kör az absztrakt normakontroll esetében túlzott mértékben beszűkült, és a dedikált indítványozók 2015-re sajnos igen passzívnak mutatkoznak az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésében. Az alkotmányjogi panasz és az *actio popularis* tehát nemcsak elméleti szempontból nem lehetnek egymás alternatívái az alkotmánybíráskodásban, hanem a gyakorlatban sem váltak azzá. Megfelelő eljárási szabályok kidolgozása mellett tehát biztosítani kellene a politikai közösség, a civil társadalom részvételét a kezdeményezés útján az alkotmányos felülvizsgálatot végző fórum munkájában. A két hatáskör egyidejűleg több formában is lehet életképes. Az egyéni jog sérelem orvoslása, a rendes bíróság döntéseinek alkotmányossági felülvizsgálata nem zárhatja ki az általános alkotmányvédelmi szempontok érvényesítését, a jogszabályi formát öltő közpolitikai döntések alkotmányos korlátainak kikényszerítését.¹⁶¹

„Az átalakítás egy olyan új egyensúly kialakításának esélyét teremtette meg, amelyben nagyobb hangsúlyt kaphat az egyéni jogvédelem, az alapjogok hatékony érvényesítése” – mondta az Alkotmánybíróság elnöke 2012-ben. 2015-re nem jött létre a kívánt „új egyensúly”. Míg egyes, főképp természetes személyek személyes szabadságjogaival kapcsolatos alapjogi kérdésekben születik évente néhány jogfejlesztő döntés (általában rendkívül megosztott határozattal), az alkotmányjogi panaszos gyakorlat alapján markánsabban rajzolódik ki a tulajdonhoz való jog vagy a szociális

¹⁵⁸ PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírói Szemle* 2014/1. 107.

¹⁵⁹ Hasonló érveket lásd „Kerekasztal-beszélgetés az alkotmánybíráskodás jelenéről és jövőjéről: Balogh Zsolt, Kukorelli István, Lábady Tamás, Tóth Gábor Attila és Zlinszky János” *Alkotmánybírói Szemle* 2013/1. 119–126.

¹⁶⁰ A korábbi bírósági gyakorlatról összefoglalóan lásd GÁRDOS-OROSZ (28. l.); újabban BENCZE Máttyás: „Az alapjogok bíróság előtti érvényesülésének szociológiai hátteréről” in SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíraskodás – Alapjogok az ítélkezésben* (Budapest: L'Harmattan 2014) 96–116.

¹⁶¹ Bővebben: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Fórum – Az alkotmánybíráskodás jelene: Az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb őrének »feladat- és hatásköre«” *Fundamentum* 2014/1-2. 85–90.

jogok új, jogcsökkentő felfogása.¹⁶² Mindezek mellett a jogállamiság alapvető jogokat nem közvetlenül érintő kérdéseit illetően, a jogalkotási vagy államszervezeti kérdésekben például az Alkotmánybíróságnak indítvány hiányában legtöbbször nincs alkalma vizsgálatot folytatni. Az is megfigyelhető, hogy egyes bírák az államszervezeti kérdésekben rábízzák a döntést a jogalkotóra, míg alapjogi kérdésekben inkább „alapjogvédő-aktivista” módon gondolkodnak az alkotmányossági felülvizsgálat körét illetően. Tény, hogy fontos alapjogi döntéseknél olyan bírák szavazata is a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését támogatta, akik más jellegű, államszervezeti ügyekben ugyanennek a jogalkotónak az álláspontját különösebb alkotmányossági fenntartások nélkül szokták elfogadni.¹⁶³

2015-re Pokol Béla, az Alkotmánybíróság tagja és Halmai Gábor alkotmányjogász egyetemi tanár vitaindító írásai alapján alapvető vita bontakozott ki arról az Alkotmánybíróság gyakorlatában és a magyar közjogtudományban egyaránt, hogy mi a bírák, az alkotmánybírák feladata az ideális alkotmányos demokráciában, az alkotmánybírósági döntések milyen mértékben korlátozhatják igazolható módon a demokratikus többséget. A vita a politikai konstitucionalizmus-jogi konstitucionalizmus kérdéseiben is elmélyed, illetve végső soron a jelen formájában működő alkotmánybíráskodás igazolhatóságát vitatja újra.¹⁶⁴ A tanulmányfolyam is jól érzékelteti, hogy új egyensúly helyett inkább útvesztésről és útkeresésről kell számot adnunk 2015-ben, tartalmi és hatásköri értelemben egyaránt. Az úton maradást, a tartalmi kontinuitást képviselő alkotmánybírók már – ezt a 2012 előtti alkotmánybírósági határozatok hivatkozásával kapcsolatos vita ismertetésénél láthattuk – kisebbségben vannak.

Az Alkotmánybíróság pozícióját és az alkotmányossági kontroll valódi érvényesülését valószínűleg nem láthatjuk be csupán a hatásköri, szervezeti, eljárási, államszervezeti, hatalommegosztási kérdések vizsgálatának segítségével, hanem a gyakorlat stabilizálódásával annak intenzív elemzése fog előtérbe kerülni, hogy milyen az egyes döntések tartalmi meggyőző ereje, jogi dogmatikai tisztasága. Az Alkotmánybíróság, a magyar alkotmánybíráskodás léte ugyanis csak akkor igazolható, ha a testület szakmai felkészültségen és szakmai autonómián alapuló, jogi, alkotmányossági felülvizsgálatot végez. (Eltérő esetben más jellegű intézményről, például felsőházzal vagy valamilyen kormányzati vagy parlamenti tanácsadó testületről kellene beszélnünk.)

Az elmúlt évek joggyakorlatának tudományos vizsgálata már megkezdődött, annak első eredményei sok tárgykörben a gyakorlat módosulásáról vagy megváltozásáról számolnak be. Az elmozdulás azonban 2015-ben új doktrínákkal még nem írható le, inkább a gyakorlat következetlenségéről, változékonyságáról szólnak az elemzések.¹⁶⁵

¹⁶² Ezek elemzését lásd TÉGLÁSI (148. lj.).

¹⁶³ 32/2014. (XI. 3.) AB hat.

¹⁶⁴ A vita legutóbbi állomása: Jurisztokrácia-vita *Jogelméleti Szemle* 2015/4, jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf, ill. a „politikai konstitucionalizmus”-vita a *Fundamentum* folyóirat 2015/3-4-es számában. A vita arról szól, hogy igazolható-e az, hogy egy „elitista” jogász alkotmánybíróság felülvizsgálja és adott esetben megsemmisítse egy részvételi alapon működő demokráciában a parlament döntéseit. Milyen mértékben kell a magyar AB-nak igazodnia az alkotmányozó többség, és általában is a parlamenti többség alkotmányos felfogásához, dönthet-e az AB az alapvetően vitás alkotmányossági kérdésekben az alkotmánybíráskodás során, avagy feladata ennél sokkal szűkebbre szabott.

¹⁶⁵ Lásd általában GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (22. lj.).

A testületen belüli folytonos vívódásokat és nézeteltéréseket, a döntések törekenységét, az indokolások gyengéit jól mutatja a számos különvélemény, a döntéseken sokszor érződik továbbá, hogy súlyos kompromisszumok árán születtek meg.¹⁶⁶

Az *Alaptörvény* szerint az Alkotmánybíróság szerepe ma is az lenne, hogy a hatásköri korlátok között a jogállami berendezkedés szabályaival kapcsolatban független és igazolt ítéletet mondjon nem utolsósorban a törvényhozás és a végrehajtó hatalom felett.¹⁶⁷ Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó hatásköri, szervezeti és működési szabályokat az államok szabadon alakítják, a nemzetközi fórumok csupán minimumkövetelményeket fogalmaztak meg az *Alaptörvény* Alkotmánybíróságot érintő szabályozásának kialakítását illetően.¹⁶⁸ Az alkotmányozó hatalom, az alkotmánymódosító többség és a jogalkotó a 2010–2015-ös időszakban nagyon gyakran változtatta az Alkotmánybíróságra és az alkotmánybíráskodásra vonatkozó szabályokat, ezért a 2015-ben készített pillanatfelvétel alapján a részletszabályokra, a rendszer finomhangolására vonatkozóan nem tennék ösztönző javaslatokat.¹⁶⁹ Mind az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalom, a jogalkotó által, mind az ebben a szabályozási környezetben működő Alkotmánybíróság által kiadott jogforrásokkal szemben alapvető szakmai kritikák fogalmazhatóak meg. Tanulmányomat a szerkesztői koncepcióhoz illeszkedve ezért a közjogi funkció betöltésére vonatkozó javaslatokkal zárom.

Nem indokolható az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatásköri korlátozások fenntartása a központi pénzügyi tárgyú jogszabályokat tekintve. Szükséges az utólagos absztrakt normakontroll eljárást indítványozók körének bővítése (társadalmi szervezetekkel, ombudsman-helyettesekkel, önkormányzatokkal, személyek meghatározott számú csoportjával stb.), illetve elengedhetetlen a hatályos jogszabály alapján indítványozási joggal rendelkezők aktív szerepvállalása az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezése terén. Az alkotmányjogi panaszt egyes hatósági döntésekre és bizonyos, alapjogot közvetlenül érintő közbenső bírósági döntésekre (például büntetőeljárású kényszerintézkedések, különösen előzetes letartóztatás) is érdemes kifejezetten kiterjeszteni, mert jelen formájában az alkotmányjogi panasz a változó joggyakorlat ellenére sem biztosít teljes védelmet az állam alapjogsértő aktsaival szemben. Az

¹⁶⁶ 19/2015 (VI. 15.) AB hat.; 23/2014 (VII. 15.) AB hat.

¹⁶⁷ Ezt hangsúlyozza Paczolay Péter, az AB volt elnöke is. PACZOLAY Péter: „Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (Pécs: PTE ÁJK 2010) 234–236.

¹⁶⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion No. 614/2011, Strasbourg 28 March 2011, Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary, Opinion No. 621/2011 of the Venice Commission, Strasbourg 20 June 2011, Opinion on the New Constitution of Hungary, Opinion No. 720/2013 of the Venice Commission Strasbourg 17 June 2013, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Opinion No. 665/2012, Strasbourg 19 June 2012, Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary.

¹⁶⁹ Részletes, meggyőzően indokolt további javaslatok fogalmazódnak meg összefoglaló jelleggel pl. CHRONOWSKI (26. l.) 8-9; JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 39–41. Lásd jelen kötetben is 290-293; Az alkotmányjogi panasz ideális rendszerével kapcsolatban pedig SZALBOT Balázs: „Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz” *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat (DIEIP)* 2013/2. 1–31.

Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében a benyújtásra rendelkezésre álló határidőt a jogsérelem bekövetkeztétől és nem a támadott jogszabály hatálybalépésétől kellene számítani a hatékony jogérvényesítés érdekében.

Párhuzamos kérelemként az Alkotmánybíróság irányába pedig megfogalmazható az a kevésbé kézzelfogható igény, hogy a szakmai felkészültségen alapuló autonómia jegyében a törvényhozás és a rendes bírászkodás alkotmányos kontrolljaként működjön. Az alkotmányos érvelésnek, a jogi természetű előírásokon alapuló igazolt döntésnek az elsődleges jogalakító hatás mellett a politikai és a társadalmi diskurzust is alapvetően befolyásoló ereje van.

Az Alkotmánybíróságnak nehéz dolga volt a 2010–2015 közötti időszakban. Megváltozott az alkalmazandó alkotmány,¹⁷⁰ megváltozott a testület összetétele, megváltozott a vonatkozó sarkalatos alkotmánybírói szabályozás, mi több, az *Alaptörvényt* mint talajt és a jogszabályi környezetet a parlamenti többség folyamatosan változtatta. 2015-ben jogtechnikai szinten és az alkotmányos alapelvek, illetve az *Alaptörvénybe* foglalt szabályok szintjén is koherenciazavarok érzékelhetők a szabályozásban, és erre a jelenségre, a bizonytalanságra ráerősít a „rég és az új” felfogás fent kifejtett elvi vitája, a rendszerváltás alkotmányos demokráciája folytonosságának bizonytalansága. Kérdés, hogy a mai jogrendszer ingoványos talaján meg tudja-e vetni lábát az új összetételű, új szervezetű és új hatáskörű Alkotmánybíróság, illetve akar-e és tud-e majd az *Alaptörvény* alapján utat mutatni a magyar alkotmányos hagyományokból is fakadó európai, jogkiterjesztő alkotmányosság felé.

¹⁷⁰ Ennek legfrissebb értékeléséhez lásd jelen kötetben Sente Zoltán fejezetét.

AZ ÜGYÉSZSÉG

Az ügyészség jogi helyzetében 2010 után jelentős változások történtek, változott a szervezet közjogi helyzete, a legfőbb ügyész megválasztásának módja, az ügyési szervezet feladataiban is változások történtek. A tanulmány azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény hatályos rendelkezéseinek megfelel-e az ügyési szervezet működése. Az elemzés három pontra koncentrál, az első, hogy a hatályos szabályok – a jogalkotó ígéretének megfelelően – biztosítják-e az ügyészség függetlenségét. A második kérdés, hogy a független közjogi szervezettől elvárható átláthatóság megvalósul-e az ügyési szervezet működésében, legalább olyan mértékben, mint a bíróságok esetében. A harmadik kérdés, hogy a független szervezetekkel szemben elvárható számonkérhetőség érvényesül-e az ügyési szervezet esetében, vagyis hogy a függetlenség liberális követelménye mellett a számonkérhetőség demokratikus követelménye érvényesül-e.¹ A függetlenséggel kapcsolatban amellet érvelek, hogy a hatályos szabályozás nem nyújt biztosítékot az ügyészség pártatlan és független működésére. A legfőbb ügyész megválasztásának szabályai nem garantálják, hogy az ügyészség külső befolyástól mentesen működjön, holott a nemzetközi gyakorlatban vannak olyan megoldások, amelyek a magyar szabályoknál hatékonyabb garanciát nyújtanak. Az átláthatóság kapcsán négy kérdést elemzek, az első a vádmonopólium problémája, vagyis azok az esetek, amikor az ügyési tevékenység központi elemét képező büntetőjogi tevékenység során az ügyészség külső befolyásra, vagy tévesen, vagy hibásan nem érvényesíti az állam büntető igényét. A második kérdés az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége kapcsán az átláthatóság hiányának problémája, különösen azokban az esetekben, amikor az ügyésznek kizárólagos jogkörei vannak. A harmadik kérdés az ügyészség belső működésének átláthatósága, a belső utasításoknak való engedelmesség kérdése. Az átláthatóság negyedik területe az ügyésszé válás és az előmenetel szabályainak átláthatósága. Mind a négy területen az átláthatóság hiányát tapasztalhatjuk, ami eleve aláássa a szervezet működésének külső demokratikus

¹ Ezt a követelményt a bíróságok vonatkozásában elemzi Russel és O'Brian, mivel a jogalkotó az ügyészséget független intézményként szabályozza, a kérdés az ügyészséggel kapcsolatosan ugyanúgy feltehető, mint a bíróságok esetén. Peter H. RUSSEL – David M. O'BRIAN (szerk.): *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World* (Charlottesville – London: University Press of Virginia 2001) 2. Véleményem szerint a bíróságok esetében ugyan történt előrelépés az átláthatóság és a számonkérhetőség területén – néha a függetlenséget fenyegető módon is – de a jelenlegi helyzet a bíróságok igazgatásában sem teremti meg az átláthatóság és a számonkérhetőség optimális szintjét, az ügyészséget tekintve azonban súlyos hiányosságokat láthatunk.

kontrollját, akár a nyilvánosság általi ellenőrzés lehetőségét, akár a törvénysértő, hibás, vagy téves döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét. Az átláthatóság hiánya összefügg a számonkérhetőség hiányával. A probléma felúszolásán túl bemutatom azokat a szakirodalomban tárgyalt és a nemzetközi gyakorlatban működő megoldásokat, amelyek a törvénysértő ügyészi döntések kockázatait csökkenthetik, és legalább azt a szintű számonkérhetőséget biztosítják, amelyet a törvények a bíróságok vonatkozásában megteremtenek.

1. A JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK FŐ IRÁNYAI

Az ügyészség szervezetét és feladatait meghatározó jelenleg hatályos joganyag három lépésben jött létre. Az első lépésben a törvényhozás a korábbi legfőbb ügyész mandátumának 2010. december 13-i lejárta előtt még 2010 őszén a *2010. évi CXIII. tv.*-nyel módosította az akkor még hatályos *1949. évi XX. tv.*-t, és ezzel megváltoztatta a legfőbb ügyész jogállását, valamint választásának szabályait. A jelenlegi legfőbb ügyészt még az *Alkotmány* alapján, de már új szabályok szerint, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választották meg kilenc évre.² A jogalkotási folyamat második lépésében az *Alaptörvény* 29. cikk (4) bekezdése megerősítette a 2010-es szabályokat és egyúttal megváltoztatta az ügyészség jogállását. Ennek megfelelő szabályokat találunk az *ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. tv.*-ben, valamint a *legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. tv.*-ben.

A hatályos jogi helyzet harmadik eleme az *Alaptörvény* negyedik módosításával jött létre. Míg az *Alaptörvény* eredeti szabályozása szerint az ügyészség „az állam büntetőigényét érvényesíti”,³ az *Alaptörvény* eredeti indokolása szerint: „Az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése a bíróság előtt.”⁴ Az *Alaptörvény* negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bekezdés *r)* pontja módosította az *Alaptörvény* 29. cikk (1) bekezdését, a hatályos szöveg szerint: „A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője.”

„Az ügyészek nagy kézikönyvének” (továbbiakban: Kézikönyv) szerzői ezeket a változásokat úgy értékelik, hogy azzal a jogalkotó „végleges és régóta esedékes választ adott a magyar ügyészség szervezetét és feladatait érintő évszázados vitára. [...] Ebben a modellben a legfőbb ügyész független, ugyanakkor közjogi értelem-

² 119/2010. (XII. 7.) OGY hat. A legfőbb ügyész mandátumának időtartama kapcsán fontos megjegyezni, hogy a *2011. évi CLXIII. tv.* 22. § (2) bek. *a)* pontja értelmében, amennyiben a legfőbb ügyész megbízatása a megbízatási időtartam leteltével, vagy hetvenedik életévének betöltésével szűnik meg, a legfőbb ügyészi jogköröket az új legfőbb ügyész megbízatása kezdetéig gyakorolja. Vagyis, ha a köztársasági elnök új jelöltje nem kapja meg a képviselők kétharmadának támogatását, akkor a legfőbb ügyész kilencéves mandátumának lejárta és hetvenedik életévé betöltése után is hivatalban marad.

³ *Magyarország Alaptörvénye* 29. cikk, www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf.

⁴ T/2627. javaslat *Magyarország Alaptörvénye* Indokolás [56], www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf.

ben felelős az Országgyűlésnek”.⁵ Az ügyészség vonatkozásában egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik félrevezető kérdésnek gondolják a magyar közbeszédben rendszeresen felmerülő dilemmát, hogy vajon a legfőbb ügyésznek igazságügyi miniszteri alárendeltségben kell-e működnie vagy sem, a kulcskérdés valóban az, hogy egy konkrét ügyészi döntés befolyásolható-e illetéktelenül.⁶ Az illetéktelen befolyás alatt a magam részéről a szigorúan vett pártatlan szakmai megítélésen kívül más szempontok, akár politikai megfontolások, akár személyes érdekek, akár külső gazdasági befolyás (más szóval korrupció) útján lehet-e egy-egy ügyben az ügyészség döntését befolyásolni. Amennyiben a jogi szabályozás nem teremti meg az átláthatóság és a számonkérhetőség olyan rendszerét, ami az ilyen befolyást kizárja, akkor az a szabályozás rossz, és változtatásra szorul, függetlenül attól, hogy a végrehajtó hatalomnak alárendelt vagy attól független közjogi helyzetben van az ügyészség. A változtatás azonban nem feltétlenül jelenti a közjogi helyzet változtatását, az adott közjogi megoldáson belül is létre lehet hozni olyan szabályozást, amely a hiányzó garanciákat pótolja.

A végrehajtó hatalom oldaláról a 2010-ben meghozott és további lépésekkel megerősített döntés azzal a következménnyel jár, hogy a mindenkori kormányzat eszközei beszűkülnek a büntetőpolitika alakításában. Mivel a rendőrség az ügyész irányítása alatt végzi tevékenységét, alá van vetve az ügyészi utasításoknak és döntéseivel szemben az ügyészhez lehet panasszal fordulni, aki a rendőrség döntéseit megsemmisítheti, a nyomozást bármikor magához vonhatja, a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja, stb.⁷ Így arra nincs lehetőség, hogy a végrehajtó hatalom a rendőrségen keresztül érvényesítse büntető-jogpolitikai prioritásait. A fennmaradó lehetőségek közül az egyik, a büntető anyagi vagy eljárásjogi szabályok olyan alakítása, amely a jogalkalmazó döntési, vagy mérlegelési lehetőségeit szűkíti. A másik lehetőség a kormánytagok, vagy vezető politikusok még jogerősen be nem fejezett bírósági ügyekben tett nyilatkozatai, amelyekben a nyilatkozók kifejtik, hogy mi lenne a szerintük helyes, vagy igazságos döntés, kiprovokálva ezzel a bírói szervezetek vezetőinek tiltakozását.⁸

A tanulmány további részében azt vizsgálom, hogy az ügyészségre vonatkozó hatályos szabályok és azok alkalmazása megfelel-e a jogalkotó által saját maga számára támasztott követelményeknek, vagyis a szabályozás alkalmas-e az ügyészség függetlenségének és pártatlanságának biztosítására. Érvényesül-e az átláthatóság és a számonkérhetőség demokratikus követelménye az ügyészi szervezettel kapcsolatban legalább olyan mértékben, mint a bírósági szervezetben, itt különösen a belső utasítások vitatásának lehetőségét, és a kiválasztás és az előmenetel átláthatóságának és normatívtásának kérdését vizsgálom.

⁵ POLT Péter – VARGA Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve* (Budapest: CompLex 2013) 13.

⁶ JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” *MTA Law Working Papers* 2015/32. 47. Lásd jelen kötetben is 301. Ugyanezt állítja LIGETI Miklós: „A látható ügyészség” *Belügyi Szemle* 2013/11. 5.

⁷ 1998. évi XIX. tv. a büntetőeljárásról 28. § (4) bek.

⁸ Lásd birosag.hu/media/aktualis/fuggetlenseg-es-felelosseg.

Az ügyészség tevékenységét elemző vizsgálatok során erős korlátot jelent, hogy a kutató számára a szervezet belső működéséről, személyi állományáról, annak összetételéről, a kinevezések és az előléptetések rendjéről, a szervezeten belüli fluktuációról, továbbá a szervezet rendeltetésszerű működéséről csak olyan adatok állnak rendelkezésre, amelyeket maga az ügyészség biztosít. Tudomásom szerint eddig még nem készült olyan empirikus kutatás, amely a szervezet belső kultúráját, a szervezet működésének belső dinamizmusát a szervezeten kívüli szereplők közreműködésével elemezte volna. Így a rendelkezésre álló adatokat azzal a forráskritikával kell kezelni, hogy azok nagy részének hitelességét független forrásból nem lehet ellenőrizni.

2. FÜGGETLENSÉG

A hatályos jogszabályok értelmében Magyarországon az ügyészség „olyan integritással rendelkező szerv, ahol a függetlenség csak a testületet illeti meg. Belső függetlenségről nem beszélhetünk. Maga a szervezet az alá-fölérendeltségre épül, és így a hierarchizált modellnek megfelelően működő intézmény”.⁹ Az ügyészség hierarchikus alapon felépülő szigorú alá-fölérendeltség alapján működő szervezet, amelynek az élén a legfőbb ügyész áll, aki irányítja és vezeti az ügyészi szervezetet. Mindez azt jelenti, hogy valamennyi ügyész a hivatali rendben alárendelt és beszámoltatható a felettes ügyész által.¹⁰ Az ügyészi szervezet ilyen formában történő felépítése miatt világosan kell látni, hogy a legfőbb ügyész személyének kiválasztási módja alapvetően befolyásolja azt, hogy az ügyészi szervezet tud-e pártatlanul, politikai és üzleti érdekektől függetlenül tevékenykedni. Egy ilyen szervezetben az egyes ügyészek szakmai előmenetele, jövedelme, pozíciója teljes mértékben a legfőbb ügyész döntésétől függ, vagyis szociológiai értelemben megállapítható, hogy aki a szervezeten belül jó karriert akar befutni, az az esélyeit úgy tudja növelni, ha a felettesektől származó formális és informális elvárásoknak legjobban megfelelvén végzi a munkáját. Míg a bírósági szervezeti rendszerben, ahol a törvények az egyes bírák függetlenségét is garantálják, bizonyos mértékig nonkonform magatartással is lehet érvényesülni (bár kétségtelenül a személyi döntések koncentrációja következtében a karrieresélyeket nem növeli az elvárásokat figyelmen kívül hagyó bírói szerepválasztás), addig az ügyészségen ez elképzelhetetlen.

Mindez indokolja, hogy az ügyészség helyzetének elemzését azzal kezdjük, hogy megvizsgáljuk a legfőbb ügyész megválasztásának folyamatát szabályozó jogi normákat, és választ adjunk arra a kérdésre, hogy a választás módja elegendő biztosítékot tartalmaz-e a függetlenség és a pártatlanság érvényesülésére.

„Az ügyészek nagy kézikönyvének” bevezetőjében a szerkesztők azon meggyőződésüknek adnak hangot, miszerint az *Alaptörvény* szövege összhangban áll a Velencei Bizottság általános európai szabályokként megfogalmazott javaslataival.¹¹

A kötetet szerkesztőként jegyző legfőbb ügyész és akkori helyettese az Európa

⁹ POLT-VARGA (5. l.) 32.

¹⁰ POLT-VARGA (5. l.) 37.

¹¹ POLT-VARGA (5. l.) 14.

Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi- és emberi jogi bizottsága elnökének 2008. július 11-én kelt felkérésére a Velencei Bizottság által készített véleményre utal. A Velencei Bizottság a felkérésre válaszul kettő, az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos véleményt készített. Az elsőt a Velencei Bizottság 82. plenáris ülésén 2010. március 12-13-án fogadta el a bíróságok és a bírák függetlenségével kapcsolatban.¹² A másodikat a Bizottság 85. plenáris ülésén 2010. december 17-18-án az ügyészséggel kapcsolatban.¹³

Ezek az állásfoglalások nem a magyar szabályozást véleményezték, hanem azokat az európai sztenderdeket kívánták összefoglalni, amelyeket a Velencei Bizottság követendőnek tart. Az állásfoglalások tartalma mind a bíróságok, mind az ügyészség vonatkozásában már publikus volt akkor, amikor a magyar szabályozás készült.

Az ügyészségről szóló dokumentum éppen a korábbi, 1995-ben készült magyar alkotmánytervezethez fűzött bizottsági jelentést idézi, amikor megállapítja, hogy a legfőbb ügyész megválasztásának és elmozdításának módja kulcsfontosságú az ügyészi szervezet megfelelő működése szempontjából. A Bizottság a magyar tervezettel kapcsolatban megállapította, hogy a legfőbb ügyész kiválasztása módjának olyannak kell lennie, hogy az megnyerje a közvélemény bizalmát és az igazságszolgáltatás és a jogi szakma megbecsülését. Ezért szakmai, politikamentes szakértelmet kell bevonnai a kiválasztás folyamatába. Mindazonáltal érthető, hogy mivel a vádemelések gyakorlata kihat az állam rendezett és hatékony működésére, a kormányzat bizonyos befolyást kíván magának a kiválasztás folyamatában, és nem akarja teljes egészében átengedni a jelölés folyamatát egy tőle elkülönült testületnek, bármennyire is tiszteletre méltó legyen az. Ezért megfontolandó olyan jelölő bizottság létrehozása, amelyben a szakmai közvélemény álláspontja kellően képviselve van, és egyúttal élvezzi a kormányzat bizalmát.¹⁴

A Velencei Bizottság általános ajánlásában leszögezi, hogy nincsen egységes európai követelmény az ügyészi szervezettel kapcsolatban, mindazonáltal 25 pontban összefoglalta azokat az ajánlásait, amelyek megvalósulása megakadályozza a politikai befolyást. Ezek a pontok egyfajta európai sztenderdet jelentenek. E pontok közül némelyik kifejezetten érinti a függetlenség kérdését.

*„1. A legfőbb ügyész jelölésének folyamatában a jelölt szakmai rátermettségéről be kell szerezni a jogi szakma (beleértve az ügyészek) és a civil szervezetek véleményét.”*¹⁵ Ilyen lépés a magyar jelölési folyamatban nem szerepel, csupán az a megkötés, hogy a legfőbb ügyészt az ügyészek közül kell megválasztani. A hatályos rendelkezések szerint „ügyésszé azt az egyetemi jogi végzettséggel és jogi szakvizsgával rendelkező magyar állampolgárt lehet kinevezni, aki nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt”.¹⁶ Az ügyészek kineve-

¹² Lásd CDL-AD(2010)004. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29004-e>.

¹³ Lásd CDL-AD(2010)040. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29040-e>.

¹⁴ CDL(1995)073rev., Chapter 11.

¹⁵ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 1. 16.

¹⁶ 2011. évi. CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 11. § (1) bek.

zéséről a legfőbb ügyész dönt. Ennek értelmében a legfőbb ügyész döntheti el, hogy egyáltalán kik közül lehet új legfőbb ügyészt választani. Az *Alaptörvény* 29. cikk (6) értelmében: „Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.” Ezek a rendelkezések formai értelemben a pártpolitikai függetlenséget biztosítják, de tartalmilag nem jelentenek garanciát a politikai elfogultsággal szemben, és nem garantálják a jelölt szakmai alkalmasságát sem. A hatályos szabályozás így a köztársasági elnök diszkrecionális jogát teremti meg a jelölés során, nem írja elő azt, hogy akár az ügyészeket, akár a jogi szakma egyéb képviselőit meg kellene hallgatni.

„13. A legfőbb ügyész megválasztása során a minősített többséggel történő választás elősegítheti azt, hogy a kiválasztás folyamatában széles konszenzus érvényesüljön.”¹⁷ Az új magyar szabályozás szemben a korábbi alkotmányi rendelkezéssel, amely a képviselők felének szavazatához kötötte a legfőbb ügyész megválasztását, kétharmados választási szabályt ír elő. Tekintettel azonban az aránytalan választási rendszerre, amelynek következtében 2010-ben a pártlistára leadott szavazatok 53%-ával, 2014-ben 45%-ával¹⁸ kétharmadot meghaladó mandátumtöbbséget lehetett szerezni, ez a rendelkezés semmilyen mértékben nem segítette elő a „széles konszenzus” megteremtését. A jelenlegi legfőbb ügyész 2010-es megválasztásakor a kormánypártokon túlnyúló konszenzus nem volt meg. Ez a konszenzushiány minden olyan esetben reprodukálódhat, amikor a köztársasági elnök és a kormánytöbbség azonos politikai oldal képviselőiből áll, és a kormánypárt vagy kormánypártok kétharmados többséggel rendelkeznek az Országgyűlésben.¹⁹ A legfőbb ügyész megválasztásának hatályos szabályai tehát nem zárják ki azt, hogy az országgyűlés olyan személyt válasszon, aki mögött sem politikai, sem szakmai konszenzus nincsen.

Annak bizonyítására, hogy a végrehajtó hatalomtól független legfőbb ügyészi pozíció máshogyan is betölthető, mint azt a hatályos magyar megoldás előírja, éppen a legfőbb ügyész hivatkozott az Európai Unió Tagállamai Legfőbb Ügyészeinek találkozóján tartott beszédében, amelyről az Ügyészségi Értesítő számolt be. Polt Péter Lengyelország példáját említette:

[...] a 2009. október 9-i törvény alapján a korábbi azonos igazságügyminiszteri és legfőbb ügyészi funkciót szétválasztották és az ügyészi szervezeti hierarchia élén a legfőbb ügyész áll, akít a lengyel köztársasági elnök nevez ki a Nemzeti Birósági Tanács és a Nemzeti Ügyészségi Tanács által javasolt jelöltek közül.²⁰

Egy ehhez hasonló megoldás olyan formában is elképzelhető, ha a szakmai szervezetek által javasolt jelöltek közül az országgyűlés választja meg a legfőbb ügyészt.

¹⁷ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 13. 16.

¹⁸ Lásd www.valasztas.hu/hu/parvai2010/354/354_0_index.html; http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html.

¹⁹ A rendszerváltás óta eltelt időben megtartott hét országgyűlési választást követően eddig már háromszor fordult elő, hogy a kormányzati többség kétharmadot meghaladó mandátummal rendelkezett. E pontok közül némelyik kifejezetten érinti a függetlenség kérdését.

²⁰ Polt Péter: „A legfőbb ügyész jogállása és annak garanciái” *Ügyészek Lapja* 2011/4. 58.

Azáltal, hogy a magyar szabályok – szemben a Velencei Bizottság általános ajánlásával²¹ – nem zárják ki a legfőbb ügyész újraválaszthatóságát, különösen súlyos legitimitási válság lehetőségét hozzák létre, továbbá olyan helyzetet teremtenek, amely a hivatalban lévő legfőbb ügyészt arra ösztönzi, hogy legalább a képviselők egyharmadát meghaladó mandátummal rendelkező pártok jóindulatát megszerezze, mert ebben az esetben megakadályozható az új legfőbb ügyész megválasztása és elérhető a hivatalban lévő legfőbb ügyész hivatali idejének élete végéig történő meghosszabbítása.²²

Míg a 2010-ben megválasztott, majd 2014-ben ismét parlamenti többséget szerző pártoknak számos látványos konfliktusuk volt a bíróságokkal, kezdve a 2006-os eseményeket vizsgáló bizottság üléseivel, említhetők még a devizahiteles ügyek, a Rezesova-ügy, az ároktői banda ügye, a Biszku-ügy, a Hagyó-ügy, a vörösiszap-per stb.,²³ hasonló nyilvános konfliktusokra a kormány, illetve kormánypárti politikusok és az ügyészség között nem találunk példát.

Az ügyészség és a kormány közötti kapcsolatok harmonikus jellegéről az ügyészséget érintő költségvetési döntésekből is képet kaphatunk. Az alábbi táblázat és ábra jól mutatja, hogy 2010 után az ügyészség költségvetési előirányzata mintegy 25%-kal növekedett, és az ügyészi, alügyészi, fogalmazói összlétszám is mintegy 20%-kal növekedett. A személyi juttatások növekedésének aránya meghaladta a létszámnövekedés arányát.²⁴ Ugyancsak a kormány jóindulatának jele, hogy 2013-ban az elfogadott költségvetésben meghatározott 133 millió forint „egyéb működési és felhalmozási célú kiadás helyett” 2 365 milliós tényleges felhasználásra került sor, aminek forrása nem a költségvetési fejezeten belül keletkezett.

²¹ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 4. 16.

²² Ennek részletes jogi levezetését a 2. lj. tartalmazza.

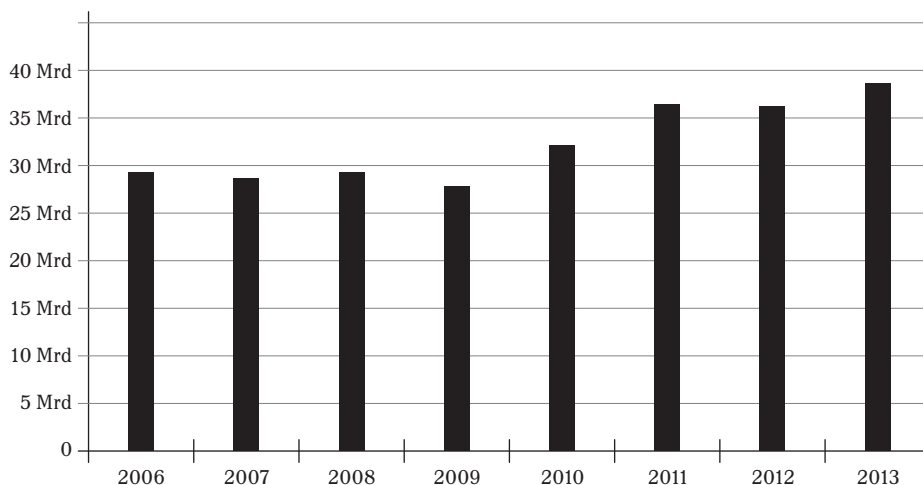
²³ Ezeknek részletes bemutatását lásd BENCZE Máttyás – BADÓ Attila: „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” c. tanulmánya a jelen kötetben.

²⁴ Az ügyészségi létszámadatak és költségvetési adatok bemutatását tartalmazó táblázatok forrása a legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolója: „J/2740 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2006. évi tevékenységéről” 108–111, ill. 113. (személyügyi) és 117–120. (gazdasági), www.parlament.hu/irom39/00279/00279.pdf; „J/5369. A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2007. évi tevékenységéről” 52–53, ill. 58–61, www.parlament.hu/irom39/00290/00290.pdf; „J/3 A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2009. évi tevékenységéről” 57–60, ill. 64–66, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2009.pdf; „J/2879 A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2010. évi tevékenységéről” 57–59, ill. 64–66, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2010.pdf; „J/6851 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2011. évi tevékenységéről” 53–55, ill. 60–63, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2011.pdf; „J/10648 A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2012. évi tevékenységéről” 66–71, ill. 76–78, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2012.pdf; „B/145. A legfőbb ügyész beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről” 55–57, ill. 62–65, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2013.pdf; „B/4680. A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről” 50–52, ill. 57–60, ugyesszeg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2014.pdf.

**1. táblázat. Az egyes költségvetési előirányzatok alakulása
(millió Ft, %) 2010–2014²⁵**

Megnevezés	2010		2011		2012		2013		2014		Index %	
	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	előirányzat	teljesítés	2013/2014	2013/2014
Személyi juttatás	19 189	19 168	21 082	20 418	24 413	24 001	24 656	24 656	25 011	25 354	101	103
Munkaadót terhelő járulékok	5 013	5 034	5 534	5 301	6 405	6 381	6 470	6 581	6 884	7 075	106	108
Dologi kiadás	3 090	3 775	3 573	3 665	4 095	4 002	4 180	4 148	3 739	3 647	89	88
Egyéb működési és felhalmozási célú kiadások	89	74	92	158	120	1 678	133	2 365	634	943	477	40
Felújítások	30	34	30	32	30	60	30	254	30	3	1	1
Beruházások	1 121	1 423	1 780	1 040	835	1 478	1 334	1 673	1 225	1 080	92	65
Fejlesztési tartalék	-	-	-	-	972	-	-	-	733	-	-	-
Összesen	28 532	29 508	32 091	30 614	36 870	37 600	36 803	39 677	38 256	38 102	104	96

1. ábra. Költségvetési előirányzatok 2006–2014²⁶



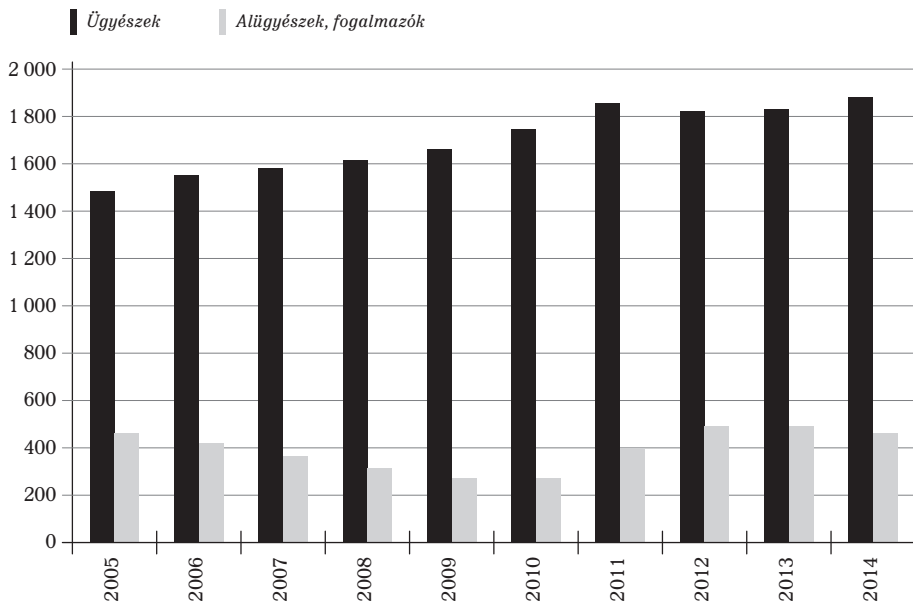
²⁵ Lásd 24. lj.

²⁶ Lásd 24. lj.

2. táblázat. *Ügyészek, alügyészek és fogalmazók számának és nemek szerinti megoszlásának alakulása 2005–2014*²⁷

Év	Főállású ügyészek		Alügyészek, fogalmazók		Ügyészek				Alügyészek, fogalmazók			
	szám	2005 = 100%	szám	2005 = 100%	férfi		nő		férfi		nő	
					szám	%	szám	%	szám	%	szám	%
2005	1 490	100,0	468	100,0	612	40,6	897	59,4	170	36,3	298	63,7
2006	1 538	103,2	412	88,0	622	40,1	928	59,9	148	35,9	264	64,1
2007	1 580	106,0	364	77,8	636	40,1	952	59,9	130	35,7	234	64,3
2008	1 612	108,2	318	67,9	646	40,1	966	59,9	109	34,3	209	65,7
2009	1 660	111,4	270	57,7	660	39,8	1 000	60,2	86	31,9	184	68,1
2010	1 741	116,8	261	55,8	685	39,3	1 056	60,7	86	33,0	175	67,0
2011	1 850	124,2	402	85,9	759	41,0	1 091	59,0	118	29,4	284	70,6
2012	1 809	121,4	497	106,2	741	41,0	1 068	59,0	143	28,8	354	71,2
2013	1 824	122,4	497	106,2	739	40,5	1 085	59,5	145	29,2	352	70,8
2014	1 876	125,9	450	96,2	751	40,0	1 125	60,0	139	30,9	311	69,1

2. ábra. *Az ügyészek, alügyészek és fogalmazók számának alakulása 2005–2014*²⁸



Az ügyészi létszám növekedése különösen a bírósági létszám adatokkal összevetve érdemel figyelmet, ugyanis a bírói álláshelyek száma 2009 és 2014 között gyakorlatilag nem változott.²⁹

²⁷ Lásd 24. lj.

²⁸ Lásd 24. lj.

²⁹ A 2009-es adatok az OIT elnökének beszámolójában, a 17. sz. mellékletben található, docplayer.hu/4012316-Az-orszag-os-igazsagszol-galtatasi-tanacs-elnokenek-tajekoztatoja.html. A későbbi ada-

Az ügyészség esetében megfigyelhető növekedés olyan időszakban következett be, amikor a bűnözési adatok – a legfőbb ügyész 2013-as évi országgyűlési beszámolójának megállapítása szerint részben azért, mert az új Btk. egyes bűncselekményeket dekriminalizált³⁰ – 2010-hez képest mintegy 20%-os csökkenést mutattak.³¹ Az össz-bűnözés főbb adatainak alakulása az elmúlt húsz évben az alábbi táblázatban és ábrákon található.³²

3. táblázat. Az össz-bűnözés egyes mutatóinak alakulása 1995–2014³³

Év	Regisztrált bűnelkövetők				Regisztrált elkövetők				
	száma	számának változása (1995 = 100%)	100 ezer lakosra jutó száma ¹	ebből: ismeretlen elkövetőjű ²	száma	számának változása (1995 = 100%)	100 ezer lakosra jutó száma ¹	ebből: regisztrált bűnelkövetők	
								száma	aránya az elkövetőkön belül %
1995	502 036	100,0	4 900,0	195 481	128 189	100,0	1 251,2	121 121	94,5
1996	466 050	92,8	4 563,6	242 239	129 061	100,7	1 263,8	122 226	94,7
1997	514 403	102,5	5 055,8	254 052	138 763	108,2	1 363,8	130 966	94,4
1998	600 621	119,6	5 926,0	268 258	147 689	115,2	1 457,2	140 083	94,8
1999	505 716	100,7	5 011,2	341 239	140 000	109,2	1 387,3	131 658	94,0
2000	450 673	89,8	4 487,3	229 862	131 459	102,6	1 308,9	122 860	93,5
2001	465 693	92,8	4 565,5	223 911	128 399	100,2	1 258,8	120 583	93,9
2002	420 782	83,8	4 135,5	200 784	129 454	101,0	1 272,3	121 885	94,2
2003	413 343	82,3	4 075,4	179 250	124 924	97,5	1 231,7	118 145	94,6
3004	418 883	83,4	4 140,5	181 245	137 15	107,0	1 356,1	130 182	94,9
2005	436 522	87,0	4 323,0	179 328	140 211	109,4	1 388,6	133 790	95,4
2006	425 941	84,8	4 227,0	174 120	129 991	101,4	1 290,0	124 171	95,5
2007	426 914	85,0	4 241,1	187 668	121 561	94,8	1 207,6	116 161	95,6
2008	408 409	81,4	4 065,6	178 285	122 695	95,7	1 221,4	116 584	95,0
2009	394 034	78,5	3 928,2	182 602	120 141	93,7	1 197,1	112 831	94,0
2010	447 186	89,1	4 465,5	221 194	129 945	101,4	1 297,6	122 529	94,3
2011	451 371	89,9	4 520,2	245 080	120 529	94,0	1 207,0	112 895	93,7
2012	472 236	94,1	4 742,4	274 143	108 306	84,5	1 087,7	100 239	92,6
2013	377 829	75,3	3 813,1	177 877	109 876	85,7	1 108,9	103 672	94,4
2014	329 575	65,6	3 336,7	139 020	108 466	84,6	1 098,1	105 588	97,3

1) Az adott év január 1-jei lakónépesség adatai alapján számított adat.

2) Azon regisztrált bűncselekmények száma, amelyek esetében a bűncselekményt nem a gyanúsított követte el, nem állapítható meg, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el, nem állapítható meg az elkövető kiléte.

tok az OBH elnökének beszámolójában 93, dooplayer.hu/4012316-Az-orszag-os-igazsagszol-galtata-si-tanacs-elnokenek-tajekoztatoja.html.

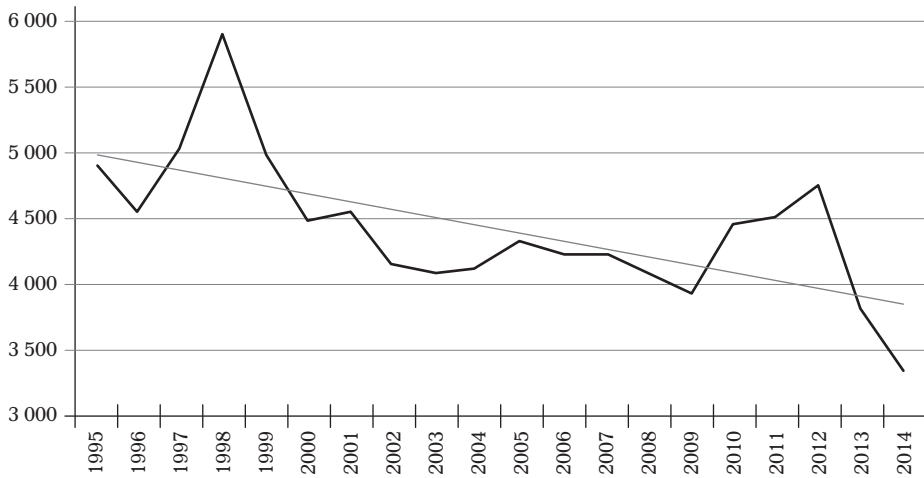
³⁰ „B/145 A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről” 6, ugyeszseg.hu/pdf/ogy_besz/ogy_beszamolo_2013.pdf.

³¹ A vagyon elleni bűncselekmények számának csökkenéséhez az is hozzájárult, hogy 2012. április 15-én hatályba lépett a 2012. évi II. tv. a szabálysértésekről, amelynek 117. § (1) bek.-ében számos vagyon elleni cselekmény esetén a szabálysértési értékhatárt 20.000 Ft-ról 50.000 Ft-ra emelte.

³² Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf.

³³ Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2015) 11, <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf>.

3. ábra. A regisztrált bűncselekmények 100 ezer lakosra jutó számának alakulása 1995–2014



4. ábra. A regisztrált elkövetők 100 ezer lakosra jutó számának alakulása 1995–2014³⁴



³⁴ Tájékoztató a 2014. évi bűnözésről (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2015) 12, ugyeszseg.hu/repository/mkudok6797.pdf.

Az ügyészség kivételezett helyzetét a bírósággal szemben az is jelzi, hogy miközben elvi szinten a bírák s az ügyészek javadalmazásának azonosnak kellene lennie, bírósági vezetők szerint ez nincs így, mert míg a bíróságok a bérmaradványokat nem költethetik el személyi kiadásokra, addig az ügyészségeken a megmaradt béreket jutalom formájában ki lehet osztani. Egyesek ezzel is magyarázzák az ügyészség vonzerejének növekedését részben a joghallgatók pályaválasztása során, részben abban, hogy az utóbbi években egyre többször fordul elő, hogy gyakorlattal rendelkező bírák ügyészi állásokat³⁵ pályáznak meg és nyernek el.

Tekintettel arra, hogy a Velencei Bizottság 2010-es javaslatában megfogalmazott garanciák – amelyek a függetlenség megteremtését lehetővé tették volna –, valamint a 2009-es lengyel megoldás is már ismert volt akkor, amikor a magyar szabályozás megszületett, nehezen hihető, hogy a jogalkotó által választott megoldás jóhiszemű tudatlanságon alapult volna.

Ennek a megoldásnak a lényege, hogy az ügyészi szervezet függetlenségének meghirdetett követelménye nem érvényesül. Nehéz szabadulni attól a gondolattól, hogy a valódi cél nem is a függetlenség megteremtése volt, hanem egy olyan ügyészi szervezet kialakítása, amely az azt kialakító politikai irányzat értékrendjét (rosszabb esetben érdekeit) képviseli, akár többségben van az adott irányzat, akár kisebbségben van, de meg tudja akadályozni az új legfőbb ügyész megválasztását.

Ezt a feltevést támasztja alá az, hogy a jogalkotó mereven elzárkózott attól is, hogy a szervezeti függetlenséggel egyidejűleg megteremtse az egyes beosztott ügyészek döntési önállóságát, a bírói függetlenségnek megfelelő függetlenséget. Ne feledjük, hogy a hierarchikusan szervezett ügyészség napóleoni modelljében az ügyészek a kormány nevében jártak el, akaratukat azonban nem tudták korlátlanul érvényesíteni, hiszen a tárgyalást megelőző eljárás második szakaszában, a vizsgálati szakaszban a független vizsgálóbírók hozhatták meg a lényeges döntéseket.³⁶

A magam részéről egyetértek Jakab András és Szilágyi Emese felvetésével, akik a vonatkozó német szakirodalmi vitákra is hivatkozva kijelentik, hogy: „az ügyészi státust szükséges lenne továbbá átalakítani oly módon, hogy az közeledjen a nyomozási bírák státusához.”³⁷ Ennek a követelménynek a súlyát még inkább érthetővé teszi, ha első lépésben megvizsgáljuk, hogy a hatályos szabályozás és az ügyészségi gyakorlat a jelenlegi ügyészi szervezet vonatkozásában milyen módon tette átláthatóvá és ezen keresztül ellenőrizhetővé az ügyészi szervezetet. A következő lépésben pedig azt célszerű megvizsgálni, hogy az egyes ügyészek döntési felelőssége hogyan alakul, illetve az ügyészi szervezet egészének számonkérhetősége érvényesül-e egyáltalán.

³⁵ Erről a jelenségről bírósági vezetők szoltak a Közlekedési Jogászok Egyesülete által 2016. május 27-én Kecskeméten rendezett konferencián.

³⁶ Ez a modell érvényesült az első magyar eljárásjogi kódexben is, a *Büntető Perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIX. tv.*-ben. A vizsgálóbíró intézményének megszüntetése a szovjet jogi megoldások bevezetésével egyidejűleg a szovjet mintára létrehozott szigorú alá-főlelendeltségben működő ügyészi szervezet felállításával egyidőben történt meg.

³⁷ JAKAB–SZILÁGYI (6. l.) 47. Lásd jelen kötetben is 301.

3. ÁTLÁTHATÓSÁG

Varga Zs. András szerint:

Magyarország Alaptörvénye két jelentős változást hozott az ügyészség jogállása és ezáltal feladatköre, az alkotmányos intézmények rendszerében betöltött szerepe tekintetében. Amikor 29. Cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget egyrészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja, másrészt fő feladataként az állam büntetőigényének érvényesítését nevesíti, a korábbiakhoz képest szűkíti az intézmény által követendő elsődleges szempontok körét, továbbá meghatározza a működés fő célját és eszközeit is.³⁸

A tanulmány megjelenése után elfogadott módosítás, az *Alaptörvény* negyedik módosítása, még egyértelműbben fogalmaz, amikor a 29. cikk eredeti szövegét azzal egészíti ki, hogy „mint közzévaló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”.³⁹

3.1. A VÁDMONOPÓLIUM PROBLÉMÁJA

Magam is örömtelinek tartom azt a változást, amely az ügyészi szervezet tevékenységét elsődlegesen az állam büntetőigényének érvényesítésében határozza meg.⁴⁰ Ugyanakkor az érdemi korrekció nélküli vádmonopólium alkotmányos megerősítése súlyos aggályokat vet fel, és az ügyészség szerepét az 1949 és 1990 közötti szocialista ügyészi szervezethez köti, ennyiben sokkal inkább a szocialista megoldás restaurációja, semmint a modern követelményeknek megfelelő változás. Nem véletlen, hogy a pótmagánvád intézményének a helyreállítása már az Ellenzéki Kerekasztal és az MSZMP közötti 1989-es tárgyalásoknak is témája volt, mint ahogyan az sem, hogy a monopóliumhoz ragaszkodók ellenállása a *büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv.* hatálybalépéséig, 2003-ig meg tudta akadályozni a pótmagánvád bevezetését.

A pótmagánvád intézménye az 1896. évi Büntető Perrendtartásban – ahogyan arra Belovics Ervin helyesen felhívja a figyelmet – „a vádhatóság működése kiegészítése végett szükséges, ha (az ügyész) a politikai elvárásoknak való megfelelési kényszer, szakmai hozzá nem értés, képzetlenség, leterheltség, (vagy) ügyészi tévedés miatt” tétlen marad.⁴¹ Nyilvánvaló, hogy ezek a körülmények ma is befolyásolhatják az ügyészi döntéseket, ugyanakkor amint arra Ligeti Miklós is rámutat,⁴² már a hatályos szabályozással szemben is kritikaként állapítható meg, hogy az a bűncselekmények széles körében – és nagymértékben éppen olyan körben, ahol a politikai befolyás gyanúja felmerülhet, mint például a hivatali bűncselekmények, vagy a korrupciós

³⁸ VARGA Zs. András: „Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2012/3. 129.

³⁹ A 29. cikk (1) bek.-e az *Alaptörvény* negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bek. r) pontja szerint módosított szöveg.

⁴⁰ Ebben is egyetértek Jakab Andrásék véleményével. JAKAB-SZILÁGYI (6. lj.) 47. Lásd jelen kötetben is 301.

⁴¹ Idézi BELOVICs Ervin: *A vád törvényessége* (Budapest: PPKÉ Habilitációs füzetek 2012).

⁴² LIGETI (6. lj.) 5.

cselekmények stb. – sértett hiányában eleve ki van zárva a pótmagánvádló igénybevételenek lehetősége. Vagyis ha e cselekmények körében merülne fel a politikai elvárásoknak való megfelelés, a hozzá nem értés, a képzetlenség vagy a tévedés, akkor e körülmények kiküszöbölésére jelenleg nem áll rendelkezésre jogi eszköz.

A pótmagánvád mint korrekciós eszköz lehetőségét az *1998. évi XIX. tv.* ugyan bevezette, de ez az intézmény már 2003-as hatálybalépésekor is további gyengeségekben szenvedett. A Be. 199. § (1) bekezdése szerint a feljelentés elutasítása esetén e határozattal szemben a sértett panaszt jelenthet be, a panasz elutasítása után a sértett akkor léphet fel pótmagánvádlóként, ha a feljelentést azért utasították el, mert a cselekmény nem bűncselekmény, vagy mert büntethetőséget megszüntető ok áll fenn.⁴³ A pótmagánvádló fellépési lehetőségét a törvény helyesen kizárja akkor, ha gyermekkor mint büntethetőséget kizáró ok, vagy az elkövető halála, kegyelem, vagy elévülés miatt, vagy azért utasítják el a feljelentést, mert a cselekményt már korábban elbírálták. Ugyanakkor nehéz magyarázatot találni arra, hogy miért van kizárva a pótmagánvád akkor, ha a feljelentést azért utasítják el, mert a bűncselekmény gyanúja hiányzik.⁴⁴ A nyomozó hatóság, vagy az ügyész azzal, hogy erre a pontra hivatkozva utasítja el a feljelentést, még azokban az esetekben is kizárja a pótmagánvádló fellépésének lehetőségét, ha egyébként a törvény lehetővé tenné, mert van természetes személy sértettje a cselekménynek.

A pótmagánvád intézményének hatálybalépését megelőzően 2002-ben és 2003-ban számos esetben vita alakult ki az akkori ügyészség és a kormány között olyan cselekmények vonatkozásában, ahol az ügyészség a kormány, vagy valamely minisztérium feljelentése után elutasította a feljelentést, vagy a nyomozást megszüntették. A pótmagánvád hatálybalépését követően a kormány úgy értelmezte, hogy az ezt követően megszületett feljelentések elutasítása esetén helye van a kormány által előterjesztett pótmagánvádnak. A kérdésben a bíróságok között is eltérő értelmezési gyakorlat alakult ki, egyes bíróságok elfogadták a minisztériumok, vagy kormányzati szervek pótmagánvádlói fellépését, mások viszont nem. A bíróságok közötti vitát a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. BJE számú elvi döntésével kívánta lezárni. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint akkor van helye kormányzati szervek által beterveztett pótmagánvádnak, ha a cselekmény anyagi kárt okozott. A legfőbb ügyész vitatta ezt az álláspontot és az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványára az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatával, szemben a Legfelsőbb Bíróság három elvi döntésével, úgy foglalt állást, hogy az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén sem léphet fel az állam mint pótmagánvádló. Mint látható, a kérdés jogi megítélése közel sem egyértelmű.

Az *Alaptörvény* negyedik kiegészítésének az állam büntetőigényének „kizárólagos képviselőjére” vonatkozó rendelkezését a javaslat beterveztője nem indokolta, de annak az ügyészi monopólium megerősítésén kívül más valódi indokát nehéz találni. Az *Alaptörvény* elfogadói az ügyészi monopólium korrekciójának kiszélesítését

⁴³ Be. 174. § (1) bek. a) vagy c) pontja.

⁴⁴ Be. 174. § (1) bek. b) pontja.

valamilyen okból nagyobb veszélynek látják, mint a politikai elvárásnak megfelelő ügyészi fellépést, a hibás, vagy téves ügyészi döntésekből eredő kockázatokat.⁴⁵

A büntető ügyekben való ügyészi közreműködés kapcsán a Velencei Bizottság a negatív ügyészi döntések, tehát az ügyész hallgatása, vagy passzivitása miatt elmaradó felelősségre vonás problémája mellett az „ügyész javára való elfogultság” kérdését is felveti. „24. Néhány országban az »ügyész javára való elfogultság« az ügyészi indítványok szinte automatikus elfogadásához vezet. Ez nemcsak az érintettek alapvető jogait veszélyeztető tendencia, hanem a bírói függetlenséget is.”⁴⁶ Tudományos kutatások hiányában nehéz ebben a kérdésben állást foglalni a magyar gyakorlatot illetően. A 2006. őszi eseményeket követő eljárásoknál felmerült annak gyanúja, hogy a bíróságok az ügyész indítványa esetén automatikusan elrendelték a kényszerintézkedést, illetve a bűnösséget megállapító ítéleteknél is létezik a „ügyész javára elfogultság”. Alapos kutatás a témában még nem folyt, így nehéz eldönteni, hogy valós problémáról van-e szó. Ugyanakkor érdekes következtetésre jut ezzel kapcsolatban Solomon, aki a magas váderedményességi adatokat inkább annak tudja be, hogy azokban a jogrendszerekben, ahol az ügyészek érdemi szűrő funkciót töltenek be, már csak azok az ügyek jutnak bírósági szakaszba, amelyeknél elég erős bizonyítékok támasztják alá a vádlott felelősségét.⁴⁷ Tehát Solomon a jól működő szűrés eredményének látja a magas váderedményességet.

Ha Solomonnak igaza van, minél jobban működik a tárgyalást megelőző szakaszban ez a fajta szűrőszerep, annál inkább az ügyek egyre nagyobb hányada valójában még a bírósági szakasz előtt eldőlt. Az új büntetőeljárás elfogadásának szabályozási elvei című dokumentumból⁴⁸ és az eddig napvilágot látott szövegtervezetből⁴⁹ az derül ki, hogy a jogalkotó célja éppen ellentétes az 1998. évi Be. megalkotóinak szándékával. Míg a jelenleg hatályos törvény megalkotásakor az egyik fő cél a tárgyalás jelentőségének a növelése volt, a mostani jogalkotás egyik fő célkitűzése a tárgyalás jelentőségének csökkentése, a gyorsaság és a hatékonyság követelményét hangsúlyozva annak elérése, hogy lehetőleg minél több ügy fejeződjön be érdemben a vádemelés előtt. Könnyű belátni, hogy ez még a jelenleginél is nagyobb szerepet biztosít az ügyésznek a büntetőügyek eldöntésében, ennek következtében a jelenleginél is

⁴⁵ Témánk szempontjából mellékes körülmény, de az *Alaptörvény* hatályos szövege néhány dogmatikai problémát is felvet. Nevezetesen tisztázandó, hogy ha egy alapvetően hivatalból üldözendő bűncselekmény esetén pótmagánvádló lép fel, akkor ő mit is képvisel, saját büntető igényét, vagy az állam büntetőigényének képviselőre hivatott közvádló mulasztása miatt ilyenkor a magánszemély képviseli az állam büntető igényét. Ha az előbbi, akkor ezzel azt jelentjük ki, hogy az állam büntetőigénye is elvesztheti „állami büntetőigény jellegét”, ha az utóbbi, akkor a jelenleg még létező pótmagánvád alkotmányosságának kérdése vehető fel.

⁴⁶ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 24. 17.

⁴⁷ Peter H. SOLOMON: „Understanding Russia’s Low Rate of Acquittal: Pretrial Screening and the Problem of Accusatorial Bias” *Review of Central and East European Law* 2015/1. 1–30.

⁴⁸ Lásd www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20előterjesztés%20az%20új%20büntetőeljárás%20törvény%20szabályozási%20elveiről.pdf.

⁴⁹ Az új Be. első munkaaanyaga (normaszövege és általános indokolás), egyeztetés előtti kiküldés. A szöveg rögzíti, hogy: „Jelen előterjesztés csak tervezet, amelynek az egyeztetése folyamatban van. A későbbi egyeztetések során az előterjesztés koncepcionális kérdései is jelentősen módosulhatnak, ezért az előterjesztés jelen formájában nem tekinthető a kormány álláspontjának. A dokumentum célja a hivatásrendek tájékoztatása.”

nagyobb szerepe lesz a tárgyilagosság, a pártatlanság és a szakszerűség biztosításának az ügyészi munkában.

3.2. A KÖZÉRDEKVEDELMI TEVÉKENYSÉG KIZÁRÓLAGOS JOGKÖREI

Az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenysége a szakirodalomban az utóbbi években az ügyészi feladatokkal kapcsolatos témakörök közül talán a legszélesebb körben vitatott terület volt.⁵⁰ Ennek nyilván indoka, hogy az ügyész közérdekvédelmi feladatának széles körű biztosítása a rendszerváltást követően a külső elemzők számára is a korábbi szocialista ügyészség továbbélésének jele volt. A Velencei Bizottság szerint azonban „az ügyész hatáskörei még mindig túl kiterjedtek”.⁵¹ E megmaradt jogkörök kiterjedtségére jellemző, hogy „Az ügyészek nagy kézikönyve”⁵² 270 oldal terjedelemben elemzi az ügyész változatlanul fennmaradó közérdekvédelmi jogköreit.

Az ügyészségen belül születő döntések átláthatósága szempontjából különösen jelentős azoknak a jogköröknek a létezése, amelyek a közérdekvédelmi tevékenység keretében is – a korábban tárgyalt vádmonopóliumhoz hasonlóan – kizárólag az ügyész akaratától függő döntések, és amely esetekben az ügyészi fellépéstől való tartózkodás esetén nincs jogorvoslatra lehetőség. A teljesség igénye nélkül ilyen döntés például az, hogy a bíróság az ügyész indítványára vizsgálja meg, hogy a közhasznú szervezet a közhasznúvá minősítés követelményének megfelel-e.⁵³ A Ptv. 3. § (1)-(3) bekezdései alapján a bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt működésének megszűnését.⁵⁴ A bíróság az ügyész keresete alapján megállapítja a kammara megszűnését.⁵⁵ A bíróság az ügyész keresete alapján feloszlatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége sérti az *Alaptörvény* C) cikk (2) bekezdését, bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy ha működése mások jogainak és szabadságának sérelmével jár.⁵⁶ Az ilyen és ehhez hasonló jogkörök esetén ugyancsak leszögezhető, hogy amennyiben az ügyész nemleges döntése külső befolyás, felkészületlenség vagy szakmai hiba miatt marad el, akkor

⁵⁰ Varga Zs. András *Magyar Jogban* megjelent korábban idézett cikkén kívül külön kötet jelent meg a témában: VARGA Zs. András – PINTÉR Zsuzsanna (szerk.): *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége* (Budapest: Pázmány Press 2013); BALOGH Nikolett: „Az ügyész környezetvédelmi tevékenysége – különös tekintettel a közigazgatási- és magánjogi szakági intézkedésekre” *De iurisprudentia et iure publico* 2013/2; VIGH Edit: „Az ügyész mint speciális perbeli jogalany” *Ügyészek Lapja* 2013/1. 81–88; CSEHI Zoltán: „Kételyek és kérdések az ügyész közérdekű keresetindításának a jogáról” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 5–30; NAGY László Csaba: „Vitaanyag az ügyész polgári eljárásbeli szerepéről – javaslatok az új jogi szabályozás koncepciójához” *Ügyészek Lapja* 2011/3. 73–82; „Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában” [Konferencia anyag] *Ügyészek Lapja* 2010. Különszám.

⁵¹ „A Velencei Bizottságnak az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról szóló törvényekről alkotott véleménye, valamint az arra adott kormányzati válasz elemzése” (Budapest: Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért) 8, www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/Jogallamvedok/vb_kormany_%FCgy%E9szs%E9g_final.pdf.

⁵² POLT – VARGA (5. l.).

⁵³ POLT – VARGA (5. l.) 1273.

⁵⁴ POLT – VARGA (5. l.) 1274.

⁵⁵ POLT – VARGA (5. l.) 1276.

⁵⁶ POLT – VARGA (5. l.) 1259.

nincs jogi eszköz arra, hogy törvénytelenül működő szervezetek ellen bírósági fellépést lehessen elérni. Ez a probléma különösen súlyos akkor, ha az ügyészség rendszerszerűen elfogultan működik.

3.3. BELSŐ SZABÁLYOK – UTASÍTÁS, UTASÍTÁSNAK VALÓ ENGEDELMESSÉG

Amint azt korábban láttuk, az új jogi szabályozás is megtartotta az ügyészség hierarchikus felépítését, az Üjt. 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek. Az ügyész köteles a legfőbb ügyész, illetve a felettes ügyész utasításának eleget tenni. Az ügyészségi törvény (Ütv.) kimondja, hogy az ügyészek számára (egyedi) utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat. Az ügyészek tehát munkájuk során kizárólag a jogszabályoknak és az ugyancsak jogszabálynak alávetett legfőbb ügyész és felettes ügyész utasításának vannak alárendelve.⁵⁷

A Velencei Bizottság ügyészségi törvénnyel kapcsolatos véleményéről elemzést készítő civil szervezetek megállapítják:

Az Üjt. 53. § (5) bekezdése szerint,⁵⁸ ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződéssel nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti írásban, jogi álláspontját kifejtve, és az ilyen kérelem teljesítése nem tagadható meg (az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész saját hatáskörébe vonhatja). Ezt a szabályt a Velencei Bizottság megfelelőnek tartja, mindazonáltal megjegyzi, hogy az utasítás jogellenességére vonatkozó állításnak nem csupán azzal a következménnyel kell járnia, hogy a panasszal élő ügyészt mentesítik az adott ügy ellátása alól. Ilyen esetben az alárendelt ügyésznek adott utasítást indokolással kellene ellátni, és a jogellenesség gyanújának felmerülése esetén a bíróságnak, vagy az ügyészi tanácshoz hasonló független testületnek kellene az utasítás jogszerűségéről döntenie. (Vélemény 69.)⁵⁹

A Velencei Bizottság 2010-ben elfogadott álláspontja, amely az ügyészi tevékenység sztenderdjeit fogalmazza meg, kimondja:

15. A 2000(19) számú Ajánlásban szereplő garanciák az illegális utasítások ellen nem elegendőek, és nem nyújtanak kellő biztosítékot a törvénytelen utasítások ellen. Bármely olyan utasítás, amely az alárendelt ügyész álláspontjának megváltoztatását kezdeményezi, indokolt határozat formájában kell, hogy megszülessen, és a törvénytelen utasítás gyanúja esetén bíróság, vagy más független szerv, mint például az Ügyészi Tanács, határozhasson az utasítás törvénytelenességéről.⁶⁰

A hatályos szabályozás szerint a törvénytelen utasítás esetén az ügyésznek joga van kérni az utasítás írásban történő megfogalmazását, ugyanakkor bíróság, vagy függet-

⁵⁷ POLT–VARGA (5. lj.) 286.

⁵⁸ 2011. évi CLXIV. tv.

⁵⁹ 46. lj. 10.

⁶⁰ CDL-AD(2010)040. XIII. Conclusion. 87. 15. 17.

len szerv bevonására az ilyen szervezeten belüli vitákba a magyar szabályozás nem nyújt lehetőséget.

Azt is fontos rögzíteni, hogy az ügyészség belső utasítási folyamatai egyáltalán nem átláthatóak. Az utasítás adásának tipikus módja a szóbeli utasítás, aminek utána semmilyen nyoma nem marad az iratokban, így az ügyben érintett személyek az aktákból nem szerezhetnek tudomást arról, hogy az ügyükben történt-e a felettes ügyész vagy éppen a legfőbb ügyész részéről utasítás. Bár mint láttuk, amennyiben az ügyész a felettes ügyész vagy a legfőbb ügyész utasítását jogszabállyal, vagy jogi meggyőződéssel összeegyeztethetetlennek tarja, akkor kérheti annak írásba foglalását. Ugyanakkor, ha az ügyészi jogállás többi elemét is számba vesszük, könnyen belátható, hogy egy olyan szervezetben, ahol a kinevezés, az előléptetés, a jutalmazás, de még a munkavégzés helyének meghatározása⁶¹ is a felettesektől oly mértékben függ, mint az ügyészségen, az írásba foglalás kérése a karrier végének első lépését jelentheti.

Az egyedi ügyekben akár közvetlenül a legfőbb ügyész által, akár a szolgálati úton keresztül, akár a felettéstől kapott utasításokon túl kérdéseket vet fel az ügyészi szervezeten belül megszülető normatív utasítások kérdése is. Az Ütv. 8. § (3) bekezdése szerint a legfőbb ügyész utasítása közjogi szabályozó eszköz, amely az Ügyészségi Közlönyben és a Hivatalos Értesítőben is megjelenik. A Kézikönyv szerint: „A legfőbb ügyész utasításának tervezetét a tárgykör szerint illetékes főosztály készíti el és egyezteteti az illetékes főosztályokkal, [...] Az egyeztetés eredménytelensége esetén – a hatáskörben érintett legfőbb ügyész helyettes véleményének figyelembevételével – a legfőbb ügyész dönt.”⁶² Mint az a leírásból is látható, a szervezeten belül is lehetnek viták az utasítással kapcsolatban. A kérdés, hogy ha valaki – akár a szervezeten belül, akár azon kívül – úgy látja, hogy az utasítás hibás, vagy törvénytört, milyen lehetőség van annak megtámadására? Ugyanez a kérdés felvethető a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész helyettes, valamint a főosztályvezető ügyész Ütv. 9. § (3) bekezdésében meghatározott körrel kapcsolatban is, amit a törvény irányítási eszköznek nevez.

3.4. ÜGYÉSSZÉ VÁLÁS, ELŐMENETEL SZABÁLYAI

Amint azt a jelen kötet bírósággal foglalkozó fejezetében Badó Attila és Bencze Máttyás megállapítja: „Az ítélkezés ‘emberi tényezőjének’ alakulásában kulcsszerepet játszik a bírák kiválasztási és előmeneteli rendszere. Evidens, hogy a bírói pozíció elnyerésének és a feljebb lépésnek a módja alapvető hatással lehet az ítélkezés minőségére.”⁶³ Ez a megállapítás a jogszabályi szinten független szervezetként kezelt

⁶¹ Az Üjt. 27. § (1) bek. szerint: „Az ügyészt – hozzájárulása nélkül – háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet ügyészségi érdekből vagy szakmai fejlődésének elősegítése érdekében ügyészi munkakörbe, ideiglenesen – szolgálati helyével azonos megyében lévő – más szolgálati helyre kirendelni.”

⁶² POLT-VARGA (5. lj.) 55.

⁶³ Lásd BENCZE Máttyás – BADÓ Attila: „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” című írását e kötetben.

ügyészségre is igaz. Az ügyészség mind büntetőjogi, mind közérdekvédelmi tevékenysége során olyan döntéseket hozhat, amelyek eldöntik, hogy az adott ügygel a bíróság egyáltalán foglalkozhat-e. A társadalom elemi érdeke, hogy – ahogyan a bíróságok esetén⁶⁴ például a bírók kiválasztásának és előmenetelének szabályaival kapcsolatban is követelmény, úgy – az ügyészek kiválasztása is áttekinthető, ellenőrizhető módon lefolytatott eljárásban, érdemeken alapuló kiválasztással záródjon.

A bíróságok esetén részben a *1997. évi LXVIII. tv.*, részben a *2011. évi CLXI. tv.* és az azok nyomán megalkotott szabályok viszonylag részletesen rendezik és a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé teszik a bírósági fogalmazói, titkári, bírói, vagy bírósági vezetői állásokra vonatkozó pályázatok anyagait.⁶⁵ Ezek a szabályok 2007-től kezdődően, majd az OBH felállítása után előrelépést jelentettek a korábbi helyzethez képest, akár a fogalmazói versenyvizsgák bevezetését, akár a pályázati pontrendszer alkalmazását tekintjük, ezek a lépések némileg növelték a rendszer kiszámíthatóságát és átláthatóságát.

Hasonló erőfeszítéseket az ügyészséget tekintve nem láthatunk. Az ügyészség honlapján a közérdekű adatok között megtalálható a 2013-as⁶⁶ és a 2014-es⁶⁷ évre vonatkozóan az a dokumentum, amely az „Összefoglaló az évi ügyészségi fogalmazói pályázatról” címet viseli. Ezekből az adatokból képet kaphatunk a jelentkezők számáról, a jelentkezők nemek szerinti megoszlásáról, arról, hogy a jelentkezők melyik egyetemről, milyen minősítésű diplomával érkeznek. Kiderül az adatokból, hogy 2013-ban 36 meghirdetett ügyészségi fogalmazói álláshelyre 168 pályázat érkezett, 2014-ben 20 meghirdetett álláshelyre 132 pályázat érkezett, vagyis az érintett években 4,5–6,5-szeres túljelentkezés volt. Az is kiderült a leírásból, hogy a jelentkezőket első körben az első helyen megjelölt szolgálati hely szerint illetékes főügyészségen hallgatták meg, majd második körben a legfőbb ügyész által vezetett Bizottság hallgatta meg azokat a jelölteket, akik ebbe a fordulóba továbbjutottak.

Az Összefoglalók nem tárják fel, hogy az első körben milyen szempontok alapján választották ki a 168 pályázóból azt a 118-at, akik a második körbe jutottak, illetve 2014-ben a 132 pályázóból azt az 50-et, akik a legfőbb ügyész által vezetett Bizottság meghallgatásán részt vettek. Arról sincs információ, hogy a második körben milyen elvek, vagy szempontok alapján történt a meghallgatottak közül azoknak a kiválasztása, akiknek a pályázatát végül elfogadták.

Ezek az adatok az ügyészség honlapján az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv.* kötelező előírása alapján, a törvény melléklete II. táblázat „10. A közfeladatot ellátó szerv által kiírt pályázatok szakmai leírása, azok eredményei” sorban szerepelnek. Ugyanebben a sorban tudományos pályázatokat és azok eredményeit, tanulmányi ösztöndíj pályázatokat, alügyészi és ügyészi állások betöltésére vonatkozó pályázati kiírásokat és személyi híreket közöl-

⁶⁴ A bíróságokkal kapcsolatos követelményeket lásd *Global Corruption Report 2007. Corruption in Judicial Systems* (Cambridge – New York: Transparency International – Cambridge University Press 2007).

⁶⁵ Lásd birosag.hu/szakmai/palyazatok.

⁶⁶ Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok8406.pdf.

⁶⁷ Lásd ugyeszseg.hu/repository/mkudok5152.pdf.

nek. Az alügyési és ügyési állások esetén a pályázatok számáról, a pályázókról és a pályázatok eredményeiről nem található információ.

A nyilvánosan fellelhető adatokból arra vonatkozóan nem található információ, hogy az álláspályázatoknál a pályázatok elbírálói milyen szempontok alapján választják ki a sikeres pályázókat. A nyilvános adatokban arra sem találtam utalást, hogy a bírósági pályázatokhoz hasonló pontrendszer működik-e az ügyészségen, mint ahogy arról sem, hogy a pályázatok sikertelensége esetén a döntéshozó indokolja-e döntését vagy sem.

3.5. SZÁMONKÉRHETŐSÉG

Egy olyan szervezet esetében, amely a magyar közjogban azon ritka intézmények közé tartozik, amely más állami szerv által döntéseinek egy részénél egyáltalán nem ellenőrizhető, és társadalmi kontrollja is csak korlátozott, fontos garanciális szabályt jelentene, ha a függetlenség liberális elve mellett a számonkérhetőség demokratikus normájának is megfelelné.

Ennek a követelménynek az ügyészség nem felel meg, bár kétségtelenül számos döntésével szemben van bírósági kontroll, a negatív érdemi döntések esetén ez a kontroll azonban rendkívül szűk. A belső szervezeti döntések esetén pedig még szűkebb. Ebből az következik, hogy a szabályozás jelenlegi módja nem nyújt meggyőző garanciát sem a szakmai színvonal, sem az etikai normák megtartására. A belső döntési folyamatok nem átláthatóak, nem normatív szempontokon nyugszanak, és a nyilvánosság számára teljes mértékben ismeretlen, hogy milyen számonkérhetőségi szabályok érvényesülnek. Így például nem lehet tudni arról, hogy a korrupció miatt felelősségre vont ügyészek kiválasztásának, előmenetelének döntési folyamatában történtek-e hibák, és ha igen, ezeknek a hibáknak a kiküszöbölésére tettek-e kísérletet. A nyilvánosság arról sem értesülhet, hogy olyan, nagy figyelmet kapott ügyekben, ahol a büntetőlejárás során a bűnösséget tévesen állapították meg, (mint például a móri ügyben) történt-e vizsgálat annak kiderítésére, hogy mi vezetett a téves elítéléshez, ebben szerepet játszott-e az eljáró ügyészek hibája vagy mulasztása, vagy éppen a rendszer belső diszfunkciója. Sajátos eleme a jogi szabályozásnak, hogy a vádlott felmentésével záródó büntetőügyek esetén, ahol a törvény szerint a bűnügyi költséget az állam viseli, ez a költség a bíróság és nem az ügyészség költségvetését terheli. Adós marad ilyen formán a szervezet azzal is, hogy megnyugtató választ adjon arra a kérdésre, hogy a jövőben milyen garanciák fognak a rendelkezésre állni az ilyen hibák kiküszöbölésére.

A probléma egyáltalán nem elméleti jellegű és távolról sem csak a közvetlenül politikailag érintett ügyekben merül fel. Az Emberi Jogok Európai Bírósága *Balázs v. Magyarország* ügyben 2015. október 20-án kelt határozatában az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. és 14. cikkének megsértését állapította meg, és a magyar államot 10 000 Euro kártérítésre kötelezte.⁶⁸ A határozatban megjelölt ügyben a

⁶⁸ Lásd [hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158033#{„itemid”:\[„001-158033”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158033#{„itemid”:[„001-158033”]}).

magyar állam az által sértette meg az egyezmény diszkrimináció tilalmát kimondó rendelkezéseit, hogy a kérelmező sérelmére rasszista indítékból elkövetett bántalmazás ügyében az ügyészség nem közösség tagja elleni erőszak miatt folytatott eljárást és emelt vádat. Tekintettel arra, hogy az elkövető büntetésvégrehajtási szervezet hivatásos állományú tagja volt, az ügyben az első pillanattól fogva az ügyészség járt el. Hasonló indokokkal állapította meg a Bíróság az Egyezmény 3. Cikkének megsértését 2012-ben a *Kiss Borbála v. Magyarország* ügyben is,⁶⁹ 2016-ban pedig az *R. B. v. Magyarország* ügyben.⁷⁰ Az ügyek közös sajátossága, hogy a bűnüldöző szervek és az ügyészség elmulasztotta törvényes kötelezettségének teljesítését. E mulasztások tényét a Bíróság megállapította és a magyar államot jelentős összegű kártérítés megfizetésére kötelezte.

E perek kapcsán az állam mulasztásának megállapítása úgy történik, hogy a hatályos magyar szabályozás értelmében a kormányzatnak érdemben semmilyen jogi eszköz nem áll rendelkezésére az egyezménysértő gyakorlat felszámolására.

A Velencei Bizottság álláspontja szerint:

10. A számonkérhetőség (illetve hiányának) legnagyobb problémái az ügyészek vádemeléstől tartózkodó döntései kapcsán merülnek fel. Amennyiben nincs jogi eszköz a vádemelések elmaradása esetén – például a sértett fellépési lehetősége –, akkor a számonkérhetőség hiányának magas kockázatával lehet számolni.⁷¹

Amint azt a korábbiakban láttuk, a hatályos magyar jog meglehetősen szűk körben teremt lehetőséget arra, hogy a nyomozó hatóság, vagy az ügyész negatív érdemi döntéseivel szemben fel lehessen lépni.

A probléma megoldására több lehetőség is nyitva áll. Az első lehetőség a pótmainvádnak való megfelelés, vagy gazdasági érdekcsoportok befolyásának engedelmességre való megfelelés, vagy elfogultsága, szakmai hibája vagy tévedése esetén az állam büntetőigényének érvényesítése elmarad. Ha az ilyen törvénytelen, téves, vagy hibás ügyész döntések nagy számban, rendszerszerűen következnek be, akkor ez ellen a hatályos magyar törvények semmilyen jogi védelmet nem nyújtanak.

Az Egyesült Királyságban téves jogértelmezés, jelentős bizonyíték nem megfelelő értékelése, téves következtetés esetén, vagy ha az ügyész nem tartotta be az eljárási szabályokat, nem megfelelően végezte el a vizsgálatokat, a döntést nyilvánvalóan rosszhiszeműen, elfogultan hozta, lehetőség van a döntést bíróság általi felülvizsgálatára, amelynek következtében a bíróság az ügyészséget döntésének ismételt megfontolására utasíthatja.⁷² Sőt az ügyészséget perelni lehet a rosszhiszemű eljárás okozta károk megtérítésére és a hivatali visszaélésből eredő károk megtérítésére is.⁷³

⁶⁹ Lásd [⁷⁰ Lásd \[⁷¹ CDL-AD\\(2010\\)040. XIII. Conclusion. 87. 10. 17. old.\]\(http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161983#f{„itemid“:\[„001-161983“\]}.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://hudoc.echr.coe.int/eng#f{„appno“:[„59214/11“],„itemid“:[„001-111661“]}.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁷² Andrew CROOKES: „Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége az Egyesült Királyságban” *Ügyészek Lapja* 2010. Különszám 121–122.

⁷³ CROOKES (73. l.) 122.

Ligeti Miklós már hivatkozott cikkében a Németországban már bevált vádemelés kikényszerítésének intézményét javasolja honosítani. A Transparency International Magyarország nevében előterjesztett javaslata lényege, hogy amennyiben az ügyész elutasítja a feljelentést, megszünteti a nyomozást, mellőzi a vádemelést, vagy elejti a vádat, az ügyészségen belüli jogorvoslat kimerítése után a sértett kérhesse felsőbb bírói fórumtól ennek az ügyészi döntésnek a felülbírálatát.⁷⁴

A legfőbb ügyésznek – részben az Alkotmánybíróság döntése értelmében – már a 2010. évi alkotmánymódosítást megelőzően formálisan is megszűnt a politikai és a szakmai felelőssége. Az új szabályozás szerint a legfőbb ügyészhez már csak kérdést lehet intézni az Országgyűlésben, interpellációt már nem, de ennek a változásnak a jelentőségét csökkenti, hogy az interpellálhatóság sem jelentett az Alkotmánybíróság szerint politikai felelősséget, így az elutasított válaszoknak érdemi közjogi vagy politikai következménye nem volt. Más szavakkal: a legfőbb ügyész tevékenységéért csak olyan „felelősséget” visel, amely valójában senki által sem számonkérhető. Az új törvény ezen a helyzeten annyit változtatott, hogy a 2011. évi CLXIV. tv. 22. § (1) bekezdés g) pontja és a (7) bekezdés lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését.⁷⁵ A rendelkezésből nem jelent értelmezési problémát az a pont, amely a jogerős ítélet alapján teszi lehetővé a hivatalvesztést. A „neki felróható ok”, és a „más módon tiszttségére méltatlanná válik” rendelkezés azonban viszonylag tág teret nyújt a politikai indíttatású értelmezésnek.

A törvény és a szakirodalomban a jelenlegi jogi szabályozást védő szerzők azt hangsúlyozzák, hogy az ügyészség és a legfőbb ügyész – aki egy személyben meghatározza az ügyészi szervezet működését – feladatának ellátása során csak az *Alkotmányra* (sic!) és más jogszabályokra kell, hogy tekintettel legyen.⁷⁶ Arról az igen terjedelmes, 1 676 oldalas Kézikönyvben nem találunk utalást, hogy ki és milyen eljárásban állapíthatja meg azt, hogy a legfőbb ügyész valamely döntése jogszabályt sértett. A legfőbb ügyész számonkérhetőségének hiányát jól jelzi a rá vonatkozó mentelmi szabályozás sajátos felépítése. A Kézikönyv szerint: „a mentelmi jog az ügyészi függetlenség fontos eleme. Célja az intézmény, jelen esetben az ügyészség független és szabad működésének biztosítása az indokolatlan, más hatalmi ágak zaklatása ellen, amely alapvetően büntetőjogi formában jelentkezhet.”⁷⁷

Azt, hogy a más hatóság büntetőjogi formában jelentkező zaklatása indokolt-e vagy indokolatlan, először a mentelmi jog felfüggesztésére tett indítvány előterjesztője, majd a mentelmi jogról döntő szervezet bírálhatja el. Például egy országgyűlési képviselő esetén az országgyűlés dönthet úgy, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó indítványt zaklató jellegűnek tartja, és nem függeszti fel a képviselő mentelmi jogát, de dönthet úgy is, hogy felfüggeszti a képviselő mentelmi jogát, ekkor a

⁷⁴ LIGETI (6. lj.) 20–21.

⁷⁵ 22. § (7) bek. „A köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntettet követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált.”

⁷⁶ POLT–VARGA (5. lj.) 37.

⁷⁷ POLT–VARGA (5. lj.) 35.

büntetőeljárás megindításának nincs további akadálya, és végső soron a bíróság jogerős ítéletében vagy megállapítja a képviselő felelősségét, vagy felmenti, illetve megszünteti vele szemben az eljárást.

A Kézikönyv miután elemzi az országgyűlési képviselők és a legfőbb ügyész, valamint az ügyészek mentelmi joga közötti tartalmi azonosságokat és különbségeket, megállapítja, hogy az „eljárási szabályok a legfőbb ügyész esetében teljes mértékben megegyeznek az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályokkal”. A képviselők mentelmi jogának felfüggesztéséről az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.* 74. § (3) bekezdése kimondja: „A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas, pótmagánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő a házelnökhöz.” Vagyis a legfőbb ügyész esetében a mentelmi jog felfüggesztésére a hatályos szabályok szerint csak akkor kerülhet sor, ha a legfőbb ügyész kezdeményezi saját ügyében a mentelmi jog felfüggesztését.

Hasonló problémák merülnek fel a legfőbb ügyész fegyelmi felelősségének kérdésével kapcsolatban is, hiszen amint az Bócz Endre tanulmánya is bemutatja, a hatályos törvények nem rendezik azt, hogy ki gyakorolja a legfőbb ügyészt tekintve a fegyelmi jogkört.⁷⁸

Összefoglalva az elmondottakat, azt lehet megállapítani, hogy az ügyészség közjogi jogállásának, szervezetének és működésének szabályozása során a jogalkotó elmulasztotta azt a lehetőséget, hogy egy valóban független intézményt hozzon létre, holott akár a Velencei Bizottság ajánlásai, akár a lengyel példa követése ezt a lehetőséget megteremtette volna. Az ügyészség működő formájában ki van szolgáltatva a külső befolyásnak, nincsenek kellő garanciák, amelyek a pártatlan, elfogulatlan, törvényes működést kikényszerítenék. A létrehozott intézményrendszer átláthatósága és számonkérhetősége nem biztosított. Az ebben a rendszerben megválasztott legfőbb ügyész téves, hibás, elfogult, vagy törvénytörtő döntéseivel szemben számos területen semmifajta jogorvoslatra nincsen lehetőség.

A korábban említett elveknek megfelelően megválasztott független legfőbb ügyész esetén is indokolt lenne az ügyészi státuszt a döntési függetlenséget illetően közelíteni a bírói státuszhoz, továbbá indokolt lenne szintén létező mintákat követve megteremtetni annak lehetőségét, hogy az ügyész hibája vagy mulasztása esetén az érintettek bírósági úton nyerjenek jogorvoslatot.

⁷⁸ Bócz Endre: „Az ügyészi felelősségről” *Magyar Jog* 2014/6. 334–339.

AZ ÜGYVÉDI HIVATÁSREND

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjáig kialakult Magyarországon a jogállami követelményeknek megfelelő ügyvédi hivatásrend. A magyar ügyvédfelfogás mintájaként a kontinentális német ügyvédkép szolgált, szoros igazságszolgáltatási kötődéssel és közjogi beágyazottsággal. Az Európai Unióhoz történt csatlakozással az ügyvédségre vonatkozó jogalkotás kikerült a magyar jogalkotó kizárólagos hatásköréből. A 2008-tól kezdődő gazdasági válság a magyar ügyvédséget is hátrányosan érintette, a válság negatív hatásait tetézték az információtechnikai forradalom kihívásai, illetve a fokozódó globalizáció hátrányos következményei. Az új kihívásokra az ügyvédség új szerepfelfogással, az ügyfelek igényeihez való állandó alkalmazkodással, és rendszeres és intézményes szakmai továbbképzéssel válaszolhat sikeresen. Az ügyvédekre vonatkozó jogalkotás egyik jövőbeli feladata az ügyvédség alkotmányos helyzetének megfelelő minőségű törvényi szabályozás létrehozása, melyet az ügyvédi intézménynek a jogállamban betöltött funkciójával összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség, valamint a jogbiztonság követelménye egyaránt alátámasztanak. De lege ferenda szükségesnek látszik az ügyvédi intézmény és az ügyvéd fogalmi meghatározása, illetve az ügyvédi jogok és kötelezettségek összefüggő rendszerben történő kodifikálása. Az ügyvédi intézmény fenntartását érintő intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan szükséges továbbá az ennek fedezetét jelentő ügyvédi munkadíjak minimális mértékére vonatkozóan a jogi szabályozás lehetőségének megvizsgálása, illetve az ügyvédi függetlenséget súlyosan sértő tisztá sikerdíjas megállapodások érvénytelenségét kimondó szabályozás. A megújuló ügyvédi szerepfelfogás törvényi támogatásaként szükséges az ügyvédek folyamatos szakmai továbbképzésének intézményes keretet és státuszalakító hatást adni, továbbá érdemes átgondolni az ügyvédi önkormányzatok ezzel kapcsolatos szabályozási teendőit is.

Magyarországon száznegyven éve, 1875-ben alakult meg az Ügyvédi Kamara, a jelenlegi értelemben tehát nagyjából ennyi ideje beszélhetünk hazánkban az ügyvédi hivatásrend létezéséről. Az ügyvédi hivatásrend mai formájában a polgári fejlődés során alakult ki, és ennek során nyerte el társadalmi presztízsét. Az ügyvédi hivatásrend magas presztízzsel jár a mai társadalomban, s ezt elsősorban a hatalomhoz közeli pozícióból szokás eredeztetni, amelynek lényege szerint az ügyvéd egyfajta közvetítő szerepet tölt be az egyszerű ember és a hatalom képviselői között. A magas

presztízs nem is feltétlenül az egyéni teljesítményekkel, hanem a foglalkozási szereppel összefüggő közfelfogással áll közvetlen összefüggésben.¹

Noha szociológiai szempontból a magas társadalmi presztízs az ügyvédi hivatásrend lényeges tulajdonsága, a jogi típusú vizsgálódás számára az ezzel közvetlen összefüggő *közbizalomnak* van elsősorban jelentősége. Az ügyvédi hivatásrend *társadalmi hitelének* és egyben *funkcionális hatékonyságának* ugyanis ez a közvetlen mércéje, s ha az ügyvédi intézménnyel szemben a társadalmi közbizalom fennáll, azzal az ügyvédi hivatásrend működésének alapfeltételei már biztosítottak. Emiatt az ügyvédi hivatással szembeni közbizalom olyan alkotmányos érték, amelyet a mindenkori jogalkotás védeni köteles. A közbizalom a bizalom társadalmi vetülete, mely megköveteli azt, hogy az ügyvédi hivatás olyan társadalmilag elismert szakmai és emberi hitelt birtokoljon, amely mind a közösség, mind pedig az egyén számára objektíve lehetséges teszi, hogy a kollektív vagy egyéni jogérvényesítéshez ügyvédet vegyenek igénybe.

Az objektív közbizalom és a szubjektív bizalom tehát az ügyvédi hivatásrend működésének szükségképpeni előfeltétele, ezért a jogállam feladata, hogy a közbizalom és a bizalom fenntartását biztosító jogot alkotson. Az ügyvédnek amellett, hogy naprakész szaktudással rendelkezik, olyannak is kell lennie, akinél nem merülhet fel az, hogy egyszerre két urat szolgál. A jogot kereső, a jogért küzdelembe szálló egyén számára ebben a keresésben, küzdelemben csak az a hiteles tanácsadó, hiteles képviselő, akinél a gyanúja sem merülhet fel annak, hogy esetleg éppen az ellenfélnek is tanácsadója, segítsége. Az ügyvédnek és az ügyvédi intézménynek tehát *függetlennek* kell lennie, elsősorban az államtól, az ügyvédeknek pedig az államon túl mindenkitől, aki az egyéni jogérvényesítés nézőpontjából az ellenkező oldalon állhat. Az ügyvédnek ezen felül meg kell őriznie a reá bízott információkat, titkot kell tartania.

A közbizalom biztosítása mellett a függetlenség garانتálása és a titokvédelem adják azokat a jogszabályilag védendő alapvető alkotmányos értékeket, amelyek nélkül az ügyvédség jogállami szerepvállalása nem lehetséges, de amelyek egyben alá is támasztják az ügyvédi foglalkozás magas szakmai presztízsét a társadalmi megítélésben. Felmerülhet az a kérdés, hogy az ügyvédi foglalkozást gyakorlók csoportja szociológiai értelemben is olyan egységes társadalmi csoportot alkot-e, amint a jogi szabályozás által egységes foglalkozásként megjelenő ügyvédi hivatást gyakorlók, azaz az ügyvédek.

Az 1867. utáni időktől fokozatosan megvalósuló jogegyenlősítés hatására a parasztság után már a jobbágy utódok közül, de főként a zsidóság emancipációjával a zsidó utódok közül is egyre többen megjelenhettek az ügyvédi pályán. Megindult a magyar ügyvédi kar sajátos belső rétegződése. Az ügyvédi kar azóta sem tekinthető egységesnek, az idők folyamán azonban a rétegeket tagoló törésvonalak koronként mindig másutt jelentek meg, más-más hatásra mélyültek el.²

¹ Davis Kinsley, E. Moore Wilbert, továbbá A. Edward Shils kutatásai alapján ezt az álláspontot képviseli Utasi Ágnes. Vö. UTASI Ágnes: „Középosztályi életvitel és életstílusok, az ügyvédek mintája” in uő. (szerk.): *Az ügyvédek hivatásrendje* (Budapest: Új Mandátum 1999) 16.

² UTASI (1. l.) 18.

Így a 19–20. század fordulóját követően a hazai szociológiai irodalom az ügyvédek két fő típusát különböztette meg: a „*feudális*” és a „*merkantil*” ügyvédeket. A feudális típusú ügyvédekhez a nemesség történelmi osztályához tartozó, magukat azzal azonosító, elsősorban közhivatalokat betöltő ügyvédek tartoztak, míg a merkantil típusú ügyvédekhez elsősorban a gazdasági élettel összefüggő jogi szolgáltatást nyújtó ügyvédek.³

Az ügyvédi hivatásrend fenti belső strukturáltságának egyfajta továbbélése az 1999-ben végzett, az ügyvédek jövedelemforrása szerinti differenciálódásán alapuló szociológiai felmérésben is visszaigazolódott. A *hatalmi képviselők* csoportjába sorolható ügyvédek fő jövedelemforrását az elsősorban állami intézményekkel vagy gazdasági érdekeltségekkel, vagy nem állami nagyvállalatokkal fennálló tartós megbízások alkották, de maguk tulajdonosi szerepet az ügyvédi vállalkozáson kívül más vállalkozásban nem kívántak játszani. Az ún. *merkantil ügyvédek* utódait a felmérés merkantil – vállalkozó ügyvédeknek nevezte, akikre azt tartotta jellemzőnek, hogy „ügyvédi vállalkozásukon kívül más vállalkozásban is tulajdonosok vagy résztulajdonosok”.⁴

A fenti felmérés időpontja óta eltelt több mint tizenöt év alatt az ügyvédi hivatásrend belső rétegződése tovább folytatódott, és minden bizonnyal napjainkban is folytatódik. Az egyik fontos törésvonal az ügyvédi jövedelemforrások alapján történő különbségek szerinti differenciálódás mai helyzetében részben földrajzivá, részben az ügyfélkör által meghatározottá válik: az ügyvédi díjak nagyságrendje ugyanis a piaci viszonyok átrendeződése miatt – részben a 2008-ban elkezdődött gazdasági válság hatására – más és más a különféle földrajzi régiókban. A regionális megosztottság szempontjából a következő egymástól lényegesen eltérő jövedelmezőséget eredményező területek különböztethetők meg: első helyen a főváros, utána néhány gazdaságilag fejlettebb megyeszékhely, ezeket követi a többi megyeszékhely, s a sort a többi város zárja. A gazdasági válság hatására azonban Budapesten is megjelent az ügyvédi elszegényedés jelensége.

A földrajzi különbségek mellett továbbra is érzékelhető az az ügyvédi réteg, amelyik elsősorban az állami vagy nem állami nagyvállalati, vállalkozói megbízásokból szerzi jövedelme meghatározó részét. Az ügyvédi vállalkozás mellett más vállalkozás tulajdonlásának az ügyvédségen belüli rétegződést eredményező vagy meghatározó szerepe mára csökkenni látszik. Az állami szférával kapcsolatos ügyvédi megbízásokkal összefüggésben a Budapesti Ügyvédi Kamara 2014. évi közgyűlése elé kerülő elnöki beszámoló szerint „a közszférában sosem volt teljesen érthető és átlátható, hogy milyen szempontok alapján történik a megbízások elosztása”.⁵

Az ügyvédi kamarai közéletben is használatosak az ügyvédségen belül kialakult újabb kategóriák. Így dr. Bánáti János a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke a *hagyományos* és az ún. üzleti ügyvédet különböztette meg azzal, hogy „a kétfajta tevékenység között nyilvánvalóak a különbségek” és a fenti két kategóriát az ügyvédi tevékenység „különböző modelljeként” értékelte, amelyeknek azonban azonos a gyökere.⁶

³ Vö. UTASI (1. lj.) 18.

⁴ UTASI (1. lj.) 60–61.

⁵ A Budapesti Ügyvédi Kamara 2014. február 14-i közgyűlésére készített elnöki beszámoló, 10.

⁶ KOMLÓS Attila: „Mérleg Beszélgetés dr. Bánáti Jánossal a hazai ügyvédség jelenéről és kilátásairól” *Ügyvédek Lapja* 2011/5. 3.

Az ügyvédi hivatásrendnek kétségkívül komoly kihívásokkal kellett és kell szembenéznie ma is. A Budapesti Ügyvédi Kamara elnökeként dr. Réti László a kamara 2011. február 25-én megtartott közgyűlésén a következőket említette ezek közül: ügyvédi „túlnépesedtség”, az ügyfelek megnövekedett árérzékenysége, azaz az ügyfelek szegénysége és az ügyvédek elszegényedése; a kontárok felvirágzása a cégalapítás és az ingatlanügyletek terén, azaz az ügyvédek piacvesztései; az ügyvédek sújtó adminisztratív és költségterhek megnövekedése; az ügyvédi morál nem megfelelő szintje; továbbá a jog és az intézményrendszerek kiszámíthatatlansága.⁷ Dr. Réti László szerint „az ügyvéd–ügyvéd-olló tovább nyilott”, s a gazdasági válság negatív gazdasági hatásait csak néhány nagy ügyvédi iroda tudta a javára fordítani, a középmezőny „átrendeződött és megerősödött, de növekedhetett a leszakadók száma, aránya. Továbbra is az idősebb ügyvédi korosztályokat és a lakossági ügyfélkörrel rendelkezőket sújtotta inkább a visszaesés, míg az informatikailag gyakorlottabb, idegen nyelveken beszélő kollégák jobban megbirkóznak a nehézségekkel.”⁸

A gazdasági válság általánosságban negatív hatással volt az ügyvédi hivatásrendre. Dr. Bánáti János értékelése szerint „a gazdasági válság közvetlen negatív hatással van az ügyvédi piacra is”. Egyes munkaterületeken, így például az ingatlanügyleteknél, vagy a tranzakciós ügyletek esetében a „visszaesés drasztikus” volt, s noha olyan területek is vannak, ahol a válság az ügyvédi szolgáltatások iránti igényt növelte, ezek a szolgáltatások fizetőképes kereslet hiányában nem végezhetők el.⁹

A magyar ügyvédség a jelenkor kihívásaira alkotmányos keretek között keresi a választ, ezért nem vetődött fel komolyan a 2010-es évek elejéig a folyamatos ügyvédi létszámnövekedés elleni bármely fellépés gondolata, a kamarai érdekvégyesítés céljai inkább az ügyvédi szolgáltatások bővítése irányába mozdultak el, aminek érdekében az utóbbi időben az ügyvédség sikeresen érvényesítette érdekeit a jogalkotás során.

Ahhoz azonban, hogy a jogalkotás által az ügyvédség részére kizárólagos jelleggel vagy az ügyvédi hivatás mellett opcionálisan biztosított egyes tevékenységek gyakorlásában az ügyvédi hivatásrend tartós sikert tudjon felmutatni, illetve hogy a piac egyre differenciáltabb kihívásainak adekvát módon és kellő rugalmassággal meg tudjon felelni, elengedhetetlennek tűnik az ügyvédi hivatásrend szakmai továbbképzésének szervezett keretek között történő megvalósítása, és elengedhetetlen, hogy a szakmai továbbképzés folytatása kihatással legyen az ügyvédi hivatás gyakorolhatóságára.

A rendszeres szakmai továbbképzésnek *de lege ferenda státuszt formáló szerepet* szükséges biztosítani. Ezt támasztja alá a Budapesti Ügyvédi Kamara Elnöke által említett s már hivatkozott két nehézség is: az ügyfelek megnövekedett árérzékenysége, illetve a jogi környezet és intézményrendszer állandó változása.

⁷ „A Budapesti Ügyvédi Kamara közgyűlése” *Ügyvédek Lapja* 2011/3. 13.

⁸ „A Budapesti Ügyvédi Kamara közgyűlése” *Ügyvédek Lapja* 2011/3. 14.

⁹ KOMLÓS (6. lj.) 5.

1. A MODERN JOGÁLLAMHOZ KÖTŐDŐ ÜGYVÉDSÉG KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

A rendszerváltás az ügyvédi hivatás számára új időszámítás beköszöntét jelentette. A rendszerváltás óta eltelt huszonöt év az ügyvédi hivatás hazai fejlődése szempontjából alapvetően két korszakra osztható. Az első a rendszerváltástól az Európai Unióhoz történő csatlakozásig tartott, a másik a csatlakozás óta eltelt időszak.

1. Sorra véve a *rendszerváltástól az uniós csatlakozásig tartó első időszakot*, az ügyvédi hivatás fejlődésében a következő vívmányok figyelhetők meg: *1.1. A rendszerváltást követő ügyvédi törvények és az Alkotmánybíróság esetjoga alapján az uniós csatlakozás időpontjáig megteremtődött a demokratikus jogállamra jellemző ügyvédi hivatásrend*. Mik voltak ennek a sarokkövei, másként fogalmazva, mik voltak a *jogalkotás vívmányai*? Ezek a vívmányok a következők: a) az ügyvédi *függetlenség* garantálása, mind szervezeti, intézményi, mind pedig funkcionális értelemben; b) az ügyvédi hivatás a foglalkozás szabad megválasztása alapjogán keresztül diszkriminációmentesen *bárki számára elérhetővé vált*, aki a szakmai feltételeket teljesítette; c) az ügyvédi piacot, jogi szolgáltatások ellenértékért való végzését az állam *az egyes kizárólagos szolgáltatási területek bővítésével folyamatosan* biztosította; d) az ügyvédi *titokvédelem teljességének* garantálása.

Az *Alkotmánybíróság esetjoga* megerősítette a fenti jogalkotói vívmányokat az ügyvédi hivatás alkotmányjogi relevanciája és alkotmányos védelme alapjainak lerakásával: a) az Alkotmánybíróság szerint az ügyvédi hivatásra vonatkozó szabályok (státusz- és magatartási szabályok) *közjogi* jellegűek; b) az ügyvédi hivatásgyakorlás *piaci tevékenységként* történő gyakorlását a közhatalomtól való *függetlenség garanciájaként* értelmezte; c) az ügyvédi hivatás *differencia specifikájaként* annak *alapjogvédelmi funkcióját* jelölte meg, az ügyvédség tehát erős alapjogvédelmi karakterrel ágyazódott be a jogállami alkotmányos rendbe. A jogalkotás és az alkotmánybírósági esetjog fenti vívmányai alapján azt mondhatjuk, hogy lényegében már az 1990-es évek végére eldőlt, hogy Magyarországon a kontinentális ügyvédfelfogás érvényesül, annak német változatához hasonlóan a hazai ügyvédség erős igazságszolgáltatási kötődésű, alkotmányos alapjogvédelmi funkciót ellátó, közjogi jellegű státusz- és magatartási szabályozás alatt álló független intézménnyé vált.

Fontos a jogalkotást érintő tényező, hogy az ügyvédségre vonatkozó jogalkotói szuverenitás ebben az időszakban teljes egészében a hazai jogalkotó kezében volt, s a hazai jogfejlődés nem egészen tizenöt éve alatt a magyar ügyvédség minden szempontból alkalmassá vált arra, hogy a rendszerváltás utáni jogállami alkotmány és jogrendszer követelményeit teljesíteni tudja. Mindeközben a hazai ügyvédség erős nemzetközi ismertségre és megbecsülésre is szert tudott tenni, melyet a Budapestre áramló nemzetközi ügyvédi vállalkozások ez időben növekvő száma is jelzett. Lényegében már az 1990-es évek végére kialakult egy szakmailag jól felkészült, a jogállami feladatok ellátására képes hazai ügyvédi kar, amely összetételében magán hordozta a történelem hatásait is. A korabeli ügyvédek háromnegyede volt középosztálybeli származású, ebből 40,8% ún. első generációs középosztályi származású, s

negyede szocializálódott a középosztályhoz képest alsóbb társadalmi osztályokban.¹⁰ Igen fontos tényező volt továbbá a társas ügyvédi vállalkozások elterjedése, melyek számbeli hátrányuk ellenére az ügyvédi piac relatíve nagy szeletét tudhatták magukénak. Ennek ellenére az átlagosnak továbbra is az egyénileg működő ügyvédek számítottak.

Az ügyvédségen belül belső differenciálódás is megindult ebben az időszakban. Ennek piaci, illetve ebből származó munkaszervezési tényezői is voltak, hiszen a tőkeerősebb ügyfeleket a magasabb létszámú, s emiatt szakmailag, nyelvileg sokrétűbb felkészültséget felmutató, specializálódni képes ügyvédi vállalkozások tudták csak kiszolgálni. A piacnak erre a részére bejutni nem tudó vagy nem szándékozó ügyvédek számára jó lehetőséget biztosított a kis-és középvállalkozások, illetve a nem vállalkozó ügyfelek kiszolgálása, az ügyvédségen belüli vagyoni differenciálódás azonban alig volt elkerülhető. Az ügyvédség legnagyobb kihívása ebben az időszakban a piaci bővülés ütemével nem arányos folyamatos létszámnövekedés volt, s egyes területeken jelentős nehézségekkel járt a fegyelmi állapot romlása, sőt az ügyvédi bűnözés megjelenése is.

2. Az ügyvédi hivatásrend rendszerváltást követő fejlődésének *második szakasza az európai uniós csatlakozás időpontjához* köthető, mivel a csatlakozással az ügyvédi hivatás kikerült a hazai jogalkotás kizárólagos szuverenitása alól. Ennek oka az, hogy a belépéskor hatályos európai uniós jog felfogása szerint az ügyvéd, illetve az ügyvédi kamarák egyaránt a belső piac olyan szereplői, akikre az európai közösségi versenyjog – később az uniós versenyjog – kiterjedt.¹¹ Ettől az időponttól kezdve a hazai ügyvédfelfogást a magyar jogalkotó már nem képes kizárólagosan meghatározni, ennek következtében az első szakasz során kialakult, a kontinentális ügyvédképre épülő, német mintájú magyar ügyvédfelfogás fennmaradása, módosulása vagy megszűnése az uniós jogfejlődés irányának függvényévé is vált. Az uniós jog következménye a hazai ügyvédi titokvédelem szabályain történő lazítás is.¹² Noha az uniós csatlakozással – a jogi szolgáltatásokra vonatkozó irányelvek¹³ alapján – a hazai ügyvédség előtt megnyílt a más tagállamokban való ügyvédi működés lehetősége, ennek komoly gazdasági vagy munkaszervezési hatása a magyar ügyvédekre nem volt, így az uniós csatlakozás a hazai ügyvédségre inkább a belső piac által generált hazai gazdasági fejlődés esetleges előnyei révén lehetett hatással. Ezek az előnyök azonban nem voltak sokáig élvezhetőek, mivel a *2008-as gazdasági válság* hatásai az ügyvédség számára igen komoly nehézségeket okoztak, következményei a mai napig érezhetőek. A gazdasági válság említett hatásai mellett, illetve azzal részben összefüggést is mutatva jelentek meg olyan az ügyvédi piacot érintő más, *konkurens*

¹⁰ UTASI (1. lj.) 29.

¹¹ A Bíróság ítélete, 2002. február 19. *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh und Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (C-309/99. sz. ügy).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2001/97. sz. irányelve a pénzügyi rendszer pénzmossa céljára történő felhasználásának megelőzéséről.

¹³ A Tanács 77/249 EGK irányelve az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről. Az Európai Parlament és a Tanács 98/5/EK irányelve az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről.

szolgáltatások (ingatlanforgalmazók, üzleti tanácsadók), akik sokszor a törvények megsértésével vagy legalábbis az előírások kijátszásával vettek el ügyfeleket az ügyvédektől. További igen komoly hatással van az ügyvédi tevékenységre az *információs társadalom rohamos fejlődése*, és e fejlődés hatása a hagyományos ügyvédi szerepfelfogásra.

Mindezek alapján szükséges megvizsgálni, hogy továbbra is tartható-e az a tradicionális ügyvédfelfogás, amely az ügyvédi hivatásnak az igazságszolgáltatáshoz való erős kötődése miatt az ügyvédnek a piaci versenyt is érintő bizonyos privilégiumokat biztosít a más típusú, az államhatalom egyik ágához sem kötődő szolgáltatást nyújtókkal szemben. Ahogyan a német ügyvédképhez tartozó bizonyos ügyvédi privilégiumok is áldozatul estek a szabad piaci szemlélet erősödésének,¹⁴ felmerül a kérdés, hogy a megváltozott körülményekhez történő alkalmazkodáshoz hazánkban is szükség van-e olyan, az ügyvédképünket alapvetően érintő változást eredményező jogalkotói beavatkozásra, amely az Egyesült Államokban meghonosodott ügyvédfelfogást támogatná jobban. Álláspontom szerint – ha kell is jogalkotói beavatkozás –, annak nem kell érintenie a magyar ügyvédségnek az előbbieken említett jogalkotási és alkotmánybíróági vívmányok útján kialakított, alapvetően német –kontinentális orientációjának magját. Az ügyvédi hivatást érintő jogalkotással kapcsolatos álláspontra később részletesen visszatérünk. Most inkább a hazai ügyvédségnek a ma kihívásaira adandó lehetséges választát keressük, alapvetően a jelenlegi közjogi kereteken belül. Úgy véljük, hogy a megváltozott környezethez, a megváltozott gazdasági körülményekhez sokkal jobban alkalmazkodni képes új ügyvédi szerepfelfogás az, amely hatékony megoldást jelenthet az új kihívásokra.

Az ügyvédi szerepfelfogásnak a hagyományos ügyvédképen belül elképzelt megújulása nem egy egyedi aktus, hanem egy folyamat, amint a piaci globalizáció, illetve az információs társadalom fejlődése is az, melyekhez az ügyvédi szolgáltatásoknak és az ügyvédi szolgáltatóknak is alkalmazkodni szükséges. Az új ügyvédi szerepfelfogás központi eleme nem lehet más, mint az állandó szakmai továbbképzés, illetve a piaci igényekhez, az elektronikai kommunikációs technológiák változásához való permanens, rugalmas alkalmazkodás. Az ügyvédi hivatásrendnek ezt az új szerepfelfogását kell támogatnia a jogalkotásnak is, egyben elvégezve a megelőző időszakban nem kodifikált, az ügyvédi hivatásrend alapvető közjogi státuszát meghatározó törvényi szabályok megalkotását is. Az új ügyvédi szerepfelfogás új szereposztást is megkíván. Ebből következően most szakítunk¹⁵ az ügyvédségen belüli differenciálódást alapvetően a jövedelmi oldal felől megközelítő fentebb jelzett csoportosítással, s az ügyvédi hivatásrendet inkább szakmai alapon típusokra osztó felfogás elgondolására teszünk kísérletet.

Az ügyvédi hivatásrenden belül egyre több olyan ügyvédnővel, illetve ügyvéddel találkozhatunk, akik nemcsak jól beszélnek idegen nyelveken, hanem idegen nyelven ügyvédi munkát is végeznek, s ebből következően képesek több állam jogának, illetve az Európai Unió jogának esetlegesen a nemzetközi magánjognak vagy a nemzet-

¹⁴ Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete* [PhD-értekezés] (Szeged 2013) 50.

¹⁵ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az említett csoportosítás létjogosultságát vitatnánk, csupán más szempontokra is szeretnénk a figyelmet felhívni.

közi jognak több munkanyelven történő egyidejű alkalmazására, értelmezésére. Ezt a szakmai réteget nevezhetnénk „nemzetközi” ügyvédeknek. További réteget képezhetnének az ügyvédi hivatásrenden belül azok az ügyvédnők és ügyvédek, akik valamilyen posztgraduális képzést sikeresen elvégezve szakjogászai képzettséget szereztek, és ezáltal nemcsak a munkájuk orientáltsága révén, hanem továbbképzés útján is szakosodtak valamely jogi szakterületre. Ide sorolhatjuk a tudományos fokozatot szerzett, és tudományos munkát is végző ügyvédeket is. Őket nevezhetnénk „szakügyvédeknek”. Az ezekbe a csoportokba nem tartozó ügyvédnőket és ügyvédeket „általános” ügyvédeknek neveznénk, de e csoporton belül is tovább differenciálhatunk az elektronikus eljárásokban (például cégeljárás, fizetési meghagyás) részt vevő, illetve azokban részt nem vevő ügyvédekre, vagy valamely jogterületre (például civilisztika, illetve büntetőjog vagy közigazgatási jog) – szakjogászai végzettség vagy tudományos fokozat nélkül – „szakosodott” ügyvédekre, illetve ún. „polihisztor” ügyvédekre.

A fenti szakmai és nem piaci alapú differenciálás alapja a globalizáció és az információs társadalom kihívásaira adható egyetlen rugalmas válaszlépés: az ügyvédség állandó szakmai fejlődésének biztosítása. A történelmi helyzetből következően a rendszerváltást követően az ügyvédi hivatásrend számára az jelentett kihívást, hogy megismerje a piac által meghatározott működést és megtanuljon együtt élni az ebből szükségszerűen következő versenyhelyezettel. Az uniós csatlakozás kihívása az ügyvédi hivatás belső piaci üzleti szolgáltatássá alakítása volt.¹⁶ A jelenkor kihívásának egyre inkább az ügyvédi hivatásrend szakmai képzettségének, speciális jogi ismereteinek bővítése, illetve ennek révén a minél magasabb színvonalú jogi szolgáltatásnyújtás tűnik. A jog tartalmi változékonysága, illetve az intézményi változások, az ügyfelek növekvő szakmai és erkölcsi elvárásai az ügyvédi hivatásrend számára olyan külső adottságként jelentkeznek, melyeknek megváltoztatására az ügyvédségnek nincs lehetősége. Egyetlen esélyként a megfelelő, gyors és rugalmas alkalmazkodás kínálkozik.

A 2008-as gazdasági válság az ügyvédi piacra is negatív hatással volt, egyes területeken (például ingatlanberuházások, tranzakciós ügyek) a „visszaesés drasztikus”, míg más területeken a kereslet fizetőképességének megingása jelentett az ügyvédség számára komoly piacvesztést, melyet az ügyvédség a keresleti oldal bővítésével kísérelt meg orvosolni.¹⁷ A gazdasági válság hatására egy elszegényedési folyamat indult meg az ügyvédségen belül, az ügyvédjelölti állások száma csökkent, és megnőtt a szünetelő ügyvédek létszáma.¹⁸ Az anyagi nehézségek mellett felmerült az ügyvédi kar morális romlásának veszélye, melyet az egyik ügyvédi kamara közgyűlésén a „tagságot sújtó gazdasági, egzisztenciális nehézségek egyik negatív velejárójának” tartottak.¹⁹ A gazdasági válságot követően a hazai ügyvédségnek meg kell találnia az ügyvédi intézmény fenntartásához szükséges anyagi eszközöket, ebben

¹⁶ KOMLÓS (6. lj.) 3.

¹⁷ KOMLÓS (6. lj.) 6.

¹⁸ „Középpontban a szakmai képzés és továbbképzés. A Debreceni Ügyvédi Kamra közgyűlése” *Ügyvédek Lapja* 2011/3. 19–21.

¹⁹ „Az anyagi nehézségeknél veszélyesebb a morális romlás. A Somogy Megyei Ügyvédi Kamara közgyűlése” *Ügyvédek Lapja* 2011/3. 22–23.

az állam nem segíthet, hiszen az sértené az ügyvédi függetlenség alkotmányos értékét. Jogalkotás útján azonban lehetőség van olyan törvényi környezet létrehozására, amely az ügyvédi intézmény fenntartásához a jelenleginél kedvezőbb feltételrendszert teremthet, amint erre később rámutatunk. A gazdasági válság elmúlásával megszűnni látszik az ügyvédségnek korábban állandó félelmet jelentő taglétszám-növekedés is, hiszen 2012 óta az aktív ügyvédek létszáma lényegében stagnál:

1. táblázat. Az ügyvédség országos létszámadatai az elmúlt években

	Összes ügyvéd	Ebből szünetelő	Aktív ügyvédek
2012	12 447	1 823	10 608
2013	12 481	1 859	10 591
2014	12 524	1 906	10 606

2. táblázat. Ebből a Budapesti Ügyvédi Kamara aktív tagjai az összes aktív ügyvéd létszámának arányában

2012	52,1%
2013	52,1%
2014	52,8%

Az alábbi adatokból kitűnik az ügyvédi piacon szolgáltatást végző vállalkozások nagyságrendi szóródása is, a fővárosban működő ügyvédek sokkal nagyobb arányban vesznek részt többszemélyes ügyvédi irodákban, mint a vidéki ügyvédek, annak ellenére, hogy a fővárosban is elenyésző a többszemélyes ügyvédi irodák aránya (10% körüli).

3. táblázat. Ügyvédi irodák száma országosan

	Ügyvédi irodák száma	Többszemélyes	Egyszemélyes	Ebből a budapestiek aránya	
				t.sz.	e.sz.
2012	5 164	887	4 277	68,3%	67,3%
2013	5 041	880	4 161	72,5%	67,7%
2014	4 939	920	4 019	69,5%	70,3%

Az ügyvédi irodák jogi személyiséggel rendelkező ügyvédi vállalkozások, függetlenül tagjaik létszámától, s emiatt a tag ügyvéd(ek) magánvagyonától elkülönült vagyonnal rendelkeznek, noha ennek az alapításkor sincs törvényi minimuma. Az ügyvédi iroda a hatályos szabályok által kínált legfejlettebb ügyvédi vállalkozási forma, a társas ügyvédi iroda feltétlen előnye a szakmai specializáció mellett a rendszeres, személyes bizalmon alapuló szakmai konzultáció lehetősége. Emiatt is érdekes jelenség, hogy a tízezret meghaladó országos ügyvédi létszámnak 10%-át sem éri el a többszemélyes ügyvédi irodák száma, s az is, hogy ezeknek átlagosan 70%-a a fővárosban működik. Ugyancsak érdekes adatokat tartalmaz a budapesti ügyvédi irodák ügyvédi taglétszámadatait tartalmazó táblázat.

4. táblázat. Társas ügyvédi irodák tagok száma szerinti bontásban

1–5 fős irodák	553
6–10 fős irodák	22
11–15 fős irodák	4
15 fő felett	3

Forrás: A Budapesti Ügyvédi Kamara 2014. február 14. napján tartott közgyűlésére készített főttkári beszámoló, 16.

A nem egyszemélyes ügyvédi irodák átlagosan 70%-a Budapesten működik, és ezek 95%-a öt fős vagy az alatti létszámú ügyvédi társulás, és csupán mintegy 5% a hat fős vagy annál nagyobb létszámú ügyvédi társulás. A hazai ügyvédség tehát továbbra is jellemzően egyéni ügyvédként, legfeljebb egyszemélyes ügyvédi iroda tagjaként fejti ki tevékenységét. Ez a helyzet az ügyvédségre váró fokozott szakmai és nyelvi kihívásokra adandó adekvát válaszok szempontjából hátrányosabb, mint az ügyvédi társulások növekedése az egyéni keretek között működő ügyvédekkel szemben. A gazdasági válságból való kilábalás egyik jeleként is felfogható az alkalmazott ügyvédek létszámának növekedése:

5. táblázat. Az alkalmazott ügyvédek létszáma 2012–2014

	<i>Alkalmazott ügyvédek</i>	<i>Ebből Budapest</i>
2012	468	310 (66,2%)
2013	445	287 (64,5%)
2014	533	363 (68,1%)

A növekedés trendszerűségére utalhat az is, hogy a budapesti 363 fő alkalmazott ügyvéd közül 2014-ben 139 főt újonnan vettek fel az őket alkalmazó ügyvédek.²⁰ Folyamatosan csökken a Magyarországon nyilvántartásba vett európai közösségi jogászok létszáma, 2013-ban még 134 főt tartottak nyilván, 2014-ben létszámuk már csak 68 fő volt.²¹ Mindez arra utalhat, hogy a magyar jogi szolgáltatások piacának az Európai Unió más államaiban bejegyzett ügyvédek számára nyújtott vonzereje a válság elmúlásának ellenére csökkent, azaz a hazai jogi szolgáltatási piac minden bizonnyal veszített nemzetközi presztízséből. Szemben az alkalmazott ügyvédi létszám emelkedésével, folyamatosan csökken az ügyvédjelöltek létszáma:

6. táblázat. Az ügyvédjelöltek létszáma 2012–2014

	<i>Ügyvédjelöltek száma</i>	<i>Ebből Budapest</i>
2012	2 392	1 554 (65,0%)
2013	2 168	1 414 (65,2%)
2014	2 136	1 436 (67,2%)

²⁰ A Budapesti Ügyvédi Kamara közgyűlésére (2015. 03. 06) készített elnöki beszámoló, 51.

²¹ A Budapesti Ügyvédi Kamara közgyűlésére (2015. 03. 06) készített elnöki beszámoló, 51.

Ennek oka lehet az is, hogy az alkalmazott ügyvédek magasabb fokú képzettségét az alkalmazó ügyvéd jobban tudja hasznosítani, mint a még kevésbé képzett ügyvédjelöltét, akit az ügyvédnek még képeznie is kell, de a jelenségnek egyéb, például gazdasági okai sem vehetők el. A Magyar Ügyvédi Kamarától kértem statisztikai adatokat arra vonatkozóan, hogy az egyes kamarák tagjai közül az elmúlt években hányan szereztek szakjogászai képesítést, tudományos fokozatot, hány ügyvéd végez idegen nyelven (is) ügyvédi munkát, hányan tartanak fenn ügyvédi honlapot, továbbá hányan vesznek részt az elektronikus aláírásokat igénylő eljárásokban. A fentiekből sajnos csak a Budapesti Ügyvédi Kamara tagjainak elektronikus aláírására vonatkozó, itt ismertetett adatok voltak megszerezhetőek, a többi adatot a kamarák nem tudták közölni, melynek vélhető oka az, hogy nem vezetnek ilyen nyilvántartást.

7. táblázat. E-aláírási tanúsítvánnyal rendelkező ügyvédek 2013–2014

2013	az aktív ügyvédek 73%-a
2014	az aktív ügyvédek 96%-a

A korábbi évekből nincs adat.

Forrás: Budapesti Ügyvédi Kamara

Álláspontom szerint az előzőek szerinti adatok ismerete különösen fontos ahhoz, hogy az ügyvédség szakmai fejlődését objektíven lehessen megítélni, illetve ahhoz, hogy az információs társadalom adta lehetőségekkel az ügyvédség mennyiben él, illetve annak kihívásaira milyen választ ad. Ezért javaslom az ügyvédi kamaráknak a fenti adatok jövőbeni gyűjtésének megfontolását. A Fejér Megyei Ügyvédi Kamara elnöke adatkérésemre kiküldött egy kérdőívet a kamarában bejegyzett ügyvédeknek a fenti kérdésekkel, melyet a 253 fős aktív létszámú kamarából 103 ügyvéd kitöltve vissza is küldött. Noha ez a felmérés országos szempontból reprezentatívnak aligha mondható, az abban foglalt adatok – egyéb híján – mégis informatívak lehetnek.

8. táblázat. Szakjogászai képesítést vagy tudományos fokozatot szerzett Fejér megyei ügyvédek száma

2011	5
2012	9
2013	13
2014	16
2015	24

9. táblázat. Idegen nyelvű jogi szolgáltatást végző Fejér megyei ügyvédek száma

2011	4
2012	7
2013	13
2014	17
2015	19

Az ügyvédek idegen nyelvi ismereteire vonatkozóan 1999-ben készült szociológiai felmérés szerint az akkor megkérdezett ügyvédek 73,8%-a volt jártas valamely idegen nyelvben, a megkérdezettek 34,2%-a a német nyelvet, 32%-a az angol nyelvet jelölte meg elsősorban használt nyelvként. A huszonéves ügyvédek 50%-a nyilatkozott úgy, hogy angolul beszél, s a korfán felfelé haladva csökkent az angol nyelv ismerete. Az ötvenes éveiben járó ügyvédek 39,8%-a beszélt németül, míg a negyvenesek 31%-a. A szakmai idegennyelv-tudást azonban a fenti adatok nem különítették el, e téren azt állapította meg a felmérés, hogy a megkérdezett ügyvédek 17,1%-a nyilatkozott úgy, hogy „többé-kevésbé olvas külföldi szakirodalmat”.²²

10. táblázat. Honlapot fenntartó ügyvédek (ügyvédi irodák) száma Fejér megyében

2011	3
2012	4
2013	7
2014	8
2015	9

Csak remélni tudjuk, hogy a Fejér megyei ügyvédek által képviselt trendek valóságok, s ha igen, országosan is hasonló növekedés következett be ezeken a területeken az elmúlt időben.

2. AZ ÜGYVÉDSÉGRE VONATKOZÓ JOGI SZABÁLYOZÁS JELENE ÉS LEHETSÉGES JÖVŐJE

Az ügyvédségre vonatkozó tételes jogi szabályozás viszonylag egyszerűen körülhatárolható *az 1998. évi XI. tv. az ügyvédekről* (továbbiakban: Ügytv.) szabályaiban. Az Ügytv. az ügyvédi tevékenységet a következők szerint határozza meg:

1. § Az ügyvéd a hivatásának gyakorlásával – törvényes eszközökkel és módon – elősegíti megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését. Közreműködik abban, hogy az ellenérdekű felek a jogvitáikat megegyezéssel intézzék el. 5. § (1) Az ügyvéd képviseli az ügyfelét, büntetőügyben védelmet lát el, jogi tanácsot ad, szerződést, beadványt, más iratot készít, az előzőekben felsoroltakkal összefüggésben pénz és értéktárgy letéti kezelését végzi.

Az 5. §. (1) bekezdésében írt tevékenységeket ellenérték fejében és rendszeresen kizárólag ügyvédek végezhetik, és az e bekezdésben írt tevékenységeken túlmenően az ügyvédek számára a törvény biztosít további kiegészítő tevékenységek végzéséhez való jogosultságot is. A 3. § (1) bekezdése szerint az ügyvéd e tevékenységében szabad és független, illetve az ügyvéd nem vállalhat olyan kötelezettséget, amely a hiva-

²² Vö. FÖBER Rita: „Ügyvédek a konvertálható szaktudás nyomában” in UTASI (1. lj.) 184–197.

tásbeli függetlenségét veszélyezteti. E szakasz (2) bekezdése szerint az ügyvédnek hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani. A (3) bekezdés szerint az ügyvéd nem működhet közre, ha az a hivatásával nem egyeztethető össze, így különösen, ha a közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul. A 4. § pedig előírja, hogy ügyvédet mindenki szabadon választhat. A 6-7. § az ügyvédi hivatással szembeni összeférhetetlenséget szabályozza, a 8. § pedig az ügyvédi titoktartási kötelezettséget. A továbbiakban a törvény szabályozza az ügyvédi státuszszabályokat, az ügyvédi díjazás, az ügyvédi felelősség, az ügyvédi megbízás és letétkezelés főbb szabályait, továbbá az ügyvédi önkormányzatok, az ügyvédi kamarák szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat.

Az Ügytv. első látásra vegyesen tartalmaz közjogi és magánjogi jellegű szabályokat, így különösen az ügyvédi hivatásba történő belépésre és az onnan való kilépésre, a fegyelmi felelősségre, az ügyvédi kamarák közigazgatási hatósági jogkörére vonatkozó szabályok közjogi jellege, míg az ügyvédi megbízásra vagy az ügyvédi iroda alapítására és működtetésére vonatkozó szabályok magánjogi jellege szembetűnő. Az Ügytv. nem rendelkezik az ügyvédi hivatásnak az igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről, és az említett alapelvi deklarációkon túlmenően nem határozza meg az ügyvédi hivatásgyakorlás főbb magatartási szabályait sem. Adós marad az Ügytv. azzal is, hogy az ügyvédi hivatásnak a magyar alkotmányos rendben elfoglalt helyét, alkotmányos alapjogvédelmi funkcióját, illetve az ügyvédi hivatásnak az államhoz vagy annak szerveihez, továbbá a más jogi foglalkozásokhoz való viszonyát közelebbről definiálná. Ezek hiányában az ügyvédi hivatásnak a magyar alkotmányos rendben és az ezen nyugvó magyar jogrendszerben elfoglalt helye – néhány alkotmánybírói határozatot²³ leszámítva – tételes jogilag szabályozatlan és ennélfogva érvényesülése esetleges.

A helyzetet nem javítja, hogy a hivatkozott alkotmánybírói határozatok zömükben azokhoz tartoznak, amelyeket az *Alaptörvény* negyedik módosítása hatályon kívül helyezett, így azok esetleges hatálya az Alkotmánybíróságnak az *Alaptörvény* alapján a jövőben meghozandó határozataitól függhet.²⁴ További lényeges elem, hogy sem az *Alkotmány*, sem az *Alaptörvény* nem tartalmaz az ügyvédi jogállást fogalmi igényességgel szabályozó tételes szabályt, ezért az, hogy az ügyvédi jogállásra vonatkozó jogi szabályozás az *Alaptörvénnyel* összeegyeztethető-e, a tételes jogi szabályok alapján alig állapítható meg. Az Európai Unió jogának az ügyvédségre vonatkozó szabályai egyrészt a szolgáltatások szabad áramlásának és a letelepedés szabadságának körébe, másrészt az uniós versenyjog körébe sorolhatók, de ezek sem adnak választ az ügyvédi hivatásnak a magyar alkotmányos rendszerben elfoglalt helyéről vagy az igazságszolgáltatáshoz való viszonyáról. Mindazonáltal kiindulhatunk abból, hogy az

²³ Pl. 22/1994. (IV. 16.) AB hat., ABH 1994, 127. 132; 428/B/1998. AB hat., ABH 2004, 1236, 1242.

²⁴ A 22/2012. (V. 11.) AB hat., 13/2013. (VI. 17.) AB hat.-ok által megállapított vizsgálat lefolytatása után lehetséges a korábbi ABH-k felhasználása. Mivel az ügyvédi hivatásra vonatkozóan az *Alkotmány* rendelkezéseire képest az *Alaptörvény* változást nem tartalmaz, a korábbi ABH-kban szereplő érvelések fenntartásának a szerző megítélése szerint feltehetően nem lehet akadály.

ügyvédi hivatásnak a jogállamokban mégis egyfajta kialakult, és nagyfokú hasonlóságot mutató karaktere van, melyben bizonyos elemek világosan elkülöníthetőek és definiálhatóak. Ezek az elemek a következők: a) az ügyvédek ügyfeleik részére jogi jellegű szolgáltatásokat végeznek, melyért az ügyfelektől díj illeti meg őket, s ez a díj szolgál az ügyvédi intézmény és az ügyvédi tevékenység gazdasági-pénzügyi fedezetéül. E jogi szolgáltatások alapvetően két csoportra oszthatók: a bíróság (hatóság) előtt ellátott jogi képviseletre, és az egyéb jogi szolgáltatásokra; b) tevékenységüket vállalkozás keretében, szabadfoglalkozásként és függetlenül látják el; c) az ügyfeleik titkait kötelesek megőrizni.

Ezeket az elemeket az Ügytv. lényegében tartalmazza, de pusztán ezen elemek alapján nem adható válasz arra a kérdésre, hogy mi az ügyvédi hivatásnak a jogállamban betöltött alapvető funkciója,²⁵ vagy az ügyvédi hivatás közjogi, illetve magánjogi meghatározottsága között milyen összefüggés van, melyik a meghatározó, s milyen szempontok alapján, illetve hogy az ügyvédi hivatás mennyiben része a jogállami igazságszolgáltatás rendszerének. Úgy tűnik tehát, hogy az ügyvédi hivatás a *jelenség szintjén* tételes jogilag szabályozott, de *lényegét* a szabályozatlanság köde takarja. Ahhoz, hogy az ügyvédi hivatásnak a magyar alkotmányos rendben elfoglalt helyét, vagy az Európai Unió jogában betöltött szerepét a hatályos jogszabályok alapján meg tudjuk ítélni, s mindezt az *Alaptörvénnyel*, illetve az Alapszerződéssel össze tudjuk vetni, nem tekinthetünk el a jelenségen túl, a lényeg feltárásától. De figyelemmel kell mindemellett lennünk arra is, hogy az ügyvédi hivatás jelenlegi megjelenési formájában egy *társadalomtörténeti termék* is, az ügyvédség intézménye ugyanis szerves történeti fejlődés során nyerte el ama megjelenési formájának legfontosabb kereteit, amelyben ma szemlélhetjük. E mű kereteit persze meghaladná egy beható intézménytörténeti bemutató, de a történeti meghatározottság az ügyvédi intézmény fejlődésében fontos tényező, melyet az elemzés során sohasem szabad figyelmen kívül hagyni.

Az ügyvédi hivatás lényegének vizsgálata során két elem tűnik azonnal szembe. Az egyik az ügyvédi hivatásgyakorlás *szabadfoglalkozás jellege*, amely gazdasági oldalról azt jelenti, hogy az ügyvédi hivatásgyakorlást alapvetően és meghatározó módon a piacról finanszírozzák. A másik az a jelenség, hogy az ügyvéd hivatásszerűen érvényesíti mások (az ügyfelei) *jogait*, teljesíti mások kötelezettségeit vagy egy magánjogi relációban (például szerződést készít megbízásból), vagy egy közjogi relációban (például bíróság vagy hatóság előtt érvényesíti a megbízója jogait, teljesíti kötelezettségeit). Az első jelenség alapján az ügyvédi szolgáltatás csak tárgyánál fogva különbözik másfajta piaci szolgáltatásoktól, s ekként ésszerűen kerülhettek a jogi szolgáltatások az Európai Unió jogában az egyéb szolgáltatásokkal hasonló jogi rezsim alá. A második jelenség során az ügyvédi hivatás a közhatalommal szemben vagy a közhatalom előtt érvényesít jogokat, igényeket, melyre vonatkozóan az eljárási jogok a jogi képviselőkre, védőre vonatkozó szabályok megalkotásával az ügyvédi hivatásgyakorlás eljárásjogi kereteit meg is határozzák, de az eljárásjogok is adósak maradnak az ügy-

²⁵ Ahogyan a bírőé az ítélőhatalom és az ügyészé a vád képviselete, vagy a közérdek védelme érdekében történő fellépés.

védi hivatás igazságszolgáltatásban betöltött szerepének absztrakt, s az ügyvédi hivatás lényegét is érintő meghatározásával.

Az érdemi válasz előtt térjünk vissza az ügyvédi hivatás funkcionális karakterét alkotó két általunk hivatkozott meghatározó elemhez: amelyek röviden a *piac és az igazságszolgáltatás* – pénz és igazság fogalmaiban határozódnak meg. Az ügyvédi hivatás történetileg kialakult karaktere szerint Janus-arcú, azaz az ügyvédi funkció gyakorlása belső lényegéhez *ab ovo* hozzátartozik egyfajta *dichotómia*,²⁶ amely profánul így hangzik: az ügyvéd pénzért képviseli az igazságot, de vajon így az az igazság végső soron *kinek az igazsága* lesz? Ez a helyzet első látásra abból adódik, hogy az ügyvédnek egyszerre kell képviselnie a közhatalom által alkotott és alkalmazott *jogot, illetve a partikuláris megbízói érdekeket*, azaz egyszerre kell érvényre juttatnia a *közjót és az egyéni javakat*. Ez a funkcionális kettős meghatározottság lehet az oka annak, hogy az ügyvédi hivatásra vonatkozó szabályok – legalábbis a *kontinentális európai ügyvédfelfogás* szerint – részben *közjogiak*, részben pedig *magánjogiak*, azaz az ügyvédi funkcióhoz kapcsolódó kettősséget a jogi szabályozás is követi. Így tehát ebben a kontinentális ügyvédfelfogásban a funkcionális dichotómiával összhangban állva alakult ki a jogi szabályozás eme dichotómiája. Az ügyvédi hivatásra vonatkozó jogi szabályozás dichotom – egyszerre közjogi és magánjogi – meghatározottsága tehát nem valamiféle véletlen műve, hanem adekvát jogalkotói válasz az ügyvédi hivatásnak a valóságban fennálló funkcionális dichotómiájára.

Ha az ügyvédi hivatás jogállamban betöltött funkcióját keressük, célszerű abból kiindulnunk, hogy az ügyvédségnek az igazságszolgáltatásban való részvétele egyrészt történelmi hagyomány, másrészt azonban a jogállam egyik alapkövetelménye és alapcélja, nevezetesen az *emberi méltósághoz való jogból levezetett jogegyenlőségi elv tényleges biztosítása az, amely az ügyvédség intézményének alapvetően alkotmányos relevanciát biztosít*. Ez az alapvető relevancia ontológiai jellegű, hiszen az ügyvédi intézmény léte önmagában kiinduló feltétele a jogegyenlőség alkotmányos követelménye tényleges érvényesülésének. Ügyvédi intézmény nélkül nincs fegyveregyenlőség, nincs védelemhez való jog, nem érvényesül a bírósághoz fordulás joga: azaz nincs tisztességes eljárás, egyszóval: *az ügyvédség intézményi léte nélkül egyáltalán nem is létezhet jogállami igazságszolgáltatás*, legalább annyira nem, mint bírói funkció nélkül. Ez az igazságszolgáltatás jogállami minőségétől elválaszthatatlan kérdés, így az ügyvédségre vonatkozó törvényi szabályozás során ennek a jogállamban betöltött esszenciális és nélkülözhetetlen funkciónak explicit törvényi szabályozása aligha kerülhető el. Már csak amiatt sem, mert mindez az alkotmányjog nyelvén továbbgondolva kifejezetten azt jelenti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, mint alkotmányos alapjog a jogállamban ténylegesen nem érvényesíthető az ügyvédség intézményének funkcionálása hiányában.

Mint láttuk, az ügyvédi hivatásnak éppen a jogkeresők védelme (védelemhez való jog), vagy a jogkeresők számára a jog előtti tényleges egyenlőség biztosítása (fegyveregyenlőség elve), vagy a jogkeresők számára a bírói út igénybevétele tényleges lehetőségének biztosítása (bírósághoz fordulás joga) ad megkülönböztetett jelentő-

²⁶ Ezt nevezem funkcionális dichotómiának.

seget a jogállamban. Ebből következően az ügyvédi intézmény a jogállamban alapjogokat védő és garantáló intézmény, melynek fő funkcióját – éppen ezért – az Alkotmánybíróság az ügyvédi hivatás alapjogvédelmi funkciójának nevezte.²⁷ Az ügyvédi hivatás alkotmányjogilag releváns funkciója tehát az alapjogvédelem, illetve az abból közvetlenül eredő legszélesebb körű általános jogvédelem,²⁸ de e funkció alapvető alkotmányjogi relevanciája nem is önmagában a jogvédelemben keresendő, sokkal inkább abban, hogy az ügyvédség az alapjogvédelmet minden jogkereső számára *jogegyenlőségi alapon és intézményesen*, tehát nem esetlegesen nyújtja. A jogkeresők számára intézményesen, a jogegyenlőség alapján és érvényesülése érdekében nyújtott alapjogvédelem középpontjában a jogkeresők *tényleges jogérvényesítési lehetőségének* biztosítása áll. A jogállam ugyanis csak akkor képes betölteni a neki szánt funkciót, a jog uralmának kiteljesítését, ha a jogot nemcsak az állam, hanem mindenki – az állammal és egymással szemben egyaránt – érvényesíteni tudja, ha bárki igénybe vehet olyan színvonalú jogi szaktudást jogai érvényesítéséhez, amely a jog *tényleges* érvényesítéséhez az adott helyzetben szükséges. Ilyen hiányában sérül a jogegyenlőség és a jogállam soha nem válhat napi valósággá, ezért joggal mondhatjuk, hogy a jogállam funkcionális dinamikájában az ügyvédi hivatás – mint a jogkeresők jogérvényesítését intézményesen és diszkriminációmentesen ellátó intézmény – központi szerepet játszik. Soha ne tévesszük azonban szem elől, hogy e központi szerep középpontjában nem az ügyvédség, hanem azok a *jogkeresők állnak*, akiknek jogait az ügyvédség intézménye érvényesíteni és védeni hivatott.

Az ügyvédi hivatásnak a jogállamban betöltött fenti jelentőségére elsősorban az utal, hogy az ügyvédség intézményét az alapjogvédelmi funkciója érdekében az alkotmány alapjogi szintű és erejű védelemben részesíti a tisztességes eljáráshoz való jog, a védelemhez való jog, a fegyverek egyenlőségének alapelve, vagy a bírósághoz fordulás joga körében. Ezek az alapjogok az ügyvédi hivatást vagy az ügyvédi intézményt azonban *nem közvetlenül* védik, hanem közvetetten, a jogkeresők számára biztosított alapjogok jogállami *intézményvédelme útján*. A tisztességes eljáráshoz való jog a jogkeresők alapjoga, *tényleges* érvényesüléséhez azonban elengedhetetlen az állam intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése körében az ügyvédi intézménynek a jogállam által való *létrehozása és fenntartása*, és ennek során az ügyvédi intézményt olyan alkotmányos védelem illeti meg, amilyen szintű és súlyú alkotmányos védelmet az ügyvédi hivatásgyakorlás által az adott helyzetben érvényesített alapjog megkíván.

Az ügyvédi hivatással szemben az államot tehát az *Alaptörvény* I. cikk (1) bekezdése alapján intézményvédelmi kötelezettség terheli, melynek tartalmát a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog vagy az ahhoz kapcsolódó alapjogok közvetetten határozzák meg, a jogállami igazságszolgáltatás alkotmányos működése érdekében. Az

²⁷ „A jogi képviselő és a büntető védelem ellátása folytán az ügyvéd hivatása minden egyéb hivatástól eltér abban a tekintetben, hogy az Alkotmány XII. Fejezetében felsorolt valamennyi alkotmányos joggal – azok érvényesítésének garanciális jelentőségű eszközeként – szoros kapcsolatban áll, a védelemhez való joggal pedig közvetlenül az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés fűzi össze.” 428/B/1998. AB hat., ABH 2004, 1236. 1242.

²⁸ Ezeket együtt nevezzük a továbbiakban alapjogvédelemnek, mivel a többen a kevesebb benne foglaltatik.

ügyvédi hivatásnak az alkotmányos alapjogokhoz való kötődését vizsgálva azonban rá kell mutatnunk arra is, hogy az ügyvédi hivatás piaci meghatározottsága már nem közvetett, hanem *közvetlen alapjogi kötődéssel* jár. Az ügyvédi hivatás piaci kötődése egyrészt egy történelmi folyamat során kialakult helyzet, másrészt azonban alapvető garanciális jelentőséget is hordoz, nevezetesen az ügyvéd függetlenségének garantálását a hivatásgyakorlásnak kizárólag szabadfoglalkozás keretében történő gyakorolhatósága által.²⁹ Az ügyvédi hivatásgyakorlás szabadfoglalkozás jellegének garanciális okból történő biztosítása a *foglalkozás megválasztása szabadságának alapjoga* keretében kap alkotmányjogi relevanciát és az ügyvédek hivatásválasztása így nyer közvetlen alapjogi jellegű és erősségű védelmet.

Amennyiben az ügyvédi hivatásra vonatkozó jogi szabályozás alkotmányosságát vesszük vizsgálat alá, elsősorban tehát az állam intézményvédelmi kötelezettsége oldaláról közelíthetjük meg a problémát: megfelel-e a jelenlegi törvényi szabályozás az említett intézményvédelmi kötelezettséggel szembeni alkotmányos elvárásoknak, vagy nem? Az állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadó, a törvényalkotással szembeni elvárások tehát a következők: Az ügyvédség legyen az államtól független intézmény, melyet gazdaságilag is az ügyvédek tartsanak fenn abból a díjbevételekből, amelyet a jogkereső ügyfeleiktől szednek be (*szervezeti függetlenség*). Az ügyvédnek továbbá a foglalkozása gyakorlása során is függetlennek kell lennie, és mentesnek kell lennie minden a megbízóval ellentétes érdek általi befolyástól (*funkcionális függetlenség*). Mivel mindkét szempontú függetlenség szorosan összefügg az ügyvédi munkadíj problémájával, az ügyvédi munkadíj-megállapodások – intézményfenntartó funkciójuk következtében – kiemelkednek a pusztán magánjogi megbízási díjak köréből, ám ennek tételes jogi alapja jelenleg teljesen hiányzik.

Az állami intézményvédelem körében absztrakt szinten definiálni volna szükséges az ügyvédnek az állami *igazságszolgáltatáshoz való viszonyát*, ebben a körben szükségesnek mutatkozik az ügyvédi hivatásnak a tisztességes eljáráshoz való joggal fennálló kapcsolatából az ügyvédi hivatásra háramló hatások jogi jellegű definiálása is.³⁰ Az Alkotmánybíróság határozataiból kirajzolódó hazai ügyvédfelfogás a kontinentális európai, klasszikusan a német ügyvédfelfogáshoz áll közel, mely a törvényi szabályozásból – az Alkotmánybíróság esetjoga alapján – implicit módon következik, de amelyet – a jogbiztonság követelménye miatt – explicitté kell tenni.

A német felfogás szerint az ügyvéd nem pusztán ügyfélképviselő, hanem a jog érvényesülésében különleges feladatot betöltő személy.³¹ Az 1920-as években a német irodalomban az a nézet vált uralkodóvá, elsősorban Siegbert Feuchtwanger tevékenysége nyomán, hogy az ügyvédet hivatásgyakorlásának célját tekintve korántsem az anyagiak megszerzésének vágya, hanem egyedül az egyre magasabb szintű szakmai kötelességteljesítés célja kell, hogy vezérelje.³² Az 1959-ben elfogadott ügyvédi rendtartás *Bundesrechtsanwaltsordnung* (BRAO) a német ügyvédség két kifejezett

²⁹ 22/1994. (IV. 16.) AB hat., ABH 1994, 127. 132.

³⁰ A német BRAO szerint az ügyvéd: „unabhängiges Organ der Rechtspflege”.

³¹ Vö. SÜLYÖK (14. l.) 46.

³² Siegbert FEUCHTWANGER: *Die freien Berufe. Im besonderen: Die Anwaltschaft; Versuch einer allgemeinen Kulturwirtschaftslehre* (München – Leipzig 1922) 17.

lényegi vonásaként az igazságszolgáltatás szerveként történő működést és a szabadfoglalkozás jelleget határozza meg. A német ügyvédség előzőekben vázolt szerepe az igazságosságra alapuló jogrend megvalósításában alapvetően *ellentétes az ügyvédi jogállás amerikai felfogásával*, amely az „*adversarial legalism*”³³ koncepciójával írható le. Eszerint a jog érvényesülése elsősorban egy esetkötött, kompetitív eljárás eredménye, amelyben az ügyvéd szerepe többnyire a megbízó érdekeinek egyoldalú figyelembevételében merül ki. Ebben az értelemben a megbízó érdekképviselője, illetve az ügyvéd igazságszolgáltatásban betöltött szerepe között *nincs különbség*, és az ügyvédnek a megbízójától való függetlensége alig rendelkezik státuszképző jelentőséggel. A *common law* felfogás szerinti államoknak az ügyvédi hivatás ellátására vonatkozó ügyvédi magatartási szabályai inkább egyfajta „*code of best practice*”-nek foghatók fel, és az ügyfél diszpozíciójának vannak alávetve, ebből fakadóan nincs normatív erejük. Más szóval az ügyvédi hivatás legfontosabb szabályai nem közjogi, hanem magánjogi jellegűek.³⁴ Egy korszerű jogállami jogi szabályozásnak tartalmaznia kell az ügyvéd jogállásának absztrakt definícióját, amely az adott jogállam alkotmányos rendszere által választott ügyvédkép alapdefiníciója is egyben, és ebben a körben az igazságszolgáltatással való kapcsolat kérdésének meghatározása megkerülhetetlennek látszik.

Ha az ügyvédet az igazságszolgáltatás szereplőjeként határozzuk meg, ezzel egyértelmű értékválasztást tesz a jogalkotó a kontinentális ügyvédfelfogás mellett, amely egyébként következik a jelenlegi hazai szabályozásból, és különösen az Alkotmánybíróság joggyakorlatából, tételes jogilag azonban mindennek nincs *expressis verbis* törvényi szabályozása. *De lege ferenda* tehát mindenképpen szükséges volna az ügyvédség intézményének, illetve az ügyvéd jogállásának fogalmi jellegű törvényi szabályozása, amely a fenti alapkérdésekre is választ tudna adni. A meghatározásra álljon itt egy javaslat: Az ügyvédség az alkotmányos jogvédelem független intézménye, az ügyvéd az igazságszolgáltatás független résztvevője, működése során csak az *Alaptörvénynek*, a jogszabályoknak, illetve megbízója jogilag védett érdekeinek és akaratának van alárendelve. Azért nincs forrás, mert ez az általam javasolt meghatározás volna! Az ügyvédi jogállás törvényi meghatározásának német változatát – az igazságszolgáltatás független szerve – elsősorban az igazságszolgáltatás szerveként való megjelölés félreérthetősége, illetve közelebről meg nem fogható, nem konkretizálható tartalma miatt érik kritikák.³⁵

Az ügyvédség és az ügyvéd jogállásának fenti meghatározása középpontjában a függetlenség áll. Az ügyvéd függetlensége klasszikusan az állammal szemben merül fel előldgesen, de ezen túlmenően a kontinentális ügyvédkép általában egy további függetlenségi elemet is ismer, amely nélkül az ügyvéd nem élvezheti a közbizalmat. Így

³³ „Az adversarial legalism egy olyan jogi stílusra világít rá, amely az érdekkonfliktusok megoldásában a bírósági eljárásoknak ad elsőbbséget, s az ügyfélérdekek szorgos támogatását részesíti előnyben.” Sorge ARNDT: *Internationalisierung. Gestaltungsschancen statt Globalisationsschicksal* (Berlin: Sigma 2009) 161.

³⁴ Elgin STEUBER: „Interessenkollision – eine globale Herausforderung für Rechtsanwälte” *Recht der internationalen Wirtschaft* 2002/8. 590–595.

³⁵ Volker RÖMERMANN: „Einführung in das anwaltliche Berufsrecht” *Jura* 2006/3. 196–201.

az ügyvédnek mentesnek kell lennie „minden harmadik személy érdekei által irányított befolyástól vagy alárendeltségi viszonytól”,³⁶ másrészt az ügyvédnek az eljárás eredményéhez közvetlen önálló érdeke nem fűződhet, mert ellenkező esetben eljárása nem tekinthető tisztességesnek. A függetlenség ezen esetköreit az érdekkonfliktusoktól való mentességnek is nevezhetjük. Idetartoznak: az ügyvéd munkaviszonyban állásának kérdése, a korábbi megbízóval szembeni eljárás lehetősége, és az ún. tiszta sikerdíj (*pactum de quota litis*) megállapodások, amelyek révén az ügyvédnek az ügyfelétől relatíve elkülönülő, önálló gazdasági érdeke keletkezik az ügy kimenetelét tekintve. A függetlenséget érintő érdekkonfliktusok elkerülésével összefüggésben a jelenleg hatályos törvény bizonyos szabályozási hiányosságai joggal vethetők fel: így a tiszta sikerdíjas ügyvédi díjmegállapodást a törvény nem tiltja, és nem is korlátozza. Az érdekkonfliktusoktól való védelem körében – az előzőeken túlmenően – a jelenlegi összeférhetetlenségi szabályok általában kielégítő védelmet nyújtanak.

Az ügyvédi jogállás törvényi definíciója mellett növelné a jogi szabályozás átláthatóságát, s ezen keresztül a jogbiztonságot, ha a törvény az ügyvédi jogállást érintő legfontosabb jogokat és kötelezettségeket egységes rendben szabályozná. Ezek az ügyvédi jogok és kötelezettségek a következők lehetnének:³⁷ 1. Ügyvédi függetlenség, s a szabadfoglalkozás jelleg mint a függetlenség alkotmányos garanciája; 2. Ügyvédi titoktartási kötelezettség és az annak védelmét szolgáló, a titoktartás érdekében biztosított ügyvédi jogok, ez utóbbiak teljesen hiányoznak a jelenleg hatályos törvényből; 3. Érdekkötöttséggel egyensúlyban lévő jogi-szakmai tárgyilagosság, mint az ügyvédi magatartási szabályok generálklauzulája, legfőbb zsinórmértéke (idetartozik például a reklámtilalom is); 4. Egymással szembenálló érdekek képviselőitől való elhatárolás; 5. A letéti pénzek gondos és átlátható kezelésének kötelezettsége; 6. Szakmai továbbképzés kötelezettsége. Az ügyvédi jogálláshoz kapcsolódó legfontosabb jogok és kötelezettségek kifejezett kodifikálásával a törvényi szabályozás átláthatóbbá válna, és az absztraktabb szabályozás megjelenése a jogalkalmazást és a jogértelmezést is jelentősen megkönnyíthetné. Az ilyen szabályozást indokolja az állami intézményvédelmi kötelezettség mellett az is, hogy a jogállamban működő ügyvédi intézmény alapértékeinek explicit törvényi védelmét a jogbiztonság követelménye is megfelelően alátámasztja.

A függetlenség kérdésével szorosan összefügg továbbá az ügyvédi munkadíj-megállapodás jogi kereteinek meghatározása. Az ügyvédi munkadíj az önkormányzatisággal rendelkező ügyvédi intézmény fenntartását szolgáló forrás, amely egyben a független és szabadfoglalkozású ügyvédi hivatás gyakorolhatóságának is alapja. Az ügyvédi munkadíj intézményfenntartó forrás jellege alapján a tisztességes eljáráshoz való jog jogállami minőségével közvetlen összefüggésben áll, ezért itt közjogi tartalmú díjazásról van szó. Az ügyvédi munkadíj az intézményi függetlenség gazdasági garanciája úgy, hogy annak mindenkorai mértékét a piacnak kell kialakítania. Az ügyvédi munkadíj intézményfenntartó funkcióját érintő egyfajta paradoxon, hogy egyrészt az ügyvédi intézmény által nyújtott jogi szolgáltatások nélkül az igazságszolgáltatás jogállami minősége nem tartható fenn, ugyanakkor másrészt éppen a függetlenség

³⁶ Kaspar SCHILLER: „Ein Gesetz mit 125-jähriger Verspätung. Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte” *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1998/1. 67.

³⁷ A felsorolt elemeket a német BRAO is tartalmazza, vö. SCHILLER (37. lj.).

garanciájaként az ügyvédi intézmény fenntartását az állam nem is finanszírozhatja. Az ügyvédi munkadíj, mint az ügyvédi intézmény fenntartását szolgáló forrás az alapja az ügyvédi kamarák kvázi közigazgatási funkcióinak, melyek az intézmény alkotmányos működését – állami források nélkül – garantálni tudják. Amennyiben az ügyvédi munkadíjakat kizárólag a piac szabályozza, és a magyar ügyvédi piacon hosszú távon a kínálat dominál, a munkadíjak – bizonyos földrajzi területeken, vagy egyes jogterületeket érintően – könnyen olyan alacsony szintre zuhanhatnak, amelyek mellett az ügyvédi intézmény biztonságos fenntartása kétségessé válhat. A munkadíjak piaci meghatározottságát tehát annyiban volna szükséges korlátozni, amennyire ezt az ügyvédi intézmény fenntartása indokolja. Megfontolandó volna a minimummunkadíjak bevezetése bizonyos területeken, amennyiben ezt az ügyvédi intézményfenntartás érdeke indokolja. A kötelező minimumdíjtelek bevezetéséhez törvényalkotásra van szükség, melyet azonban mindenképpen részletes konzultációnak, előzetes helyzetfelmérésnek és elemzésnek kell megelőznie.

Az ügyvédi intézményfenntartás költségei között az ügyvédi önkormányzatok működési költségein túl figyelembe kell venni az ügyvédek kötelező továbbképzésének, a számítástechnikai háttér fejlesztésének költségeit is, hiszen ezek nélkül modern, szakszerű, a jogállami jogkeresők igényeinek megfelelő ügyvédi szolgáltatás nem nyújtható, s ezen elemek állandó fejlesztése és szinten tartása közérdek. Az ügyvédi közéletben többször felmerült már a minimummunkadíjak törvényben biztosított ügyvédi önkormányzati szabályozásának gondolata, ezt azonban általában a versenyjogi aggályok miatt el is vetették. Természetesen lehetnek ilyen aggályok, de éppen ezért nemcsak a deklarációk szintjén, hanem érdemben szükséges volna erről irodalmi vitát is folytatni, hogy minél jobban kikristályosodjanak a vitás pontok, és az esetleges megoldási lehetőségek. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján nem látszik helyből elvetendőnek az ügyvédi minimumdíjszabás bevezetésének megfontolása. A *Macrino és Capodarte v. Meloni*³⁸ ügyben a Bíróság a közösségi versenyjog sérelme körében akként foglalt állást, hogy *nem összeegyeztethetetlen a Szerződés 81. és 82. cikkével az, ha egy tagállam olyan jogszabályt bocsát ki, amely az ügyvédi szakmai képviselői szerv által kidolgozott javaslat alapján egy olyan ügyvédi díjszabást engedélyez, amely az ügyvédséghez tartozók munkadíjának legkisebb összeghatárát megállapítja, amelyektől nem térhetnek el az ügyvédség tagjai, valamint a peren kívüli szolgáltatások esetén mások sem, akik a díjszabásnak alá nem vetett szolgáltatói körhöz tartoznak. Az ügyvédi minimumdíjszabásoknak a szolgáltatások szabad áramlását korlátozó hatásáról a Bíróság akként foglalt állást, hogy az az olasz jogszabályok által felállított tilalom, amely megtiltja a díjszabásban meghatározott minimális díjtelektől a felek megállapodással történő eltérését, megnehezítheti az Olaszországon kívüli tagállamokban honos ügyvédeknek az olasz piacra jogi szolgáltatások nyújtása céljából történő belépését, és ezáltal alkalmas lehet arra, hogy szolgáltatási tevékenységük kifejtését ebben a tagállamban korlátozza. Ebből következően ez a tilalom a Szerződés 49. cikke értelmében való korlátozásnak minősül. Az ilyen korlátozások*

³⁸ A Bíróság ítélete, 2006. december 5. *Macrino és Capodarte v. Meloni* (C-94/04. és C-202/04. sz. egyesített ügyek).

a Bíróság szerint akkor igazolható, ha azok a *közjó* kényszerítő követelményeinek megfelelnek, továbbá alkalmasak az előirányzott célok megvalósítására, és egyben nem lépik túl a célok eléréséhez szükséges mértéket. A Bíróság álláspontja szerint egy olyan szabályozás, amelyik megtiltja a megállapodás útján való eltérést egy olyan ügyvédi díjszabástól, mint az alapügyben érintett ügyvédi szolgáltatásokra vonatkozó minimumdíjak, a Szerződés 49. cikkében jelzett szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozzák. Az alapügyben eljáró bíróság dolga annak vizsgálata, hogy egy ilyen szabályozás, figyelemmel annak konkrét alkalmazási módjaira, ténylegesen a *fogyasztóvédelem és az igazságszolgáltatás rendjének céljait szolgálja-e*, amelyek a korlátozást igazolhatják, és hogy az ezáltal okozott korlátozás arányban áll-e ezekkel a célokkal.

Álláspontom szerint az ügyvédi munkadíj intézményfenntartó és fejlesztő funkciója az igazságszolgáltatás rendjének biztosításán keresztül olyan a közjót szolgáló indok, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását indokolhatja. Mint az előbbi jogesetből egyébként kiderült, az uniós versenyjoggal a Bíróság az ügyvédi minimumdíjszabást összeegyeztethetőnek találta. Ezért *de lege ferenda* szükségesnek látszik, hogy az ügyvédi munkadíj-megállapodás minimum feltételeit jogszabályban meghatározott díjszabás határozza meg, melytől a felek megállapodása általában nem térhet el. A törvényi szabályozás az ügyvédi intézmény függetlensége miatt csak keretjellegű lehet, s a keretek között az ügyvédi önkormányzatokat illeti meg a részletes szabályalkotás joga. Az Ügytv. 9. §-ának jelenlegi rendelkezései elégtelenek a fenti követelmények teljesítéséhez. Ilyen irányú jogalkotás esetén az ügyvédi munkadíjak minimális mértékének szabályzatban való meghatározására a Magyar Ügyvédi Kamara teljes ülését a törvénynek fel kellene hatalmaznia. E törvényben rendelkezni kellene arról is, hogy a bíróság a díjmegállapodást – bármelyik fél kérelmére – a teljes ügyvédi munkadíj megfizetéséig felülvizsgálhatja. A norma fogalmi eleme az általánosság, ezért a normatív díjszabások mindig magukban hordják az adott esetre vonatkoztatott tévedés lehetőségét. A bírói út biztosítása egyrészt emiatt is szükséges, de másrészt a versenyjogi megítélés szempontjából is elengedhetetlen a bírói út igénybe vételének lehetősége, amint a *Macrino és Capodarte v. Meloni* ügyben is az uniós versenyjog sérelmének hiányát részben arra alapozta a Bíróság, hogy a kötelező erejű olasz ügyvédi díjszabás szerint megállapított ügyvédi minimális munkadíj mértéke a bíróság előtt megtámadható volt. A minimumdíjtételektől való eltérés lehetőségeit is a kamarai szabályzatnak kellene részleteiben tartalmaznia.

További *de lege ferenda* javaslat lehetne a tiszta sikerdíjas ügyvédi munkadíj-megállapodások törvényi tilalmának kimondása. Az igazságszolgáltatásban szerepet játszó ügyvéddel szemben fennáll a *tárgyilagosság* követelménye, amennyiben az ügyvéd ügyfelének *csak jogilag védett vagy jog által képviselhető érdekeit* jogosult és köteles képviselni, az ügyfél jogilag nem védett, illetve jog által nem képviselhető érdekeire az ügyvédi képviselet nem terjedhet ki, hiszen ez az ügyvédi hivatással nem egyeztethető össze, ezért az ebben való közreműködést a törvény kizárja.³⁹ A tárgyilagosság követelményét sértő elvtelen ügyvédi képviselethez vezethet az olyan ügyvédi

³⁹ Az 1998. évi XI. tv. 3. § (3) bek.-e: „Az ügyvéd nem működhet közre, ha az a hivatásával nem egyeztethető össze, így különösen, ha a közreműködését olyan jogügyletnek kérik, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul.”

munkadíjkikötés, amely szerint az ügyvéd munkadíja kizárólag az általa kifejtett ügyvédi tevékenység eredményétől függ (*pactum de quota litis*).

A BVerfG⁴⁰ mérlegelve a *sikerhonorarium* kikötésének az ügyvéd funkcionális függetlenségére gyakorolt hatásait az alábbi következtetésre jutott: „Megfontolandó, hogy a kizárólagosan a sikerre irányuló ügyvédi törekvés olyan igyekezethez vezethet, hogy az ügyfél független és kritikus képviselőjét kevésbé a jog és az ügyvédségre vonatkozó szabályok érvényre juttatása, sokkal inkább az ügyvéd gazdasági érdekei vezérelhetik.”⁴¹ A legtöbb nyugat-európai államban törvény tiltja az ügyvédnek az ügy eredményéből való részesedését, a „*pactum de quota litis*”-t. A tilalom klasszikus indokolásának lényege a BVerfG megfogalmazásában a következőképpen hangzik: „Az *ügyvéd* mint az igazságszolgáltatás szerve, nem szállíthatja le saját méltóságát arra a szintre, hogy az ügyfél üzlettársának minősíttessék.”⁴² Németországban a tiszta sikerdíjkikötés minden formája – kivéve, ha az ügyfélnek az ügyvédi szolgáltatás igénybevételére s így jogai érvényesítésére nincs más lehetősége⁴³ – tilalmazott, melynek legfőbb céljaként az ügyvédi függetlenség védelmét jelölik meg, erre utal a BVerfG alábbiakban kifejtett értelmezése is.

Konfliktust hordozó érdekellentétek lehetséges veszélye az eredményen alapuló díjazásban, ideértve az eredményben való részesedésben történő megállapodást is, azon alapul, hogy az ügyvéd egy ilyen típusú megállapodással egyfajta *saját gazdasági érdeket* hoz létre. Ezen érdek a siker bekövetkezésére irányul, amelyhez a díjmegállapodás szerint közvetlenül kötődik a munkadíj kifizetése. Ebből következik a veszély, hogy az ügyvéd, akinek feladata és kötelessége, hogy egyedül a megbízója érdekeire legyen figyelemmel, egy ettől eltérő, saját gazdasági érdeket kövessen, még ha csak öntudatlanul vagy csak a megbízója szubjektív megítélése alapján.⁴⁴

Az ügyvéd saját gazdasági érdekének a sikerdíjazás következtében való megjelenését tehát a BVerfG olyan körülménynek tartja, amely konfliktust okozó érdekellentéthez vezethet az ügyvéd eljárása során, mert az önálló gazdasági érdek az igazságszolgáltatás alapelveivel ellentétes irányba befolyásolhatja az ügyvédet. A BGH⁴⁵ elnökének a BVerfG-el a tárgyalat ügyben közölt álláspontjában a sikerdíjazást általában tartja összeegyeztethetetlennek az ügyvédi függetlenséggel és az ügyvéd igazságszolgáltatásban elfoglalt szerepével. Mivel a BGH már korábban kimondta a *quota litis* megállapodások jó erkölcsbe ütközését, a következőkre mutat rá:

Az ügyvéd függetlensége veszélyben van, ha saját anyagi érdeke van a jogvita mikénti kimenetelében. Egy ilyen esetben indíttatva érezhetné magát ugyanis arra, hogy a sikert a valóságos *tény- és jogi helyzet figyelembevétele nélkül*, tisztességtelen esz-

⁴⁰ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság nevének német nyelvű rövidítése.

⁴¹ BVerfGE 117, 163, 1 *BuR* 2576/04 vom 12. 12. 2006. 28, *NJW* 2007, 979.

⁴² BVerfGE 117, 163, *NJW* 2007, 979.

⁴³ BVerfGE 117, 163, *NJW* 2007, 979.

⁴⁴ BVerfGE 117, 163, *NJW* 2007, 979.

⁴⁵ Bundesgerichtshof – Német Szövetségi Legfelső Bíróság.

közökkel vívja ki. Amennyiben az ügyvéd a jogvita eredményéből való részesedés formájában sikerdíjazásban állapodik meg, az igazságszolgáltatást fenyegető veszélyeket ez jelentősen erősíti. Ilyen körülmények között az ügyvédnek nemcsak a győzelemben, hanem annak anyagilag fogható nagyságában is saját, önálló érdeke alakul ki. Ezáltal bizonyos mértékben kereskedelmi megfontolások kerülhetnek előtérbe, amelyek az ügyvédnek a más szempontok szerint teljesítendő szakmai tevékenységére tekintettel nem engedhetők meg.⁴⁶

A tiszta sikerdíj-megállapodást a fenti álláspont tehát az ügyvédi függetlenséget és azáltal közvetetten az *egész igazságszolgáltatást fenyegető veszélynek* tekinti. Az Európai Unió Ügyvédeinek Etikai Kódexe is kifejezetten tiltja a sikerdíj-megállapodások *quota litis* formájának kikötését, amely egyben azt is jelenti, hogy a határokon átvívelő ügyvédi szolgáltatásnyújtás során a *quota litis* megállapodás kikötése tiltott.⁴⁷

Az előzőek miatt az ügyvédi függetlenség garanciáit és a kontinentális ügyvédkép szerint az ügyvéd igazságszolgáltatási kötdését megerősítő fontos jövőbeli szabály lehetne az is, amely a tiszta sikerdíj-megállapodást az ügyvédi díjmegállapodás körében csak abban az egy esetben tekintené érvényesnek, ha a megbízó helyzete folytán más módon képtelen lett volna jogait érvényesíteni, egyéb esetekben a *quota litis* díjmegállapodás semmisségét törvényben kellene szabályozni. Az ún. *pactum de palmario*⁴⁸ díjmegállapodás érvényességét a törvénynek deklarálnia kellene azzal, hogy az ügyellátással elért eredmény 20–25%-át meghaladó ügyvédi munkadíj esetében – megdönthető – törvényi vélelem szólna a kikötés semmissége mellett. A *de lege ferenda* jogalkotás segíthetné az ügyvédséget az új kihívásokra adott válaszok megtalálásában is.

A globalizációs, illetve az információs forradalom kihívásai alapján létrejövő új ügyvédi szerepfelfogás stabilizálásához elengedhetetlennek látszik a szisztematikus ügyvédi továbbképzési kötelezettségre vonatkozó jogi szabályozás létrehozása. A továbbképzési kötelezettség meghatározott mértékének elmulasztásához *státuszalakító hatás* volna fűzhető, hasonlóan az ügyvédi kamarai tagdíj vagy a kötelező felelősségbiztosítási díj befizetésének elmulasztásához. Mindez kifejezésre juttatná a szakmai továbbképzés fontosságát, másrészt lehetőséget adna az ügyvédi hivatásrend számára, hogy saját berkein belül építse ki a továbbképzés rendszerét, függetlenül más jogi foglalkozásoktól. Ez az ügyvédi hivatásrend számára jelentős szakmai fejlődést biztosítana azzal, hogy kialakulna az ügyvédség szakmaspecifikus továbbképzési rendszere, amint ezt a bírák és az ügyészek számára az állam kialakította. Ennek költségei az ügyvédi munkadíjakból fedezhetőek, ezért erre figyelemmel is különösen szükséges megfontolni a minimumdíjtételek bevezetését. A rendszeres továbbképzéssel az ügyvédség intézményesen is adekvát választ tudna adni a növekvő ügyféligenyekben, illetve az állandó jogfejlődésben, jogváltozásban jelentkező kihívásokra. A továbbképzési kötelezettség teljesítésének részletszabályait kamarai szabályzatban kellene megalkotni.

⁴⁶ BVerfGE 117, 163, NJW 2007, 979.

⁴⁷ CCBE Etikai Kódex 1988. október 28., módosítva 1998. november 28. és 2002. december 6. 3.3. pont.

⁴⁸ *Pactum de palmario* kikötése esetén az ügyvéd sikeres eljárása alapján prémiumra, emelt díjazásra tarthat igényt, sikertelenség esetére pedig csökkentett mértékű díjazásra (*no win – less fee*).

A szakmai fejlődés célját kitűző és azt sikeresen megvalósító ügyvédek szakmai nevéükben jelenleg nem különböznek kollégáiktól. A szakmai, idegen nyelvi állandó továbbképzésre ösztönzően hatna, ha *de lege ferenda* törvényben meghatározott keretfeltételek között a bizonyos szakképesítéseket megszerző ügyvédek e szakképesítésekre utaló olyan szakmai elnevezést használhatnának, melyet más jogi szakmákhoz tartozó jogászok (például jogtanácsosok, alkalmazott jogi munkakörben dolgozók, közjegyzők) nem használhatnak. A jelenlegi rendszerben ugyanis a szakjogászi képezéseket minden jogászi szakma képviselői azonos módon használhatják, de az egyetemi továbbképzés keretében külön szakmai képezést szerzett ügyvédek ezt a szakmai képezést a foglalkozási nevékhöz kapcsoltan jogszabályi lehetőség hiányában nem jeleníthetik meg. A német „*Fachanwalt*” ügyvédi szakmai nevet csak meghatározott szakmai képezést szerzett ügyvédek használhatják, amely megkülönbözteti őket az ilyen képzettséget nem szerzett ügyvédek szakmai nevéől, a „*Rechtsanwalt*”-tól.

Ugyanígy az idegen nyelven jogi szolgáltatást nyújtó ügyvédek vagy ügyvédi irodák számára jogszabályi lehetőséget kellene adni – megfelelő szakmai idegen nyelvi ismeretekkel rendelkező ügyvédek esetén – az adott idegen nyelvnek a szakmai névvel összefüggésben való megjelenítésére. Több idegen nyelven nyújtott jogi szolgáltatás esetén az ügyvéd vagy az ügyvédi iroda nevéhez fűzött nemzetközi jelző használatának jogszabályi lehetősége megfelelően fejezné ki az idegen nyelvi jogi szakmai kultúra és szolgáltatás fejlesztésében elért eredményeket. Az ügyvédi intézmény függetlenségének garanciája, hogy mindenfajta jogi szabályozás törvényi szinten és tartalmilag keretjelleggel történjen.

Kevésbé a törvényhozót, inkább az ügyvédi önkormányzatok szabályalkotási hatáskörét érinti az ügyvédi működés feltételrendszerének, alkalmassági minimumfeltételeinek felülvizsgálata. Ezt az a változás indokolja, amely az utóbbi időszakban az információs technológia fejlődése következtében lezajlott. Az iroda egyre kevésbé marad az ügyvédi működés színhelye, mellette s a jövőben talán helyette is, a számítástechnikai kommunikációs rendszerek válnak meghatározó kapcsolódási pontokká ügyvéd és ügyfél között. A megújuló kihívások azt mutatják, hogy az ügyvéd irodájának mint fizikai helyszínnek egyre kisebb jelentősége lesz az ügyvéd-ügyfél kapcsolatában, ezzel szemben viszont felértékelődnek az elektronikai felszereltséggel kapcsolatos kérdések, melyeket a Budapesti Ügyvédi Kamara 2013. március 1-i közgyűlésére készített beszámoló⁴⁹ a következőkben foglalt össze mint az ügyvédi működés elvárható technikai minimumfeltételeire vonatkozó javaslatot: USB-csatlakozóval ellátott, magas biztonságú jelszóval védett mobil számítógép; internetkapcsolat és táv-elérésekhez szükséges védett csatorna; adatbiztonságos elektronikus tárhelyek (saját vagy felhő); állandó, névhez kötött, biztonságos e-mail cím; a papíralapú dokumentumok digitalizálására alkalmas lapolvasó berendezés (scanner); a Magyar Ügyvédi Kamara által kiválasztott időpecsét, illetve valós idejű tanúsítványállapot-szolgáltatást (OCSP-szolgáltatás) adó minősített hitelesítés-szolgáltató szervezet által kiállított aláírási tanúsítvány, minősített aláírást létrehozó alkalmazás (program), amelyet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján nyilvánosságra hozott követelmé-

⁴⁹ Budapesti Ügyvédi Kamara 2013. március 1-i közgyűlésére készített elnöki és főtitkári beszámoló, 13-14.

nyeknek való megfelelés alapján a Magyar Ügyvédi Kamara jóváhagyott; ügyfélkapu-hozzáférés; minősített elektronikus archiváló; internetes banki elérés; minőségbiztosított letétkezelési folyamatok; titok- és adatbiztos (nem lehallgatott) ügyfélfogadási helység (ügy- és ügyfélkörtől független rendszeres biztonsági audittal); fénymásoló; mobil telefon; a középkategóriásnál jobb elektronikus jogi adatbázishoz való hozzáférés szolgáltatáshoz, továbbképzéshez; ügyvédi irattár; felelősségbiztosítás a jelenleginél 3-4-szer magasabb fedezettséggel; mindezek beszerzését, elérhetőségét, támogató, hívható minőségbiztosítási szolgáltatások a kamarától vagy általa akkreditált más szolgáltatóktól.

A változó körülmények okán mindenképpen indokoltnak tűnik az ügyvédi működés minimumfeltételeinek átgondolása, és az ügyvédi önkormányzatok által a helyi adottságoknak is megfelelő újraszabályozása.

3. ÖSSZEGZÉS

A rendszerváltást követően az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjáig kialakult Magyarországon a jogállami követelményeknek megfelelő ügyvédi hivatásrend. A magyar ügyvédfelfogás a kontinentális német ügyvédképhez közelít, szoros igazságszolgáltatási kötődéssel és közjogi beágyazottsággal. Az Európai Unióhoz történt csatlakozással az ügyvédségre vonatkozó jogalkotás kikerült a magyar jogalkotó kizárólagos hatásköréből. A 2008-tól kezdődő gazdasági válság a magyar ügyvédséget is hátrányosan érintette, melynek hatásai az információtechnikai forradalom, illetve a fokozódó globalizáció hatásaival együttesen jelentkeztek. Az új kihívásokra adandó válaszokhoz az ügyvédségnek is új szerepfelfogásra van szüksége, amelynek középpontjában az ügyfelek igényeihez való állandó alkalmazkodással összefüggésben a rendszeres és intézményes szakmai továbbképzésnek kell állnia.

Az ügyvédekre vonatkozó jogalkotás egyik jövőbeli feladata az ügyvédség alkotmányos helyzetének megfelelő minőségű törvényi szabályozás létrehozása, melyet az ügyvédi intézménynek a jogállamban betöltött funkciójával összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés], valamint a jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] egyaránt alátámaszt. *De lege ferenda* szükségesnek látszik az ügyvédi intézmény és az ügyvéd fogalmi meghatározása, illetve az ügyvédi jogok és kötelezettségek összefüggő rendszerben való kodifikálása.

Az ügyvédi intézmény fenntartását érintő intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan az ennek fedezetét jelentő ügyvédi munkadíjak minimális mértékére vonatkozóan jogi szabályozás lehetőségének megvizsgálás szükséges, az ügyvédi munkadíj közjogi funkciójára is tekintettel, illetve az ügyvédi függetlenséget súlyosan sértő tiszta sikerdíjas megállapodások főszabálykénti semmisségének szabályozásával egyidejűleg.

Az új kihívásokkal kapcsolatos megújuló ügyvédi szerepfelfogás törvényi támogatásaként szükséges az ügyvédek folyamatos szakmai továbbképzésének intézményes keretet és státuszalakító hatást adni, továbbá érdemes átgondolni az ügyvédi önkormányzatok ezzel kapcsolatos szabályozási teendőit is.

A MAGYAR KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2015-IG*

A tanulmány a központi államigazgatás reformhullámain vizsgálja Magyarországon a rendszerváltást követő huszonöt évben. A szerzők elsősorban az irányadónak tekinthető szakirodalomra támaszkodva, egységes dimenziók mentén írják le és elemzik az időről időre föllángoló kormányzati reformokat. Nevezetesen a reformok kontextusát és hajtóerőit: 1) a reform által megvalósított strukturális átalakításokat, 2) a feladat- és hatáskörök (át)rendeződését, a közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását, 3) és a közigazgatás személyi állományának fejlesztését és 4) a köztisztviselők jogi státuszában bekövetkezett változásokat. A szerzők a közigazgatási reformok sajátosságait tekintve három főbb időszakot azonosítottak és különítettek el. (A reformkorszakok jellemzőit a tanulmány végén a 3. táblázat foglalja össze.) A rendszerváltást követő első közigazgatási reformhullámot (1989–1998) a demokratikus kormányzati berendezkedés kiépítésével és a piacgazdaságra történő áttéréssel összefüggő intézmények kialakítása jellemezte. Majd a kilencvenes évek közepétől, a túlfűtött rendszerváltó hangulat lecsillapodásával elkezdődött a finomhangolás, azaz az új rendszer anomáliáinak, visszásságainak kiigazítása. A szerzők által azonosított második reformkorszak (1998–2010) két fő motívuma az „európaizáció”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az uniós elvárásokhoz, valamint a „prezidencializálódás”, a kormányzat és a kormányfő szerepének kiterjesztése volt. E két törekvés leképeződése jól nyomon követhető a központi közigazgatási átalakítások szintjén. A harmadik korszakot (2010–2015) az illiberális demokrácia kibontakozása és az „urbanizáció” fémjelzi. A kormányzó párt kétharmados többség birtokában megkezdte az alkotmányos berendezkedés és a közigazgatási intézményrendszer átfogó átalakítását. A 2010 óta zajló reformok gyökeresen átalakították a központi közigazgatás szervezetrendszerét és működési rendjét. A legszembe-tűnőbb sajátosságai ennek a reformhullámnak egyrészt a reform irányában, másrészt a reformok tényleges hatásában ragadható meg. Az átalakítások minden területen, eddig nem látott mértékű, erőteljes centralizációt céloztak, illetve a korábbi reformoktól eltérően a lát-szatintézkedések helyett valós elmozdulások, változások történtek a központi közigazgatás-ban. A tanulmány az elmúlt huszonöt év központi államigazgatási reformjainak átfogó érté-

* A kutatás végrehajtását az alábbi projektek támogatták: OTKA ÁJP-K-106333, „A magyar központi közigazgatás strukturális dinamikája”; valamint EU COST IS0601 „Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO”.

keléseként megállapítja, hogy a nagyívű, gyakran túlságosan ambiciózus és irányukat rövid időközönként, hektikusan változtató reformoknak nem volt módjuk kiteljesedni. Tényleges és teljes körű végrehajtás csak ritkán követte a kormányzati stratégiai dokumentumban megjelölt célkitűzéseket. Ennek okát a szerzők egyrészt a reformok elégtelen politikai támogatottságában látják, másrészt a tényleges végrehajtás eszközrendszere, a számonkérés, ellenőrzés sem volt megfelelően biztosítva. Harmadrészt tovább nehezítette a központi közigazgatás átalakítását a közigazgatási szervezeti kultúra. Az állandó változás elkerülése érdekében a közigazgatási szervek az átalakításoknak igyekeznek csak formálisan, látszatintézkedéseken keresztül eleget tenni. A 'nagyívű reformcélokra' érzéketlenné váltak. A hazánkban lezajló közigazgatási reformokat jellemző sajátosságok viszont nem kizárólag „Hungarikumok”. A környező közép-kelet-európai országok közigazgatásának a rendszerváltást követő fejlődésében ezek a lényeges vonások többnyire szintén felfedezhetőek.

A központi államigazgatás reformja a rendszerváltás óta gyakran visszatérő témája a kormányzati programoknak és a közigazgatást elemző diskurzusoknak. A reformfolyamatokat hosszabb időtávban áttekintő írások visszatérően megállapítják, hogy a rendszerváltást követő, a központi államigazgatás megreformálását célzó, esetenként nagyívű, egymást értő reformprogramok sorra születtek, de többségében lényegi áttörés nélkül „múltak ki”.¹²³⁴ Ehhez a diskurzushoz kapcsolódva a tanulmány elsődleges célja, hogy áttekintést adjon a magyar központi államigazgatás reformjairól a rendszerváltástól 2014-ig, és feltárja e reformok sajátosságait, főbb jellemzőit. Így kíváncsiak vagyunk, hogy vajon kielélt, átfogó reformkoncepciók vagy inkább alkalmi politikai „ötletelések” mozgatták-e a reformokat? Tényleges problémák kezelésének, rövid távú hatalommaximalizáló stratégiáknak, vagy az éppen aktuális, divatos külföldi (többnyire nyugati) minták utánzásának sorozata az a folyamat, amely a rendszerváltás óta a központi államigazgatás „modernizációja”, „megújítása”, vagy „reformja” címke alatt zajlik? Ambíciónk ezzel összefüggésben kiterjed annak vizsgálatára, hogy a helyi történelmi-kulturális sajátosságok mennyiben határozták meg a magyar központi államigazgatás fejlődését (vagy éppen helyben járását)?

A fenti ambíciókat a tanulmány az alábbi szerkezetben kísérli meg valóra váltani. Először a tanulmány elméleti megalapozása érdekében röviden tárgyaljuk a közép-kelet-európai országok közös, sajátos vonásait, illetve ismertetjük a kutatás konkrét kérdéseit és a vizsgálat módszertanát. Ezt követi a központi államigazgatási reformok korszakolt leírása és elemzése. A tanulmány záró része összegzi az elemzés megállapításait és értékeli a hazai központi államigazgatási reformok sajátosságait.

¹ Tóth István György (szerk.): *Váltóállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében* (Budapest: Társki 2009).

² Kádár Krisztián: „Reformkonyha a magyar közigazgatásban” in ÁGH-SOMOGYVÁRI (szerk.): *A közigazgatási reform új perspektívái* (Budapest: Új Mandátum 2006).

³ Kiss Elemér: „A központi közigazgatás a korábbi MeH közigazgatás államtitkár, majd miniszter szemszögéből” in *Magyar Közigazgatás* 2006/3-4. 152–155.

⁴ SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzás modernizálásáról” *Mozgó Világ* 2006/8.

1. A KUTATÁS ELMÉLETI KONTEXTUSA, KÉRDÉSEI ÉS MÓDSZERE

1.1. A TUDOMÁNYOS IRODALOMBAN FELTÁRT REGIONÁLIS SAJÁTOSSÁGOK: A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI ORSZÁGOK KÖZIGAZGATÁSI REFORMJAINAK JELLEGZETES VONÁSAI

A közép-kelet-európai országok közigazgatásának a rendszerváltást követő fejlődésében több lényeges közös vonás is felfedezhető.⁵⁶⁷ Ennek oka – egyebek mellett – a közös kommunista örökségben, valamint a régi államhatalmi struktúrák teljes lecserélésében és újjraalkotásában keresendő. Bár lényeges eltérések is kimutathatóak a régió egyes országainak reformmegoldásai között, mégis úgy tűnik, hogy a közös gyökerek és a régi rendszer totális elutasítása iránti igény számos területen azonos fejlesztési irányokat, hasonló típusú kormányzati intézkedéseket idézett elő.

A Magyarországra, illetve a régióra jellemző közigazgatási reformsajátosságok és azok háttérében álló történetileg kialakult és kulturálisan „átörökítő” vonásokat a kérdéskörrel foglalkozó szakirodalom természetesen sokféleképpen látja, láttatja, illetve kategorizálja. Az alábbiakban megemlítünk néhány fontosabb – természetesen az átfedés- és hézagmentességet ezúttal sem ambicionáló – motívumot.

1. A kizárólag strukturális fókuszú – a szervezeti határok és az azok által meghatározott szervezetek feladat- és hatásköreinek „tologatására” korlátozódó, kizárólag jogszabályi eszközökkel operáló intézkedések dominanciája.⁸

2. Alapvetően a térség országaira, így Magyarországra is jellemző a közigazgatás, a kormányzás *dominánsan (köz) jogias megközelítése*. A közigazgatás működését egy – a feltétlenül szükségesnél, illetve az egyéb, nem *Rechtsstaat* típusú rendszerekre jellemzőnél kiterjedtebb és részletesebb – joganyag szabályozza. A jogias – azaz némileg leegyszerűsítve: a „jogalkotás-jogalkalmazás” fogalompár által behatárolt horizonton mozgó, a jogot, a jogi normaszöveget a közpolitikával azonosító – szemlélet jelentős mértékben áthatja a kormányzat gondolkodását és cselekvését. A közigazgatási szemléletet sokkal inkább a *Rechtsstaat* típusú felfogás uralja, semmint a közjő, közérdek központúság (ún. *public interest* közigazgatási tradíció és kultúra⁹); ugyanakkor viszont ez a „*Rechtsstaat*” is egy sajátos, a német „eredetihez” képest torzított módon jelenik meg és érvényesül („*kvázi jogállam*”¹⁰). Ennek a torzított modellnek

⁵ Tiina RANDMA-LIIV: „New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe” *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2009/2.

⁶ Tiina RANDMA-LIIV – Kaia EELMA (2010): „Lessons From Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe”. The 4th international Conference on Public Management in the 21st Century: Opportunities and Challenges? October 22-23, 2010, Macau.

⁷ VÁNYOLÓS István – HAJNAL György: „Hungarian Public Administration: From Transition to Consolidation” in Liebert SALTANAT – Stephen E. CONDREY – Dmitry GONCHAROV (szerk.): *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia* (Boca Raton, FL: CRC Press 2013).

⁸ VÁNYOLÓS–HAJNAL (7. l.).

⁹ HAJNAL György: „Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs” *Journal of Public Affairs Education* 2003/4. 245–258.

¹⁰ SÁRKÖZY (4. l.).

a jellemző vonása, hogy gyakran az elfogadott jogi normák nyilvánvalóan nem alkalmasak arra, hogy érdemi közpolitikai célt valósítsanak meg. Sokkal inkább szűkebb látens politikai érdekeket vagy szimbolikus célokat szolgálnak. Sőt, a jogszabályok végrehajtását is gyakran elszabotálják vagy azokat sajátosan/szelektív módon értelmezik a végrehajtás különböző szintjein, ha az a szervezet belső érdekeit sérti vagy a norma célja nincs összhangban a szűkebb mikro-politikai érdekekkel.¹¹

3. A kiforrott reformkoncepciók, ideák hiánya, a szélsőségesen ingázó reformirányok váltakozása egy további közös jellemző.^{12 13} A régió másik jellemző sajátossága az *egységes értékrend, ideológia hiánya*. A régióban hosszú történeti korszakokon keresztül a meghatározó ideológiák szélsőséges kettőssége, szembenállása volt a jellemző. Az egymást ingaszerűen váltó, „egymástól általában gyökeresen eltérő ideológiát valló és azt jelentős intézményrendszerrel terjesztő rezsimok hatására nem alakulhatott ki egy viszonylag egységes, a társadalom többsége által elfogadott értékrend”.¹⁴ Ez a politikai gondolkodásra és a kormányzati döntéshozatalra is rányomta a bélyegét, növelve az egymást követő kormányzati reformprogramok időbeli inkonzisztenciáját, diszkontinuitását.

4. A centralizációval és a bürokráciával szembeni ellenérzések, az „állam elhalása” iránti vágy egy újabb, fontos jellemző. Ennek a visszatérően megjelenő, markánsan kirajzolódó régiós sajátosságnak szintén történeti okai vannak. A régióban az állam, mint az „idegen, elnyomó”¹⁵ hatalom jelképe él a köztudatban, amivel szemben fel kell lépni, uralmát vissza kell szorítani. Ez a kulturális sajátosság is nyilvánvalóan a történelmi tapasztalatokból táplálkozik, amikor idegen hatalmak uralták a régió országait (például Habsburg Birodalom, szovjet rezsim).

5. Az állami paternalizmust és az e – vagyis a ’felülről’ történő, állami kezdeményezésű – megoldások iránti vágyat is több szerző említi.^{16 17} Ez a gondolkodás a régió országaiban továbbra is meghatározó, és az állam leépítésének igényével párhuzamba állítva némileg ellentmondásos képet fest az állami szerep értelmezéséről. Ez a paradoxon a kormányzattal szembeni elvárások megfogalmazásában is tetten érhető. Egy időszakon belül is a reformprogramokat gyakran belső ellentmondások, egymással ellentétes szándékok jellemezték.

6. Egy újabb fontos jellemző az Európai Unió intézményeivel való – legalábbis formálisan jelen lévő, „igazolható” – konformitás/jogharmonizáció a csatlakozás lehetővé tétele, majd a források lehívása érdekében. Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak egyértelmű és jól megfigyelhető hatása van a régió országainak közigazgatás-fejlesztés-

¹¹ VÁNYOLÓS–HAJNAL (7. l.).

¹² Vö. TÓTH (1. l.).

¹³ Vö. GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében* [PhD-értekezés 2012] (Győr: Széchenyi István Egyetem), uni.sze.hu/downloadmanager/details/id/5802/m/3620.

¹⁴ GAJDUSCHEK György: „Miért engedelmessé válnak az emberek a dohányzást tiltó jognak?” *Jogtudományi Közlemény* 2016/1.

¹⁵ GAJDUSCHEK (14. l.).

¹⁶ GAJDUSCHEK (14. l.).

¹⁷ SÁRKÖZY (4. l.).

tésére. Ezzel összefüggésben Falkner és Treib¹⁸ a közép-kelet-európai régió tagországait az 'üres szavak' (kiüresített jogi szavak, látszat jogszabályok) világaként jellemezi ('world of dead letters'). Az EU-harmonizáció folyamatában az alábbi közös specifikumokat figyelték meg: a) Az európai uniós irányelvek szó szerinti átültetése a hazai jogrendbe, tekintet nélkül a nemzeti sajátosságokra vagy az érintett csoportok véleményére. b) A közösségi szabályok nem megfelelő, gyakran csak szimbolikus alkalmazása és érvényre juttatása ('üres szavak' halmaza). c) A közösségi rendelkezéseknek való megfelelés és a szabályok átültetése végül gyakran – és leginkább szándékosan – csak 'papíron' történik meg, anélkül hogy valódi intézményi és politikai változások állnának mögötte.

7. A közigazgatás túlpolitizált, így a közigazgatási átszervezések háttérében gyakran politikai hatalomszerzés, politikai holdudvar építése áll. A politikai kultúrában tovább él és továbbra is meghatározó a politikai patronázs, a bújtatott nomenklatúraépítés és a politikai érdemjavak osztogatásának eltúlzása, ami szintén „történelmi kulturális örökségként” maradt a közép-kelet-európai országok kormányzataira. Gyakran ezek a látens okok állnak a közigazgatási átszervezések háttérében.¹⁹²⁰

8. A félegális és illegális szféra súlya jelentős: a szürkegazdaság, a joggal való visszaélés és a kiskapukeresés meglehetősen elterjedt a közigazgatásban is. A szocializmusban a társadalom hozzászokott ahhoz, hogy a szocializmus ideológiájával nem összeegyeztethető piaci és civil struktúrák bújtatottan, az állam és a közhatalom ellenére jöttek létre.²¹ A posztszovjet országokban a kollektív „szemhunyas” a politikai és társadalmi kultúra része lett. A rendszerváltás utáni kormányzatoknak is megvan a saját szürkegazdasága a tömeges ál-kiszervezések, a nyilvánvalóan nem közcélokat szolgáló közalapítványok és közhasznú társaságok, az intézményesített és a szokásjog által szentesített, sőt előírt korrupció különféle, változatos formáiban.

1.2. A KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

A történelmi institucionalizmus paradigmája szerint a közpolitikai és a közigazgatási reformok 'gerjesztésében' hangsúlyos szerepet játszanak az olyan események, melyek alapvetően befolyásolják a társadalmi, politikai és gazdasági élet kontúrjait, ezáltal úgynevezett „kritikus helyzetet” generálnak.²² Az ilyen kritikus helyzetek előidézésében alapvetően négy fő tényezőcsoport játszhat szerepet: a külső tényezők, a belső tényezők, egy adott csoport vagy egyén hatalomra kerülése, illetve a reformokról való gondolkodást és cselekvést orientáló új, normatív gondolatok (doktrínák, „para-

¹⁸ Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States” *Journal of Common Market Studies* 2008/2. 293–314.

¹⁹ Vö. pl. Jan-Hinrik MEYER-SAHLING: „The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary” *Public Administration* 2006/3. 693–716.

²⁰ Vö. pl. HAJNAL György: „Agencies in Hungary: Uses and Misuses of a Concept” in Per LAEGREID – Koen VERHOEST (szerk.): *Governance of Public Sector Organizations. Autonomy, Control and Performance* (Houndmills – New York: Palgrave Macmillan 2010).

²¹ SÁRKÖZY (4. lj.).

²² Paul PIERSON: „Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics” *American Political Science Review* 2000/2. 251–267.

digmák”) megjelenése.²³ A fenti tényezők egyike vagy többjüknek hatására tehát a közigazgatás átalakítására irányuló változtatások, reformok indulhatnak el. Ezzel összefüggésben a kutatás első célkitűzése, hogy azonosítsa és értelmezze *a magyar központi államigazgatás átalakításnak mérföldköveit*:

[KK1:] A kontextuális jellemzőkre és a központi államigazgatás reformjainak hajtóerőire tekintettel hogyan korszakolható a központi államigazgatás változása a rendszerváltástól 2015-ig?

A következő három kutatási kérdés a központi államigazgatási reformok főbb tartalmi elemeinek vizsgálatára fókuszál. Ezzel az azonosított korszakokat meghatározó reformdöntésekről, és azok legfontosabb és kézzelfogható hatásairól kívánunk áttekintést adni. A központi államigazgatás főbb reformjainak vizsgálatánál különösen három főbb területre (elemzési dimenzióra) fókuszálunk:

[KK2:] Melyek voltak a központi államigazgatást érintő legfontosabb strukturális változások az adott reformkorszakban?

Úgy tűnik, hogy a központi államigazgatás strukturális átalakítása a közigazgatási reformtörekvések egyik, általában jelentős szerepet betöltő összetevője.²⁴ A központi kormányzat strukturális változásainak vizsgálatánál a lehetséges, nagyszámú változó közül kettőre fókuszálunk. Az egyik aldimenzió a központi kormányzaton belüli koordináció kérdésköre: vagyis hogy milyen strukturális változások történtek a fontosabb kormányzati szereplők szándékainak, cselekvéseinek jobb összehangolása, az összkormányzati szempontok érvényesítésének erősítése érdekében.²⁵ A másik kiemelt elemzési aldimenzió pedig a minisztériumi struktúra és az „anyaminisztériumoktól” szervezetenként elváló szervezetek kialakítása. E két aldimenzió választását indokolja azok relatív fontossága – ezek a közigazgatási reformprogramok permanensen viszatérő, hangsúlyos elemei, valamint ezek a strukturális reformok viszonylag gyakran kerültek a kutatások homlokterébe, így relatíve jelentős az e témában elérhető, megjelent primer kutatási eredmény (részben e tanulmány szerzőinek munkái).

A vizsgálat emellett még másik két elemzési dimenzióra fókuszál:

[KK3:] Melyek voltak a reformprogramokban megjelenő, a központi államigazgatás operatív működését, munkafolyamait, külső (hatósági) és belső eljárásait érintő legfontosabb változások?

Némileg önkényesnek tűnhet, hogy a közigazgatás külső kapcsolatainak vizsgálatát az államigazgatást átfogóan érintő hatósági kapcsolatok területén történt változásokra szűkítjük le. Bár a központi államigazgatás szerepe a közszolgáltatás szervezésében kétségtelenül fontos, a tanulmány ambícióját meghaladja egy ilyen, minden igazgatásra kiterjedő szerteágazó vizsgálat.

[KK4:] Milyen lényeges, az emberi erőforrást érintő átalakítások, azaz a köztisztviselői személyi állomány minőségével és mennyiségével kapcsolatos módosítások,

²³ Vö. Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: An International Comparison* (Oxford: Oxford University Press 2004).

²⁴ HAJNAL György: „Agencies and the Politics of Agencification in Hungary” *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2011. 74–92.

²⁵ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára, Kovács Éva: *Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban (1990–2014)* [PhD-értkezés] (Budapest: BCE Politikatudományi Doktori Iskola 2014).

a köztisztviselői jogviszony szabályozásával és a személyi állomány nyilvántartásával kapcsolatos változások jelentek meg a reformprogramokban?

Kutatásunk empirikus alapját egyfelől a fontosabb reformintézkedéseket megjelenítő jogszabályok adták, másfelől – és különösen – a kormányzati reformprogramokat tartalmazó kormányhatározatokat és a meghatározó közigazgatás-tudományi irodalmat elemeztük. Ezen túlmenően a kutatás saját empiriát csak korlátozottan tartalmaz; kutatási kérdéseinkre jelentős részben a rendelkezésre álló, irányadónak tekinthető szakirodalom tényállításai és azok fontosabb elemző, értékelő megállapításai alapján keressük a választ.

2. A DEMOKRATIKUS ÁTMENET ÉS A KONSZOLIDÁCIÓ IDŐSZAKA (1989–1998)

2.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

Magyarországon 1989-re a politikai, társadalmi, gazdasági események túlhaladtak a szocialista rendszer modernizálásán (avagy a „szocialista modellváltáson”).²⁶ Az állami és gazdasági szférát célzó intézményi reformok egy „felülről irányított” rendszer-váltáshoz vezettek. A „demokratikus alapokon álló koalíciós kormányzás és a piacgazdaságra történő átmenet”²⁷ szükségessé tette az államigazgatás gyökeres átalakítását.

Kilényi értelmezésében a rendszerváltás utáni első, demokratikusan választott kormány, az Antall-kormány legfőbb feladatai az alábbi főbb tevékenységek köré csoportosultak: új közigazgatási struktúra kiépítése, az új kormányzati kultúra és működési rend kialakítása, a rendszerváltás központi levezérlése, a hatalmas mennyiségű jogalkotási feladat elvégzése, a válságmenedzsment, valamint a kormányzati rutin feladatok ellátása.²⁸

Egy ettől némileg eltérő tipológiában az állami intézményrendszer reformjainak leghangsúlyosabb jelmondatai, hívószavai egyértelműen szembeállíthatóak a szocialista intézményrendszer valamely jellegzetes elemével, a következők szerint.

1. A központi vezérléssel működő centralizált pártállami berendezkedést felváltotta az erős decentralizáció és az ágazatok megerősödése és szervezeti „burjánzása”. Az 1950-ben szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer felszámolta a területi döntéshozók önkormányzati önállóságát, és hierarchikus területi irányítási rendszert hozott létre; ezen túlmenően az államigazgatás is erősen centralizálttá vált. Erre vezethető vissza, hogy a rendszerváltás után minden centralizációs, egységesítési törekvést a régi rendszerelemek visszatéréseként azonosítottak. Az egyes ágazatok törekedtek minél nagyobb önállóságot és kormányzattól való függetlenséget kivívni. Ennek eredményeként a rendszerváltást követő néhány évben jelentősen megnövekedett a köz-

²⁶ SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012* (Budapest: Park 2012).

²⁷ Antall József az OGY-ben elmondott beszéde, 1990. május 22. Lásd magyarhirnap.hu/cikk/25626/Magyarország_szereny_kormanyosa#sthash.KAhFlkqx.dpuf.

²⁸ KILÉNYI Géza: „A magyar közigazgatás modernizációja (nemzetközi szakmai tanácskozás összefoglalója)” *Magyar Közigazgatás* 1993/1. 37–42.

ponti államigazgatási szervek és területi szerveik számossága,^{29 30} illetve helyi szinten közel 3200 települési önkormányzat jött létre, melyek a központi hatalommal szemben széles körű autonómiát élveztek.

2. Az állami szervek önkényes és kevésbé korlátozott működése helyett a fékek és demokratikus ellensúlyok széles körű kiépítése. Az autoriter pártállam visszatérésének megakadályozása érdekében elsődleges szempont volt a demokratikus ellenőrzés megerősítése az államhatalmi intézmények felett. A rendszerváltáskor, az új államhatalmi berendezkedés formálódásakor a kormány megerősítése szóba sem jöhetett.³¹ Ezzel szemben egy rendkívül kiegyensúlyozott, erősen parlamentáris államrendszert alakítottak ki, mégpedig „szuperjogállamként”, amelyben az összes lehetséges alkotmányos ellensúly, fék és garancia megjelent.³² Az „ellensúlyok orgiájának”³³ is nevezett rendszer legmarkánsabb jellemzői az alábbiak voltak: a) A kormány költségvetési politikája felett erős intézményes kontrollt gyakoroló szervként megjelent az Állami Számvevőszék (illetve rövid ideig a Költségvetési Tanács). b) 1990 után (2010-ig, illetve 2013-ig, amikor a kormány befolyása több lépésben erősen megnőtt a szerv felett) a Magyar Nemzeti Bank, a központi jegybank szintén teljesen függetlenné vált a kormánytól. c) A rendszerváltás után a kormányzattól független, széles körű autonómiával rendelkező igazságszolgáltatás és ügyészi hivatal jött létre. d) Magyarországon Európában is kivételesen számító, igen széles hatáskörrel rendelkező Alkotmánybíróság jött létre, amelynek elsődleges feladata a normakontroll. e) Az 1990-es évek elejétől-közepétől kibontakozott egy egyre szélesedő jogkörrel működő ombudsmani intézmény.

Mindennek eredményeként lényegesen – vagy ahogyan egyes szakértők értékelik: „talán a kelleténél is inkább”³⁴ – szűkült a kormányzat mozgásteré. Az akkori politikai erőket az a szándék vezérelte, hogy kizárják a demokratikus folyamatok visszafordításának lehetőségét, illetve naiv módon hittek az önkormányzatiság, a szervezeti autonómia jóságában. Minden fajta kontrollmechanizmust „burkolt pártbizottsági” eszköznek vélték.^{35 36} Ezek a kormányzati működésbe épített blokkoló mechanizmusok – egyes szerzők „kormányzati impotenciaként” is utalnak rá^{37 38} – jelentősen szűkítették a kormányzati szereplők cselekvési lehetőségeit.

²⁹ BALÁZS István: „Létszámcsökkentés az államigazgatásban” *Magyar Közigazgatás* 1995/6. 321–326.

³⁰ HAJNAL György – KOVÁCS Éva: „Coordination at the Middle: Reforms of the County Level State Administration in Hungary (1990–2012)” EGPA Annual Conference, Edinburgh, Scotland, 9–12 Sept. 2013.

³¹ MÜLLER György: „Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról” *Közjogi Szemle* 2011/2. 28–32.

³² SÁRKÖZY Tamás: „Az újraértékelendő államszervezetünkről” *Mozgó Világ Online* 2010/5, *mozgovilag.com/?p=3415*.

³³ SÁRKÖZY (32. lj.).

³⁴ MÜLLER (31. lj.).

³⁵ SÁRKÖZY (32. lj.).

³⁶ BALÁZS István: A területi államigazgatás reformja. Személyes interjú, Budapest, 2013. 12. 05.

³⁷ SÁRKÖZY Tamás: „A »vezérdemokrácia« kormányzásának jellemzői [Characteristics of the Governance of a »Leader Democracy«]” *Mozgó Világ* 2013/9. 19–39.

³⁸ HAJNAL (20. lj.).

3. Ellenőrizhetetlen, korlátlan hatalmú végrehajtó hatalom helyett igény a bürokrácia „lebontására”, az állami szerepvállalás visszaszorítására, a „túlméretezett” közigazgatási szervezetrendszer és túlburjánzó szabályrendszer leépítésére. Ennek érdekében 1989 decemberében egy átfogó, több lépésben zajló deregulációs folyamat kezdődött meg a közigazgatásban.

4. Az Országgyűlés szerepének helyreállítása. A pártállamban a törvényhozás formális (jogi) és tényleges intézményrendszere és mechanizmusai teljesen eltértek. Bár a törvényeket formálisan az Országgyűlés hozta, de gyakorlatilag a pártapparátus döntött azok tartalmáról. Emellett a lényegi kérdéseket túlnyomórészt a kormány vagy a miniszter által hozott rendelkezésekkel, minisztertanácsi rendeletekkel szabályozták. Mindezért a rendszerváltást követően fontos célként jelentkezett az Országgyűlés szerepének helyreállítása, aminek érdekében rendkívüli mértékben kiszélesítették annak szabályozási kompetenciáját – minden lényeges állami kérdés törvényi szintű szabályozást igényel – és szélsőséges módon növekedett a kétharmados törvények aránya.³⁹ Az Országgyűlés szerepének ilyen – többek szerint túlzott – megerősítése jelentősen korlátozta, illetve konszenzusra kényszerítette a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányzatokat, sőt egyesek szerint „törvényhozási krízist”⁴⁰ is eredményezett. Ezzel párhuzamosan szűkült a kormány szabályozási, illetve – szélesebb értelemben – cselekvési tere.

5. A közigazgatás személyi állományának, jogi státuszának és minőségének rendezése. A szocializmus időszakában az állami, közigazgatási pozíciók kiosztása főképp politikai megbízhatóság, elköteleződés alapján történt. Az állami tisztségek betöltéséről, az előléptetésről vagy leváltásról a párt különböző szervezetei döntöttek (nomenklátúra rendszer⁴¹). A rendszerváltást követően viszont egyre inkább megjelent az igény, hogy a köztisztviselők kiválasztásánál és alkalmazásánál szakmai szempontokat érvényesítsenek, hogy épüljön ki a köztisztviselők képzésének intézményrendszere, és hogy a közigazgatásban a szakmai és politikai szerepek kerüljenek egymástól elválasztásra.⁴² A személyi állomány helyzetének rendezését sürgette a köztisztviselői állomány alacsony szintű képzettsége, és a rendszerváltással radikálisan csökkent a személyi állomány minősége.^{43 44} Ennek oka kettős. Egyrészt a rendszerváltás előtt az érdemalapú közszolgálati rendszer helyett a politikai elvű kiválasztás uralkodott, aminek következtében felhígult a személyi állomány minősége. Másrészt a gazdasági szféra – jobb fizetések és egyéb előnyök révén – jelentős szívóhatást gyakorolt a közigazgatásban dolgozó minőségi munkaerőre.⁴⁵

³⁹ KILÉNYI (28. l.).

⁴⁰ MÜLLER György: „A magyar közigazgatás modernizációja III. (nemzetközi szakmai tanácskozás összefoglalója)” *Magyar Közigazgatás* 1993/2. 113–115.

⁴¹ KORNAI János: *A szocialista rendszer* (Budapest: HVG 1993) 65–80.

⁴² FARKAS Imre – GYÖRGY István: „Elgondolás a minisztériumi alapstruktúra korszerűsítésére” *Magyar Közigazgatás* 1990/6. 481–489.

⁴³ GAJDUSCHEK György: „Közszolgálat a szocializmus és a poszt-szocializmus időszakában” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 312–316.

⁴⁴ MÜLLER (40. l.).

⁴⁵ MÜLLER (40. l.).

A kilencvenes évek közepére, a túlfűtött rendszerváltó hangulat lecsillapodását követően egyre inkább világossá vált a döntéshozók és a szakemberek számára, hogy az intézményesített kormányzati és közigazgatási struktúra számos működési nehézséget okoz. A politikai kompromisszumok és a demokratikus elvek túlhangsúlyozása egy komoly fogyatékoságokkal küzdő közigazgatási szervezetrendszer eredményeztek. Ezért a történelmi léptékű reformteendők első hullámán túljutva kiteljesítő, korrigáló és stabilizáló jellegű intézkedésekre volt szükség.⁴⁶ Az eddigi közigazgatási reformszándékok némileg módosultak, újraértelmeződtek. Az erős végrehajtott hatalomtól való félelemmel szemben az ésszerű, kormányzást nem bénító alkotmányos korlátok elismerése és a kormányzat szerepének hangsúlyozása került előtérbe mind a végrehajtás, mind pedig a kormányzás területén. A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat melléklete például hangsúlyozza, hogy a „Kormány testületi működését, kollektív jellegét meg kell erősíteni. A Kormánynak mint testületnek növelnie kell a szerepét mind a kormányzás, mind a végrehajtás (ezen belül az államigazgatás központi irányítása) területén”. Ennek részeként megjelent az „összkormányzati szempontok” fokozott érvényesítésének az igénye a kormányzati döntéshozatal során.⁴⁷ Az állam és a közigazgatás azonnali és drasztikus leépítése helyett az államigazgatási hatáskörök újragondolása, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálata, a központi államigazgatás struktúrájának áttekintése jelent meg célként a reformprogramokban.⁴⁸

Az 1990–98 közötti időszak e második felét jellemző egy újabb vonás, hogy a decentralizáció és dekoncentráció önmagában értékként való elismerése és túlhangsúlyozása helyett a helyes arányok megválasztása és megfelelő területekre alkalmazása vált a vezérelvvé. Megjelent a kormányzati szándék a túlburjánzott dekoncentrált területi államigazgatási szervek integrálására és az erősebb központi koordinálásra,⁴⁹ valamint a szétaprózódott helyi önkormányzatok együttműködésének, társulásának ösztönzésére.⁵⁰

Érdemes megjegyezni, hogy a régi rendszerrel szembeni ellenállás mellett a rendszerváltás után megjelentek a reformprogramokban olyan modernizációs irányok, intézkedéstervezetek, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek a reformkoncepciókba. Az OECD, az EU vagy az IMF által preferált „szabályozási reformok” keretében számos olyan újraszabályozási tervezet is napirendre került, amelyek különösen a kormányzat költségvetési politikáját és gazdaságsszabályozó eszközeit érintette.

A fenti átfogó szándékok, ideák a kormányzati reformtervek főbb vezérmotívumainak tekinthetőek. A tényleges központi kormányzati reformintézkedések ezek köré szerveződtek.

⁴⁶ KÁDÁR (2. l.).

⁴⁷ Vö. pl. a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. mellékletében szereplő feladatterv 1.a) pontja és a 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. mellékletének 6. és 9. pontja.

⁴⁸ Vö. pl. a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. mellékletében szereplő feladatterv.

⁴⁹ Vö. pl. a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. melléklete, 16.

⁵⁰ Vö. pl. a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat. melléklete, 12.

2.2. STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE⁵¹

A struktúraátalakítással és feladat- és hatáskörök (át)rendezésével összefüggésben alapvetően két irányban jelentek meg reformintézkedések: egyrészt a kormányzati kulcsszereplők, ágazatok stb. szándékainak és tevékenységeinek összehangolása, másrészt az országos hatáskörű szervek helyzetének, feladatainak rendezése területén.

Ahogy arra már fentebb is utaltunk, a rendszerváltás után a központi kormánynak viszonylag kevés eszköz állt a rendelkezésére, hogy érdekeit egyértelműen keresztülvigye és érvényesítse az ágazati érdekekkel szemben, illetve hogy összehangolja a szaktárcák felől érkező különböző kormányzati akaratokat. A központi kormányzati akarat határozottabb érvényesítése viszont 1992-től hangsúlyosan és visszatérően megjelenik a közigazgatási reformszándékok között. Olyan eszközöket kerestek, amelyek képesek megvédeni a központi kormányzat csúcsán állókat – a miniszterelnököt és közvetlen apparátusát – attól, hogy a tárcák 'megvezethessék' őket.⁵² Ezt elősegítendő két struktúra került a kormányzati működés rendszerébe. Egyrészt a központi koordináció kulcsszereplőjévé a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) vált. A MeH a kormányon belüli koordináció terén a rendszerváltást követő időszakban – sőt már a szocializmus időszakban is, a jogelőd szervezet (Minisztertanács Hivatala) révén – a kormányzati döntések előkészítésében töltött be jelentős szerepet. A MeH legfontosabb funkciója már a kezdetekkor a „központi” szempontok érvényesítése volt az ágazati érdekekkel szemben. A tárcaközi egyeztetés során a minisztériumok minden előterjesztést véleményezésre megküldtek a MeH részére. A véleményezés 1998-ig alapvetően a jogi-kodifikációs szempontokra korlátozódott, tehát a MeH szerepe az előterjesztések tartalmi-szakmapolitikai értékelésére nem terjedt ki.⁵³

A tárcák működése feletti kontroll másik eszközét az államtitkári értekezletek képezték: minden kormányzati előterjesztést az 1991-ben életre hívott közigazgatási és – egy rövidebb, átmeneti időszakban – politikai államtitkári értekezleten vitattak meg. Ez utóbbi csak informálisan működött; a kormány ügyrendjében⁵⁴ csak közigazgatási államtitkári értekezlet volt nevesítve; a politikai államtitkári értekezlet intézménye rövid idő után el is halt, mivel működésének keretei homályosak voltak, feszültségeket generáltak és jelentősen megnehezítették az egész kormányzati döntési folyamatot.⁵⁵ A közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁT) viszont hatékony eszköznél bizonyult az ágazatok közötti koordináció területén⁵⁶ és szerepe a kormány döntéseinek előkészítésében folyamatosan nőtt.⁵⁷

⁵¹ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: Kovács (25. l.).

⁵² BALÁZS (36. l.).

⁵³ PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal” *Századvég* 2000/18, www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm.

⁵⁴ 1025/1991. (VI. 15.) Korm. hat. a kormány ügyrendjéről.

⁵⁵ BALÁZS (36. l.).

⁵⁶ Vö. MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok* (Pécs: Dialóg Campus 2011).

⁵⁷ Vö. SZILVÁSY György: „A közigazgatás szakmai vezetése 1988–1998” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter

A strukturális reformok másik területe az országos hatáskörű főhivatalok,⁵⁸ azaz a nem minisztériumi szintű országos hatáskörű államigazgatási szervek (ügynökség típusú szervezetek) jogi státuszának, feladatainak és hatásköreinek rendezése volt. A rendszerváltás előtt az országos hatáskörű szerveknek két kategóriája létezett. Kisebb részük a minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozott (körülbelül huszonöt ilyen szervezet létezett, melyek fele közigazgatási szerv volt, másik fele gazdasági-kulturális szervezet, például Magyar Rádió, MTV, MTI). További, több mint száz körüli számosságú országos hatáskörű szerv pedig alsóbb, miniszteriális szintű felügyelet alatt működött. A kormány a rendszerváltást megelőzőleg 1979-ben szabályozta utoljára a jogállásukat.

A rendszerváltozást követő években az országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakulásakor az „elvek és a gyakorlat tudatos kialakításának és konzisztenciájának alapvető hiánya”⁵⁹ volt a jellemző. A kormány 1992-ben tett először kísérletet a zűrzavaros helyzet legalábbis formális, jogi szempontból történő rendezésére (A nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, valamint az Országos hatáskörű szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 3333/1992. Korm. határozat révén.) A szabályozás három kategóriát hozott létre: 1) az országos hatáskörű szervek csoportját, melyek a kormány irányítása és felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek voltak, valamint a minisztérium felügyelete alá tartozó 2) központi hivatalok és 3) minisztériumi hivatalok csoportját. Bár a kategóriák kialakítása megtörtént, viszont elmaradt az egyes szervek egyértelmű kategóriákba történő besorolása, ami miatt továbbra sem váltak egyértelművé az irányítási-felügyeleti viszonyok. Ez nemcsak elvi, hanem gyakorlati problémát is jelentett; például amikor a jogszabály nem konkrét szerv(ek)nek, hanem általában a központi hivataloknak címez egy feladatot, akkor bizonytalan volt, hogy pontosan mely szervekre is terjed ki annak hatálya, így a végrehajtás elmaradhatott. Az alábbi táblázat az országos főhatóságok kategóriáit jellemzi. (Az országos hatáskörű főhivatalok/ügynökség típusú szervezetek szabályozása 2006-ig nem változott.) A jogi korlátok gyengesége és a központi politikai vezetés erősen korlátozott kontrollképessége miatt a minisztériumok alatti kormányzati struktúrák szinte átláthatatlanná váltak, túlburjánoztak. E burjánzás oka két, részben ellentétes, de összességében egy irányba ható mozgásból származott: miközben a különböző minisztériumok a politikai kontrolltól és a nyilvánosság kontrolljától többnyire mentesen építették ki „háttérterületeiket”, aközben persze az érintett szervezetek is törekedtek a gazdaminisztérium által fölöttük gyakorolt kontroll gyöngítésére, saját – formális és/vagy tényleges – autonómiájuk kiszélesítésére.⁶⁰

– Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998) I. köt.* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1998).

⁵⁸ LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2007).

⁵⁹ HAJNAL (24. l.).

⁶⁰ HAJNAL (24. l.).

1. táblázat. Az ügynökség típusú szervezetek uralkodó tipológiája (1992–2006)

<i>Strukturális jellemző</i>	<i>OHSZ</i>	<i>Központi hivatal</i>	<i>Minisztériumi hivatal</i>
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)	Minisztérium (minisztériumi rendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	A Kormány/miniszterelnök által 4-6 éves, határozott időre kinevezve.	A miniszter által határozatlan időre kinevezve.	A miniszter által határozatlan időre kinevezve.
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos.	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb.	A minisztériumi tisztviselőkénél kevesebb.
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten. Részt vehet a kormányüléseken.*	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten.	Nem vesz részt a kormányzati döntéshozatali fórumok munkájában.
Költségvetési törvényben betöltött státusz	Külön fejezetet alkot.	A minisztérium fejezetében önálló részt alkot.	Nem jelenik meg a költségvetési törvényben.

Forrás: Hajnal⁶¹

** Ez csak az OHSZ-ek egy kisebb részére volt jellemző.*

2.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOLYAMATOK JAVÍTÁSA

A közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását érintő törekvések alapvetően kétirányúak voltak. A kormányzati szándékok egy része közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárások, munkafolyamatok ésszerűsítését, egyszerűsítését célozták. Ennek leglényegesebb csomópontjai az alábbiak mentén körvonalazódtak:⁶²

a) Az ágazatokon átnyúló együttműködés erősítése mind a kormány döntéshozatali mechanizmusaiban, mind a hatósági tevékenység összehangolásában. b) A közigazgatási szervezetrendszer túl merev hierarchiájának mérséklése, az alárendelt szervek önállóságának és felelősségkörének kiterjesztése. c) A közigazgatás informatikai rendszereinek továbbfejlesztése. d) A vállalati menedzsmentmódszerek, mint például teljesítménymérés és hatékonyságmérés minél szélesebb körű alkalmazása a közigazgatásban. e) A közigazgatási feladatok 'kiszervezésének' ösztönözése megállapodások, szerződések útján.

A másik irány a közigazgatás és az ügyfelek közötti eljárások egyszerűsítésére vonatkozó törekvések voltak. Ennek keretében az alábbi főbb csomópontok jelentek meg a kormányzati célkitűzések között: a) A közigazgatás korszerűsítése az állampolgárok valós igényeinek figyelembevételén alapuljon. A közszolgáltatások megszerzésénél vegyék figyelembe (a közjavakat fogyasztó) állampolgárok és szervezetek szempontjait is. b) A közigazgatást érintő jogszabályok közül a felesleges, túl bonyolult szabályokat építsék le. A deregulációs folyamat levezénylésére kormánybiztost

⁶¹ HAJNAL György: „Structural Dynamics of Central Government Agencies in Hungary (2002–2009)” in Juraj NEMEC – Michiel S. de VRIES (szerk.): *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe* (Bratislava: NISPAcee 2012) 25–50.

⁶² Lásd a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. hat. és a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. hat.

is kineveztek, akinek a vezetésével működött a Közigazgatási Deregulációs Tanács. Később egy deregulációs törvény is megalkotásra került. c) Az állami bürokrácia mérséklése, az ügyfelek különböző tevékenységéhez előzetesen szükséges hatósági engedélyek számának csökkentése, ezáltal elérhető a jogrendszer átláthatóságának növelése is.

A fenti célkitűzések közül csak néhány realizálódott, de az is mérsékelt eredménnyel. Többségében a tényleges megvalósítás elmaradt vagy sajátos (szelektív és/vagy torzított) módon teljesedett ki. Habár a reformok végrehajtását külön kormányzati pozíció létrehozásával is erősíteni kívánták (közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztos kinevezése), később a központi kormányzat támogatása és a végrehajtást segítő eszközök elmaradtak. A kezdeti ambiciózus célkitűzések után a kormányzat nem dolgozta ki a gyakorlati végrehajtás kereteit. A szükséges politikai elköteleződés és támogatás végül kikopott a reformok mögül.^{63 64}

2.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

A közigazgatás személyi állományának fejlesztésével összefüggésben a rendszerváltás után alapvetően négy fő terület körvonalazódott és jelent meg reformtörekvésekben: 1) a köztisztviselői jogviszony szabályozása, 2) a politikai és szakmai pozíciók elhatárolása a közigazgatási munkán belül, 3) a köztisztviselők létszámának csökkentése, racionalizálása, és 4) a köztisztviselői állomány minőségének, képzettségének és teljesítményének értékelése, fejlesztése.

A köztisztviselők jogállásának rendezése szempontjából *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv.* tekinthető mérföldkőnek. Habár az érdemrendszerű közszolgálat megteremtését ennek a jogszabálynak tulajdonítják – a törvény ennek minden lényeges elemét részletekbe menően szabályozza –, mégis a mindennapi gyakorlat, a kinevezések, felmentések, juttatások megállapítása szintjén ezek a szabályok csak látszólagosan érvényesültek (Gajdusчек⁶⁵ megfogalmazásában: „pszeudo-érdemrendszerű törvény”). Az egyes közigazgatási szervek vezetőinek kezében koncentrálnak a személyzeti hatáskörök, akik gyakran – közvetlenül vagy közvetve – politikai kinevezettek. A törvény pedig igen széles döntési autonómiát vagy mérlegelési jogkört biztosított e vezetők számára: „A látszólagosan részletes szabályozottság éppen a leglényegesebb pontokon nem biztosít valódi garanciákat a vezetői szubjektivitás ellen. Ez pedig nyilvánvalóan utat nyithat a politikai patronázs, illetve zsákmányszerzés előtt.”⁶⁶

A következő lényeges elem, hogy a miniszteriális struktúrában kialakultak az egymástól elkülönülő politikai változó és a szakmai állandó szerepek (közigazgatási, politikai államtitkár elkülönítése). Ennek ellenére a közigazgatás személyi állományának

⁶³ BALÁZS (36. lj.).

⁶⁴ KÁDÁR (2. lj.).

⁶⁵ GAJDUSЧEK György: „Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban. Egy funkcionális elemzés” *Vezetéstudomány* 2008/1. 14–26.

⁶⁶ GAJDUSЧEK (65. lj.).

„szakmai” rétegei is gyakran váltak politikai zsákmánnyá. A szakmai vezetői pozíciók is erősen a politikai csoportokhoz vagy a politikai vezető személyéhez kötődtek.

A köztisztviselők létszámának alakulása ellentmondásosan alakult a kormányzati reformcélok tükrében. A köztisztviselői létszámban határozott növekedési tendencia figyelhető meg a rendszerváltást követően. Gajdusчек⁶⁷ vizsgálata szerint a rendszerváltás előtt a közigazgatás dolgozóinak összlétszáma ötvenezernél kevesebb fő volt. 1989 és 1994 között, öt év alatt a közigazgatás személyi állománya 93%-kal nőtt, közel megduplázódott, majd 1994 és 2003 között, kilenc év alatt további 31%-kal nőtt. Ezt Gajdusчек⁶⁸ paradox módon éppen a racionalizálás reformretorikájával hozza összefüggésbe: a kormányzat visszatérő, az „állami bürokrácia” látványos leépítését célzó – tipikusan valamilyen államháztartási válságkezelő csomaghoz (mint például a Bokros-csomag) kapcsolódó – intézkedéseit a köztisztviselői létszám határozott és gyors növekedése követte, „korábban sohasem látott csúcspokba tornászva a köztisztviselői kar nagyságát”.⁶⁹

A köztisztviselői állomány fejlesztésének negyedik iránya a képzettségi, minőségi jellemzők javítása volta. Bár már az 1992-es törvényszövegben megjelennek a képzési követelmények és teljesítményalapú bérezés szabályai, a meghatározó európai trendekkel konvergáló minták átültetése a gyakorlatban elmaradt, vagy csak sajátos módon valósult meg. Erre jó példa az egyes közigazgatási munkakörök és képzési előírások szabályozása:⁷⁰ ebben a közigazgatási pozíciók és a hozzájuk tartozó képzettségi elvárások meghatározása enyhén szólva is elnagyolt, nem mutat túl a munkakörök felsorolásán, illetve a képzési követelményeket tekintve bővelkedik az inkonzisztenciákban (például tipikusan ugyanazt a munkakört közép- és felsőfokú képzettséggel is, illetve eltérő képzettséggel – például orvosi vagy mérnöki, jogi – is be lehet tölteni).⁷¹ A teljesítményalapú bérezéssel összefüggésben *a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.)* tartalmazza az éves teljesítmény alapján megítélhető +30%-ot, illetve a rossz teljesítés alapján elvonható 20%-ot. Viszont a hazatos törekvések mögött csekély a tényleges alkalmazók köre.⁷²

3. PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS ÉS KORMÁNYZATI KAPACITÁSFEJLESZTÉS (1998–2010)

3.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

A rendszerváltást követő két kormányzati ciklust elsődlegesen az állami intézményrendszer kiépítése és stabilizálása, az állam szerepének, feladatainak újrendezése, a rendszerváltást követő társadalmi és gazdasági válságok kezelése fémjelzi. A köz-

⁶⁷ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 112.

⁶⁸ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 113.

⁶⁹ GAJDUSЧEK (65. l.j.) 113.

⁷⁰ *A köztisztviselők képzési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rend.*

⁷¹ Bővebben lásd GAJDUSЧEK (65. l.j.) 201.

⁷² LINDER Viktória: „Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban” *Humánpolitikai Szemle* 2006/10-11.

ponti államigazgatás fejlődésének következő meghatározó időszaka 1998-ban kezdődik, és 2010-ig tart. Bár a három kormányzati ciklus, amelyet ez a korszak átfog, sok területen lényeges eltéréseket mutat, mégis két fő jellemző motívum miatt egybetartozónak tekinthetők.

Az egyik ilyen alapmotívum az Európai Unióhoz való csatlakozás, beleértve az erre való felkészülést, valamint a tényleges csatlakozás utáni, intenzív jogharmonizációt.^{73 74 75 76} Az egész időszakon áthúzódóan alaptörekvés volt a központi államigazgatás – közkeletű kifejezéssel élve: – „európaizációja”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer (legalább látszólagos, formális) hozzáigazítása az EU-s jogszabályokhoz, mintákhoz, avagy vélt vagy valós elvárásokhoz.

Habár az EU a nemzeti közigazgatásokkal kapcsolatban csak elvétve határoz meg kötelező működési vagy szervezeti jellegű szabályokat, ugyanakkor az EU számára nem közömbös, hogy milyen az EU-döntések végrehajtását és előkészítését végző tagállami közigazgatás. Azonban a korábbi tagfelvételektől eltérően a közép-kelet-európai bővítésnél az EU a nemzeti közigazgatás felfejlesztését érintő felvételi követelményeket állapított meg és ezek fokozatos teljesítését ellenőrizte.⁷⁷ Mindennek nemcsak a központi államigazgatás tényleges alakulására, hanem a kormányzati reformretorikára is hatása volt: az egész időszakon végighúzódik a tagsággal járó új források, támogatások minél teljesebb felhasználása érdekében szükségessé váló közigazgatási kapacitásfejlesztés motívuma.

A másik jellemző, a központi kormányzaton belüli erőviszonyokat és szervezeti struktúrákat átformáló motívum a kormányzati forma – ha nem is alkotmányos, de *de facto* – Körösiényi,⁷⁸ majd mások által is „prezidencializálódás”-ként jellemzett átalakulása.^{79 80} E folyamat hangsúlyosabb elemei:⁸¹ a) A miniszterelnök szerepének megerősödése a kormányon belül. A kormány struktúrájának átalakítása és a MeH megerősítése. b) Hatalmi eltolódás a neokorporatív struktúrákkal szemben (szakszervezetek, érdekegyeztető szövetségek) a kormányzat javára. A kormány gazdaságpolitikai mozgásterének kibővítése. c) A kormány és a végrehajtó hatalmi ág elsőbbsége a parlamenttel szemben. d) A kormányülések jelentőségének csökkenése.⁸² e) Sajátos kormányzati koalíciós stratégia működtetése, amely lehetővé teszi a miniszterelnök számára a fontosabb területek teljes politikai kontroll alatt tartását (például a lényeges területek MeH alá történő „behúzása”, súlytalan tárcák „odavetése” a koalíciós partnerek). f) Erős pártpolitikai háttértábor, „mameluk”-frakció.

⁷³ Vö. VEREBÉLYI Imre: „Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra” *Magyar Közigazgatás* 2001/7. 390–401.

⁷⁴ Vö. ÁGH Attila: „Közigazgatási reform és fejlesztő állam” *Magyar Közigazgatás* 2006/5. 257–269.

⁷⁵ Vö. a 2198/2003. (IX. 1.) Korm. hat. vitaanyaga.

⁷⁶ BALÁZS István: „A XXI. századi közigazgatásnak a kihívásai” *Magyar Közigazgatás* 2000/7. 385–390.

⁷⁷ VEREBÉLYI (73. l.).

⁷⁸ KÖRÖSIÉNYI András: „Parlamentáris vagy »elnöki« kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég* 2001/20. 3–38.

⁷⁹ Lásd még SÁRKÖZY Tamás: „Nemzeti középkormány félúton?” *Mozgó Világ Online* 2003/4, *epa.oszk.hu/01300/01326/00038/01sarkozy.html*.

⁸⁰ KÖRÖSIÉNYI András: „Politikai képviselést a vezéredemokráciában” *Politikatudományi Szemle* 2003/4. 5–22.

⁸¹ KÖRÖSIÉNYI (78. l.).

⁸² Vö. SÁRKÖZY (79. l.).

Sokak szerint⁸³ ⁸⁴ ez az erőteljes, egyértelműen kirajzolódó törekvés a hatalom centralizálására, a kormányzat szerepének kiterjesztésére, a kormányfő dominanciájára, amely az első Orbán-kormányt és a Gyurcsány-kormányokat is jellemezte, viszontvlasz a korábban kiépült államhatalmi berendezkedésre. E korábbi berendezkedést a korábban kiépült és meglehetősen szélsőséges status quo orientáció, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszeréből faladó, a mindenkori kormány kezét megbilincselő, politikai mozgásterét irreálisan beszűkítő cselekvési korlátok jellemezték. Mindemellett a kormányzat centralizált működésének igényét erősítette az a félelem (és múltbéli tapasztalás), hogy a beszivárgó érdekcsoportok és széthúzó ágazati érdekek „fogságba ejtik a miniszterelnököt is, a kormányt magát is”,⁸⁵ és megbénítják a végrehajtást.

3.2. STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE⁸⁶

Az európai uniós csatlakozásra való felkészülésből fakadó strukturális reformcélok sokkal inkább a területi és helyi szintet érintően jelentkeztek (például regionalizáció, dekoncentráció és decentralizáció, kistérségi rendszer stb.), mintsem a központi államigazgatás szintjén. Ennek ellenére azonban egyes központi hatóságok átrendeződését, létrehozását is szokták az EU-tagságra való felkészüléssel indokolni. Ilyen például a rendőrségtől elváló Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozása (2000), az integrált országos katasztrófavédelmi szervezetrendszer (2000), a rendőrség és a határőrség szervezeti integrációja a schengeni csatlakozással összefüggésben (2007), vagy a közös agrárpolitika végrehajtását támogató Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2003) és Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozása (2006). Mindemellett azonban a központi államigazgatás szervezetrendszerét érintő változásokat elsősorban a kormányfői pozíció kiterjesztésének, a centralizáció erősítésének szándéka mint kulcsmotívum hajtotta.

A miniszterelnöki szerep megerősítésének és a kiemelkedően fontos területek közvetlen kormányfői kontroll alatt tartásának legfontosabb eszköze a miniszterelnök közvetlen munkaszervezete, a MeH szerepének az erősítése volt. Ez a gyakorlatban a politikai kormányzás olyan eszközeinek MeH-hez rendelését jelentette, mint a politikai tervezés-elemzés és kommunikációs kapacitás és funkció, valamint a kormányfői kontrollt minden ágazati-/szakterületre kiterjesztő referatúra-rendszer létrehozása.⁸⁷ Ez utóbbi lényegét jól illusztrálja annak hivatalosan is deklarált célja, hogy

⁸³ SÁRKÖZY (26. l.).

⁸⁴ KÖRÖSÉNYI (78. l.).

⁸⁵ Orbán Viktor-interjú 1998, idézi PETHŐ András: „Mitől szenvedett Orbán Viktor 35 évesen?” *Origo.hu* 2010. 05. 04. Lásd www.origo.hu/itthon/20100503-orban-viktor-es-első-kormánya-nehezsegei-kormanyzati-struktura.html.

⁸⁶ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: KOVÁCS (25. l.).

⁸⁷ MÜLLER György: „A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009)” *Közjogi Szemle* 2010/1. 34–41; uő.: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 10–17.

„a Miniszterelnöki Hivatal képes legyen segíteni a miniszterelnököt, megfelelő irányban tartani a kormányt és az eseményeket”.⁸⁸

2006 és 2010 között az elmozdulás a politikai irányítás és kontroll kiterjesztése irányába tovább fokozódott. Müller⁸⁹ szerint a Gyurcsány-kormány által 2006-ban bevezetett intézkedéscsomag a „politikai kormányzás kiteljesedését” célozta. Ennek formális és informális eszközei egyaránt felfedezhetőek a központi kormányzatot érintő átalakításokban: a) A miniszterelnök egyrészt maga hozta a legfontosabb testületek vezetését; így például ő került az Államreform Bizottság és a Fejlesztési Kabinet élére. b) Domináns politikai vezető szerepét a miniszterekhez fűződő viszonya is mutatja. Kvázi ’politikai megrendelést’⁹⁰ adott minisztereknek tárcájuk ügyeit illetően: „behívta magához a minisztereket, és informálisan elmondta, mit vár”.⁹¹ c) A miniszteri szerep átértelmeződött; a dominánssá váló értelmezés szerint a miniszter kormánytagként vezeti a tárcát, és nem a tárca érdekképviselője a kormányban.⁹² d) A közigazgatási államtitkári rendszer eltörlése, ami egyben a KÁT felszámolását is jelentette, a 2006 utáni reformcsomag meghatározó és nagy vitákat kiváltó eleme volt. A minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe – csekély számú kivétellel – mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek.⁹³

Egyes országos főhatóságokat érintő strukturális intézkedések szintén a centralizálás erősítésére és a szervezeti „túlnövekedés” megszüntetésére⁹⁴ irányultak. a) A minisztériumok és az országos főhatóságok számát összevonások révén csökkentették.⁹⁵ Például az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba öt, korábban önálló kormányhivatalt olvasztottak be; összevonták a bányászati központi államigazgatási szerveket és a különböző központi mezőgazdasági szerveket. b) Bizonyos területek összehangolása érdekében koordinációs bizottságokat, szervezeteket hoztak létre (például Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az EU-s források elosztásának koordinálására, Államreform Bizottság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ).

Habár az országos főhatóságok valamiféle szervezeti „reformja” folyamatosan az egymást követő kormányok napirendjén maradt, nem azonosítható bármiféle doktrinálisan megalapozott stratégia, amely a reformok irányait körvonalazná, azok alapjául szolgál(hat)ot volna.^{96 97 98} Sokkal inkább a legkülönbébb politikai, szervezeti,

⁸⁸ PETHŐ (85. l.).

⁸⁹ MÜLLER (87. l.) 37.

⁹⁰ LAMPERTH MÓNICA (2014): A központi kormányzati koordinációról 2006 – 2009 között. Személyes interjú, Budapest, 2014. 05.08.

⁹¹ 90. l.

⁹² SÁRKÖZY TAMÁS: „Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól” *Mozgó Világ Online* 2007/6, mozgovilag.com/?p=2469.

⁹³ MÜLLER GYÖRGY: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 10–17.

⁹⁴ SÁRKÖZY (92. l.).

⁹⁵ Lásd bővebben HAJNAL (20. l.) és HAJNAL (24. l.).

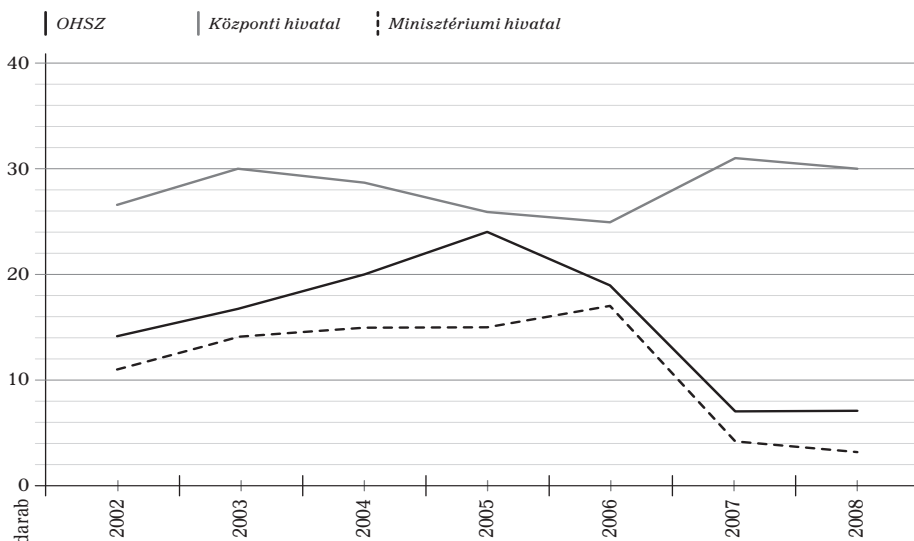
⁹⁶ Vö. HAJNAL (20. l.).

⁹⁷ Vö. György HAJNAL és György JENEI: „The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat” in Walter J. M. KICKERT (szerk.): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness* (London: Routledge 2007) 208–232.

⁹⁸ Vö. HAJNAL György: „Hungary” in Koen VERHOEST [et al.] (szerk.): *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries* (Basingstoke: Palgrave 2012) 288–299.

egyéni érdekek által vezérelt, ad hoc szervezetalakulási folyamatok figyelhetők meg e körben. Ebbe a kaotikus szervezetátalakítási dömpingbe hozott némi rendszert a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény.⁹⁹ Az új szervezeti szabályozás részben átvette a korábbi tipológiát. A terminusokban változást jelentett, hogy a korábban OHSZ-nek nevezett szervtípust „kormányhivatal”-lá nevezték át. További változás, hogy a törvény megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját; a meglévő minisztériumi hivatalokat központi hivattalá kellett átváltoztatni. Ami az ügynökség típusú szervezetek számának és önállóságuknak alakulását illeti, az ezzel összefüggő kormányzati politika éles irányváltása jól megfigyelhető az alábbi ábrán, amelyen a három szervtípusba tartozó szervezetek számának alakulása látható a 2002–2009 közötti időszakban.

1. ábra. Az ügynökség típusú szervezetek számának alakulása szervtípus szerint bontva (2002–2009)



Forrás: Hajnal¹⁰⁰

2006-ig egyértelműen megfigyelhető tendencia a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezése. Az országos főhatóságok számának növekedése mellett tömegesen jönnek létre nem közigazgatási szervezeti formában működő, egyéb „kvázi-nemkormányzati szervezetek”, mint például közalapítványok, közhasznú társaságok, melyeket közfeladatok ellátására (sport, kulturális tevékenységek,

⁹⁹ 2006. évi LVII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

¹⁰⁰ HAJNAL György: „Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között” *Politikatudományi Szemle* 2011/3. 54–74.

határon túli magyarokkal való kapcsolatápolás) hoztak létre. Jellemző továbbá a meglévő szervezetek formális autonómiájának csekély mértékű növekedése.^{101 102 103}

2006-tól kezdődően mindebben egy lényeges trendfordulat következett be. A korábbiakkal ellentétes mozgásirányok indultak be: a minisztériumokba történő visszaszervezés, a nagyobb, integrált szervezetekbe történő összevonások, az országos főhatóságok strukturális autonómiájának csökkenése lett uralkodó.¹⁰⁴ A 2006–2007-es években a központi államigazgatás strukturális átalakításainak nemcsak az iránya változott, hanem annak intenzitása is nagymértékben növekedett. Ez a folyamat alapvetően két okra vezethető vissza. Az egyik a politikai irányítás és kontroll növelésének szándéka. Ezt támasztják alá egyes kormányzati szereplők véleményei, mely szerint az ebben az időszakban bekövetkezett változások leginkább a miniszterelnök sajátos vezetési stílusával és szerepfelfogásával magyarázhatóak. „Gyurcsány [...] erős politikai kormányzást akart. [...] Némely területet kézi vezérléssel irányított (például egészségügyi reform)”.¹⁰⁵ A másik, az előzőt nem kizáró, azzal összeegyeztethető ok „a költségvetési és adminisztratív válságtünetek enyhítésére tett erőfeszítések”: az akkori széles körű államreform elindításakor célszerűnek tűnhetett az erőteljes centralizáció, „ugyanis a minisztériumok sohasem alakítanák át magukat, nem mondanának le hatáskörükről”.¹⁰⁶

3.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOGYAMATOK JAVÍTÁSA

Ebben az időszakban, reformkoncepciókon és kormányzati ciklusokon áthúzódóan az alábbi hangzatos, de lényegi tartalommal kevésbé megtöltött fejlesztési irányok váltak a kormányzatok „mantrájává” a közigazgatási eljárás és működés átalakításával összefüggésben: szolgáltató állam, ügyfélszolgálatok egységesítése; hatósági eljárások felülvizsgálata; elektronikus kormányzás fejlesztése, integrált kormányzati informatikai fejlesztés; minőségbiztosítás a közigazgatásban; teljesítménymérés; hatékonyság, költség-haszon elemzés.

Az 1998–2002 közötti időszakban a közigazgatási eljárások és munkafolyamatok javítása terén elért eredményeket a MeH osztályvezetője összegezte.¹⁰⁷ Az igazgatási munka hatékonyságának mérése, értékelése érdekében tett intézkedések (teljesítményértékelés és költség-haszon elemzés) megmaradtak a „hogyan kellene csinálni?” tervezésénél (szakirodalom összeállítása, a tárgykörrel tartott szeminárium szerve-

¹⁰¹ Vö. HAJNAL (20. lj.).

¹⁰² Vö. HAJNAL György – KRISZTIÁN Kádár: „The Agency Landscape in Hungary: An Empirical Survey of Non-Departmental Public Bodies 2002–2006, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization” ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Netherlands, 5–7 June 2008.

¹⁰³ Vö. HAJNAL (98. lj.).

¹⁰⁴ HAJNAL (24. lj.).

¹⁰⁵ LAMPERTH (90. lj.).

¹⁰⁶ SÁRKÖZY (4. lj.).

¹⁰⁷ BÉKEFI Ottó: „Beszámoló a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozatban foglalt feladatok eddigi végrehajtásáról” *Magyar Közigazgatás* 2000/8. 498–503.

zése, programtervezetek véleményezése¹⁰⁸). Bár maguk az érintett tárcák is jelezték, hogy a gyakorlati alkalmazáshoz további segítségre lenne szükségük, konkrétabb intézkedések a költség-haszon elemzés gyakorlati fejlesztésére nem történtek. Az egyetlen kivétel talán e területen a teljesítményértékelés, ugyanis 2002. január 1-jén életbe lépett az egyéni teljesítményértékelés- és kompetenciaalapú emberierőforrás-gazdálkodás bevezetéséről szóló szabályozás. (Erre még a következő alfejezetben részletesebben kitérünk.)

A szolgáltató típusú közigazgatás kialakítása keretében teleházprogramok, helyi közérdekű információs szolgálatok indultak (Nemzeti Teleház Program), melyek célja az ügyfelek ügyintézését segítő pontok létrehozása. A teleházak olyan információs központok, amelyek közösségi hozzáférést biztosítanak az internethez és számítástechnikai eszközökhöz, valamint különféle programok szervezésével mobilizálják a kisközösségeket. A teleházakban látták a lehetőséget, hogy a közigazgatási ügyintézés is közelebb vigyék a lakossághoz. (Erre példa az Oké Teleház program.) A teleházak a mai napig működnek, bár kihasználtságuk, támogatottságuk a valóságban messze elmarad a köztudatban élő elismertségüktől.

A minőségbiztosítás terén, ha csak az államigazgatási szervek szűkebb körében is, de bevezetésre került az ISO minőségbiztosítási rendszer, illetve – kisebb mértékben – az önértékelésen alapuló CAF (*Common Assesment Framework*) minőségirányítási rendszer.¹⁰⁹

A 2004–2006-os Kormányprogram¹¹⁰ a „Szolgáltató állam” című fejezetében az Európai Unió elvárásainak figyelembevételével az elektronikus kormányzat fejlesztésére vonatkozóan célul tűzte ki, hogy „Megteremt[s]ük a modern, gyors, polgárbarát ügyintézés informatikai feltételeit”. Ennek megvalósítását szolgálta több, az ügyfelek számára létrehozott elektronikus szolgáltatás. Ilyen a BM Központi Hivatal által működtetett Internetes Közigazgatási Szolgáltató Rendszer, vagy a Virtuális Okmányiroda (XR), melyen keresztül 25-féle ügyben ügyindítási, 80-féle ügyben időpontfoglalási lehetőség állt az ügyfelek rendelkezésére. Az elektronikus ügyintézés megvalósításának legjelentősebb vívmánya ebben az időszakban a virtuális egyablakos ügyintézés biztosító elektronikus ügyfélkapu. Az ügyfélkapun keresztül körülbelül számos különböző elektronikus szolgáltatást vehettek igénybe (például formanyomtatvány letöltése, e-formanyomtatvány benyújtása, cégbejegyzés, ügyindítás, adatszolgáltatás).

3.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

A Gyurcsány-kormány az ún. szakpolitikai koncepció alapján szakított a korábbi elképzeléssel,¹¹¹ miszerint a minisztériumok politikai vezetése (miniszter, politikai

¹⁰⁸ BÉKEFI (107. l.).

¹⁰⁹ DUDÁS Ferenc: „A közigazgatási minőségpolitika aktuális kérdései egy felmérés, valamint a kihívások tükrében” *Magyar Közigazgatás* 2002/12. 705–713.

¹¹⁰ Magyar Köztársaság kormánya: Lendületben az ország. A köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért 2004–2006, img.index.hu/cikkepek/0409/belfold/kormprog.pdf.

¹¹¹ SÁRKÖZY (92. l.).

államtitkár, politikai munkatársak), illetve szakmai vezetése (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárok) élesen váljanak el egymástól. Az új elképzelés értelmében a miniszter és egy helyettese, az államtitkár szakpolitikusok, akik a minisztérium politikai és szakmai vezetői is. Az új rendszer szinte általános értetlenségbe és elutasításba ütközött, aminek fő oka, hogy a vezetési struktúrából kiesett közigazgatási államtitkár helyére és a minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe csekély kivétellel mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek.¹¹²

Az OECD és a KÖZIGTAD adatainak alapján Gajduscek¹¹³ vizsgálta a köztisztviselői létszám alakulását az 1994 és 2007 közötti időszakot tekintve. A vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy bár a vizsgált időszakban a közszféra létszámaránya a foglalkoztatottak körén belül folyamatosan és határozottan csökken (ami elsődlegesen a létszám abszolút értékben történő csökkenésének tudható be), viszont a köztisztviselők létszáma nem csökken. Sőt, összességében, a 2006-os és 2007-es radikális létszámcsökkentés ellenére is növekedési tendencia figyelhető meg a köztisztviselők létszámában.¹¹⁴ A legszembeötlőbb azonban nem is annyira a tendencia, mint inkább az évek közötti, olykor rendkívül nagymértékű, hektikus váltakozás. A számok mögött a kormányzatnak az a rendszeresen jelentkező, valós vagy propagandisztikus törekvése áll, hogy a köztisztviselői létszámot, az „állami bürokráciát” csökkentse.

A kétezres évek elejétől Európa-szerte rendkívül „divatos” válik a közszolgálatban az egyéni teljesítményértékelés bevezetése. Ez a trend Magyarországot sem kerülte el. 2002-ben döntés született az egyéni teljesítményértékelés magyarországi, a teljes köztisztviselői karra történő bevezetéséről a „nyugati – bár félreértelmezett – minták alapján”.¹¹⁵ Az egyéni teljesítményértékelés- és kompetenciaalapú emberierőforrás-gazdálkodás bevezetéséről szóló szabályozás nagyrészt „papíron maradt”, a tényleges emberierőforrás-gazdálkodási rutinokat minimális mértékben változtatta csak meg.¹¹⁶

A személyzetpolitika területén 2006-tól azonban, az új személyügyi államtitkár megjelenésével jelentősen megváltoztak a deklarált célok. Az Új Közmenedzsment ideológiája jelentősen áthatotta a közszolgálati személyzeti politika irányait.

Ennek olyan elemei voltak, mint a mentalitás megváltoztatása szükségességének hangsúlyozása, a teljesítményelv erősítése, a bérek közelítése az üzleti szférához (különösen a vezetők esetében). Sajátos módon azonban az alkalmazott megoldások – kivéve talán a (vezetői) bérek emelését – a legtöbb esetben inkább a zárt közszolgálat jellemzőit idézik. Egyértelműen ilyen a kiválasztás új rendszere, amely – bár számos problémát felvet – elsőként kísérel meg valamiféle szisztematikus és egységes kiválasztási eljárást bevezetni. Szintén az Új Közmenedzsment ideológiával ellentétes a döntések határozott központosítása [...]. Kivétel a teljesítményértékelés, amely önmagában vitathatatlanul a zárt rendszertől való elmozdulást jelzi, ráadásul olyan mértékű

¹¹² MÜLLER (93. l.) 14.

¹¹³ GAJDUSCEK (65. l.).

¹¹⁴ GAJDUSCEK (65. l.) 109–112.

¹¹⁵ LINDER Viktória: „A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban” *Humánpolitikai Szemle* 2010/7–8.

¹¹⁶ GAJDUSCEK (65. l.).

és kihatású (évenkénti bónusz) béreltérítést tesz lehetővé, ami magát a bérrendszert is zárójelbe teszi. Itt viszont a teljesítményértékelés rendje annyira bürokratikus, hogy az a legkevésbé sem jellemző az Új Közmenedzsment módszereire.¹¹⁷

4. ILLIBERÁLIS DEMOKRÁCIA ÉS „ORBANIZÁCIÓ” (2010–2015)

4.1. A REFORMOK KONTEXTUSA ÉS HAJTÓERŐI

2010-ben, a második Orbán-kormány megalakulását követően kezdetét vette egy átfogó program, amely elsöprő erővel és mértékben alakította át az állami működés pilléreit. A választási győzelmet forradalomként (‘fülkeforradalom’¹¹⁸) értékelő kormányzó erő már az első két év alatt végrehajtotta a politikai rendszert és az alkotmányos berendezkedést alapjaiban átalakító intézkedések sorozatát, amely sokak – mind a változások szószólói, köztük a miniszterelnök, mind pedig azok éles kritikusi – szerint egy új típusú kormányzati, államszervezési mód megjelenéséhez és/vagy intézményesüléséhez vezettek.^{119 120 121 122 123} A politikai rendszer alapintézményeit átalakító változások – korántsem teljes, és nem fontossági sorrendben felsorolt – néhány fontosabb elemeként az alábbiak emelhetők ki:

a) Az ombudsmani pozíció súlytalanná válása. A korábbi állami struktúrában négy ombudsman (országgyűlési biztos) működött különböző területeken, egymás mellett. Az új *Alaptörvény* egyetlen ombudsmani pozíciót hozott létre. Bár a kormány egyes, korábban ombudsman által felügyelt területekre külön államigazgatási hatóságot hoz létre, de ezek politikai függetlensége a korábbi megoldásnál jóval gyengébb, így igen csak megkérdőjelezhető (például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság/NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, míg korábban az ombudsmant a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választotta kétharmados többséggel).¹²⁴

b) Az Alkotmánybíróság tevékenységének átrendeződése és normakontroll lehetőségének szűkülése. Visszaszorult az absztrakt normakontroll és megszűnt a bárki által kezdeményezhető, a jogszabályok *Alaptörvénnyel* való összhangjának vizsgálatára irányuló normakontroll lehetősége.

¹¹⁷ GAJDUSCHEK (65. lj.) 52.

¹¹⁸ Orbán Viktor ünnepi beszéde a Vörösmarty téren (2010. 04. 26.), www.fidesz.hu/hirek/2010-04-26/orban-viktor-unnepi-beszede-a-vorosmarty-teren/.

¹¹⁹ KORNAI János: „Centralization and Capitalist Market Economy” *Népszabadság* 2012. 01. 28. Lásd no.hu/belfold/centralization_and_the_capitalist_market_economy.

¹²⁰ Vö. HAJNAL György – CSENGŐDI Sándor: „When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary” *Administrative Culture* 2014/1. 39–57.

¹²¹ Vö. HAJNAL György – ROSTA Miklós: „The Illiberal State on the Local Level: The Doctrinal Foundations of Subnational Governance Reforms in Hungary (2010–2014)” EGPA, Annual Conference, Speyer, Germany, 10–12 September 2014.

¹²² Vö. KORKUT Umut: *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism and Populism* (Basingstoke – New York: Palgrave 2012).

¹²³ Vö. Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Disabling the [Hungarian] Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3. 138–146.

¹²⁴ CSINK Lóránt: *Mozaik a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014).

c) A médiaszabályozás és -felügyelet területén is gyökeresen új helyzet alakult ki. Több szerv egyesítéséből létrejött az állami médiaügyi csúcsszerv, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), amely átfogó, a tévé- és rádiócsatornák tartalmának felügyeletétől a frekvenciák elosztásáig stb. terjedő jogkört kapott. A hatóság mellett testület működik, az ún. Médiatanács, amelynek tagjai kizárólag a kormányon lévő politikai erőkből kerültek ki. Nemcsak a felügyelet került centrális kontroll alá. A korábban egymástól elkülönülve működtetett állami rádió- és tévécsatornákat egyetlen központ alá húzták be (Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap – MTVA). A csúcsszerv kezében összpontosul a finanszírozás és a munkatársak kiválasztásának jogköre is. Továbbá mindegyik állami médium számára kötelező a központi híriroda anyagának átvétele.

d) Az igazságszolgáltatás és a bírósági testület függetlenségét megkérdőjelező intézkedés a rendkívül széles jogkörrel rendelkező Országos Bírósági Hivatal létrehozása. A hivatal vezetője jelentős befolyással (kvázi döntési lehetőséggel) bír a bírák kinevezéséről, előléptetésükről, a bírósági ügyek delegálásáról szóló döntéseknél. Noha nem tartozik a szervezeti struktúra formális átalakításának körébe, de jól jelzi a változás tartalmi irányát az a körülmény, hogy a Hivatal (amúgy az Országgyűlés által választott) vezetőjének tisztségét a Hivatal létrehozása óta egy vezető kormányzati pártpolitikus felesége tölti be.

e) A választási rendszer átszabása és a kormánypártok számára szavazatmaximalizáló mechanizmusok beépítése még a soron következő parlamenti és önkormányzati választások előtt.¹²⁵

f) A területi és települési önkormányzati rendszer alapvető átalakítása, mely átalakítások középpontjában egyrészt a választási rendszer átalakításának (az országos és a helyi politika közötti személyi átfedéseknek a polgármesteri és a parlamenti képviselői tisztség összeférhetetlenségének kimondása révén történő) eliminálása, másrészt az önkormányzati feladatok állami (dekoncentrált) struktúrák irányába történő átadása, harmadrészt pedig a megmaradó feladatok rendkívül szoros és alapos központi szabályozása, kontrollja és korlátozása állt.¹²⁶

4.2. STRUKTÚRAÁTALAKÍTÁS, FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK (ÁT)RENDEZÉSE¹²⁷

Ahogy fent már érintőlegesen említettük, a politikai rendszer alapintézményein túl a második Orbán-kormány a központi államigazgatás szervezetrendszerét, strukturális viszonyait is alapjaiban újrarajzolta. A 2010 óta permanensen tartó, a központi államigazgatást célzó strukturális átalakítások legfőbb jellemzőiként a központosítást, a miniszterelnök szerepének további erősítését és közvetlen apparátusa hatáskörének további szélesítését, a szervezeti integrációt, az országos főhatóságok számának és

¹²⁵ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Hol is tart a választási folyamat?” *Arsboni* 2014/1. 83–88, www.arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/06/ArsBoni_2014_1.pdf.

¹²⁶ HAJNAL–ROSTA (121. l.).

¹²⁷ A tanulmány a központi kormányzat koordinációt érintő strukturális változásainak vizsgálatánál nagymértékben támaszkodik az alábbi munkára: Kovács (25. l.).

viszonylagos autonómiájának radikális csökkentését említhetjük. E folyamat legfőbb elemei az alábbiak.

A minisztériumi struktúra teljes átalakításon ment keresztül. A különböző tárcák összevonásával a korábban 13 minisztérium helyett 8 integrált szuperminisztérium jött létre. A közigazgatási reformprogram kidolgozásáért felelős miniszter szerint a minisztériumi struktúra átszervezésének, a korábban elkülönült ágazati irányítások összevonásának a célja a költségtakarékosságon túl az volt, hogy „az ágazati lobbik ne szabdalják szét a kormányzati politikát, mint ahogy az korábban nagyon sokszor megtörtént”.¹²⁸ Az ágazati lobbik ettől még megmaradnak, „a cél nem a megszüntetésük, hanem a 'becsatornázásuk’”.¹²⁹ A harmadik szempont az volt, hogy a minisztériumok képezzék le a gazdaságpolitikai prioritásokat, tükrözzék vissza az államreform hangsúlyos célkitűzéseit.¹³⁰ Ebből az indoklásból az tűnik ki, hogy a kormányzat nemcsak gazdasági-költségcsökkentési megfontolásból döntött a minisztériumi struktúra átszervezéséről, de a kormányzaton belüli koordináció erősítése, az ágazati érdekek összehangolása is elsődleges célként jelentkezett.

Visszaállították a közigazgatási államtitkári pozíciót és a KÁT (közigazgatási államtitkári értekezlet) intézményét. A közigazgatási államtitkári értekezleteken kerültek felvetésre az ágazati előterjesztésekkel kapcsolatos szakmai és politikai kérdések. A KÁT szelektált ezek közül. A politikai egyeztetést igénylő kérdéseket továbbította politikai egyeztetésre (például a Miniszterelnökségen működő politikai államtitkári értekezletekre, amelynek működése mindemellett informálisnak tekinthető, a testület ugyanis nem jelenik meg a kormány hivatalos ügyrendjében), míg a szakmai kérdésekben a tárcák képviselői egymás között kötöttek kompromisszumot. Amennyiben nem vezetett eredményre az egyeztetés, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) gyakran „hatalmi erővel élt”¹³¹ a vita eldöntésénél, aminek során „a KIM döntését, javaslatát a tárcák többségében elfogadták”.¹³²

A Miniszterelnöki Hivatalt átszervezték. Bár a MeH formálisan megszűnt, de valójában megkettőződött. A Miniszterelnöki Kabinetirodát, amely korábban a MeH része volt, átkeresztelték Miniszterelnökségre, mely elsősorban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként, illetve a politikai természetű kérdések egyeztetésének fórumaként funkcionált. A korábbi MeH kormányzati koordinációs feladatait pedig a KIM vette át.¹³³ A Miniszterelnökség a politikai koordináció helyszíne, míg a KIM a közigazgatási koordinációé.¹³⁴

A politikai és közigazgatási koordináció aránya és súlya idővel változott. 2010–2012 között a kormányzati munka koordinálásának kulcsszereplője a KIM, és ennek

¹²⁸ NAVRACSICS Tibor: „A csúcsmisztériumok létrehozása beváltotta a hozzá fűzött reményeket” *MTI, Magyar Rádió* 2012. 06. 06. Lásd www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-csucsmisztériumok-letrehozasa-bevaltotta-a-hozza-fuzott-remenyeket.

¹²⁹ NAVRACSICS (128. l.).

¹³⁰ NAVRACSICS (128. l.).

¹³¹ BÍRÓ Marcel: A koordinációs mechanizmusok 2010 és 2014 között a központi kormányzatban. Személyes interjú, Budapest, 2014. 05.08.

¹³² BÍRÓ (131. l.).

¹³³ MÜLLER (93. l.).

¹³⁴ MÜLLER (93. l.).

megfelelően a koordinációs tevékenységeken belül a hangsúlyosabb a közigazgatási koordináció volt.¹³⁵ A döntés-előkészítés összehangolása mellé viszont olyan jogkörök is társultak, melyek a KIM-et a többi minisztérium fölé emelték (bár *de jure* a minisztériumok továbbra is egyenrangúak maradtak). Ilyen volt például, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter *miniszterelnök-helyettesi rangba* emelkedett, valamint hogy a központi államigazgatást érintő, kulcsfontosságú *személyügyi kérdések* (például vezetői kinevezések) a KIM felügyelete alá kerültek. A KIM közigazgatási államtitkára szerint „2010–2012 között lezajlottak a központi kormányzatban azok a strukturális átalakítások, amelyek egy erős szakmai közigazgatási koordinációt igényeltek. Ebben az időszakban a KIM vált a kormányzati koordináció hangsúlyos szereplőjévé”.¹³⁶ A 2012 utáni időszakban – az országgyűlési választások közeledtével – viszont hangsúlyosabban előtérbe kerültek a stratégiai-politikai kérdések, illetve – ennek megfelelően – a politikai koordinációs szükségletek. A „politikai szempontok a Miniszterelnökségbe tolódtak”,¹³⁷ melynek szerepe fokozatosan erősödött. Így például olyan stratégiai fontosságú szervek és területek, mint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), a külügyi hírszerzésért felelős Információs Hivatal (IH), valamint a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) irányítása átkerült a Miniszterelnökséghez.

Ami a *miniszterelnök szerepét* illeti, a második Orbán-kormány alkotmányos szinten is – bár már korábban, a *2006. évi LVII. tv.* és a *2010. évi XLIII. tv.* is tartalmazott ezt célzó rendelkezéseket – megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét. E szereperősödés főbb elemei az alábbiak:

a) Az *Alaptörvény* tartalmazza, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.

b) Ezen túlmenően alkotmányos szinten is megjelent az az elv, hogy a miniszterek a kormány érdekeit közvetítik a tárcáknál (és nem pedig ellenkezőleg).

c) Emellett a miniszterelnök központi személyi állomány feletti közvetlen kontrollja is megerősödött. A személyzeti jogköre teljesen átfogja az államtitkári kart és a kormánybiztosok, valamint a miniszterelnöki biztosok tevékenységének közvetlen irányítását.¹³⁸

d) A miniszterelnök a jogalkotás terén is függetlenítette magát a kormány többi tagjának kontrolljától, ugyanis a kormány ügyrendje¹³⁹ felhatalmazza a miniszterelnököt, hogy kivételesen indokolt esetben, a kormány ülései között, kormányrendeletet vagy kormányhatározatot adjon ki saját jogán, amelyet csak utólagosan kell a kormány elé terjesztenie.

A fenti változások egyértelműen a központi hierarchikus irányítás és kontroll erősödését jelzik a központi államigazgatásban. Jól látszik, hogy formálisan is intézményesültek azok a viszonyok és működésmódok, melyek már – részben korábban is – egy-

¹³⁵ MÜLLER (93. lj.).

¹³⁶ BÍRÓ (131. lj.).

¹³⁷ BÍRÓ (131. lj.).

¹³⁸ MANDÁK Fanni: „A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban* (Győr: SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2012) 30–41.

¹³⁹ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. hat.

értelműen centralizálták a kormány működését az ágazati önállósággal, a tárcák külön érdekeivel szemben.

Ami a minisztériumok alatti központi államigazgatás struktúráját illeti, alapvetően két jelentős elmozdulás azonosítható a vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban. Egyrészt megváltoztak az országos főhatóságok kategóriái és jogállásuk (lásd elsősorban a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv.*-t). E területen a leglényegesebb változás, hogy az *Alaptörvény* 2011-től egy új szervezeti kategóriát nevesít, nevezetesen az önálló szabályozó szervezet. Ez a kategória kivételesnek és eddig példátlanul tekinthető a rendszerváltást követő központi államigazgatásban, amennyiben az országos főhatóságok korábbi típusaitól az a fontos tulajdonsága különbözteti meg, hogy bár ezeket is az Országgyűlés hozhatja létre, de csak sarkalatos (kétharmados többséget igénylő) törvénnyel. Ennek ellenére tradicionálisan független, autonóm szervek is átszervezésre kerültek. Ilyen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, amelyet 2013-ban beolvasztottak az MNB-be. A vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban önálló szabályozó szervezetek a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, 2013-ig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2013-tól a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. Az új szabályozásban az országos főhatóságok – formális-strukturális jellemzőik alapján – ebben az időszakban is elkülöníthetők egyrészt 1) a kormány alárendeltségében működő szervezetekre (kormányhivatal, központi hivatal), másrészt pedig 2) a kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervekre (ezek típusai: autonóm államigazgatási szervek, amelyből öt létezik,¹⁴⁰ valamint önálló szabályozó szervek).

Az előbbi kategóriát, tehát a kormány alárendeltségében működő szervezetet tekintve, jelentős a különbség a kormányhivatalok és a központi hivatalok számossága között. 2010 és 2015 között öt kormányhivatal típusú szerv működött (bár „menet közben” a Magyar Energia Hivatal átkerült az önálló szabályozó szervek közé, egy újonnan alapított hivatal, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal pedig bekerült).

Ezzel szemben a központi hivatalok köre már nem ennyire áttekinthető és stabil. A törvény csak az ebbe a típusba tartozó szervekre vonatkozó közös szabályokat határozza meg, de nincs taxatív meghatározva az idetartozó szervezetek köre. A központi államigazgatási szervek száma a vizsgált időszakban körülbelül 25–30 között mozgott. A permanens átszervezések leginkább ezeket a szervezeteket érintették. Több központi hivatalt olvasztottak össze (például 2012. január 1-től Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat/NFSZ és az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség/OMFF összeolvasztása), illetve néhány, korábban nem létező új szervezet jött létre (például a rövid, ámde viharos életű Nemzeti Államigazgatási Központ/NÁK, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség/KIFÜ). 2014-től a központi államigazgatás centralizációja tovább erősödött. Olyan szervezeti változások történtek, amelyek az irányba mutatnak – de legalábbis felvetik a kérdést –, hogy a

¹⁴⁰ A vizsgált, 2010 és 2015 közötti időszakban ilyen szervezetek voltak a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a Nemzeti Választási Iroda.

rendszerváltás óta klasszikusnak számító minisztérium – főhatóság (ügynökség típusú szerv) struktúra eltűnően van. 2014 elején jogutódlással megszűnt az uniós forrásokat felügyelő, 2006-ban létrehozott Nemzeti Fejlesztési Ügynökség/NFÜ. Az intézmény egy része a jogutód Miniszterelnökségbe olvadt, az egyes operatív programokat felügyelő ún. Irányító Hatóságok pedig a szaktárcákhoz kerültek.¹⁴¹ Az uniós támogatások felhasználását segítő Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. is megszűnt 2014 tavaszán és feladatait három minisztérium vette át (a Miniszterelnökség, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium). A 2012-ben létrehozott integrált munkaügyi főhatóságot (Nemzeti Munkaügyi Hivatal/NMH) 2015. január elsejével szintén beolvasztották a Nemzetgazdasági Minisztériumba. 2015-ben a szakképző iskolák átkerültek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól (KLIK) a Nemzetgazdasági Minisztérium fenntartásába.

A központi hivatalok gyakoribb átszervezését az is segíti, hogy a létrehozásukhoz, megszüntetésükhöz és a szervezeti átalakításukhoz elégséges kormányrendelet is, nem szükséges parlamenti konszenzus a kérdésben.

2. táblázat. A központi államigazgatás körében működő, ügynökség típusú szervezetek uralkodó tipológiája (2010–2015)

Strukturális jellemző	Kormányhivatalok	Központi Hivatalok
Alapító (statútum jellege)	Parlament (törvény)	Kormány (kormányrendelet)
Fölöttes szerv	Kormány	Minisztérium
Vezető kinevezése és felmentése	Miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.	Miniszter nevezi ki és menti fel.
A tisztviselők javadalmazása	A minisztériumi tisztviselőkével azonos.	A minisztériumi tisztviselőkénel kevesebb.
A kormányzati döntéshozatalban való részvétel	Részt vehet a közigazgatási államtitkári értekezleten. Az előterjesztését az irányító miniszter útján terjeszti elő.	Nem vesz részt a közigazgatási államtitkári értekezleten.
Költségvetési törvényben betöltött státusz	A minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.	A minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.

Forrás: Saját szerkesztés a 2010. évi XLIII. tv. alapján

4.3. ELJÁRÁSOK, MUNKAFOLYAMATOK JAVÍTÁSA

A második Orbán-kormány közigazgatási eljárásokra vonatkozó reformelgondolásai és -döntései leginkább a Magyary-terv(ek)ből (11.0 és 12.0)¹⁴²¹⁴³ olvashatók ki. Az ezekben megjelenő – az olvasó számára esetenként némileg homályos tartalmú –

¹⁴¹ *A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. rend.*

¹⁴² Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011, magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.

¹⁴³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 2012, magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf.

elemek közül a leglényegesebbek az alábbiak: az állami feladatkataszter elkészítése; egyszerűbb állam; dereguláció; az elektronikus közigazgatás kiterjesztése; az adminisztratív terhek csökkentése; jó ügyfélkapcsolat, kormányablak; a közigazgatás eljárásának egységesítése és egyszerűsítése; az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása; elszámoltathatóság – korrupcióellenes program; kezdeményező kommunikáció, konzultáció.

Ebben a listában a korábbi kormányzati időszakok reformszándékaihoz hasonló célkitűzések jelennek meg (például dereguláció, eljárások egyszerűsítése, ügyfélszolgálat egységesítésére való törekvés). A lényegi elmozdulás viszont a célkitűzések végrehajtásában figyelhető meg. Míg a korábbi időszakokban a célokat jobbra csak látszatin-tézkedések követték, úgy tűnik, hogy a reformszándék ezúttal némileg nagyobb mértékben rendelkezett a véghezvitelhez szükséges megfelelő politikai támogatottsággal és erővel. Habár az egyes célok megvalósulási módjával kapcsolatban számos kritika is megfogalmazható (például egyablakos ügyfélszolgálati reform, a kormányablakok értékelése kapcsán,¹⁴⁴ az ágazati informatikai rendszerek összehangolásával összefüggésben¹⁴⁵), az vitathatatlan, hogy nagy horderejű elmozdulások történtek a közigazgatási folyamatok, eljárások területén.

Például az adminisztratív terhek csökkentésének és az ügyfélszolgálati rendszer javításának egyik lényeges állomása volt a kormányablak-reform, azaz az egyablakos ügyfélszolgálati rendszer kialakítása. A kormányablakok a megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáiként működnek. A kormányzati szándék szerint:

[...] a kormányablakok megteremtik a lehetőségét az ugyanazon standardok szerint, egységes arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal, ugyanolyan ügyfélfogadási rendben történő szolgáltatásnyújtásnak. Ez az egységesség az ügyfelek számára is előnyt jelent az eligazodásban.¹⁴⁶

A kormányablakok 2014-ben több mint kétszázötven ügýtípusban nyújtottak valamilyen szintű ügyintézési szolgáltatást az ügyfelek részére.

4.4. AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINŐSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE

Az állami berendezkedést alapjaiban átalakító átfogó kormányzati reformok a központi államigazgatás – és általában a közigazgatás – személyi állományának helyzetét is gyökeresen átalakították. A köztisztviselők jogállását 1992 óta szabályozó, a 2010-es

¹⁴⁴ KOVÁCS Éva – HAJNAL György: „Analyzing the Motives of Reforming Customer Services in Hungarian Public Administration: A Case Study of One-Stop-Government Reforms” in Carmela DiMAURO – Alessandro ANCARANI – Gyula VASTAG (szerk.): *Research in the Decision Sciences for the Service Economy: Best Papers from the 2015 Annual Conference* (New York – Pearson 2015) 5–32.

¹⁴⁵ KOVÁCS Éva: „Public Administration Reforms for the Better Coordination within the Central Government in Hungary” in *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?* Presented Papers from the 22st NISPAcee Annual Conference May 22–24, 2014, Budapest, Hungary.

¹⁴⁶ VIRÁGH Rudolf: A kormányablak reformról. Személyes interjú, Budapest, 2012. 05. 09.

választások után több kulcsponton is módosuló jogszabály helyébe lépő, *a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv.* gyökeresen átalakította a közszolgálati pálya jellemzőit és szabályozási kereteit.

Időrendben az első – rögtön a kormány hatalomra kerülését követően életbe lépett – ilyen változás az indoklás nélküli felmentés lehetőségének megteremtése volt. Ezt először csak a kormánytisztviselőkre, később a köztisztviselői állományra is kiterjesztettek. Az új szabályozás értelmében – a korábbiaktól eltérően – nem kellett megindokolni a felmentést, és a korábban a jogviszonyban töltött időhöz igazodó, általában jóval hosszabb felmentési időt két hónapra redukálták. A munkáltató részére az ehhez hasonló 'túlhatalmat' még a legnyitottabb közszolgálati rendszerek (például USA felső szinten, skandináv országok) sem ismerik.^{147 148} Ezzel a zárt közszolgálati rendszer egyik leglényegesebb jellemzője szűnt meg. Bár 2011-ben mindkét törvényi rendelkezést megsemmisítette az Alkotmánybíróság,¹⁴⁹ de azzal, hogy a megsemmisítő rendelkezés hatálybalépésének időpontját az AB „meglepetésre”¹⁵⁰ csak későbbre, 2011. május 31. napjára tette, még közel hat hónap maradt nyitva újabb indoklás nélküli felmentések végrehajtására.

E szabályok alkotmánybírósági megsemmisítését követően is beépültek azonban a 2011. évi új szabályozásba (Kttv.) olyan elemek, amelyek továbbra is lehetővé teszik az ún. tetszés szerinti foglalkoztatást („*at-will employment*”) a közszolgálatban. Azaz a munkáltató különösebb objektív indok nélkül, jogilag bizonytalan, homályos felmentési okra hivatkozva – mint amilyen például a bizalomvesztés vagy méltatlanság – mentheti fel a köztisztviselőt pozíciójából.¹⁵¹

A másik klasszikus köztisztviselői jogintézmény, amely nagymértékben veszített szerepéből, a kollektív érdekképviselet lehetősége. Habár a szakszervezethez és a szerveződéshez való jog az 1992. évi Ktv.-ben még biztosított volt, a jelenleg hatályos Kttv. szabályai ezt lényegileg korlátozzák, mégpedig a Magyar Közszolgálati Kar köztestületének létrehozásával és a kötelező tagság elrendelésével. Ez az önkéntes részvételen alapuló szakszervezeti mozgalom elfojtását eredményezheti.¹⁵² Ezen túl a kollektív alku lehetőségét is csak rendkívül szűk körben biztosítja az új szabályozás.¹⁵³

Sokak – köztük az Emberi Jogok Európai Bírósága – szerint a jogállam elveivel lényegileg ellentétes intézkedés volt a közszférában kifizetett végkielégítésekre kivetett 98%-os különadó.¹⁵⁴ Az új szabályozás szerint az állami és önkormányzati vezetőknek, képviselőknek, köztulajdonú cégek vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottsági tagjainak a jogviszonyuk megszüntetése miatt kifizetett összeg kétféle

¹⁴⁷ Vö. FERENCZ Jácint: „Jogszerű jogbizonytalanság? – A felmentés indokolásának változása a közszférában” *Miskolci Jogi Szemle* 2012/1. 90–103.

¹⁴⁸ Vö. NACSA Beáta: „Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku” *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek* 2013/9.

¹⁴⁹ 1068/B/2010. AB hat., ABH 2011, 49.

¹⁵⁰ NACSA (148. lj.).

¹⁵¹ Vö. FERENCZ (147. lj.).

¹⁵² NACSA (148. lj.).

¹⁵³ NACSA (148. lj.).

¹⁵⁴ *Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. tv.*

forint feletti része után, más állami foglalkoztatottaknak a végkielégítésük három és fél millió forinti része után kellett megfizetniük a különadót. Bár az Országgyűlés múlt év decemberében 2014. január 1-jei hatállyal az addigi 98%-ot 75%-ra csökkentette, az AB a korábbi (98%-os) rendelkezés alkalmazását 2014 februárjától megtiltotta.

A közszolgálati dolgozók jogköreinek erőteljes megnyirbálása mellett a kiválasztás centralizálása is fokozta a központi államigazgatásban dolgozók felett kiterjedő, központilag gyakorolt politikai kontrollt. Az új szabályozás értelmében a minisztériumi osztályvezetőtől fölfelé az államtitkári szintig a kinevezésekhez a közigazgatásért felelős minisztérium (2014-ig a KIM) közigazgatási államtitkárának jóváhagyása szükséges. A rendelkezés a személyzeti kérdésekben eddig autonóm módon döntést hozó minisztériumok mozgásterét szűkítette. A kormányzati indoklás szerint erre azért volt szükség, hogy egységesen biztosítsák a közigazgatás szakmaiságát és professzionalizmusát. Ez az érv azonban gyengének tűnik, mégpedig azért, mert nem került felállításra olyan normatív szempontrendszer, amely rögzítené a részletes szakmai feltételeket, amelyekre hivatkozva a kinevezés megtagadható lenne.¹⁵⁵

Érdeemes kiemelni a központi államigazgatás személyi állományát érintő, talán egyetlen olyan változást, amely első ránézésre a karrierelvű, érdemalapú közszolgálat hagyományos értékeinek, eszményének visszaállítását sugallja. A közigazgatási államtitkári pozíció és a közigazgatási államtitkári értekezletek visszaállításával a második Orbán-kormány lényegében egy, az 1990–2006 közötti időszakra jellemző strukturális megoldást hozott vissza. Ennek az intézkedésnek a célja, hogy – legalább formálisan – a minden minisztériumban működő közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári funkció elkülönítésével szétválassa a közigazgatás és a pártpolitika területét. Bár szakmailag indokoltnak tűnik, hogy a minisztériumban a miniszter mellett legyen egy közigazgatási-operatív feladatokat ellátó vezető, aki a minisztériumi apparátust, a szakmai munkát összefogja, viszont a hazai központi kormányzattal foglalkozó szakemberek túlnyomóan egyetértenek abban, hogy a közigazgatási államtitkári pozíció politikai semlegessége többnyire illúzió.^{156 157 158} Ezt támasztják alá a második Orbán-kormány közigazgatási államtitkári pozícióját betöltők szakmai életútjára vonatkozó adatok is: A mostani közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok jelentős része a mostani kormánypártokhoz kötődik.¹⁵⁹ Ebben az esetben viszont nehéz elvárni, hogy e vezetőket tisztán szakmai, politikailag semleges vezetőknek ismerjék el, így pozíciójuk ne a kormányzó párthoz kötődjön.

Érdeemes kitérni arra, hogy a központi államigazgatásban a közszolgálati dolgozók teljesítményalapú bérezésével összefüggésben jelentős változás következett be. Amint arra korábban is utaltunk, a teljesítményalapú bérezés rendszerének bevezetését a

¹⁵⁵ MÜLLER György: „Sajtó interjú” *Magyar Narancs* 2010/35, magyarnarancs.hu/belpol/mindegyik_tisztogatott_-muller_gyorgy_cimzetes_egyetemi_tanar_az_uj_kormany_mukodesi_rendjerol-74483.

¹⁵⁶ SZENTE Zoltán: „Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon 1990–1998” *Századvég* 1999/13, www.c3.hu/scripta/szazadveg/13/szente.htm.

¹⁵⁷ GAJDUSCHEK György: „A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikusság, átfogó elemzése” [PhD-értekezés 2011] (Pécsi: Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskola), doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/gajduszek/gajduszek_nyilv_ertekezes.pdf.

¹⁵⁸ MÜLLER (155. l.).

¹⁵⁹ MÜLLER (155. l.).

korábbi kormányzatok is célul tűzték ki és konkrét döntések is születtek ennek megvalósítására, ezek végrehajtását mégis többnyire elszabotálták, nem érvényesítették. Ezzel szemben viszont ebben az időszakban jelentősen nőtt a tényleges teljesítménybér súlya a hazai közzsférában. Ennek egyik konkrét, széles köztisztviselői réteget érintő esete, amikor 2015-ben anyagi ösztönzöt, teljesítményalapú bérezést vezetett be a kormány a 2007–2013-as uniós forráskeret kifizetésének felgyorsítása érdekében.¹⁶⁰ Az intézkedés mintegy kétezer-kétszáz kormánytisztviselő juttatását érintette és úgy tűnik, hogy az ösztönző elérte a kívánt célját; az első fél évben teljesült a kormányzat által előírt időarányos uniós támogatások kifizetési értéke.¹⁶¹

5. KÖVETKEZTETÉSEK: A HAZAI KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI REFORMOK TENDENCIÁINAK ÉS SAJÁTOSÁGAINAK ÉRTÉKELÉSE

Áttekintve a rendszerváltástól 2010-ig zajló kormányzati reformok történetét, elmondható, hogy e reformok nagy részének nem volt módja kiteljesedni. Az olyan nagyívű, retorikailag „ütős” célok, mint az olcsó állam, a szolgáltató közigazgatás, az ügyfélközpontú, hatékony állam, a minőségbiztosítás vagy a teljesítménymérés a közigazgatásban – és a sort folytathatnánk –, többnyire megrekedtek a kormányzati reformprogramok és -döntések szintjén (Pollitt¹⁶² fogalomrendszerében: a reformok retorikai és döntési szintjén; tehát a tényleges cselekvés szintjét nem érték el). Konkrét végrehajtás, megvalósítás csak ritkán követte a közel negyven kormányhatározatban és közel egy tucat kormányzati stratégiai dokumentumban felsorolt célkitűzéseket. Ahogyan más szerző is értékeli a 1990 és 2006 közötti kormányzati reformokat, „külön pályán fut a reform retorikája és a tényleges gyakorlata”.¹⁶³

Ennek okai minden bizonnyal sokrétűek; valószínűleg szerepet kapott a reformok politikai támogatottságának gyengesége és (szervezeti) politikai „ellenzékének” ereje csakúgy, mint az, hogy a tényleges végrehajtás eszközrendszere nem volt biztosítva, a kormányzatban belüli számonkérés, ellenőrzés pedig gyakran hiányzott, vagy gyengekező volt.¹⁶⁴ Arról nem is beszélve, hogy a reformok eredményének értékelése, a visszacsatolás és az esetleges kiigazítás teljes mértékben elmaradt. Általánosságban igaz, hogy nem volt elég idő az – irányukat, céljukat, eszközeiket rövid időközönként, hektikusan változtató – reformelképzelések véghezvitelére. A központi közigazgatás intézményrendszerének átalakítását tovább nehezítette a közigazgatási kultúra. A közigazgatási szervezetek és a személyi állomány már hozzászólt az állandó, újabb és újabb kormányzati reformtörekvésekhez, amelyek tipikusan a korábbi szán-

¹⁶⁰ A 2007–2013 közötti programozási időszak operatív programjainak 2015. évi eredményes zárásával összefüggő érdekeltégi ösztönző rendszerrel kapcsolatos feladatokról szóló 1060/2015. (II. 18.) Korm. hat.

¹⁶¹ TAR Gábor: „Négyhavi bónuszt adnak az EU-pénzek lehívásáért” *Világgazdaság* 2015. 07. 20. Lásd www.vg.hu/gazdasag/negyhavi-bonuszt-adnak-az-eu-penzek-lehivasaert-454061.

¹⁶² Christopher POLLITT: „Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform” *Public Management Review* 2001/1. 4.

¹⁶³ KÁDÁR (2. lj.).

¹⁶⁴ KÁDÁR (2. lj.).

dékokkal nagyrészt ellentétes irányokat fogalmaztak meg. Az állandó változás elkerülése érdekében a közigazgatási szervek igyekeztek minimálisan, csak formálisan, látszatintézkedéseken keresztül eleget tenni; a nagyívű reformcélokra pedig gyakran érzéketlenné váltak. A fentieknek köszönhető, hogy lényegében a közigazgatás átalakításával összefüggő lényeges problémák, és az azok kezelését szolgáló intézkedések 1990 és 2010 között ismétlődő jelleggel, újra és újra megjelentek a kormányzati reformkoncepciókban. Az előbbieknél némileg ellentmondani látszik, hogy a központi államigazgatás struktúrája, személyi állományának jogállása, eljárásai területén mégis voltak változások, ha többnyire csak kis lépésekben történtek is. Ezekkel kapcsolatban azonban úgy tűnik, hogy átfogó vezérlőelv, koncepció nem volt mögöttük, hanem többnyire a pillanatnyi politikai szándékok, valamint a „tárcák bürokratikus nyomásgyakorlása”¹⁶⁵ eredményezte azokat. Az 1990–2010-es időszakot az erőcsoportokkal való egyezkedés, az alkuk, a kijáráások, a kormányzati tervek felpuhulása, illetve – jóval ritkábban – az ezeken némileg túlmutató, még ha csak marginális változásokat is eredményező, de mégiscsak célirányos problémamegoldás jellemezte. Összességében ezt az időszakot a lindblomi értelemben vett „átevickélés” jellemezte;¹⁶⁶ a nagy társadalmi alrendszer kis lépésekben történő, lassú átalakítása vagy a megkezdett ambiózus reformok meghiúsulása.

A rendszerváltást követő első évtizedben a központi államigazgatás modernizálását alapvetően két fő irány jellemezte: 1) az új, demokratikus állami intézményrendszer kiépítése, és 2) az új rendszer – többnyire a régi rendszerrel szemben a demokratikus eszmék (túl)hangsúlyozása miatt létrejött – anomáliáinak, visszasságainak kiküszöbölésére való törekvés. Az állami intézmények megreformálása, beleértve a központi közigazgatás átalakítását is a múlt tagadásának, a szocialista intézmények és eszmék teljes eltörlésének jegyében telt. A legtöbb intézkedés (túl)kompenzálni kívánta a régi erősen centralizált párthatalmi, autokratikus berendezkedést, illetve a régi rendszer, a szocialista hatalom reinkarnációjának a félelméből született. Érdekes azonban hangsúlyozni, hogy a fentiek mellett már ekkor megjelentek az olyan modernizációs irányok, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek napirendre. Viszont az ilyen reformcsomagokban benne foglalt szép elképzelések gyakran nem érték el a politika ingerküszöbét. Az eredeti megoldásokat gyakran kiüresítve vezették be vagy teljesen negligálták azok megvalósítását.

A második nagyobb reformidőszakban – nagyrészt a rendszerváltozás után intézményesült berendezkedés sajátosságainak köszönhetően – lényegi, effektív intézkedések történtek a központi kormányzat és a miniszterelnök szerepének erősítése érdekében. Ezt a szándékot leginkább a strukturális átalakítások tükrözik. Emellett mind a struktúra, a munkafolyamatok szabályozása és az emberierőforrás-gazdálkodás terén a reformcélokban egyértelműen megjelentek az OECD SIGMA által közvetített Új közmenedzsment (NPM) doktrína elemei, melyek kvázi – bár nem formálisan, de az elvárások szintjén – az EU csatlakozási feltételei lettek. Ezekkel az új típusú mechanizmusokkal, menedzsmenttechnikákkal szemben az ellenállás volt jellemző. Viszont e

¹⁶⁵ GAJDUSCHER (157. l.).

¹⁶⁶ Charles E. LINDBLOM: „The Science of »Muddling Through«” *Public Administration Review* 1959/2. 79–88.

reformtervek végrehajtásának szabotálása nem feltétlenül a kormányzati tehetetlenség része volt, hanem sokkal inkább tudatos politikai akarat. Balázs szerint a kormányzat: „szerette volna előbb a klasszikus polgári közigazgatási értékrendnek megfelelő közigazgatást kiépíteni és nem az alternatívát fő szabállyá tenni és vele mindjárt le is rombolni azt, amit építeni igyekeztünk.”¹⁶⁷ Ezért aztán az egymást követő, általában kétéves közigazgatás-fejlesztési feladattervek bőven tartalmaztak olyan NPM-elemeket (kiszereződések, minőségbiztosítás, teljesítményhez kötött illetményrendszer stb.), melyek mögül a valós politikai akarat hiányzott, viszont legalább a látszatintézkedéseket demonstrálni kellett az éves előrehaladási jelentésekben. Külön sajátossága azonban a magyar reformoknak, hogy az NPM típusú mechanizmusok iránt 2002-től mutatkozott nagyobb és valódibb kormányzati „kereslet”, akkor, amikor azokat már az EU sem preferálta.

A hatalmi viszonyok fokozatos átrendeződésével és a miniszterelnök, illetve a központi kormányzat hatalmának fokozatos kiterjesztésével a központi államigazgatás átszervezésének dinamikája (illetve azok hiánya) jelentősen átalakult. A korábbi időszakok ellenhatásaként 2010 óta alapvetően megváltozott mind a döntéshozatal stílusa, mind pedig a döntések tartalma. A többségi elv lényegében korlátolatlan érvényesítése mellett a központi államigazgatás (és az egész politikai rendszer) gyors és fundamentális erejű átrajzolásának lehettünk, lehetünk tanúi. Az előzőekben felvázolt kormányzati reformirányok, átalakítások kibontakozásával felerősödtek az „illiberális fordulat” miatti aggodalmak.^{168 169} A bekövetkezett változásokkal összefüggésben érdemes utalni a közigazgatási reform elemzésekben gyakran megfigyelt ingaeffektusára („*swing-of-the-pendulum*”); nevezetesen, hogy a 2010-től megfigyelhető kormányzati folyamatokat – túlzott centralizáció, az eddigi erőviszonyok jelentős átrendeződése és a hatalomkoncentráció, valamint a külső korlátok (EU/IMF stb.) elhárítása – a korábbi időszak sajátosságaival összefüggésben kell szemlélni. Azaz, a mostani kormányzati intézkedések irányát talán némileg magyarázza az az évtizedekig elhúzódó túlzott kormányzati „bénultság” és az a „tehetetlenség”, amely a rendszerváltást követő időszakban létrejött államhatalmi berendezkedésből – a kormányzást ellehetetlenítő túlzott fékek és ellensúlyok rendszeréből – eredt.^{170 171}

¹⁶⁷ BALÁZS István: Opponensi vélemény Horváth M. Tamás „Centralizált helyi államigazgatás” című előadásához. Elhangzott *A magyar jogrendszer állapota – 2015. Konferencia és kézirattárgyalás* előadásaként, 2015. 10. 14–16. MTA TK JTI.

¹⁶⁸ Lásd Jacques RUPNIK: „Hungary’s Illiberal Turn: How Things Went Wrong” *Journal of Democracy* 2012/3. 132–137.

¹⁶⁹ Lásd Kim Lane SCHEPPELE: „The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists do Not Work” *Governance* 2013/4. 559–562.

¹⁷⁰ SÁRKÖZY (37. l.).

¹⁷¹ DANIEL SMILOV – IVAN KRASTEV: „The Rise of Populism in Eastern Europe: Policy Paper” in Grigorij MESEZNIKOV – OLGA GYÁRFÁSOVÁ – DANIEL SMILOV (szerk.): *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe* (Bratislava: Institute for Public Affairs 2008) 7–12.

3. táblázat. Az 1990–2015 közötti időszak központi államigazgatást érintő reformintézkedéseinek áttekintése

<i>Elemzési dimenzió</i>	<i>Reformok hajtóerői</i>	<i>Strukturális átalakítások</i>	<i>Eljárások, munkafolyamatok</i>	<i>Emberi erőforrások minőségének fejlesztése</i>
<i>Korszak</i>				
<i>1989–1998</i>	<p>1. Az új, demokratikus állami intézményrendszer kiépítése a szocializmus maradványaival szemben.</p> <p>2. Az új rendszer anomáliáinak, visszasságainak kiküszöbölésére való törekvés.</p>	<p>1. "Összkormányzati" érdekek érvényesítése: A referatúrendszer kialakítása, közigazgatási és (informális) politikai államtitkári értekezletek; a MeH szerepének erősítése.</p> <p>2. Kísérlet az rendszer-váltás utáni zűrzavaros, túlbúrjanzott országos hatáskörű főhivatali struktúra átalakítására, jogi státuszuk rendezésére. A kategóriák kialakítása megtörtént (OHSZ, Központi hivatal, Minisztériumi hivatal), azonban elmaradt az egyes szervek egyértelmű kategóriákba történő besorolása.</p>	<p>A főbb reformirányok – ágazatokon átnyúló együttműködés erősítése, vállalati menedzsment-módszerek elterjesztése, közfeladatok kiszervezése, informatika fejlesztése, állami bürokrácia mérséklése, dereguláció, állampolgári igények figyelembevétele – összhangban álltak a nemzetközi elvárásokkal (OECD SIGMA, Európai Unió), viszont a célkitűzések közül csak néhány realizálódott, és az is mérsékelt eredménnyel.</p>	<p>1. A köztisztviselők jogállásának rendezése („pszéudo-érdemrendszerű törvény”¹⁷²).</p> <p>2. A minisztériális struktúrában a politikai változó és a szakmai állandó szerepek (közigazgatási, politikai államtitkár) elkülönítése.</p> <p>3. A köztisztviselők létszámának ellentmondásos alakulása: a köztisztviselői létszám határozott növekedése a „közigazgatás leépítését” hirdető reformokkal szemben.</p>
<i>1998–2010</i>	<p>1. „Európaizáció”, vagyis az intézmény- és szervezetrendszer hozzáigazítása az EU-s szabályokhoz, elvárásokhoz.</p> <p>2. „Prezidencializálódás”, azaz a hatalom centralizálása, a kormányzat szerepének kiterjesztése, a kormányfő dominanciája.</p>	<p>1. 2006-ig tendenciózus a minisztériumi feladatok ügynökség jellegű szervezetekbe történő kiszervezése; országos főhatóságok és kvázi-kormányzati szervek számának növekedése.</p> <p>2. 2006-tól erőteljes centralizáció; minisztériumok és a központi államigazgatási szervek összevonása.</p> <p>3. A KÁT felszámolása.</p> <p>4. A politikai irányítás és kontroll növelése a miniszterelnök formális szerepeinek kiterjesztése révén is.</p>	<p>A hangzatos, de sokszor részletes tartalmi és megvalósítási koncepció nélküli reformok csak mérsékelt eredménnyel és szelektív módon kerültek megvalósításra (pl. szolgáltató állam, Nemzeti Teleház Program, ügyfélszolgálatok egységesítése, Ügyfélkapu, minőségbiztosítás, teljesítménymérés, hatékonyság, költség-haszon elemzés).</p>	<p>1. A „propagandisztikus” bürokráciacsökkentő intézkedések ellenére a köztisztviselők létszámának hektikus változása, de összességében növekedése.</p> <p>2. „Szakpolitikai koncepció” alapján megszűnik a közigazgatási államtitkári pozíció és helyette a szakpolitikuskor egyben a politikai és szakmai vezetők.</p> <p>3. Az egyéni teljesítményértékelés és kompetenciaalapú emberi erőforrás-gazdálkodás sajátos módon, az új közmenedzsment-trendektől eltérően került megvalósításra (többükratizált).</p>

¹⁷² GAJDUSCHEK (65. l.).

<i>Elemzési dimenzió</i>	<i>Reformok hajtóerői</i>	<i>Strukturális átalakítások</i>	<i>Eljárások, munkafolyamatok</i>	<i>Emberi erőforrások minőségének fejlesztése</i>
<i>Korszak</i>				
<i>2010 – 2015</i>	<p>1. A kormányzó párt kétharmados többsége (2014-ig).</p> <p>2. Az alkotmányos berendezkedés, a politikai rendszer, többek között a kormányzati intézményrendszer átfogó, extrém mértékű átalakítása.</p>	<p>1. A miniszterelnök szerepének további erősítése és közvetlen apparátusa hatáskörének kiterjesztése.</p> <p>2. A központi államigazgatás szervezetrendszerének újrajrjözása: minisztériumi struktúra átszervezése; az állami szervek nagyfokú centralizációja, integrációja. A MeH megszüntetése. Feladatait a politikai koordinációt ellátó (2012-től) Miniszterelnökség és a közigazgatási koordinációt ellátó (2010-től) KIM veszi át. A minisztériumok szervezeti és működési rendjének standardizációja.</p> <p>3. Az országos főhatóságok számának és viszonylagos autonómiájának radikális csökkentése.</p> <p>4. Új szervezeti kategória létrehozása (önálló szabályozó szerv).</p>	<p>A reformszándékok a korábbi időszakokhoz hasonló célkitűzéseket fogalmazznak meg (pl. ügyfélbarát kiszolgálás, bürokratikus terhek csökkentése, dereguláció, e-közigazgatás kiterjesztése), viszont lényeges eltérés, hogy a látszatintézkedések helyett valós elmozdulások, változások történtek az eljárások, munkafolyamatok szintjén (pl. kormányablakok kiépítése, eljárási törvény módosítása).</p>	<p>1. A köztisztviselők jogállásának lényegi újraszabályozása.</p> <p>2. Közigazgatási államtitkári pozíció visszaállítása.</p> <p>3. A szakmai szempontok mellett a politikai elköteleződés, megbízhatóság erőteljes megjelenése mint alkalmazási szempont.</p> <p>4. Bizonyos fokú „tetszés szerinti” („<i>at will employment</i>”) foglalkoztatás lehetőségének kiépítése és jog eszközzel történő bebástyázása (méltatlanság, bizalmatlanság mint felmentési feltétel).</p> <p>5. A főbb személyügyi kérdések centrális kontroll alá vonása.</p> <p>6. A teljesítményalapú bérezés valós, effektív bevezetése a központi államigazgatás egyes szegmenseiben.</p>

Forrás: Saját összeállítás

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS HELYI ÉS TERÜLETI SZERVEI: KONCENTRÁCIÓ ÉS KONCENTRÁTUM*

Az államigazgatás területi struktúrája a széttagoltság és az összpontosítás között hullámzik. Az integrációt vagy szétpontosítást eredményező okok és körülmények éppoly sokszínűek, mint az egyes országokban alkalmazott megoldások. A tanulmány a nemzetközi kitekintést követően a magyar területi igazgatás változásait tekinti át, középpontban a kormányhivatalok és az azok részét képező járási hivatalok hatósági ügyintézésben betöltött szerepével. Vizsgálja az államigazgatási ügyek intézésének gyakorlatát, mind a jegyzők, mind pedig a lakosság szemszögéből. Végezetül a munka következtetéseket fogalmaz meg a szervezeti és működési változások eddigi tapasztalatai alapján. A magyar szabályozást és gyakorlatát illetően megállapítható, hogy a hivatalszervezés központosításával és az elektronikus ügyintézés kiterjesztésével párhuzamosan jelentős deficitek keletkeztek a jogszerűség terén. Először is, az államigazgatási hatósági fórumrendszer megrendült, hiszen szervezeti hovatartozás szerint egyazon kormányhivatal egységei bírálják el az ügyet, majd a határozattal szembeni fellebbezést is. Másodszor, fölszámolták a szakhatósági rendszert. Szakkérdésben az ügyben érintett szakmai szervezet inkább csak szakértőként lehet igénybe venni. Harmadrészt, jelentős egyedi hatósági döntések jogszabállyal ki vannak véve a rendes eljárás szabályai alól. Ilyenek többek között a nemzetgazdasági szempontból kiemeltnek nyilvánított fejlesztések, meghatározott kiemelt építési beruházások. Mindezen túl, a kormányhivatali gigaszervezetek általában is a méretgazdaságosság minden szervezési, működési és normatív garanciális szempontját negligálják. A rendszer átszervezése közben folyamatos, melynek során a közszolgáltatásra vonatkozó szabályokon rendre átléptek. Sajnos, ez a körülmény súlyos árnyékot vet a soron lévő, az államszervezet egészét érintő átalakításokra is. A szétpontosítás helyébe visszafordítatlanul központosítás lépett.

A jelen tanulmány alapjául szolgáló kutatás módszerei a következők voltak. A nemzetközi és hazai viszonyok feltárása¹ keretében összehasonlítást, joganyagelemzést és empirikus vizsgálatot végeztünk. Az alkalmazott empirikus módszer mélyinterjú volt, jegyzőkkal és ügy-

* Az alapul szolgáló kutatást támogatta az OTKA K 101147. sz. projektje.

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására lásd Horváth M. Tamás: „Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához” in uő. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2013) 9–25, továbbá a jog.unideb.hu/kutatataink/mta-kutato-csoport honlapot.

segédekkel a dél-alföldi régióban.² A területi és helyi közigazgatás folyamatairól részletes ténymegállapító tanulmányorozatot³ készítettünk.

1. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FŐBB NEMZETKÖZI FORMÁI

Európa országainak közigazgatása nagy változatosságot mutat. Az államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörök telepítését a történeti, közjogi, intézményi, kulturális és jogi hagyományok mellett elsősorban a közjogi rendszer, a központi, területi és a helyi szervek viszonya határozza meg.

1.1. AZ ÁLLAMI SZERVEK DOMINANCIÁJÁT MEGTESTESÍTŐ FRANCIA MODELL

Ha a fentiek alapján főbb európai modelleket kívánunk képezni, akkor önálló modellként nevesíthető a francia államigazgatás, az állam, az állami szervek meghatározó súlya és szerepe miatt. Az államigazgatási szervek kiterjedt jelenléte központi, regionális, megyei és települési szinten nem csupán a történelmi hagyományoknak köszönhető, hanem sokkal inkább annak a ténynek, hogy ezek az intézmények a letéteményesei az egy és oszthatatlan közérdek (*volonté général*) érvényesítésének. Mindez nincs ellentétben, jól megfér az önkormányzatisággal, a helyi autonómiával. Az államigazgatási és önkormányzati szervek, egymás mellett, egymást kiegészítve – adott esetben egymással konkurálva – sajátos szimbiózisban működnek, az országban⁴ sűrű és vastag intézményi hálót alkotva.

A klasszikus centralizált államigazgatás az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény ellenére is csak keveset változott. Az állami feladatok jelentős részét továbbra is az államigazgatás szervei látják el. A szubnacionális szinten a prefektus, mint az állam területi képviselője irányítja a hatósági tevékenységet, védelmezi a nemzeti érdeket, őrködik a közrend fenntartása felett, s biztosítja a törvények betartását. Egyedi hatósági ügyben döntési jogkörét – prefektusi rendelet kibocsátásával – delegálhatja a dekoncentrált szervek vezetőire.⁵ A községekben a polgármester és helyettesei az állam végreható szervei is. A prefektus csak törvényességi szempontból ellenőrzi tevékenységüket.

² Öt településen, adott járason belül, melyek a településméretet, a lakosság megoszlása szerint a térséget híven reprezentálják. A mélyinterjúkat Józsa Zoltán készítette.

³ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014). Karbantartott elektronikus adatbankja: drive.google.com/, melyhez felhasználónév és jelszó a kutatócsoport honlapján található elérhetőségen keresztül igényelhető.

⁴ Jean-Claude THOENIG: „Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Functionality” in Vincent HOFFMANN-MARTINOT – Hellmut WOLLMANN (szerk.): *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence* (Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften 2006) 39–54.

⁵ LÓRINCZ Lajos: „Franciaország közigazgatása” in SZAMEL Katalin [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tag-államainak közigazgatása* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2011) 25–259.

Belgium jóllehet szövetségi állam, de az állami működés sajátosságai szempontjából a francia modellbe tartozik, annak ellenére, hogy közigazgatása számos egyedi vonással bír. A kormányt, az államigazgatást a tartományokban a kormányzó képviseli, aki a dekoncentrált államigazgatási szervek irányítója is.

Települési szinten a választott polgármester kettős szerepet lát el, a képviselő-terület elnöke, s egyben a központi államhatalom helyi képviselője is, így felel a törvények végrehajtásáért.

1.2. AZ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉSEN ALAPULÓ NÉMET MODELL

A német-osztrák jogterület országai esetében nehéz éles választóvonalat húzni az államigazgatási és az önkormányzati funkciók közé, mivel az önkormányzati szervek mind területi, mind pedig helyi szinten jelentős államigazgatási feladat- és hatásköröket is gyakorolnak.

A német *Alaptörvény* részletesen foglalkozik a közigazgatással, a közigazgatási szervek tevékenységével. A tartományi közigazgatást a tartományi felső hatóságok, a középszintű szervek, valamint az alárendelt hatóságok végzik.⁶

A tartományi szakigazgatás is hierarchikusan tagozódik. A szervezeti hierarchiát a legfelsőbb szakigazgatási hatóságok (miniszterek), a felettes szakigazgatási hatóságok (erdészeti, pénzügyi igazgatóságok stb.), illetve az alárendelt szakigazgatási hatóságok (iparhatósági hivatalok) alkotják, végül zárják a sort a speciális feladatokat ellátó hivatalok (tartományi statisztikai hivatal, bűnügyi hivatal).

A szövetségi kormánynak nincsenek helyi hivatalai a tartományokban. Különösen a megyék és a megyei jogú városok valósítanak meg delegált államigazgatási feladatokat. Községi szinten az alapvető közszolgáltatásokhoz kapcsolódó államigazgatási funkciók (anyakönyv, lakcímnnyilvántartás stb.) ellátása a jellemző. A járások feladata a községi szintet meghaladó, törvényekben meghatározott közszolgáltatások szervezése, illetve az ezekkel kapcsolatos közigazgatási ügyek intézése. Ilyen például az élelmiszer-ellenőrzés, az állatvédelem, a környezetvédelem, a járművezetéssel kapcsolatos engedélyek kiadása stb.

A tartományi közigazgatásban a járások feletti harminckét kerület (*Regierungsbezirke*) működik. A leglényegesebb alapszolgáltatások járási szinten találhatóak, ugyanakkor lehetséges a feladatok szintek közötti mozgatása.

A német mintát követi az osztrák közigazgatás felépítése és működése. A fő szabály itt is a tartományi önállóság, mely mind szervezeti vonatkozásban, mind pedig a feladat- és hatásköröket tekintve érvényesül. A tartományi államigazgatási szervek mellett a járási elöljáróságok a tartományok hatásköreit gyakorolják.

A községi önkormányzatok élén a polgármester áll, aki egyszemélyes hatóságként funkcionál. A községi hatóságokra ruházott ügyekben kötve van az állami szervek

⁶ LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHER György: „Németország közigazgatása” in SZAMEL Katalin [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2011) 480-481.

iránymutatásához. A községi hivatalok a községi szerv segédszervei, melyek elsőköri hatósági jogkört gyakorolhatnak.⁷

1.3. AZ ANGOLSZÁSZ CIVIL MODELL

Az angolszász országok gyakorlatában az államigazgatás alkotmányos, közjogi alapprobléma, a klasszikus, hierarchikus kontinentális állammodell ebben a kulturális közegben a legutóbbi időkig kevésbé volt értelmezhető. A közigazgatási szervek működése szempontjából az alapvető elvárás a közszolgáltatások költséghatékony, gazdaságos és takarékos megvalósítása. Mindez nem jelenti a jog, a jogi szabályozás másodlagos szerepét, csupán annak komplementer voltára utal. A jó gyakorlatok, az értékes és továbbfejlesztett hagyományok, a kulturális minták és bevett eljárások legalább annyira a rendszer immanens jellemzői, mint az állami szervek mozgásterét meghatározó törvények és egyéb jogszabályok.

Az angolszász jogrendszer sajátossága, hogy a szerves társadalomfejlődésnek köszönhetően az állam és az államigazgatási jog sohasem játszott olyan meghatározó szerepet a gazdaság és a társadalom fejlődésében, mint Európa vezető országaiban. Ennek köszönhetően a legutóbbi időkig némi gyanakvással tekintettek az államigazgatási jogra, s annak intézményeire. Az elmúlt több mint negyedszázadban a változás abban következett be, hogy a formálódó adminisztratív jog egyrészt az eredményesebb állami működés, másrészt pedig az állampolgári panaszok orvoslásának eszköze.

Angliában a központi szervek tevékenységét napjainkban is nagyszámú ügynökség, köztisztület és más, speciális célú szerv segíti. Ezek részben központi, részben pedig területi illetékességgel működnek.

A területi és helyi igazgatás differenciált. A megyei (*county*) és helyi (*district, borough, city*) önkormányzatok mellett a londoni kerületekben, a metropoliszokban, illetve egyes sűrűn lakott megyékben (*shire county*) egyszintű (*unitary*) az önkormányzati rendszer. A helyhatóságok a közszolgáltatások biztosítása mellett állami, hatósági feladatokat is ellátnak. Így például a megyei hatóságok felelősek a tervezési, kereskedelmi engedélyek kiadásáért, a fogyasztóvédelmi jogszabályok betartásáért. A helyi szervek járnak el az állattartással, a graffitikkal, plakátkihelyezésekkel kapcsolatos kihágásokban.

Az elsőfokú döntések ellen a rendes bíróságok előtt lehet fellépni. A gyorsabb, olcsóbb és hatékonyabb eljárás miatt jelentős a szerepe az adminisztratív tribunáloknak, melyek peren kívüli jogorvoslati fórumok.

Svédországban az állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett a szervezeti és gazdasági önállósággal rendelkező kormányzati ügynökségekre telepítették, melyek minisztériumok felügyelete alatt működnek.

A területi igazgatás két szintje a megye és a község. A megye élén a hivatalfőnök vagy kormányzó áll, a hatóság vezetőjeként. Munkaszervezete az igazgatóság, mely lényegében dekoncentrált állami szerv.⁸ A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskö-

⁷ SZAMEL Katalin: „Ausztia közigazgatása” in SZAMEL (6. lj.) 531-532.

⁸ TAMÁS András: „Svédország közigazgatása” in SZAMEL (6. lj.) 562-563.

re terjedelmes, a közszolgáltatások mellett hatósági feladatokat (építésügy, környezetvédelem) is ellátnak.

1.4. A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI VEGYES MODELL

A kelet-közép-európai országokban 1990 után modellváltás zajlott le, a centralizált, államközpontú államigazgatást kellett demokratikus közigazgatással felváltani. Új alapokra kellett helyezni a központi és a helyi szervek kapcsolatát, s az állami és önkormányzati feladatok megvalósítását is. A régió államait folyamatos útkeresés jellemzi. A különböző célú és tartalmú közigazgatási reformok szükségszerűen érintik – más elemek mellett – az államigazgatási feladat- és hatáskörök kérdését is.

A gazdasági, társadalmi, politikai kihívásokra adott válaszok eltérőek, országspecifikusak, a közös jellemzők mellett meghatározó a nemzeti sajátosságok szerepe, az adott ország jogi rendszerébe illeszkedő megoldások alkalmazása. Az állam hatósági feladatait részben a területi, helyi önkormányzatok, illetve dekoncentrált szervek valósítják meg. Nem ritka az integrált feladat- és hatáskör gyakorlása sem, amikor önkormányzati szervek mind államigazgatási (hatósági), mind pedig önkormányzati szolgáltatások gazdái.

Szlovéniában a járás (*upravne enote*) és a község képezi a területi alsó szintet, míg alapszinten hatezer települést számlálnak. A járások 1991-ben jöttek létre, a területi és a helyi közigazgatás elválasztása révén. A hivatalok feladatát törvény határozza meg. A járás mint államigazgatási szerv az állampolgárok és a jogi személyek számára végez számos közigazgatási, elsősorban a belügyi igazgatás hatáskörébe tartozó feladatot (útlevél, személyes okiratok, vezetői engedélyek, gépjárművek regisztrációja, építésügy, mezőgazdaság stb.). Elsőfokú hatóságként járnak el, valamint ellátják a helyi közösségek feletti törvényességi felügyeletet is.

A szlovák közigazgatásban a rendszerváltozást követően 1990-ben törvény alapján szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot, valamint az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették. Középszinten erős dekoncentrált államigazgatási rendszer épült ki. A megyék létrehozásával a helyzet megváltozott, a stratégiai funkciók az önkormányzatokhoz kerültek, ugyanakkor megfigyelhető a dekoncentrált államigazgatás expanziója is, a területi beosztás gyakori változása mellett.

Az ország területe 2004-ig járásokra (*okres*) volt felosztva. A járási hivatalok megszüntetéséről és a körzeti hivatalok létrehozásáról szóló jogszabály a közigazgatási reform kulcseleme volt, s végül a Belügyminisztérium javaslatára a járások és a járási hivatalok megszűntek. A 2003-ban elfogadott törvény alapján a járási jogköröket a kerületi hivatalok, körzeti hivatalok (*obvodny urad*) és speciális államigazgatási hivatalok gyakorolják. A körzeti hivatal hatáskörébe került a hatósági eljárás, a szabálysértési ügyintézés, az anyakönyvi igazgatás szakmai felügyelete, a gépjármű-nyilvántartás vezetése. A rendőrségtől átkerült az okmányügyintézés, a személyi igazolvány, útlevél, jogosítvány kiadása. Ezenkívül számos más, a belügyi ágazathoz tartozó ügy, mint például katasztrófavédelem, polgárvédelem tartozik ide. A körzeti hivatalok a kerületi hivatalok kihelyezett hivatalaiként működnek, a hivatal vezetője az előljáró.

Csehországban szintén 1990 után törvényi szinten szétválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot. Az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették. Így az ország területe kerületekből (*kraj*), járásokból (*okres*) és településekből (*obce*) állt.

2003-tól a járások elveszítették szerepüket, mivel 205 közigazgatási központot (települési hivatal kiterjesztett hatáskörrel) jelöltek ki, s a járások feladatait felosztották a regionális hatóságok és a központok között. A központok a korábbi járások feladatainak kb. 80%-át vették át, így például a személyi okmányok kiállítását, a gépjárművek regisztrációját, a szociális ügyek intézését stb.

Lengyelországban a közigazgatás három szinten épült ki az 1998-ban elfogadott törvény alapján. 16 önkormányzatisággal felruházott vajdaságot, 373 önkormányzati járást és 65 járási jogú várost hoztak létre. A regionális önkormányzatok és a regionális államigazgatási hivatalok elkülönülnek egymástól. A régiókban a vajda képviseli a kormányt, s irányítja az államigazgatási feladatok végrehajtását. A járások azon ügyek gazdái, melyek nem valósíthatók meg helyi szinten. Feladataikat a törvény határozza meg.

A fenti rövid áttekintés alátámasztja azt a bevezetőben tett megállapítást, amely szerint a területi államigazgatási szervek rendszere, a központi és a helyi szervekkel való kapcsolata, valamint az általuk ellátott feladatok országról-országra változnak, s eltérő sajátosságokat mutatnak. Modellértékű megoldásról, éppen a nemzeti sajátosságok meghatározó volta miatt nem lehet beszélni. Az aktuális államberendezkedés, a közjogi rendszer jellemzői, a kormányzati célok és hagyományok formálják a közigazgatás egyes alrendszeireinek, így a területi és helyi államigazgatásnak is a struktúráját és működését.

2. MAGYARORSZÁGI VÁLTOZÁSOK

A kormányzati diagnózis szerint⁹ 2010-et megelőzően az államigazgatás működését nemcsak a szervezeti széttagoltság és az eltérő szervezeti működési formák jellemezték, hanem a hatósági fórumrendszer is differenciált volt. Többféle modell létezett, melyek közül a három leggyakoribb az alábbi volt: 1) Elsőfokú hatósági hatáskör a területi szervnél, másodfok a miniszternél. Ilyen volt például az az eset, amikor a főépítész felett a belügyminiszter gyakorolta a másodfokú hatósági jogkört. 2) Elsőfokú hatósági jogkör a területi szervnél, másodfok a központi hivatalnál vagy kormányhivatalnál. Ez a megoldás jellemző volt, mivel a területi államigazgatási szervezeteknek nem volt helyi szervük, viszont kivétel nélkül volt irányító központi hatóságuk, amely a másodfokú hatósági jogkört gyakorolta. 3) Elsőfokú hatósági jogkör a helyi szervnél, másodfok a területi államigazgatási szervnél. E modell alapján helyi szervnek minősült a települési, térségi, kistérségi körzeti, városi illetékességű államigazgatási szerv, a települési jegyző. A másodfokú hatáskört a fővárosi, megyei kormányhivatal, annak valamely

⁹ ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszeológálati Tankönyvkiadó 2013) 291–293.

szakigazgatási szerve vagy a hivatalba nem integrált területi államigazgatási szerv gyakorolta. Érdemes kiemelni, hogy a fenti három alternatíva közül természetesen a harmadik volt a leggyakoribb, a tipikus eljárási rend, míg az első a kivételes.

Mindhez hozzátartozik, amiről forrásunk nem emlékezik meg, hogy a hatáskör-telepítés elvén nyugodott a fenti típusok mindegyike. Nos, mára az önálló hatáskörgyakorlás szervei értelemben felszámolásra kerültek.

2010 után ugyanis gyökeres fordulat következett. A megyei kormányhivatalok égisze alatt rendkívüli koncentráció valósult meg, mely szervek maguk is szorosabb központi irányítás alá kerültek. A hatósági fórumrendszer kérdéseit a szakigazgatási szervei struktúra és az önálló hatáskörgyakorlás intézményei segítségével igyekeztek áthidalni. A kormányhivatali nagyszervezetek méreteit az 1. melléklet mutatja. A szervezeti felépítés példájául a 2. melléklet szolgál. Látható mindebből, hogy a hivatalok átalakításával ágazati és területi integrációt egyaránt megvalósítottak. Utóbbit oly módon, hogy a járási hivatalok önállóság nélkül szintén fel- és beépítésre kerültek.

Elemzésünk vezérfonalát a továbbiakban mégsem egyszerűen a szervezetszervezési kérdések, hanem az alapvető hatósági funkciók, továbbá az államigazgatási koordináció gyakorlásának alakulása adja. Vagyis olyan dolgok, amelyek jelentős javulásának ígéretével a nagy átalakítás egészét indokolták. Ezért „alulnézetből” kezdjük az áttekintést.

2.1. JÁRÁSI HIVATALOK

A 2010 után megkezdett közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos kormányzati reformok két egymással szoros kapcsolatban álló célt fogalmaztak meg: egyfelől a területi államigazgatás szervezeti reformját, másfelől a hatásköri és eljárási szabályok felülvizsgálatát. A fővárosi és megyei kormányhivatalok mint általános hatáskörű dekoncentrált szervek létrehozását követően napirendre került az államigazgatási és az önkormányzati feladatok elválasztása, s a területi alsó szint, a járás kiépítése.

A járasok kialakításának alapelveit a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette, amely meghatározta a járás fogalmát is. A járási rendszer kialakítása 2011 márciusától kezdve 2013. január 1-ig tartott, mely folyamatban a járasok területi lehatárolását követően döntés született a hivatalok által ellátott feladat- és hatáskörök átadásáról is.

A 2012. évi XCIII. tv. rendelkezett a *járasok kialakításáról*, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról. A kormányzati cél az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő elválasztása volt.

Természetesen az átmenet időszaka számos politikai és szakmai vita közepette zajlott. Különösen a járasok területének a lehatárolását, az egyes települések besorolását és még inkább a járási székhelyek meghatározását övezte élénk eszmecsere. A járástörvény rendezte a vagyonhasználattal, a feladatellátással érintett köztisztviselők számával és jogviszonyával kapcsolatos kérdéseket is.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök területi alsó-középszinthez történő telepítésénél alapelveként érvényesült a gyors és könnyű hozzáférés követelménye, a már létező ügyintézési helyszínek megőrzésének igénye, a területi szervek illetékességének járási szintű lehatárolása és a megyehatárokon megőrzésének követelménye.

A jogalkotó által alkalmazott rendező elv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás (hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.

Ily módon a jegyzők a járási hivatalok felállítását követően is rendelkeznek államigazgatási hatáskörökkel, hiszen nagy számban vannak olyan ügyek, melyek a helyismert alapján leghatékonyabban helyi szinten intézhetők el. Ilyenek például a szociális ügyek egy része, a hagyatéki eljárások, illetve az anyakönyvi ügyek stb.

A járási hivatalok kialakításakor fontos szempont volt, hogy a járáshoz átkerülő ügyek intézése ne csak a járásszékhelyen valósuljon meg, másrészt a korábbi ügyintézési helyszínek ne kerüljenek felszámolásra, azaz az állampolgároknak semmiképpen ne keljen többet utazniuk az államigazgatási ügyek intézése miatt, mint korábban. Ennek megvalósítása érdekében a járási hivatal a nem járásszékhely települések többségén is jelen van kirendeltségek vagy települési ügysegédek formájában.

A kirendeltségen a járási hivatal állandó jelleggel biztosítja az ügyintéztést, így az ügyfelek munkanapokon elérik a járási hivatalt. Azokon a településeken, ahol a járási hivatal nem kíván kirendeltséget fenntartani, de biztosítani kívánja az ügyintézés lehetőségét, a járási hivatal települési ügysegédei működnek közre. 2015. március 1-től 900 ügysegéd biztosítja az államigazgatási szolgáltatásoknak az állampolgárok számára történő elérhetőségét a kisebb településeken.

A hatáskör-telepítés során az alábbi főbb feladatok kerültek a járási hivatalokhoz, illetve maradtak a jegyző kompetenciájában:

1. táblázat. Hatáskör-telepítési összehasonlítás

<i>A járási hivatalokhoz átkerült feladat- és hatáskörök listája</i>	<i>Jegyzőnél maradt feladat- és hatáskörök listája</i>
Okmányirodai feladatok: –lakcímnnyilvántartás, –személyazonosító okmányok kiadása, –útlevél-igazgatás, –gépjármű-nyilvántartás. Egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, egyes szociális igazgatási ügyek, pl. –időskorúak járadéka, –alanyi jogon járó ápolási díj. Köznevelési feladatok. Menedékjogi ügyek. Egyéni vállalkozói tevékenység, engedélyezés. Egyes kommunális típusú ügyek, pl. temetőengedélyezés. Egyes állategészségügyi feladatok pl. állatotthon engedélyezése, cirkuszi menaszéria. Szabálysértési feladatok. A helyi védelmi bizottságok vezetése. Egyes vízügyi hatáskörök. Építésfelügyeleti, egyes építésügyi hatósági feladatok.	Birtokvédelmi eljárás. Hagyatéki eljárás. Anyakönyvi igazgatás. Adóigazgatás és helyi adók. Egyes építésügyi igazgatási feladatok. Kereskedelmi engedélyezés. Parlagfűmentesítési feladatok belterületen. Iparigazgatás. Helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások. Méltányossági ápolási díj. Méltányossági közgyógyellátás. Gyermekvédelmi támogatások. Helyi állattartási szabályok végrehajtásának ellenőrzése.

Forrás: 2010-2014.kormany.hu

Tényleges ügyforgalmi statisztikai adatok hiányában a dél-alföldi régióban végezett interjúk alapján a járási hivatalokhoz átkerült egyes államigazgatási hatáskörökkel kapcsolatban az alábbi megállapítások tehetők.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök egy részének járási szintre telepítése egyes ügyekben megalapozottnak mondható, míg más esetekben a hatáskörváltozás kevésbé szolgálta a helyi társadalom, a települések érdekeit.

Az okmányirodai feladatokat a korszerű számítástechnikai és informatikai háttérnek köszönhetően a járás zökkenőmentesen¹⁰ ellátja. Jelentős könnyítés a polgárok számára, hogy a lakcímbjelentés a jegyzőnél is megtehető, a lakcímkártya kiállítása már a hivatal feladata, mivel itt áll rendelkezésre a megfelelő technikai feltételrendszer.

A szabálysértési ügyek magasabb szintre (járás) telepítése indokolt volt, mivel a kisebb falvakban viszonylag kevés ügyszám mellett nem alakulhatott ki egységes szakmai gyakorlat. A szabálysértési törvény alkalmazása egyébként is magas szintű kvalifikációt követel meg, a helyi viták jegyző általi eldöntése konfliktus forrása lehet.

A szociális és gyámügyi feladatok esetében számos esetben az osztott hatáskör mellett döntött a jogalkotó. A jegyzőnél maradtak azok a jogosítványok, melyek gyakorlása helyismeretet, egyéni mérlegelést igényel, míg a normatív alapon járó támogatások járási hatáskörbe kerültek.

Ugyanakkor 2015. március 1-től megszűnt a méltányossági ápolási díj és méltányossági közgyógyellátás, mint jegyzői feladat, és a jogalkotó bevezette a települési támogatás fogalmát, melynek alapján a képviselő-testület szabadon határozhatja meg a támogatás nevét, a támogatandók körét, az ellátás mértékét és formáját.

Vitatható az anyakönyvvezetéssel járó hatáskörök járáshoz való telepítésének gondolata, hiszen az elektronikus anyakönyvvezetés megjelenése még nem jelenti a papíralapú dokumentumok mellőzését, arról nem is szólva, hogy logisztikai problémát okozhat a járási anyakönyvvezető különböző helyszíneken azonos időpontban történő megjelenése.

A birtokvédelmi viták jegyzői hatáskörbe tartoznak, jöhetnek vannak szakmai érvek, amelyek a hatáskör járáshoz való telepítése mellett szólnak. Ilyen például a helyi érdekelttség, illetve a személyes viszonyok kizárásának szükségessége. A birtokvédelmi eljárások jegyzőnél való megtartása mellett érvként felhozható az eljárások gyors lefolytatásának lehetősége.

A fenti táblázat nem tartalmaz olyan államigazgatási feladatokat, amelyek továbbra is a jegyző kompetenciájába tartoznak. Így utalhatunk – a teljesség igénye nélkül – a környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlására, a közterületen álló fás szárú növények kivágásának, pótlásának engedélyezésére vagy akár a jövedéki törvény alapján gyakorolt egyéb jogkörökre.

¹⁰ A lakcímbjelentéssel kapcsolatos párhuzamos hatáskör abban az esetben okozhat problémát az ügyfélnek, ha a megjelölt ingatlan házszáma az ingatlan nyilvántartásban nincs feltüntetve. Ebben az esetben a járási hivatalnak meg kell keresnie a települési jegyzőt a házszám igazolása – adott esetben megállapítása – céljából.

2.2. A KORMÁNYABLAKOK RENDSZERE

A területi államigazgatás szervezeti és működési reformjának szerves része az egyablakos ügyintézési rendszer új modelljének a kialakítása, a kormányablakok rendszerének a kiépítése. Összhangban az Európai Bizottság által több alkalommal is megfogalmazott eEurope akciótervekkel, célkitűzés, hogy az alapvető közigazgatási szolgáltatások interaktívak és mindenki számára hozzáférhetőek legyenek.

A kormányablak intézménye 2011 januárjában került bevezetésre huszonkilenc helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban. A kormányablak-hálózat szervei azonos szakmai standardok szerint működnek, az ügyfeleknek tartalmukban és színvonalukban azonos szolgáltatást nyújtanak. Tájékoztatják az ügyfeleket, segítenek az ügyeket elindítani, s adott ügytípusban szolgáltatást is nyújtanak.

Az egységes, országos kormányablakrendszer kiépítése keretében közel háromszáz kormányablak kerül kialakításra elsősorban a már működő okmányirodák bázisán. A hálózat bővülésével párhuzamosan az intézhető ügyek száma is fokozatosan nő, s eléri majd a kétezer-ötszázat.

A 2014 februárjától átadott kormányablakok már a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatali szervezeti egységeiként működnek. Jelenleg a kormányablakokban összesen kettőszáznegyvenkét ügytípus intézhető. Az ügyek túlnyomó részében jelenleg még csak az ügyirat továbbítására kerül sor, míg más esetekben normál ügyintézés zajlik, illetve tájékoztatásra kerül sor. A kormányablakok emellett kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak.

A kormányablakok sokrétű feladatainak eredményes ellátásához magas színvonalú, egységes informatikai háttér kiépítése szükséges, amely lehetővé teszi a különböző szakterületek információs bázisainak az összekapcsolását.

Az informatikai, műszaki feltételek mellett hasonló fontosságú a humánpolitikai szempontok érvényesítése, a kormányablakok munkatársainak szakmai képzettsége. Az itt dolgozó munkatársaknak elvileg valamennyi hatósági ügyet tekintve eligazítást kell nyújtaniuk az ügykörökhöz kapcsolódó digitális háttér segítségével. A rendelkezésre álló ún. tudástár a standard ügyek és ügycsoportok meghatározását, az ügyintézés egyes lépéseit mutatja a jogszabályi háttér segítségével révén. A tudásbázis kialakítása, modellkísérletek révén jelenleg is zajlik.

2.3. ÁLLAMIGAZGATÁSI ÉS HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉS A JEGYZŐK SZEMSZÖGÉBŐL

Az új önkormányzati törvény¹¹ jelentős változásokat hozott a jegyzők státusza¹² és feladatai körében. Míg korábban a jegyzőt a testület nevezte ki határozatlan időre, lehetővé téve a szakmailag és emberileg is legalkalmasabb jelölt alkalmazását, addig az új törvény már a polgármester kezébe adta ezt a lehetőséget.

¹¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. (Mötv.) 81–84. §.

¹² A Mötv. 41. § (2) bek.-e a jegyzőt a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

A polgármester által történő kinevezés révén felértékelődött a lojalitás szempontja, amelynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – gyakran került sor a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére. Mindezek alapján megállapítható, hogy az új önkormányzati törvény a tényleges gyakorlatot emelte a szabályozás rangjára, leképezve ezzel az önkormányzatokon belül érvényesülő tényleges politikai és hatalmi viszonyokat. Különösen igaz ez a megállapítás a kisebb települések esetében, ahol rendszerint nemcsak a merítési bázis kisebb, de a személyes viszonyok befolyása is közvetlenebb.

A járási szint kiépítése és a jegyzőhöz tartozó hatósági feladatok egy részének elvonása tovább erősítette a változások dinamikáját. A jegyzők feladat- és hatásköreinek módosulása gyakran a bizonytalanság elsődleges forrása. A világosnak tűnő koncepció ellenére a hatáskörök vándorolnak, újabb és újabb váratlan helyzetet teremtve.

A jegyzők egy része – hiányolva a folyamatos szakmai egyeztetést – meglehetősen frusztrációval élte meg az átalakulást. A frusztráció oka volt – többek között –, hogy a járási hivatalok felállításakor a hivatali létszám csökkentése esetenként nem állt arányban az elvitt feladatokkal, s az átkerülő dolgozók magasabb illetményével. Vita tárgyát képezte a járáshoz kerülő jogosítványok köre is.

A kirívó példák között szerepel a sokak által emlegetett cirkuszi menaszéria, mint olyan járási hatáskör, amely esetében túlzott szakmai leterhelésről nem lehet beszélni. A helyzet sajátosságát jelzi, hogy az egyik jegyző szerint: „adunk át feladatokat a járásnak, de máshonnan többletfeladatok visszaszivárognak.” Példaként megemlíthető az a nemrég elfogadott kormányrendelet,¹³ amely a társasházak törvényességi felügyeletét a jegyző feladatává teszi.

A tervek szerint változik majd a kereskedelmi, vízügyi és az anyakönyvi igazgatás hatósága is, feltehetőleg ezek a jogkörök is átkerülnek a járáshoz. Az anyakönyvi igazgatás járáshoz való telepítését nem övezi osztatlan támogatás, mivel e körben olyan eseményről van szó, elsősorban a házasságkötések kapcsán, melynek erős a lokalitása. Így célszerűségi szempontok szólnak a jegyző anyakönyvvezéssel kapcsolatos hatáskörének megtartása mellett. Főként a kistételepülések jegyzői vélik úgy, hogy a járást rájuk erőltették, hiszen a faluban a „hivatal volt a szürkeállomány”, mindennel hozzájuk fordultak. „Az ügyfél ügyintézőt választ, nem hivatalt” – hangzott az érvelés. Különösen a szociális és gyámügyek, anyakönyvi ügyek, eljárások esetében fontos a személyes, közvetlen kapcsolat, mely feltétele az ügyféli igények teljesítésének. Egyes vélemények szerint „a járás személytelen, gyakran távoli”. A távolság pedig akadályoztatja a megalapozott döntéseket.

A szakmai és emberi bizonytalanságot jól jelzi, hogy erős az informális kapcsolatok szerepe, melynek keretében kicserélik a közös tapasztalatokat és megosztják ismereteiket a várható fejleményekről. „Egymást vezetjük az aknamezőn” – nyilatkozott az egyik kistételepülés jegyzője szemléletesen utalván a reakcióikra, s jelezvén egyben azt, hogy a létező hivatalos fórumok gyakran formálisan működnek. Így óhatatlanul felértékelődnek a háttérbeszélgetések, a spontán szerveződő alkalmi találkozók, az azonos

¹³ 155/2015. (VI. 25.) Korm. rend.

járásban dolgozó, hasonló adottságokkal rendelkező települések, hasonló problémákkal szembesülő szakembereinek konzultációi.

A bizonytalanság egy további forrása a jegyzők jövőbeli helyének, szerepének alakulása. Ha a kormány következetesen tovább halad az úton, s a megkezdett integráció nyomán a műszaki, informatikai és technikai feltételek kiépülésével párhuzamosan, a kormányablakok rendszerének bővítése révén újabb feladat- és hatáskörök kerülnek át a járási hivatalokhoz, akkor tovább gyengül a jegyzők státusza, egyben államigazgatási hatásköre.

Eleddig kevésbé vizsgált, de figyelmen kívül nem hagyható szempont, hogy az államigazgatási feladatok, illetve azok jelentős részének a járáshoz történő telepítése új helyzetet teremt a polgármesteri hivatalok jövőbeli sorsa szempontjából is. Különösen a nagyobb községek, városok, megyei jogú városok ma még differenciált hivatali szervezetének a belső rendje bomlik meg, nem is szólva a változások személyi és szakmai konzekvenciáiról. A kis hivatalok máról holnapra eltűnhetnek, míg a nagyobb településeken kvázi polgármesteri kabinetként a pályázat, vagy egyes speciális pénzügyek felelőssévé válnak. Az önkormányzati törvény ugyanis rögzítette, hogy a kétezer fő alatti kistépülések kötelesek közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozni. Ennek nyomán az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 528-cal, csaknem 30%-kal csökkent.

2.4. TERÜLETI INTEGRÁCIÓ: A KORMÁNYHIVATALOK FELÁLLÍTÁSA

A területi államigazgatás évtizedek óta fennálló dezintegrációjának, alacsony hatékonyságának és működési problémáinak felszámolása céljából 2011 januárjában a közigazgatási hivatalok és a különös hatáskörű dekoncentrált szervek integrációja nyomán létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok mint a területi közigazgatás általános hatáskörű szervei. A kormányhivatalok a területi államigazgatási szervek széles körét integrálták. Azon szervek felett, amelyek nem kerültek a kormányhivatal szervezeti rendszerébe a hivatal ellenőrzési és koordinációs jogkört gyakorolt.

A kormányhivatal 2015 áprilisáig a kormány megbízott vezetése alatt álló törzshivatalból, az ágazati szakigazgatási szervekből, valamint a járási hivatalból állt. A törzshivatalt a politikai megbízottként funkcionáló kormány megbízotton keresztül a miniszter, míg a szakigazgatási szerveket az ágazati hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv vezetője irányította. Ily módon a hivatal működésében elvált a szervei és szakmai irányítás. A törzshivatal területi koordinációs, hatósági-igazgatási, szervezési, törvényességi stb. jogköröket látott el, míg az államigazgatási feladatok körében általános jogorvoslati fórum volt, illetve elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt egyes ügyekben (kisajátítás).

2015 áprilisától az újabb szervezeti integráció nyomán a szakigazgatási szervek elvesztették önállóságukat és a vezetési, irányítási szintek csökkentése, illetve költségtakarékosság és hatékonyság fokozása céljából a kormányhivatalok belső szervezeti rendje gyökeresen átalakult. A kiadott miniszteri utasítás alapján minden kormányhivatal fősztályokra tagolódik, melyekbe integrálták az egyes szakigazgatási

szerveket, illetve azok feladatait. Ez egyben a szakhatósági rendszer megszűnését is jelentette. A szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott és a járási hivatalvezető lett.

Összességében gigahivatalok jöttek létre, amit a számok is jól illusztrálnak. A példátlan méretű és volumenű átszervezés szervezeti, személyi, pénzügyi és szakmai következményei jelenleg még kevésbé felmérhetők, a dilemmák sora azonban már kirajzolódik. Az biztos, hogy a térbeli pozíciók gyökeresen átalakultak. Az állam, az államigazgatás megerősítette helyét és befolyását területi szinten, hiszen a megyei önkormányzatok feladatai inkább szimbolikusak, mintsem érdemiek, nem is beszélve a megyei intézmények elvesztéséről. Helyi szinten megrendült a jegyzők szakmai függetlensége, s látványosan erősödött a laikus, s rendszerint pártpolitikus polgármester státusza, hatalma. A kis hivatalok integrálása a vélelmezett szakmaiság erősödése mellett, tovább növelte a távolságot a választók és az önkormányzatok között.

3. A KORMÁNYHIVATALI ÁTSZERVEZÉS SAJÁTÓSSÁGAI

A 2010-ben elindult folyamat alapvető változásokat hozott a magyar közigazgatásban. Nem vitás, a tendencia az erőteljes központosítás, a centralizáció, a szervezetek és feladatok integrációja. A rendszer szinte minden lényegi eleme mozgásban van központi, területi és helyi szinten egyaránt. Számos nyitott kérdés vár megválaszolásra.

A kormányhivatali modell fejlesztése részben további államigazgatási szervek és államigazgatási feladatok integrálását, részben pedig a belső struktúra és irányítási rendszer átalakítását jelenti. Mindez a tervek szerint a dereguláció mellett a vezető szintek számának és a vezetői létszámnak a csökkenését, s költségvetési megtakarításokat von maga után.

A szervezetek komplexitása egy bizonyos ponton túl már kontraproduktív, mivel a differenciált válaszokból, gyakorlatokból származó előnyöket meghaladják a strukturális és működési költségek. Finanszírozási szempontból vélhetően költségmegtakarítások érhetőek el, kérdés azonban, hogy ezek mennyiben haladják meg a rendszer átalakításával kapcsolatos átalakítási költségeket, nem is említve a szükségszerűen jelentkező társadalmi konfliktusok költségeit.

Az ügyfelek ügyintézési szokásai, utazási hajlandósága és lehetősége számos tényező által meghatározott: kor, iskolai végzettség, anyagi, jövedelmi háttér, munkahely, szokások stb. E tényezők alapján egyértelmű, hogy az iskolázottabb, jobb anyagi helyzetben lévő társadalmi rétegek tagjai azok, akik esetében a térbeli mobilitás nem jelent problémát. Más jellemzőkkel leírható társadalmi csoportok esetében pedig vélhetően igen. S akkor még nem is említettük az amúgy sem gyakori jogorvoslati kérelmek számának várható csökkenését.

Nem vitás, hogy a közigazgatás reformja vég nélküli folyamat, ahol az akciók-reakciók mintája mentén a probléma megoldása maga is problémává válik, amelyet természetesen újfent meg kell oldani.¹⁴ Azaz, az államigazgatás korábbi gondjaira (szétta-

¹⁴ Geert BOUCKAERT: „Public Sector Reform in Central and Eastern Europe” *Halduskultuur* 2009. 99.

goltság, párhuzamosság, alacsony hatékonyság) adott válasz (centralizáció, integráció, hierarchia) a valódi megoldás helyett újabb problémák kiindulópontjává válik.

A jegyzők, hivatali ügyintézők mint az állam képviselői napi munkájuk során közvetlen kapcsolatban állnak az ügyfelekkel, így ők azok, akik tapasztalattal rendelkeznek a változások következményeiről, érzékelik, hallják a lakosság véleményét. Sokak szerint az ügyfelek jelentős része nem is vette észre, hogy ügyét már nem a helyi hivatalban, hanem a járásközpontban intézik. Az átmenetet könnyítik a hivatali kirendeltiségek, a települési ügysegédek. Egyre népszerűbbek a kormányablakok, még annak ellenére is, hogy érdemi ügyintézést jelenleg még csak az ügyek kisebb százalékában képesek nyújtani.

Mindezen általános és adatokkal egyelőre nem kellően alátámasztható értékelések mellett azonban megállapítható néhány jellemző sajátossága az átalakításoknak.

a) Először is, az államigazgatási hatósági fórumrendszer megrendült. A kormányhivatal egységes szerv, amelynek részei a járási hivatalok, valamint ezidáig (2015. áprilisáig) a szakigazgatási szervek, jelenleg a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervek.¹⁵ A járási hivatal jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. Azokban az ügyekben, ahol a járási hivatal jár el elsőfokon, a fellebbezéseket a kormányhivatal (Ket. szerinti) fellebbezés elbírálására jogosult szerve bírálja el. Vagyis ugyanannak a szervnek egy másik szervezeti egysége!

Úgy történhet meg az, hogy önálló hatáskör címzettjei lehetnek az említett hivatali részlegek, hogy mindezt a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv.* (Ket.) a következő szillogizmusokkal rendezi. A 106. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv.” Ugyanezen § (2) bekezdése szerint: „szervnek minősül különösen – a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül – a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.” Szintaktikailag tehát szervnek minősül a szervezeti egysége is.

Csakhogy „az elsőfokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv” szabálya nyilvánvalóan a jogorvoslat függetlenségét hivatott biztosítani. De hogyan lehet független az azonos szervezeti vezetés alatt álló, szervezéstaniilag egyazon szervezet két belső szervezeti egysége? A kormány megbízott a kormányhivatal vezetője útján személyzeti jogosítványokat gyakorol, meghatározza a munkavégzés kereteit, befolyással van a szervezet kialakítására, minősíti a kormánytisztviselők (ügyintézők) munkáját, teljesítménykövetelményeket határoz meg, értékkel – és így tovább. Hihető-e így a függetlenség?

Igaz, a hatáskör címzettjét egyedi ügyben nem utasíthatják. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik.¹⁶ Eredetileg arra szolgált a szabályozás ilyen módja, hogy kivételesen adott szerv szervezeti egysége, sőt esetleg ügyintézője lehetett hatáskör önálló cím-

¹⁵ *A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. tv. 2. §-a* szerint a megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási hivatalokból áll.

¹⁶ *A 2010. évi CXXVI. tv. 2. § (2) bek.*

zettje. Csakhogy a fellebbezés elbírálását ilyenkor is jellemzően a szervezeten kívüli hatáskörgyakorlóhoz telepítették. Az efféle kivétel rendszerré tétele azonban nyilvánvalóan ellentétes az államigazgatási jogorvoslat rendeltetésével, a hozzá való jog biztosításának szellemével.

A teljes egyértelműség érdekében egyébként 2013-ban akként állapították meg a Ket. 107. § (2) bekezdését, hogy főszabályként a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a járási (fővárosi kerületi) hivatal, a kormányablak járt el.

A formális szabályozási szillogizmus tehát így néz ki: a fellebbezés elbírálója nem lehet ugyanazon szerv, de ugyanazon szerv szervezeti egysége szervnek minősül (pedig nem az), ezért mégis lehet a fellebbezés elbírálója ugyanazon szerv, sőt rendszeresen az lesz.

b) A szakhatósági rendszer eltüntetése. A kormányhivatali rendszer működési körében „fölbaltáta” a szakhatósági struktúrát. Az alapügyben eljáró államigazgatási szerv más hatóság közreműködését így nem önálló eljárásban, hanem véleményezőként veszi igénybe. Azért lehetséges és szükségszerű ez így, mert a két szervezeti egység egy szervezet része. Ilyen módon azonban az ügyfél számára az önálló jogorvoslati lehetőség is megszűnik. További következmény a társadalmi szervek önálló fellépése lehetőségének csökkenése.

Talán gyorsabb lesz így az eljárás, azonban biztos, hogy a jogszerűség és a jogvédelmi garanciák nem erősödtek ezáltal. Különösen erőteljes a kontrahatás a környezetvédelmi igazgatás területein. A saját jogon integrált eljárások, amelyek kiépülése az utóbbi évtizedek jelentős vívmánya volt, összefüggésben az európai uniós követelményekkel, most jelentősen szűkültek. Az ezen eszközök által érvényesített szempontok ereje gyengült.

c) A jelentős egyedi döntések a folyamattal összefüggésben fölcúsztak központi szintre. A végrehajtás kormányhivatali szinten való gyorsaságát szabályozott „nagyvonalúság” egészíti ki. Az anyagi jogi szabályok kiszolgáltatására a szervezeti rendszer teljes akadálymentesítéssel lett fölkészítve.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházással nyilvánítással fejlesztések engedélyezési eljárásait törvényi szinten egyedileg szabályozzák. Az efféle egyszerűsítés az összevont és részeiben önállótanított kormányhivatalok nélkül nem lenne megvalósítható.

Egyes kiemelt építési feladatokat kiemelt állami beruházásoknak minősítenek törvénnyel bár, de tulajdonképpen egyedi döntéssel. Csak jellemző példaként említve ilyen a Városliget, a Normafa, a vizes világbajnokság helyszínei tárgyában alkotott jogszabályok sora. Az általánosan kötelező építési szabályozási aktusok ekkor felfüggesztésre kerülnek. A törvény a hatósági hatáskörök gyakorlásába is beavatkozik. Így például a Városliget átalakításáról szóló törvény szerint az építető számára a jogszabályi előírások szerint más jogalanyoktól szükséges tulajdonosi hozzájárulás beszerzése nem szükséges.¹⁷ Az ingatlanügyi hatóság jogerős használatbavételi engedély vagy a használatbavétel tudomásulvételét igazoló hatósági bizonyítvány

¹⁷ A Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. tv. 3. § (5) bek.

(!) alapján a Városligeti fejlesztésről szóló törvény alapján jegyzi be a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba. Vagyis a kormányhivatal földhivatali szakigazgatási szerve a szokásos határidők keretei között lefolytatott eljárás helyett csupán technikai feladatot végez. A kérdés óhatatlanul fölmerül: vajon egy bonyolult ingatlantulajdoni ügyben miért egyszerűbb és rövidebb az eljárás? Ha pedig a jogszerűség miatt nem kellene aggódnunk, akkor egy családi ház esetében ugyanez miért is igényel jóval több időt és követel akkurátusabb eljárást?

Az akadémikusok hatáskörrel rendelkező hivatalok kiiktatásának legjobb magyarázatát az építési szabályzatok kiemelt esetekben való áthúzása szolgáltatja. Így jellemző példaként: a Városligetet a törvény kiveszi Zugló Önkormányzata hatásköréből. Egyúttal a tartalmi keretek is meghatározásra kerülnek. A hivatkozott törvény 7. § (8) bekezdése szerint a Városliget építési szabályzata készítése és jóváhagyása során nem kell alkalmazni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendeletben meghatározott, zöldterületre (!) vonatkozó előírásokat. Mivel a zöldhatóságok a kormányhivatali modell következtében önálló hatáskörrel nem rendelkeznek, az általuk hozott döntést nem támadhatják meg önállóan a természet- vagy városvédő civilszervezetek.

Látható tehát, hogy kormányhivatalok mamutszervezete szolgálja az anyagi szabályozás által elérni kívánt célokat, amennyiben azok elé semmiféle jogalkalmazási akadályt nem állít. A jogalkotói akarat így módon maradéktalanul megvalósult.

d) A méretgazdaságosság szempontjának elvetése. Az üzemméret kérdését nem lehet elszakítani az ellátandó feladat és a kiszolgálandó ügyfélkör sajátosságaitól. Minden olyan közfeladat esetén, melynek tervezése, végrehajtása, ellenőrzése során az igénybe vevő állampolgár személyisége, körülményei, képességei, motivációja kulcsszerepet játszanak (szociális, oktatási, gyermekvédelmi szolgáltatások), valamint azokban az ügyekben, ahol a helyi közösség kulturális értékhozó vagy információbirtokos (földdel kapcsolatos ügyek, településüzemeltetés), kimondottan hatékonyságot rontó lépés a célszerű üzemméretre való hivatkozással a feladatokat magasabb szintre telepíteni.

e) A koncentráción belül is lezajlott egy drasztikus központosítás. Az államigazgatási koncentráció ugyanis az önkormányzati decentralizációhoz képest jelent hatáskör-átrendezést. Itt ez megtörtént, de egyúttal a területi államigazgatásnak különösen a forrásallokációs szerepei még azon belül is, szintek között központosításra kerültek. Különösen figyelemre méltó ez a fejlesztési pénzeket tekintve.

A korábbi területi szervek közül azok, amelyeknek forráselosztási szerepük is volt központosításra kerültek, legalábbis ilyen feladataikat illetően. A területfejlesztési tanácsokat megszüntették. A szervezési feladataikat ellátó ügynökségek tevékenysége kiüritésre került. A munkaügyi szakigazgatás, amely korábban központokat és munkaügyi tanácsokat fogott át, csak részben került beolvasztásra foglalkoztatási osztályokként a járási hivatalokba és főosztályokként a kormányhivatal vezetői alárendeltségű szakigazgatási szervei közé.

Az önkormányzati fejlesztési erőforrások allokációja teljesen centralizált lett, de azon belül koncentrált, tehát a területi államigazgatási szervek szerepe e téren minimális. Nemcsak a centralizáltság, hanem a koncentráltág példajaként említhető a főváros

projektjeinek támogatási mechanizmusa. Mint a főváros fejlesztéseinek támogatásáról szóló kormányhatározat¹⁸ mutatja, olyan beruházások kérdésében is a kormány dönt a források biztosítása mellett, mint a Margitsziget fejlesztése vagy a budapesti városháza (!) épületének korszerűsítése. 2013-ra a kormányzati szektor bruttó állóeszköz-felhalmozásából, azaz a nagyobb volumenű fejlesztésekből a központi kormányzat részesedése arányát tekintve csaknem duplájára nőtt (61%) 2010-hez képest (34%).¹⁹

f) Átszervezési viszonyok és hatások rendkívülisége. A hivatali átalakításokat „stáriális” viszonyokat generálva végezték el. A kormányhivatalok kialakítása 2011-ben, a járásoké 2013 elején vette kezdetét. A működéshez szükséges vagyont utóbbiak az önkormányzatoktól törvény erejénél fogva vették használatba, illetve kapták meg.

A területi államigazgatás átszervezése a személyi állomány nagyarányú lecserélésével járt együtt. Az általunk vizsgált városban a polgármesteri hivatal létszáma százról alig több mint hatvanra zuhant. Csaknem mindenki új pozícióba került az átszervezés hatására, ha a közigazgatásban maradt, és ekkor már új munkakörülményeket és alkalmazási feltételeket kellett elfogadnia.

A kormányhivatalok mamutszervezetek. Létszámuk²⁰ 860–4 700 között van, beleértve a szervezeti egységeiket alkotó járási hivatalokat is. Utóbbiak létszámkerete 30–440 közötti. E nagyszervezetek belső viszonyaivá válnak olyan kapcsolatok, amik pedig a szervi környezet szokásos alkotói.

Példa legyen erre a sajtó tájékoztatásával kapcsolatos eljárás a kormányhivatalok működéséről szóló utasítás 30. §-a alapján. Eszerint az országos és a kiemelt jelentőségű ügyekben a sajtó tájékoztatását a kormányhivatal a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárságával egyeztetve végzi. A sajtó tájékoztatásával kapcsolatos eljárás részletes szabályait külön normatív utasítás határozza meg.

Vagyis az önálló hatáskört gyakorló szakigazgatási szervek tájékoztatási szabadsága még csak nem is a kormányhivataltól, hanem a központi kormányzati szinttől függ. Illetve a mamutszerv jogosítványai is meglehetősen korlátozottak. Nem is beszélve arról, hogy gyakorlásuk a közvélemény számára teljességgel ellenőrizhetetlen. Mindennek praktikus következménye a nyilatkozattilalom, amit ráadásul igen tágan értelmeznek. Azaz minden külső megnyilvánuláshoz engedély kell, amit szerven belül és szerven kívül jellemzően nem adnak meg. Nem esetről vagy gyakorlatról, hanem belső szabályzatokkal korlátozott rendszerről van szó.

Még abszurdabb helyzet állt elő az oktatásigazgatásban. Ezt az ágazatot önállóan koncentrálták,²¹ azaz kivonták a decentralizáció önkormányzati hatóköréből és egyetlen, országosan százharmincezer főt alkalmazó hivatallá alakították. Ily módon olyan intézmények kerültek a belső szervi szabályozás közvélemény vagy intézményi jogviszonnyal érintettek által át nem látható és demokratikusan nem befolyásolható

¹⁸ A fővárosi projektek támogathatóságáról a 2014–2020-as európai uniós programozási időszakban szóló 1199/2015. (III. 31.) Korm. hat.

¹⁹ BÁGER Gusztáv: „Beruházási hullámvölgy és élénkülés a magyar gazdaságban” *Pénzügyi Szemle* 2015/2. 155–177, 174. KSH-adatok alapján.

²⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás szerint (kerekítve).

²¹ Lásd ennek hatásaira Pénzes Ferenc írását a www.kozjavak.hu/uzenet-mai-iskolainkba blogon.

körébe, mint amilyenek az alap- és középfokú iskolák. Így egy igazgató a helyi közösségek előtt önálló megnyilvánulásra saját jogon való felhatalmazottságát elvesztette.

Rendszerszerű példaként saját empirikus kutatásunkat említhetjük, ahol a járási hivatalvezetők hivatásos kérdezőbiztosok számára, szociológiai adatfelvétel céljával végezni szándékozott felmérés lefolytatására nem állhattak rendelkezésre.²² Mindezt korántsem szubjektív okok miatt, és ezt azért érdemes kiemelni, mert a modern szakszerű, nem pejoratívan értelmezett bürokrácia hivatalos működését tekintve aligha bujdoskolhat el a nyilvánosság kontrollja elől. Ha így tesz, tevékenységének legitimitása sok tekintetben kérdésessé válik.

A polgári demokratikus követelményeknek ez a központilag meghatározott magartatáselvárás és alkalmazott gyakorlat aligha felelhet meg. Súlyosbítja a megállapítást, hogy a normatív szabályozásból, melynek jelentős része belső szabályzat, mindez pontosan levezethető. A weberi szabályszerűségnek pedig a törvényességre kell alapulnia. Az itt tárgyalt törvényeknek és szabályzatoknak a szakszerű professzionális bürokrácia és hivatali szervezet ideáltípusának alapot adó legalitáshoz alighanem igen kevés közülük van.

MELLÉKLETEK

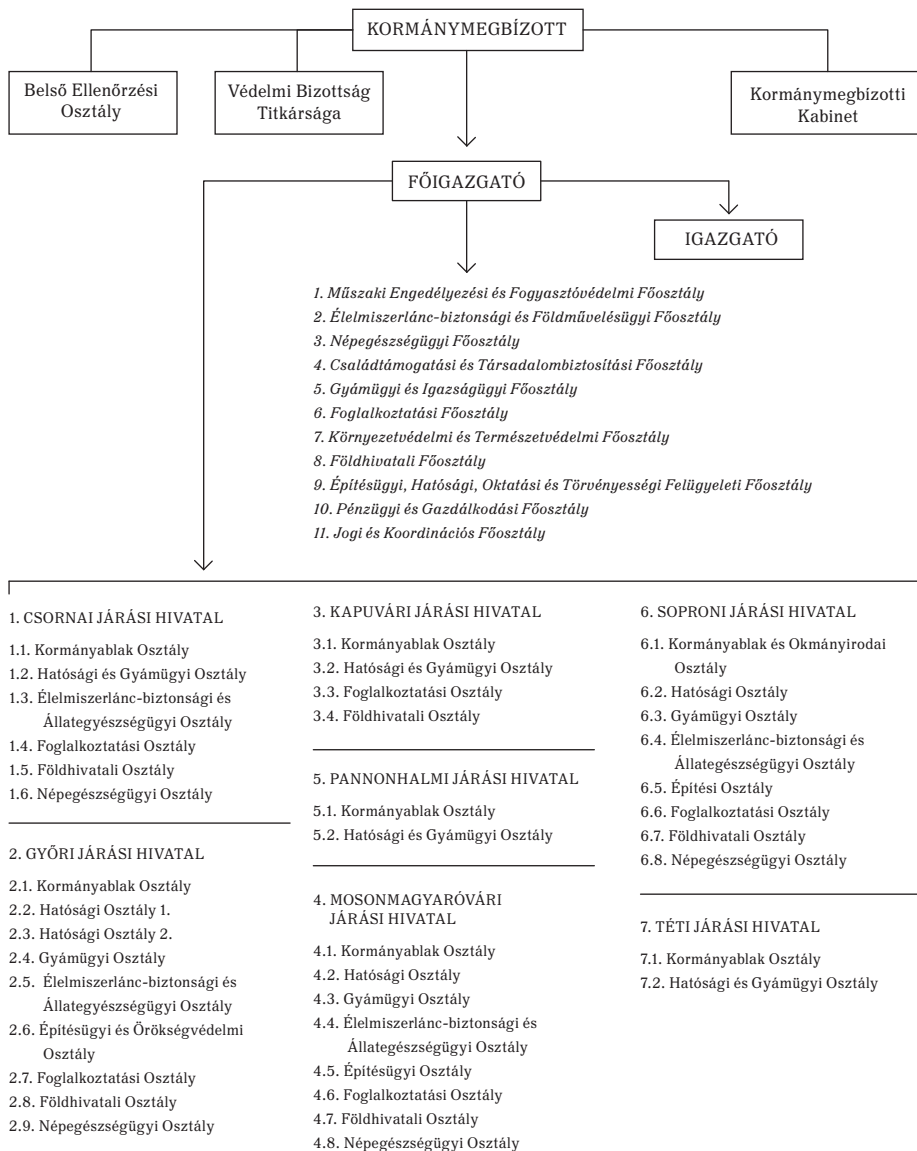
1. melléklet. A kormányhivatalok létszámkerete (járási hivatalaikkal együtt)

<i>Kormányhivatal</i>	<i>Létszámkeret (fő)</i>
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	1 834
Baranya Megyei Kormányhivatal	1 887
Békés Megyei Kormányhivatal	1 407
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	2 545
Budapest Fővárosi Kormányhivatal	4 692
Csongrád Megyei Kormányhivatal	1 560
Fejér Megyei Kormányhivatal	1 511
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	1 538
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1 857
Heves Megyei Kormányhivatal	1 208
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	1 452
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1 028
Nógrád Megyei Kormányhivatal	864
Pest Megyei Kormányhivatal	2 900
Somogy Megyei Kormányhivatal	1 280
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	1 925
Tolna Megyei Kormányhivatal	925
Vas Megyei Kormányhivatal	1 105
Veszprém Megyei Kormányhivatal	1 379
Zala Megyei Kormányhivatal	1 094

Forrás: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás melléklete

²² Lásd részletes elemzésre, beleértve a módszertani nehézségeket, a következőt: HORVÁTH M. Tamás: „Megszabva. Városi kormányzás másutt és itthon” *Tér és Társadalom* 2015/2. 43–66.

2. melléklet. Kormányhivatal (Győr-Sopron-Moson megye) szervezeti felépítése a miniszteri utasítás szerint



MODELLVÁLTÁS A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

A magyar önkormányzati rendszer új korszakba lépett. Szinte okafogyottá vált foglalkozni a régivel, a változás iránya pedig egyértelmű. Jelen tanulmány elsősorban az alapvető jogszabályi változásokra épít, de azoknak kevésbé a közjogi részleteire, inkább a közpolitikai következményeire koncentrál. A területi kormányzási rendszer modellje átalakításának hatása csak hosszabb távon lesz mérhető, de a szabályozásban lefektetett irányok alapján ma is nagy valószínűséggel prognosztizálhatóak a következmények. A reform az önkormányzati rendszert teljesen új közjogi és politikai kontextusba helyezte. A 2010-ben hatalomra került kormányzat „sarkalatos” változásokat hajtott végre szinte a teljes magyar közjogi berendezkedésben. E változások közül az önkormányzati rendszer esetében a változások mértéke joggal illethető a modellváltás kifejezéssel. Nem pusztán az önkormányzatokról szóló korábbi törvény egyes rendelkezéseinek, intézményeinek a korrekciójára került sor, hanem a „szellemisége” tűnt el. Egy fontos demokratikus közjogi intézmény, a helyi önkormányzati rendszer, illetve a kormányzás területi szintje alapjaiban változott meg. Tanulmányomban nem tudok kizárólag a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás értékelésére szorítkozni, mert a folyamat lényege éppen az, hogy a területi kormányzási rendszerben az önkormányzatok rovására a területi államigazgatás erősödött meg. A modellváltás nem csak, sőt nem is elsősorban a sarkalatos törvények (Alaptörvény, önkormányzati törvény) következménye. Már ezek elfogadását megelőzően majd követően alacsonyabb rangú jogalkotással, intézkedésekkel, intézményépítéssel, puhább kormányzási eszközök alkalmazásával formálódott a területi kormányzás új rendszere olyanná, amire talán még a törvényhozó sem gondolt 2011-ben. Fontos előzetesen megjegyezni azt is, hogy a magyarországi centralizáció nem elszigetelt jelenség. Kétségtelenül, a 2008 utáni időszakban sok ország próbálkozott centralizációs intézkedésekkel kezelni a válságot,¹ tanulmányomban arra törekszem, hogy rámutassak, a magyar centralizáció messze túllépte a válságkezelő korrekciók határait.

¹ CEMR: *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Orisis* (Brussels 2013). Lásd ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf.

1. A MODELLVÁLTÁSHOZ VEZETŐ ÚT

A 2010-es választási kampányban elhangzottak alapján még nem lehetett arra számítani, hogy modellértékű változások következnek, abban azonban közmegegyezés volt, hogy reformokra szükség lesz. Az önkormányzatok 1990-ben, nagy viták során, de végül konszenzussal kialakított modelljéről szakmai és politikai körökben egyaránt viszonylag homogén vélemény alakult ki. Még évtizedekkel később is egyetértés volt abban, hogy a modell messzemenően megfelelt az önkormányzás európai standardjának, jól szolgálta a rendszerváltás idején különösen fontos legitimációs szükségletet.^{2,3} A működési tapasztalatok alapján viszonylag rövid idő alatt azonban, abban is konszenzus alakult ki, hogy a kistelepülésekre szétaprózott szervezeti struktúra és a középszint hiánya negatív hatással van a helyi szolgáltatások minőségére és költségeire. Általában abban is egyetértettek, hogy az önkormányzati rendszer feladatainak volumenéhez képest alulfinanszírozott.^{4,5}

Jelentős és lényegében terméketlen viták tárgya volt évtizedeken keresztül ugyanakkor az, hogy milyen irányban és módszerekkel kellene az alapvetően strukturális problémákat megoldani. Míg szakmai körökben egyáltalán nem minősült szentségsértésnek a kötelező társulás bevezetése, bár a községyesítést a technokraták sem „merték” szorgalmazni, addig az önkormányzati és pártpolitikusok demokratikus politikai értéknek tekintették a választópolgárok korlátlan jogát az önkormányzáshoz, ezért nem álltak elő nyilvánvalóan népszerűtlen konszolidációs ötletekkel. Az egymást követő kormányok a strukturális beavatkozás alternatívájaként kínálkozó differenciált hatáskör telepítését is alig vetették be, a társulások ösztönzése pedig nem produkált igazán meggyőző eredményeket. A középszint kérdésében még kevésbé sikerült áttörést elérni, sajátos módon nem is a szokásos centrum és periféria, a helyi társdalom vagy önkormányzati elit és a központi kormányzat,^{6,7} hanem a pártok közötti, illetve pártokon belüli törésvonalak bizonyultak a fő akadálnak. A különböző megoldások, mint a kistérségi társulások bevezetése 2004-ben, vagy az 1996 óta folyamatosan formálódó területfejlesztési intézményrendszer nem tudták pótolni az általános felhatalmazású és politikai legitimációjú középszintű kormányzat hiányát.

A kapacitási és finanszírozási gondokkal küszködő önkormányzatok mégis több-kevesbé képesek voltak a helyi szolgáltatási és gazdaságfejlesztési feladatokat ellátni, gyakran innovatív megoldásokat kreálni, vagy legalábbis „túlélni”. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás az önkormányzati rendszer számára is jelentős kihívást jelentett. A támogatások jelentős részét az önkormányzatoknak „kellett” felszív-

² KÁKAI László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: Születésnap, vagy halotti tor?* (Pécs: Publikon 2010).

³ VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai* (Budapest: MKI – MTA PTI – MTA RKK 2000).

⁴ VIGVÁRI András (szerk.): *Vissza az alapokhoz* (Budapest: Új Mandátum 2006).

⁵ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: „A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012” *Közgazdasági Szemle* 2014/2. 121–147.

⁶ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában* (Budapest: Belügyminisztérium IDEA Program 2005).

⁷ Harald BALDERSHEIM – Lawrence E. ROSE (szerk.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders* (Houndmills: Palgrave Macmillan 2010).

ni annak ellenére, hogy nagy részük nem rendelkezett sem elegendő saját forrással, sem adminisztratív kapacitással a fenntartható fejlesztési programok megtervezésére és végrehajtására. A 2008-as gazdasági válság tovább növelte a korábbi évtizedekben felhalmozódott működtetési problémák és a fejlesztési kényszer miatt felhalmozódó hiányt, és felgyorsította, elsősorban a nagyobb önkormányzatok esetében, az eladósodás folyamatát.

Összességében, a területi kormányzás 1990-es képlete már a 2010-es fordulat előtt jelentősen változott. Az önkormányzatok mint „konfliktus konténerek”⁸ már messze nem a helyi sikertörténetek főszereplői voltak, a szolgáltatásokért viselt felelősség és a pénzügyi feltételek közötti szakadék mélyült, de közjogi önállóságuk, politikai helyi értékük települési szinten a decentralizált modell garanciájaként továbbra is érvényesült. A középszint azonban már elveszett az önkormányzás szempontjából, a közvetlenül választott testületek helyett ágazati dekoncentrált hivatalok és fejlesztési szervezetek vették át a „kormányzási” hatalmat a gyakorlatilag mindegyik kormányzatot jellemző centralizáló törekvések nyomán.^{9,10}

2. A „SARKALATOS” MODELLVÁLTÁS ELŐSZOBÁJÁBAN

A 2010-es kormányváltás utáni első, nem különösebben látványos intézkedések már a gyökeres fordulat részének tekinthetők. Kétségtelenül, *ex lex* állapot állt fenn az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megoldatlanságával, ami magyarázatként szolgálhatott arra, hogy a közigazgatási hivatalokat illetően változást hajtson végre a kormány. A régiókkal való évtizedes kísérletezésnek véget vetve, visszaterelte a megyei léptékbe az államigazgatást. A közigazgatási hivatali elnevezés kormányhivatalra cserélése már nem csupán a földrajzi lépték, hanem a hatalmi modell kérdésében is üzenetértékű volt. Az ágazati minisztériumoknak alárendelt dekoncentrált szervek integrálása a kormányhivatalba ugyanis nem egyszerűen az ágazati koordináció évtizedek óta megoldatlan problémájára adott választ, hanem az állami hatalomkoncentráció kezdete is volt. A dekoncentrált államigazgatás és az önkormányzatok „fölé” kinevezett kormány megbízottak egyértelműen politikai szerepet kaptak, felhagyva az államigazgatás politikamentes, semleges karakterével, s egyben „*einstandolva*” az önkormányzati szektorral szemben a középszintet már nyíltan, közjogi, politikai értelemben is.

A központi kormány másik beavatkozását az önkormányzati finanszírozási helyzet tette „szükségessé”. Az eladósodás ugyan nem volt jellemző általában és veszélyes mértékben az önkormányzatok körében, mint arra a későbbiekben visszatérünk, de a kormányzati koreográfia szerint a megyei önkormányzatok kiegészítése elkerülhetetlennek látszott, miután általuk fenntartott rendkívül fontos intézmények körében lépett fel likviditási zavar. A megyei önkormányzatok oktatási, egészségügyi, szociális, kulturá-

⁸ ÁGH Attila: „Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a »konfliktus-konténerek« felszámolása” in VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről* (Budapest: Belügyminisztérium IDEA Program 2005) 15–20.

⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „A megyei önkormányzatok tízéves tevékenységének mérlege” in uő. (szerk.): *Európába megy a megye* (Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat 2002) 24–65.

¹⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A politika új színtere a régió* (Budapest: Századvég 2009).

lis intézményeinek állami fenntartásba vétele látszólag válságkezelő koreográfia szerint történt, mégsem csupán átmeneti megoldásnak bizonyult. A miniszterelnök és a megyei közgyűlési elnökök közötti megállapodás igazi „deal” volt. A megyék lemondtak a hatalmukról az adósság és a felelősség elengedése, illetve az uniós forrásokból mintegy 10%-nyi forrás elosztása feletti rendelkezési jog ígérete fejében. A területfejlesztési törvény módosításával bekövetkezett jogi értelemben is a régiók teljes felszámolása, feloszlata a regionális fejlesztési tanácsokat, felruházva a megyei önkormányzatokat fejlesztési, pontosabban forráselosztási funkciókkal.

Ezek a lépések a korábbi területi kormányzati rendszer lényegét érintették, anélkül hogy a közjogi modell keretei változtak volna. A közigazgatási hivatalok, ha úgy tetszik a központi kormányzat pozíciója az önkormányzatokkal szemben nemcsak az ellenőrzési-felügyeleti jogosítványokat tekintve erősödött, hanem megindult a két szektor közötti feladatátrendeződés is. Ebből az is következik, hogy nem voltak a sarkalatos törvényekben garanciák arra, hogy az önkormányzás „lényege” ne sérüljön, másként fogalmazva a sarkalatos közjogi szabályok formális megtartása ellenére bekövetkezhet a „lényeg” csorbítása. Erre a következtetésre nem csupán a 2010-ben bekövetkezett változások alapján lehet jutni. A korábbi két évtized fejleményei ugyancsak bizonyítékkal szolgálnak arra, hogy az önkormányzatokat a közjogi keretszabályok nem védték meg a pozícióvesztéstől, a kormányzati rendszert pedig nem tartották vissza a „lopakodó” centralizációtól.

3. AZ ÚJ TERÜLETI KORMÁNYZÁSI MODELL MEGALAPOZÁSA A VÁLASZTÁSI RENDSZERBEN

Kronológiailag némileg előreszaladva, de logikailag indokoltan az *országos és helyi választási, illetve a parlamenti és helyi képviseleti rendszer módosítását kell először említeni*. A 2011-ben elfogadott országgyűlési választási törvényben a megyei listák megszüntetése a központi és területi hatalmi viszonyrendszer alapvető változását idézte elő. A megyei lista kiiktatásával a pártok a jövőben nem kényszerülnek megyei kampányra, megyei programkészítésre, megyei pártapparátusokra, a pártpolitikusok megyei léptékű lobbizásra, a megye pártpolitikai értelemben felszámolódott. Ugyancsak a területi érdekek érvényesítési pozícióját érinti a képviselői és polgármesteri tisztség összeférhetetlenségének kimondása az országgyűlésről 2012-ben elfogadott törvényben. Első ránézésre is súlyosabb következményekkel jár az, hogy 2014 ősztől a polgármesterek kiszorultak a parlamentből. Kétségtelen, hogy a kettős mandátum nem váltotta be a bevezetésekor, 1994-ben hozzá fűzött reményeket,^{11 12 13} de az

¹¹ VÁRNAGY Réka: „Az országgyűlési képviselők helyi beágyazottsága” in ILONSKAI Gabriella (szerk.): *Amatőr és hivatásos politikusok. Képviselők Magyarországon II.* (Budapest: Új Mandátum 2008) 43–67.

¹² VÁRNAGY Réka: *Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben* [PhD-értekezés] (Budapest: Corvinus Egyetem Politikatudományi Tanszék 2012), phd.lib.unicorvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf.

¹³ ZONGOR Gábor: „Parlamenter polgármesterek” *Önkormányzat* 2006/10. 9–13.

új szabályozás mindenképpen az önkormányzati szektor vesztesége a „nemzeti” vagy „párt”-érdekek érvényesítési esélyeivel szemben.

A 2010-ben elfogadott önkormányzati választási törvény látszólag inkább technikai jellegű módosításai nyomán jelentősen megváltozott a területi szintű érdekképviselet, ha úgy tetszik demokrácia modellje. A változások célja a jelöltállítás szigorítása (küszöb bevezetése, listaállításához szükséges ajánlások számának növelése) és a parlamenti képviselőhöz hasonlóan, a testületek létszámának csökkentése. A képviselők száma a településeken mintegy 30%-kal, a fővárosban és a megyékben 50%-kal csökkent, a már a 2010-es önkormányzati választásokon is érvényes új szabályok szerint. Ez a sietős lépés már önmagában mutatja az önkormányzatok politikai értékének nemcsak mennyiségileg megfogható devalválódását (ami folytatódott a képviselői és a polgármesteri tiszteletdíjak csökkentésével), hanem a helyi társadalom és helyi politika érintkezési felületének csökkenését is, aminek következményei a helyi politikában, a bizalom, a választókkal való kapcsolatrendszer területén érzékelhetőek lesznek. A választási rendszerben csökkent az arányosító elemek szerepe, tovább romlott a kisebb szervezetek választási esélye. A két megyei választókerület, illetve lista egyesítésének negatív következményeit már a 2010-es választási eredmények visszatükrözik: lényegesen kevesebb társadalmi szervezet volt képes listát állítani, illetve mandátumot szerezni (1. táblázat), s a mandátum kiosztás új szabályai is tovább erősítették a nagypártok fölényét, a pártok egyeduralkodóvá váltak középszinten, az új rendszer a megyéket közelebb vitte a központi és eltávolította a helyi szinttől.¹⁴ Az igazsághoz tartozik, hogy a korábbi két, mesterségesen kreált választókerület sem volt szerencsés megoldás. De nem annak köszönhetően voltak legitimációs vákuumhelyzetben a megyei önkormányzatok. A szegényes funkciók, eszköztelenség, a területi érdekképviseleti szerep elvitatása sokkal inkább oka volt annak, hogy a megyei önkormányzatok nem tudtak a településekkel élő szövetségre lépni, és politikai befolyást szerezni.

1. táblázat: Megyei közgyűlések és a fővárosi közgyűlések összetétele, mandátumszám

	1998	2002	2006	2010	2014
Megválasztott nem pártjelöltek száma (egyesület, civil szerv.)	106	72	37	8	4
Megválasztott pártjelöltek száma	795	829	864	416	414
Összes mandátum	901	901	901	424	418

Forrás: www.valasztas.hu, saját szerkesztés

4. AZ ALAPTÖRVÉNY AZ ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

Az önkormányzati modellváltás következő „sarkalatos” jogalkotási szakasza az *Alaptörvény*, amit sajátos módon, rangja ellenére, nem lehet a legfontosabb jogalkotási lépésnek tekinteni az önkormányzatok szempontjából. Akár úgy is lehet fogalmazni, hogy az *Alaptörvény* nem túl terjedelmes önkormányzati fejezete (rövidebb a

¹⁴ Dobos Gábor: „Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra” *Politikatudományi Szemle* 2011/4. 61–83.

közpénzügyekről szóló fejezetnél) nem sok mindent döntött el, „több szabálya is ismerősként köszön vissza”.¹⁵ Ha szemügyre vesszük közelebről a fejezet rendelkezéseit, akkor megállapítható, hogy az *Alaptörvény* megalapozta a későbbiekben kiteljesedő centralizációs folyamatot, s az alkotmányos védelem szintjének csökkentésével az önkormányzati rendszer a mindenkori törvényhozás politikai értékrendjének, érdekeinek prédájává vált.

Az *Alaptörvény* területi beosztásról szóló cikke megszilárdítja a megyéket mint földrajzi kereteket, ebből az is következik, hogy a területi beosztás alkotmányos védelemben részesül. Ugyanakkor abban mozgásteret hagy a későbbi jogalkotás számára, hogy az önkormányzati rendszer milyen területi léptékekben épül ki. Nem említi az *Alaptörvény* a járásokat, holott a járási keretek között azóta szisztematikusan kiépített államigazgatási szervezeti rendszer működik, sőt, az önkormányzati rendszerbe is belopakodott a járás azzal, hogy a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.* (Mötv.) ismeri a járásszékhely város kategóriát. Összességében az *Alaptörvény* a területi keretek kijelölésében az önkormányzati rendszer számára a korábbihoz képest kisebb védelmet nyújt.

Az egyes szerzők eltérő módon értékelik az önkormányzashoz való jog, az önkormányzati jogalanyiség alaptörvényi szabályozását, pontosabban nem szabályozását,^{16 17 18} megjegyezve, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései az önkormányzati autonómia szűkítését lényegében legitimálták. Az új szöveg nem tartalmazza a helyi közösség jogát az önkormányzashoz, de ennek inkább szimbolikus jelentősége van (véltetően ezért is illette kritikával a jogi megoldást a Velencei Bizottság is). Konzekvens az *Alaptörvény* megfogalmazása az új államfelfogás tükrében, mely szerint az önkormányzat elsősorban nem az állampolgári részvétel és képviselő fóruma, hanem a közfeladatok megvalósítója az egységes állam végrehajtó hatalmi ágának részeként. Az önkormányzatisághoz közelítő közjogi iskolák az önkormányzatokat többnyire az általános állami tradíciók, a különböző demokráciamodellek mentén vagy a végrehajtó hatalom megkülönböztetett jogállású, közösségi gyökerű, alkotmányos jelentőségű intézményi szereplőjeként kezelik, vagy többnyire angolszász megközelítésben, a helyi állami feladatokat megszervező „ágensként”, „helyi államként”.^{19 20 21} A két fő logika nyilvánvalóan más mozgásteret enged a törvényhozónak abban, hogy a helyi demokrácia vagy a helyi közigazgatás pozícióit hogyan formálja. A helyi állam logikája természetszerűen vezet oda, hogy a választópolgár joga az önkormányzashoz is másodlagos. Ez a politikai értékrend jelentősen

¹⁵ TILK Péter: „A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 21.

¹⁶ Lásd TILK (15. l.) 21–29.

¹⁷ BALÁZS István: „A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/10. 37–41.

¹⁸ PATYI András: „Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól” in DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (Győr: Universitas – Győr Nonprofit Kft. 2013) 379–395.

¹⁹ ALAN NORTON: *International Handbook of Local and Regional Government* (Aldershot: Edward Elgar 1994).

²⁰ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2001).

²¹ JOHN LOUGHLIN – FRANK HENDRIKS – ANDRES LIDSTRÖM (szerk.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford: Oxford University Press 2011).

különbözik a korábbi hazai alkotmányos, illetve politikai gondolkodástól, bár megismételjük, a korábbi alkotmány sem tudta megakadályozni az önkormányzatok tényleges pozícióvesztését 1990 és 2010 között, és az Alkotmánybíróság már egy 2009-ben hozott határozatában [55/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 453–463.] is kimondta, hogy az önkormányzatok a közigazgatás részei, döntéseiket egy parlamenti bizottság is vizsgálhatja.

Az *Alaptörvény* további rendelkezései is jelzik, hogy egyértelmű szakítás történt a korábbi „természetjogias”, vagy politikai megközelítésű önkormányzati felfogással. Szakértők kifogásolják,^{22 23} hogy nem használja az alkotmányozó az önkormányzati alapjogok fogalmát. Ezzel kapcsolatban korábban is eltérő álláspontok fogalmazódtak meg, és az Alkotmánybíróság 2014-ben rögzítette is, hogy az önkormányzatoknak nem alapjogai, hanem alkotmányosan védett hatásköri csoportjai vannak [3015/2014. (IV. 7.) AB végzés]. Lényegében a 32. cikk szűkszavú listája tartalmazza az önkormányzati önállóság nemzetközileg elvárt minimumát. Sajátos jogtechnikai megoldás, hogy ugyanazon cikk (4)–(5) bekezdése az „alapjogoknál” jóval részletesebben szabályozza az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos, a korábbiakhoz képest szigorodó törvényességi felügyeletet, ami szintén az alkotmányos értékrend módosulását, az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot jelzi. Azt pedig kifejezetten az önkormányzati jogok és hatáskörök alkotmányos védelmi szintjének csökkenéseként értékelik, hogy nem szerepel az *Alaptörvényben* az önkormányzatok bíróságához és alkotmánybíróságához fordulási joga.²⁴ Az önkormányzati rendeletek törvényellenességét az új szabály szerint már nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróság állapítja meg, ami kétségtelenül komoly tehertől szabadította meg az Alkotmánybíróságot, de értékelhető alkotmányos presztízseszteségként is, nem véletlenül szűrt szemet a Velencei Bizottság szakértői körében sem.

Néhány fontos változás említendő még, amelyek közül kettő az önkormányzatok alkotmányos helyzetével kapcsolatban szintén tabukat döntött. A kötelező társulás elrendelésének és a hitelfelvétel engedélyhez kötésének lehetővé tétele (bár a korábbi alkotmány sem zárta ki ezek lehetőségét), kétségtelenül indokolható és racionális szabály, mégis azt szimbolizálja, hogy az önkormányzatok már nem hímes tojások, az alkotmányozó központi hatalom jogot formál arra, hogy korlátozza az önkormányzati autonómiát, persze a közérdek, a minőség és a hatékonyság nevében. Az önkormányzatok mandátumának öt évre hosszabbítása ugyan nem kifogásolható, mögötte többfajta megfontolás lehet, spórolás, a parlamenti és helyi választások időbeli széttolása, a helyi kormányzatok nagyobb stabilitása is, de a politikai presztízseszteség veszélye ugyancsak fennáll, mert a helyi választásokon amúgy is jellemző alacsony választási részvétel tovább romolhat.

Az *Alaptörvény* folytatja azt az alkotmányozási hagyományt, hogy a végrehajtó hatalom vonatkozásában csak nagyon keretjelleggel szabályoz (kivéve az újszerű pénzügyi alkotmányosság kérdéskörét). A fővárosi és megyei kormányhivatalok az

²² BALÁZS István: „Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 35–40.

²³ SZENTE Zoltán: „Az önkormányzati rendszer átalakítása” *Fundamentum* 2012/2. 11–14.

²⁴ Lásd TILK (15. lj.) 21–29.

Alaptörvényben mégis nevesítve jelennek meg a kormány általános hatáskörű területi szerveként, ez jól mutatja, hogy a kormányzat a területi közigazgatást markánsan duálisnak fogja fel és a dekoncentrált államigazgatásra sokkal nagyobb mértékben számít a korábbi hivatalos felfogáshoz és szabályozási modellhez képest. Bár, megismételjük, az önkormányzatok elsődlegességének deklarálása önmagában nem volt akadálya a „lopakodó” dekoncentrációnak a korábbi évtizedekben sem. Jelenleg viszont az inga erősen kilendülni látszik az ellenkező irányba.

Az állam és önkormányzatok viszonyának és szereposztásának új felfogását tükrözi az *Alaptörvény* annak deklarálásával is, hogy a helyi önkormányzatok és az állam együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében. Ez a rendelkezés az államigazgatást és önkormányzatokat inkább elválasztó korábbi modellel szemben alkotmányosan összeboronálta a két szektort, lényegében előkészítve a későbbi drasztikus feladatátrendeződést az állami és önkormányzati szervek között. Abban azonban nincs újdonság (mint ahogyan különösebben alkotmányos kockázat sem), hogy az önkormányzatok számára csak törvény állapíthat meg kötelező feladatokat, s ugyancsak a régi elnagyoltsággal deklarálja a feladatok ellátásához szükséges forrásokra való jogosultságot.

5. AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY

Mondhatnánk az alkotmányos szabályozás elemzése után, hogy az *új önkormányzati törvény* (Mötv.) megalkotásához a fő irányokat ugyan kijelölte az *Alaptörvény*, de bőven maradt mozgástér a részletesebb szabályok kialakítása során. Sajátos ellentmondás, hogy az Mötv. előkészítéseként megfogalmazott legutolsó szakmai koncepció is (a korábbiakhoz hasonlóan) alapvetően korrekt diagnózist állított fel, követve a korábbi szakmai álláspontokat. Mint említettük, szakmai és szakpolitikai körökben nyilvánvalóak voltak a magyar önkormányzati rendszer legfontosabb, a szabályozási modellből következő problémái és a megoldási alternatívákat is kimunkálták a korábbi évtizedekben.^{25 26 27} Ha az önkormányzatiságot a politikai elit 2011-ben a rendszerváltás idejéhez hasonlóan fontos politikai értéknek tekintette volna, akkor, kétharmadot birtokolva, az új törvénnyel reális lehetőség nyílt a strukturális és finanszírozási problémák megoldására. Ehelyett az Mötv. az „elmulasztott reformok törvénye” lett.²⁸ Az önkormányzati rendszert ugyanis képessé lehetett volna tenni a feladatainak ellátására. A törvényhozó ehelyett a centralizációt választotta. Olyan területi kormányzási rendszert hozott létre, amelyben az önkormányzatok már messze nem fedik le a helyi közügyek teljességét, nem testesítenek meg „helyi hatalmat” a vertikális (területi) hatalommegosztás általános keretéként. Az önkormányzat „a helyi állam” egyik szereplője, amelyik sem autonómiájában, sem politikai presztízsében, sem felelősségi körét tekintve nem élvez elsőbbséget a helyi közjogi intézményrendszerben. Az Mötv.-

²⁵ Lásd VEREBÉLYI (3. lj.).

²⁶ Lásd KÁKAI (2. lj.).

²⁷ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon* (Pécs: Dialóg Campus 2008).

²⁸ Lásd SZENTE (23. lj.).

ben megjelenő szabályok általánosságban ugyan megfelelnek az önkormányzatiság közjogi kritériumainak, de a korábbi, messze nem tökéletes modelltől eltérő szabályok összességében az önkormányzatiság jelentős veszteségeként értékelhetők.

A törvény legáltalánosabb jellemzőjét találóan fogalmazta meg az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 2013-ban elfogadott monitoring-jelentése, mely szerint a reform „a helyi és regionális demokrácia jogszabályi kereteinek jelentős szűkítését hozta magával”.²⁹ A terjedelmes jelentés részletesen sorolja a kifogásokat és ajánlásokat. Sajnos a kormányzat a kritikát inkább elhárítani, megcáfolni akarta, mint elgondolkodni rajta.³⁰ Az etalonnak tekintett Európai Önkormányzati Charta ugyan rendkívül tágan vonja meg a kereteket, de néhány vonatkozásban valóban felmerül a kérdés, nem lendültünk-e túl rajta? A charta 3. cikkelye szerint például, az önkormányzatoknak kell ellátniuk a helyi közügyek lényegi részét, a negyedik cikkely előírja, hogy a saját feladatok ellátása körében teljes mérlegelési jogot kell biztosítani. De nyilvánvalóan nem érvényesül hatékonyan a chartában elvárt konzultációs jog, vagy az elvárás sem, hogy az önkormányzati bevételek között legalább részben helyi adóbevételek legyenek, továbbá, ahogyan az ET-jelentés is kifogásolja, csorbult a gazdálkodási önállóság, a bírói jogvédelem stb. De vegyük sorba a részletek elemzése nélkül azokat a sajátosságokat, amelyek az önkormányzati modellváltást a leginkább tükrözik az Möt.-ben.

A szűkítés legfontosabb megnyilvánulása az önkormányzati felelősségkör, *feladatrendszer radikális csökkentése*. Modellszintű változás, hogy az önkormányzatok már nem elsődleges és nem széles felelősségű szervek a helyi közügyek vonatkozásában. Nem deklarálja a törvény, hogy a helyi közügyekért elsődlegesen az önkormányzatok felelősek, s hogy helyi közügy csak kivételesen kerülhet más szerv hatáskörébe. A modellváltás lényege tehát, hogy a korábbi túl széles önkormányzati feladatkör erősen szűkül. Ne feledkezzünk meg róla, hogy az önkormányzati szerepvállalás szoros összefüggésben van az állami szerepvállalás teljes spektrumának formálódásával és annak nem sarkalatos szabályozásával is. Igaza van Bekényi Józsefnek,³¹ hogy az önkormányzati feladatrendszer formálódása messze nem az önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos jogalkotás kizárólagos terepnuma volt korábban sem, s most is távolabb kell lépni a nagy ellátórendszerek helyzetének értelmezéséig, hogy a változások trendjét helyesen értelmezhesük. Az ágazati jogalkotásnak a múltban és a jövőben is kulcsjelentősége van a közfeladatok szektorok és szintek közötti megosztásában. Azt is fontos megemlíteni, hogy a közfeladatok vállalásában, azok telepítésében nincsenek örök standardok, bár a tapasztalatok szerint az önkormányzati funkciókör viszonylag hasonló az egyes országokban.³² Vannak centralizációs és decentralizációs, államosítási és kiszervezési hullámok, az is tény, hogy a legutóbbi gazdasági

²⁹ Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa: „Helyi és regionális demokrácia Magyarországon.” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 6.

³⁰ „Jelentés a helyi demokráciáról” *Önkormányzat* 2013/4. 9–13.

³¹ BEKÉNYI József: „A helyi önkormányzati feladatok ellátásának egyes kérdései az elmúlt negyedszázad tükrében – gondolatok, dilemmák” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 75–82.

³² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián* (Budapest: MTA 2014).

válság is jelentős változásokat generált az állami, önkormányzati, a piaci és harmadik szektor közötti funkciómegosztásban,^{33 34 35} de a magyar szabályozásban bekövetkezett változás mértéke és iránya mindenképpen kirívó. A magyar önkormányzatok jelenlegi feladatrendszere az európai átlaghoz képest erősen leszűkült, a korábbi széles felelősség helyett inkább maradék elven látnak el helyi feladatokat.

Az Mötv. ugyan továbbra is megkülönbözteti a kötelező és önkéntes feladatokat, de az önkormányzatokhoz tartozó helyi közügyek listája a korábbinál lényegesen szerényebb, s csak azért nem rövidebb, mert esetenként bagatell, sarkalatos törvényi formát nem igénylő feladatok (például helyi piacok) is felkerültek rá. A lista egyébként közjogi kodifikációs hibát is mutat, mert keverednek benne a kötelező és fakultatív feladatok. A helyi önkormányzatok rendkívül fontos helyi közügyek (oktatás, kórházi és egészségügyi szakellátás, szociális gondoskodás stb.) ellátása felett veszítették el a rendelkezési jogot, s ezzel a helyi társadalom is az ellenőrzés, beleszólás lehetőségét.³⁶

Különösen a megyei önkormányzati feladatrendszer teljes államosítása agghiós, már formailag is az Európai Önkormányzati Charta rendelkezései szempontjából, hiszen az átfogó feladatkör helyett a megyei önkormányzatok lényegében egycélú önkormányzatok lettek. Mellékesen megjegyezve, olyan feladatot, funkciót kaptak, aminek ellátására szervezeti kapacitásai alapján alkalmatlanok, illetve csak aránytalan pénzügyi, szervezeti, személyi ráfordításokkal tehetők alkalmassá. A funkciójukban megcsonkított megyei önkormányzatok költségvetése drasztikusan csökkent, bár a szervezeti forma, a választott testület okán még akár „bőségesnek” is tekinthető. Fel is tették már a kérdést, hogy van-e egyáltalán szükség választott testületre.³⁷ A megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása a középszintű koordinációt teljes egészében kivette a demokratikus, képviseleti ellenőrzés alól, ami sokkal súlyosabb következmény hosszú távon a kormányzati rendszer egészére nézve, mint a megyei önkormányzatok átmeneti likviditási problémáinak megoldása. A jelenlegi (az Mötv. elfogadása óta is szűkülő) önkormányzati feladatrendszer alapján az önkormányzatok egyre kevésbé tekinthetők a helyi szolgáltatásokért politikailag is felelős képviselteknek, az *Alaptörvény* és az Mötv. pedig semmilyen védelmet nem nyújt a további államosításokkal szemben sem.

Az önkormányzati hatáskörben maradt feladatok ellátásában is csökkent, illetve csökkenhet a jövőben a mozgástér. Az önmagában üdvözölhető, hogy az Mötv. szerint jogszabály a feladattelepítéssel egyidejűleg meghatározhatja a feladatok ellátásának minimális szakmai, személyi stb. feltételeit, illetve ellenőrizheti a feladatátvállalás kérdésében kötelezően megkötendő megállapodásokat. Ugyanakkor az már egyértelműen a mérlegelési mozgástér indokolatlan, illetve korlátlan szűkítését jelenti, hogy

³³ Claire CHARBIT: „Governance of Public Policies in Decentralised Context. The Multi-level Approach” *OECD Regional Development Working Papers* 2011/4, [dx.doi.org/10.1787/5 kg883pkxkhc-en](https://doi.org/10.1787/5 kg883pkxkhc-en).

³⁴ Lásd CEMR (1. l.).

³⁵ Korel GÖYMEN – Omar SAZAK: *Centralization Decentralization Debate Revisited* (Istanbul: Istanbul Policy Center 2014).

³⁶ HORVÁTH M. Tamás: „Átváltozás (Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014)” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 30–34.

³⁷ GAJDUSCHEK György: „Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet” *Fundamentum* 2012/2. 61–73.

törvény a feladatellátás szervezeti formáját kötelezően meghatározhatja. Nem igazán elegáns jogalkotási technikával maga az Mötv. írja elő például a parkolási közfeladatok ellátásához szükséges szervezeti, illetve tulajdonosi formát. Az állami beavatkozás, a túlszabályozás kizárhatja a *helyi mérlegelés* lehetőségét, ami az önkormányzati típusú működés nélkülözhetetlen feltétele és tegyük hozzá, előnye. A közszolgáltatások szervezésének tapasztalatairól, optimumáról szóló hatalmas szakirodalom ugyan néha kísérletet tesz a kodifikálásra, de többnyire nem teszi le kizárólagosan a voksot valamiféle ideális mellett.^{38 39 40} A hazai változások éppen az egyoldalúság veszélyét hordozzák magukban. A helyi közszolgáltatási feladatok ellátásának új szabályozásában, standardizálásában vannak racionális, mérthatékonysági és egyéb minőséget garantáló elemek. Az eddigi, ilyen jellegű kormányzati lépések a különböző közszolgáltatások feltételeinek átalakításában (vízellátás, szemétszállítás például) azonban visszatükrözik a centralizáló, technokrata türelmetlenséget, a helyi sajátosságok iránti absztinenciát, amivel a racionalizálási szándék is diszfunkcionálissá válhat hosszabb távon.⁴¹

A *feladatok differenciált telepítésének kötelezettsége* olyan változás, amit már szintén régóta szorgalmazott a szakma, nemcsak a kisebb települések kapacitásgondjait kezelni képes megoldásként a mérthatékonyság jegyében, hanem elsősorban a szolgáltatások minőségének javítása érdekében. Támogatható az is, hogy a városokra a korábbiaknál következetesebb szabályozási környezetben hárul több, a környéket is lefedő szolgáltatási feladat. A járásszékhely város kategóriájának bevezetése egyelőre kakukktójsnak tűnik az önkormányzati törvényben, hiszen az önkormányzati rendszer nem ismeri a járási szintet. Az még aggályosabb, hogy a járáskorhatárolása kormányrendeletben történt, miközben az Mötv.-ben történt említés elvi lehetőséget adott az önkormányzati közszolgáltatások járási léptékű átszervezésére, pontosabban, a járásszékhely városok egész járásra kiterjedő feladatok ellátására kötelezésére. A városok közül különösen a megyei jogú városok tekinthetők a differenciált hatáskör-telepítés és a területi feladatok vállalása szempontjából, a sok veszteség ellenére, „nyertesnek”, amennyiben örökölték a megyei intézményrendszer egy részét. Kérdés, hogy ezzel a felhatalmazással, az egyébként a térségük iránt nem különösebben elkötelezett nagyvárosok a gyakorlatban mit kezdenek.

Nem mondhatóak viszont szerencsésnek a kistelepülések, különösen kétezer fő népesség alatt. Az Mötv. sem vállalkozott a kistelepülési önkormányzatok felszámolására, községegyesítésekre, de kétségtelenül érvényesít strukturális korrekciós megoldásokat. A polgármesteri hivatal elvesztése látszólag nem a legnagyobb csapás, és biztosan várható a szabályozástól némi megtakarítás az adminisztratív költségek terén. A 3 196 önkormányzatból 2 632 közös önkormányzati hivatalt tart fenn, s csupán huszonkilenc olyan közös hivatal van, amely kétezer főnél kevesebb lakost lát el,

³⁸ Keith BANTING – Joan COSTA-FONT: „Decentralisation, Welfare and Social Citizenship in Contemporary Democracies” *Environment and Planning C: Government and Policy* 2010/3. 381–388.

³⁹ Mike WALLACE – Michael FERTIG – Eugene SCHNELLER (szerk.): *Managing Change in the Public Services* (Malden – Oxford – Carlton: Blackwell 2007).

⁴⁰ Helmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market* (Cheltenham: Edward Elgar 2010).

⁴¹ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2015).

az önálló hivatalt működtető önkormányzatok száma a felére csökkent.⁴² A „megtakarításhoz” az is hozzájárult, hogy a körzetesítés jogi kényszerét az állami támogatási megszorítások további gazdasági kényszerével is nyomatékosították.⁴³ A kistelepülési polgármesteri hivatal szerepe azonban nem pusztán a hatósági igazgatás, sokkal inkább a helyi vezetők, képviselők segítése, elvesztésükkel a helyi politikai, képviselői munka kapacitásai fognak hiányozni. Hasonló ellentmondás húzódik az iskolák működtetési jogának elvonása mögött. Az iskolarendszerben, a közoktatás teljesítményében és feltételeiben kétségtelenül meglévő nagy különbségek felszámolásával indokolt államosítás különösen azokon a kistelepüléseken jár negatív következményekkel, ahol az iskolák szinte az egyetlen intézmények, s ezért funkciójuk is sokkal komplexebb a gyerekek oktatásánál. 2013–2014-ben folytatott kutatásunk⁴⁴ arra mutatott rá, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer rapid átalakítása nagyon sok helyi körülménnyel nem számolt. Az önkormányzatok a korábbi évtizedekben átfogó, sokrétű közszolgáltatási, fejlesztési feladataikat számos okos újítással, helyi koordinációval, szinergiák teremtésével igyekeztek ellátni. Az új, ágazati szervezeti keretekbe merevített intézményrendszer erre nem lesz képes, sok nem szabályozott, de helyben fontos feladat gazdátlan maradhat. További kérdés, hogy az állami kézbe került közszolgáltatások megszervezésében, intézményi rendjében lezajlik-e majd reformértékű strukturális változás akár a közoktatásban, akár a fekvőbeteg-ellátásban, vagy a szakmai és párt lobbik, mint eddig is, megakadályozzák a racionalizálást. A helyi önkormányzatokat mindenesetre már nem lehet felelőssé tenni a közszolgáltatási reformok elmaradásáért.⁴⁵

A differenciált, térben racionalizált önkormányzati feladattelepítés szempontjából a már említett *járás* tűnik igénybe vehető keretnek, bár egyelőre az államigazgatási feladatokat ellátó hivatalok népesítik be. Miután a kistérségi társulásokról szóló törvény hatályon kívül helyezésével és a korábbi pénzügyi ösztönzők megszűnésével a társulások zömmel szétestek, a kormányzat kézenfekvő lépése lehet berendezni a járásokat önkormányzati feladatok számára, kérdés, hogy valóban a városkörnyéki logika szerint,⁴⁶ vagy pusztán a székhelyvárosok hatásköri megcímzésével történik ez. Ez utóbbi ugyanis kevés. Meg kellene oldani a többi érintett önkormányzat beleszólásának kerekeit. Mint ahogyan a részben és teljesen államosított szolgáltatások esetében is szükség lenne az önkormányzatok, s rajtuk keresztül a helyi társadalmak valamifajta ellenőrző, véleményező szerepének a garantálására.

A fenti, pozitív irányú elmozdulások ellenére, nyitott kérdés a térbeli lépték, a területi keretek jövőbeni alakulása, ha úgy tetszik, még mindig nem hoztuk meg a „területi döntést”,⁴⁷ azt, hogy általában milyen területi léptékekben célszerű megszervezni

⁴² GYERGÁK Ferenc: „Kerekasztal-beszélgetés a közös önkormányzati hivatalok felállításának, működésének tapasztalatairól” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/1. 92–99.

⁴³ Lásd GYERGÁK (42. l.) 93.

⁴⁴ *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása* ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 [Projektvezető Pálné Kovács Ilona.] (Budapest: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete 2013). Lásd www.arop.rkk.hu.

⁴⁵ Lásd GAJDUSCHEK (37. l.).

⁴⁶ HOFFMAN István: „Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében” *Jogtudományi Közlöny* 2012/4. 157–168.

⁴⁷ Lásd BALDERSHEIM–ROSE (7. l.).

a különböző közszolgáltatási, közigazgatási, koordinációs, tervezési stb. feladatokat. Miközben a törvényhozó bátran bevezette a kötelező társulást, és eltökélte magát a differenciáltabb hatáskör-telepítésre is, viszont bizonytalanságot teremtett az önkormányzati szolgáltatások általános területi léptékének jövőjét illetően. Ráadásul a társulások uniformizálása erősen korlátozhatja a társulásoktól elvárható rugalmasság, helyi mérlegelés lehetőségét. A társulási és kistérségi törvények hatályon kívül helyezésével a törvényhozó a lovak közé dobta a gyeplőt. Kérdés, melyik „ló” diktálja majd a jövőben az ütemet és az irányt. A kistérségek szétesésével egyrészt az önkormányzatok dönthetnek arról, hogy milyen feladatok ellátására és milyen léptékű társulásokat hoznak létre. De az ágazati jogalkotáson keresztül az állam is érvényesítheti a saját ágazati szakmai, mérethatékonysági szempontjait mind az önkormányzati, és természetesen az államosított közszolgáltatások térbeli rendjének formálásában.^{48 49} A jövőben végrehajtandó közszolgáltatási reformok, intézményi racionalizálások az egészségügyben, közoktatásban stb., tehát jó esetben követhetnek valamilyen egységesebb, kompaktabb térbeli sémát, de megvan a kockázata annak is, hogy a közszolgáltatások térbeli átszervezése nem átfogó, végiggondolt térkonceptió, hanem ágazati és helyi, szakmai és politikai alkuk mentén zajlik le.

További gond, hogy az önkormányzati dominanciájú közszolgáltatási rendszer duálisra szétesése a korábbiaknál sokkal nagyobb mértékben igényli majd a koordinációt és együttműködést, ennek azonban egyelőre talán még a szükségessége sem nagyon fogalmazódott meg, és az erre alkalmas szereplőt is nehéz azonosítani.

Az együttműködéshez, koordinációhoz képest az *állam és az önkormányzatok viszonyrendszerében* sokkal inkább a vertikális, hierarchikus, függőségi logika érvényesül az új modellben. Tény, hogy az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés eszköztelen, kis hatékonyságú volt, ami nem tett jót sem a törvényességnek, sem a lakosság jogbiztonságának. A szigorítás szükségessége a reformok előtt szinte evidenciának minősült, bár a Velencei Bizottság már az *Alaptörvény* alapján megfogalmazott aggályokat az önkormányzati rendeletalkotáshoz fűződő állami beavatkozási lehetőség szabályozása miatt.⁵⁰ Az *Alaptörvény* és az Möt. fogalomhasználata előrevetítette, hogy az ellenőrzés jóval szigorúbb lesz, de szakértői vélemények szerint az ellenőrzési hatékonyság növelését vélhetően mégsem sikerült garantálni, ami nem a jogi szabályozás, hanem a tényleges kormányhivatali működési feltételek, kapacitások átalakítását, javítását igényelte volna.⁵¹

Hasonlóképpen a gazdálkodási fegyelem javításának szükségessége kérdésében is nagy egyetértés mutatkozott, különösen a gazdasági válság, illetve az uniós fejlesztési források felszívása érdekében felvett hitelek váltottak ki aggodalmat.⁵² A válaszul

⁴⁸ Lásd HORVÁTH (41. l.).

⁴⁹ Lásd 44. l.

⁵⁰ Velencei Bizottság: „Vélemény Magyarország új alkotmányáról” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6-7. 44–64.

⁵¹ DEMETER András: „Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról” *Új Magyar Közigazgatás* 2012/7–8. 11–19.

⁵² VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák* (Budapest: Állami Számvevőszék Kutatóintézete 2011).

kialakított szigorú ellenőrzési rendszer azonban nem pusztán átmeneti vadhajtások gyomlálására szolgál, hanem az önkormányzatok rövid pórázra fogására is. A szigorúbb ellenőrzés, akár felügyelet nem önmagában jelent veszélyt az önkormányzatiságra, mert valóban szolgálhatja a polgárok érdekét, de eszköze lehet a beavatkozó gyámkodásnak, a helyi mozgástér indokolatlan szűkítésének is. A szigorodó gazdálkodási szabályok az eladósodás megakadályozása érdekében születtek, de nehéz a határt megvonni az önkormányzatok ésszerű gazdálkodásra készítetése és kiskorúsítása között. Az Möt. törvényességi és pénzügyi ellenőrzést szabályozó rendelkezései a többi szabályozott területhez képest meglehetősen részletesek. Ezt indokolhatja az a jogállami elvárás, hogy az önkormányzati autonómia korlátozása csak szigorú eljárási garanciák között lehetséges, tehát az önkormányzatok érdekét szolgálja. A szabályok azonban egyben azt is visszatükrözik, hogy a szándék a mozgástér erőteljes szűkítése volt, melyet az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanság táplált.

Az önkormányzati gazdálkodási szabályok átalakítását és különösen a *feladatfinanszírozás* bevezetését komoly várakozás előzte meg, azt remélve, hogy ezzel az önkormányzatok megkapják azt az állami támogatást, ami elegendő a feladatok ellátásához. A korábbi évtizedekben jellemző forrásfinanszírozási modell hiába volt elvileg elegánsabb az önkormányzati önállóság szempontjából, ha a gyakorlatban mégsem garantált gazdálkodási autonómiát, és „öngyilkos” forrasszerző stratégiákhoz vezetett.⁵³ Meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi feladatfinanszírozási modell is normatív elven pántlikázza a támogatásokat és nem a tényleges költségeket fedezi. Fontos még egyszer hangsúlyozni azonban, hogy az önkormányzati rendszer, alulfinanszírozottsága ellenére, 2008 után sem jutott csőd közeli állapotba.⁵⁴ A magyar önkormányzatok pénzügyi gondjai elsősorban nem a finanszírozási modell, hanem a források szűkös mennyisége miatt alakultak ki.⁵⁵ Kétségtelen, hogy a források elégségsége mellett a gazdálkodási mérlegelés joga az Európai Helyi Önkormányzati Charta szerint is elvárás, és valóban a nagyobb mozgástér ad lehetőséget az ésszerűbb helyi döntésekre. Az önkormányzatok elsődleges szempontja azonban érthetően az, hogy a források elegendőek-e vagy sem a feladataik ellátására. A korábbi alkotmányos szabályozási keret, mint tudjuk, nem volt elegendő arra, hogy az önkormányzatok pénzügyi fedezet nélkül ne legyenek túlterhelve feladatokkal. Az Möt. és a többi, a gazdálkodást és az állami támogatásokat szabályozó új, szigorúbb rendelkezés vajon kiküszöbölte-e ezt a hibát? Kételyeink éppen a korábbi húsz év tapasztalatai alapján lehetnek. Az alulfinanszírozottságot, a hazai forráselosztási rendszert természetesen nagyon sokszor járták körül jogászok, pénzügyi szakemberek, közigazdászok, elemezve a számokat, technikákat. A kérdés politikai, hatalmi dimenziója azonban elhanyagolt, miközben nagyon fontos lenne szembenézni vele. Ha az önkormányzatiság azért élvezne különös politikai tekintélyt, mert működésén múlik az emberek jóléte és elégedettsége, az alkotmányos szabályozásban egyre gyakrabban emlegetett „közjó”,⁵⁶

⁵³ Lásd GAJDUSCHEK (37. l.).

⁵⁴ Lásd HORVÁTH (36. l.) 32.

⁵⁵ Lásd HORVÁTH–PÉTERI (5. l.).

⁵⁶ BÁGER Gusztáv „A közjó nevében” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/2. 2–8.

akkor az alulfinanszírozás is a kormányzási szintek „közös” problémája lenne, megoldását nem hatalmi verseny és a felelősség háritása motiválná.

Az önkormányzati szervezetet, a belső hatalmi viszonyokat és a döntéshozást érintő szabályok (amelyek részletezésébe nem bocsátkoznék) jó része is illeszkedik a centralizáló, a hatalmat koncentráló „többségi demokratikus” trendbe, ami az utóbbi évek kormányzási filozófiáját jellemzi központi szinten is. A döntések rugalmassága, a gyorsabb alkalmazkodás, a szervezeti hatékonyság valóban nemzetközileg érvényesülő elvárás, amit általában a közfeladatok növekedésével, az önkormányzatok megerősödésével indokolnak.⁵⁷ A kisebb képviselő-testület, a bizottságok szerepének gyengülése (a testületi döntések végrehajtása feletti ellenőrzés például nem szerepel már a funkcióik között), de különösen a polgármester pozíciójának megerősödése (például vétőjog, ülések közötti önálló döntési jog, a jegyző feletti munkáltatói jogok), a jegyző további gyengülése, olyan változások, amelyek az egypólusú, kevésbé ellenőrzött működés irányába mozdítják tovább az önkormányzati szervezeti viszonyokat.

6. ÖSSZEZÉS, KÖVETKEZMÉNYEK, FORGATÓKÖNYVEK

A jelenlegi kormány abban volt sikeres, hogy az akaratát villámgyorsan végre is hajtotta, míg a korábbi kormányzatok nem voltak képesek a szükségesnek tartott szerkezeti reformokat megvalósítani, s ezzel indirekt módon maguk is hozzájárultak a totális centralizációs fordulathoz.

Nehéz eldönteni, mi volt a törvényhozó szándéka, több hatalmat birtokolni vagy valóban több felelősséget viselni a helyi közszolgáltatásokért. De tény, hogy nem adott esélyt az önkormányzati modell előnyeinek a megőrzésére, hanem helyébe az államosított alternatívát állította, előzetesen nem mérte fel, nem elemezte, hogy a centralizált, uniformizált állami rendszer a központi kormányzathoz való feltétlen lojalitás mellett alkalmas lesz-e a jobb (olcsóbb, méltányosabb) működésre is. Az elmúlt évtizedekben önkormányzati keretek és logika mellett működött a közszolgáltatások túlnyomó többsége, az államosított és központosított modell működtetésében viszont nincsenek tapasztalataink.

Ezzel függ össze a reform másik, inkább „formai” hibája, a gyorsasága és a mértéke. Bármilyen sürgetőnek látszott az adósságkonszolidáció, ilyen léptékű átalakítás mindenképpen több időt igényelt volna, kísérletekkel, modellszámításokkal, széles körű konzultációval, lépcsőzetes bevezetéssel, a korrekció lehetőségének fenntartásával. Figyelmeztető tény, hogy a gyorsaságra nem pusztán a parlamenti kétharmad birtoklása miatt volt lehetőség, hanem azért is, mert az intézkedések alig ütköztek „külső” ellenállásba. Be kell ismerni, hogy az emberek (bár az intézményi bizalom felmérései általában az önkormányzatokat jó helyen pozicionálják), úgy tűnik, nem ragaszkodnak ahhoz, hogy az önkormányzatok maguk szervezzék a közszolgáltatásokat. A megosztott, és átpolitizált önkormányzati szövetségek a korábbi időszak-

⁵⁷ HOFFMAN István: „Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szküllája és a hatékonyság Kharübdisze között” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/2. 9–19.

ban sem igen tudták befolyásolni a törvényhozást, s az önkormányzati politikai elit jelentős része, kormánypártfüggő lévén, szintén nem volt konfliktusvállalásra képes. Az önkormányzatok jó része hálára volt kötelezve, hiszen megszabadult a nyomasztó adósságtól, a veszteség hosszabb távú következményeit pedig nem mérte fel. A kormány kihasználhatta a helyi hatalmi vákuumot, és ezzel képes volt az akaratát érvényesíteni.

A reform mértéke, mélysége nemcsak a végrehajtás rajtaütésjellege miatt aggályos, hanem elsősorban a következményeit illetően. A feladatok telepítésére, tartalmára, ellátására vonatkozó szabályozás, a finanszírozás, a szervezet, a területi kötelek, a politikus és adminisztratív személyzet helyzete, szinte minden megváltozott. A változások mindig okoznak átmeneti zavarokat, terhelik a teljesítményt, de kérdés, hogy az ilyen széles körben és mélységben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodás, a tanulás mennyi időt vesz igénybe és milyen hatékonyságú lesz?

A feladatrendszer átalakításának első tapasztalatairól folyó felmérések^{58 59 60} szerint kimutatható az önkormányzati oldalon a pénzügyi „megkönnyebbulés”, de már érzékelik helyben az átmenettel járó bizonytalanságon túl a tartós gondokat, hátrányokat, például a közoktatásban, szociális ellátásban. A közoktatás állami működtetésének túlcentralizált szervezeti modelljén már a kormányzat is kénytelen volt változtatni. Az önkormányzatok visszaszorulása általában is információhiányhoz, helyi koordinációs deficithez vezetett, szétvált a szakmai irányítás, az üzemeltetés és a fejlesztéspolitika. Az ellátórendszer szektorokra esett szét, korlátozott a lehetőség a különböző típusú feladatokat ellátó intézmények közötti együttműködésre. Nyitott még, hogy az elveszített funkciók nyomán felszabaduló kapacitások milyen aktivitások irányába tolják el az önkormányzatokat. A helyi gazdaságfejlesztésben való erősebb szerepvállalás ideája tetszetős ugyan, de hiányoznak a szervezeti és humán feltételei.

A társulási rendszer átszervezése egyelőre inkább szétesést és bizonytalanságot eredményezett, leszámítva a közös hivatalok megszervezését. A kistérségi többcélú társulások túlnyomó többsége felbomlott, vagy legalábbis jelentősen átszerveződött a résztvevők száma és szerepe a társulásba vitt feladatok szempontjából. A veszteség elsősorban a városok visszalépése okán ígérkezik. A jogi szabályozással erősen terelgetett társulások (kommunális szolgáltatások esetén például) ugyan a mérethatékony-ság szempontjait követték, de nem tudják a helyi sajátosságokat kezelni. Nincsenek információk arról, hogy a döntéshozás és egyre gyakrabban a közszolgáltatás földrajzilag távolabb kerülése nem járt-e a lakosság utazási terheinek, költségeinek a növekedésével. Kérdés, hogy kinek az érdeke ezt megtudni?

Egyelőre kevés az evidencia annak eldöntésére, hogy az önkormányzati feladatok államosítása, a centralizált kormányzási modell összességében a közösségi ellátás minőségét, hatékonyságát javítani fogja-e hosszabb távon. Az állami közszolgáltatási rendszertől elvileg elvárt magasabb és egyenletesebb minőség, szakszerűség, igazságosabb hozzáférés nem csökkenő, inkább növekvő pénzügyi, személyi feltételeket

⁵⁸ Lásd 44. ljt.

⁵⁹ HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2014).

⁶⁰ Lásd HORVÁTH (41. ljt.).

igényel, amelyek rendelkezésre állása, stabilitása egyáltalán nem garantálható. Az ágazati logikába, merev intézményi keretekbe terelt szolgáltatások megszervezésében nem lesz biztosítható a helyi koordináció, ezzel jelentős helyi szinergiák, erőforrások vesznek el. Tetézve jelentkeznek majd ezek a problémák a fejlesztéspolitika területén, miközben a legújabb kormányzati megnyilatkozások szerint az önkormányzatoktól ezen a területen várnak a jövőben nagyobb erőfeszítéseket. A korlátozott önkormányzati funkció és eszközrendszer miatt azonban megkérdőjelezhető, hogy a jövőben az uniós szabályozások nyomán holisztikus, komplex helyi fejlesztéspolitika megvalósítható-e az önkormányzatok bázisán?

Elrugaskodva az új szabályozási modell okozta közvetlen változásoktól a távolabbi, hatalmi összefüggésekig, a korábbi önkormányzati dominanciájú területi kormányzást a centralizált (dekoncentrált), „helyi állam” modellje váltotta fel, amelyik nyilvánvalóan kevésbé demokratikus, ha elfogadjuk a decentralizáció és a demokrácia közötti összefüggést.⁶¹ Káros a demokrácia, a politikai legitimitáció szempontjából, hogy az önkormányzatok helyébe esetenként gigantikus méretű állami hivatalok léptek, amelyek belső működési és érdekeltégi mechanizmusaik, korlátozott kapcsolatrendszerük révén nem képesek rugalmas, polgárközeli, és fogyasztóbarát teljesítményre. Az önkormányzatok társadalomintegráló, konfliktuskezelő szerepe sokkal kevésbé tud érvényesülni. A polgárokkal, a helyi társadalommal való kommunikáció nagyon fontos színtere erősen leszűkül, ennek minden negatív következményével (információ- és bizalomhiány stb.). A társadalmi kohézió ugyan nem csupán a centralizált vagy decentralizált hatalmi, intézményi szerkezet függvénye, de a polarizáció társadalmi és térbeli formái által generált konfliktusok jobban kezelhetőek egy pluralizáltabb döntéshozási, képviselői rendszerben, amelynek az önkormányzatok fontos elemei.

A drasztikus közjogi változások és az azokat kísérő forrás- és funkciómegosztási lépések nyomán mára az önkormányzatok érdemben nem vesznek részt a hatalommegosztás rendszerében, egyre kevésbé képeznek ellensúlyt a központi irányítási szinttel szemben, presztízsük a választók körében is csökken. Sajnálattal kell arra a következtetésre jutni, hogy a szélsőséges centralizáció a végrehajtó hatalom adminisztratív és közszolgáltatási funkciójának ellátásában és a demokrácia intézmény- és fórumrendszerében is deficitet okozott. A már érzékelhető, s majdan még erősebben jelentkező problémák megoldásának kényszere remélhetően a törvényhozóval is elfogadtatja, hogy jobb lett volna az önkormányzatok megerősítésének opciójával próbálkozni. Remélhetően az önkormányzati rendszer ezt a korszakot is átvészeli.

⁶¹ Lásd PÁLNÉ Kovács (32. l.).

AZ OMBUDSMAN

Az ombudsmani rendszer 2015. évi állapotát a struktúra, a hatáskörök és a tevékenység leírásával lehet bemutatni. A struktúra, az ombudsmani rendszer felépítése terén az Alaptörvény paradigmaváltást hajtott végre; a korábbi több-biztosos modellt, melyben egy általános biztos és több szakombudsman működött, a monokratikus rendszer váltotta fel. 2013 óta megfigyelhető azonban, hogy a biztos-helyettesként működő szakombudsmanok egyre nagyobb szerepet kapnak, a jelenlegi gyakorlat az „önállóság az egységben” fordulattal jellemezhető. Megfigyelhető az ombudsman hatásköreinek folyamatos bővülése. Új, a klasszikus ombudsmani feladatoktól eltérő hatásköröket kapott az alapvető jogok biztosa, melyeket azonban jogállására tekintettel kell ellátnia. Az ombudsmani tevékenységet a tisztséget betöltő személy szerepfelfogása határozza meg. 2013-ig az ombudsman elsődlegesen a közigazgatás őreként jelent meg, ami a „nép ügyvédje” szerepre változott.

1. INTÉZMÉNYI KÖRNYEZET: ÚT A MODELLVÁLTÁSIG

Az ombudsmani intézmény eredete a 18. századra nyúlik vissza: 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannal –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.¹ Az ombudsman jogi intézményesülése a 19. századig váratott magára, a rá vonatkozó részletes szabályok 1809-ben kerültek részletesen a svéd alkotmányba (*justitieombudsman*).² Eredeti formájában a végrehajtó hatalom része volt, amely a történeti fejlődés következtében vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól független – intézményévé.³

¹ KERÉKES ZSUZSA: „Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 1998/2. 137.

² Lingvisztikai bizonyítékok nem állnak rendelkezésünkre, de említést érdemel, hogy az ombudsman szóban szereplő „bud” jelentése skandináv nyelvekben: üzenet. Elképzelhető tehát, hogy az ombudsman szó jelentése az üzenet továbbításához is köthető.

³ Vö. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman intézmények* (Budapest: ELTE 2010) 20.

Az ombudsman intézménye csak a 20. század második felében terjedt el világszerte.⁴ Figyelemre méltó, hogy – az alkotmánybíráskodással szemben – az ombudsman eredetileg nem a poszt-autoriter, hanem a stabil demokráciákban honosodott meg (Svédország, Finnország, Új-Zéland), a közigazgatási döntések kiegészítő kontrolljaként.⁵ Az ombudsman „pótlólagos garancia” a jogrendszerben, nem az alapjogok (vagy általában az alkotmányosság) érvényesítésének elsődleges eszköze; eredendően nem jogvédelmi fórumként jött létre, hanem közigazgatási kontrollszervként.⁶ A történeti fejlődésből az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,⁷ másrészt pedig az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója.⁸ Az ombudsman tehát részben rendszerszinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését.

E feladatok ellátásának számos modellje létezik. Gyakori az egységes ombudsmani modell, máshol az általános hatáskörű biztosi intézmények mellett szakosított ombudsmani intézmények jönnek létre,⁹ megint máshol pedig regionális szinten működnek ombudsmanok. Az Európa Tanács Kézikönyvében rögzített ombudsmanajánlás szerint nincs kívánatos modell, az intézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható.¹⁰

Az ombudsmani intézmény létrehozása Magyarországon már az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült,¹¹ és az intézményt az *Alkotmány* is rögzítette, az ombudsmani törvényt csak 1993-ban fogadta el a parlament és ténylegesen az első ombudsmanokat csak 1995-ban választották meg.¹² Az *Alkotmány* a több biztosból álló modellt választotta, bár kifejezetten csak az általános biztost és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokért felelős biztost nevesítette, a 32/B. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is

⁴ A hazai jogirodalomban az ombudsman elnevezés a parlament független intézményeként működő biztosokat jelöli. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy léteznek nemcsak parlamenti, hanem a végrehajtó hatalomhoz köthető miniszteri biztosok is, továbbá a magánszektorban működő, a közhatalommal kapcsolatban nem álló panaszkezelőket is gyakran nevezik ombudsmanoknak. Vö. SOMODY Bernadette: „Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai” in HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon* (Budapest: OBH 2008) 100. CSINK LÓRÁNT – MAYER ANNAMÁRIA: *Variációk a szabályozásra* (Budapest: MTMI 2012) 52.

⁵ SZABÓ MÁTÉ: „Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései” *Alkotmánybírási Szemle* 2012/2. 67.

⁶ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség* (Budapest: Pázmány Press 2012) 122.

⁷ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (Budapest: ELTE 2010) 109–110.

⁸ A visszasság fogalmának kibontását lásd részletesen VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon* (Budapest: Rejtjel 2004) 76–80.

⁹ SOMODY (4. lj.) 101.

¹⁰ VARGA (6. lj.) 116.

¹¹ Az ombudsmani tisztséggel kapcsolatban a kerekasztal-tárgyalások tartalmi összegzését lásd SZABÓ MÁTÉ – HAJAS BARNABÁS: „Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1998–2008)” in SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Emberi jogok – alapvető jogok?* (Budapest: Kairosz 2011).

¹² 84/1995. (VII. 6.) OGY hat. Érdekesség, hogy az OGY már korábban is szavazott ombudsmanról: 1993 októberében a parlament – a hatpárti konszenzus ellenére – nem választotta meg a Göncz Árpád államfő által javasolt Trócsányi Lászlót és Tóth Juditot általános ombudsmanoknak és ombudsman-helyettesnek (Trócsányi esetében egyetlen szavazat hiányzott a szükséges kétharmados többséghez), az adatvédelmi posztra szánt Majtényi Lászlót pedig a parlamenti bizottságok meg sem hallgatták.

válasszon. E felhatalmazás alapján született meg az adatvédelmi biztos, és 2007-től a jövő nemzedékek biztosának intézménye.¹³

E rendszer kritikáját fogalmazza meg Szabó Máté, aki – Nikiforosz Diamaduros európai ombudsmanra hivatkozva – kifejti, hogy a magyar ombudsmani szervezetrendszer a „svéd modell rossz utánzata” volt, a szervezetrendszer kontraproduktívnak bizonyult és az ombudsmanok közötti konfliktusok jellemezték.¹⁴ Ezzel ellentétesen érvel Somody Bernadette, aki szerint az egybiztosos modell összességében nem az alapjogvédelmet szolgálja, és így az integrálás visszalépésnek tekinthető.¹⁵ Varga Zs. András viszont tévesnek tekinti azt a megközelítést, amely szerint az az adekvát védelem, ha minden jogot önálló biztos véd (ahány jog, annyi biztos). Az alapvető jogok ugyanis rendszert alkotnak, csak egymásra tekintettel értelmezhetők, így egy személy alkotmányos jogát nemcsak az őt megillető többi alkotmányos jog, hanem más személyek alkotmányos jogaival összefüggésben lehet érvényesíteni és védeni.¹⁶

Ugyan 2010-ben az Országgyűlés új alkotmány előkészítéséért felelős eseti bizottsága még a több biztosból álló modell mellett foglalt állást,¹⁷ az *Alaptörvény* mégis monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben minden döntés a biztos kezében van, helyettesei és munkatársai az ő irányutatói szerint látják el feladataikat.¹⁸ Az egységes ombudsmani rendszerben az *Alaptörvény* az alapvető jogok biztosának két helyetteséről rendelkezik, akik a nemzetiségek jogainak, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látják el [30. cikk (3) bekezdés]. Érdekes módon tehát az *Alaptörvény* e területeket közvetlenül a helyettesekre bizza (mintha személyükben látnák el e jogok védelmét). Ez látszólag ellentmond annak, hogy az *Alaptörvény* szelleméből levezethetően az intézmény egyszemélyi vezetés alatt áll, a hatáskör jogosultja minden esetben az ombudsman, aki a helyettesek munkáját is irányíthatja. Petrétei József szerint e paradoxon feloldása érdekében az *Alaptörvény* 30. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csak a helyettesek feladatkörét jelöli ki, és nem önálló döntési jogköréről rendelkezik.¹⁹ Megjegyzendő, hogy az ombudsman és helyettesei legitimációja azonos, mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel.

Az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) 15. cikke úgy rendelkezett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosja. Az ombudsmani tisztségben személyi kontinuitás is volt: a hivatalban lévő Szabó Máté megtartotta ombudsmani tisztségét. A hivatalban lévő nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogi biztos (Kállay Ernő) és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja (Fülöp Sándor) *ipso iure* az alapvető jogok biztosának helyetteseivé vál-

¹³ Solyom László felhívja a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek szószólója nem jogérvényesítő, hanem képviseleti feladatot lát el. „Ezért találó a guardian, a gyám kifejezés a nemzetközi jogban. A kiskorúnak vagy cselekvőképtelennek gyámja, vagy gondnoka van. A jövő nemzedék sem képes fellépni jogai érvényesítéséért, ezt teszi helyette a szószóló.” SÓLYOM László: „A jövő nemzedékek jogai és ezek képvisellete a jelenben” in SÁRKÖZY Tamás – VÉKÁS Lajos (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv 1922–1992* (Budapest: HVG-ORAC 2002) 198.

¹⁴ SZABÓ (5. lj.) 67.

¹⁵ SOMODY Bernadette: „Fórum” *Fundamentum* 2011/1. 49–50.

¹⁶ VARGA (6. lj.) 136.

¹⁷ Lásd www.parlament.hu/biz/aeb/resz/munkaanyag.htm.

¹⁸ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II.* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 215.

¹⁹ PETRÉTEI (18. lj.).

tak azzal, hogy megbízatásuk megszűnése az alapvető jogok biztosa mandátumának megszűnésével egybeesik.²⁰

2. ÖNÁLLÓSÁG AZ EGYSÉGBEN: AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA HELYETTESEINEK SZEREPVÁLLALÁSA

Tekintettel arra, hogy az *Alaptörvény* a korábbi „több biztosos” modell helyett monokratikus rendszert vezetett be, szükséges áttekinteni, hogy ez a változás mennyiben érintette annak a két területnek (a nemzetiségi jogok, illetve az egészséges környezet) védelmét, amelynek „gazdái” ombudsmanból biztos-helyettesé váltak. A következőkben ezért a biztos-helyettesek jogállásának alakulása a vizsgálat tárgya.

Az *Alaptörvény*ben konstruált intézményrendszer – a szubjektív jogalkotói szándékkal megegyezően – azt sejteti, hogy minden hatáskör jogosultja az alapvető jogok biztosa, a helyettesek pedig csak az ombudsmanon keresztül befolyásolják a jövő nemzedékekre, illetve a nemzetiségekre vonatkozó jogszabályi környezetet.

Az új ombudsmani rendszer működésének kezdete valóban így volt modellezhető. A későbbi fejlődés a biztos-helyettesek nagyobb önállóságát hozta, amelynek jelei a hatásköri változások, az intézmény belső szabályainak a változásai, az állomány alakulása és a közéleti szerepvállalás.

1) A hatásköröket tekintve figyelemre méltó az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. (Ajbt.) 2013. évi CCXXIII. tv.-nyel (Ajbt mód.)* való módosítása. Az Ajbt mód. számos szimbolikus módosítást tartalmaz, olyanokat, amelyek vagy deklaratív jellegűek (például az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét), vagy pedig az intézmény gyakorlatában már korábban is kialakultak (például az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala törekszik „a nők, az etnikai, kisebbségi és hátrányos helyzetű csoportok megjelenítésére a Hivatal személyi állományában”).²¹

E változások mellett az Ajbt mód. több rendelkezése érintette a biztos-helyettesek hatásköreit. A módosítás következtében az Ajbt. 3. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy a biztos-helyettes felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére.²² Ebből következik, hogy a helyettes már nemcsak az ombudsmanon keresztül, hanem közvetlenül is „érintkezhet a külvilággal”, felhívhatja visszásságra a figyelmet. Ehhez hasonlóan ugyanennek a bekezdésnek a g) pontja lehetővé teszi, hogy a helyettes javaslatot

²⁰ A biztos-helyettesek esetében a státuszváltozás az illetményt is érintette: korábban miniszteri illetményre voltak jogosultak, a helyettesi tisztséghez azonban csak államtitkári illetmény kapcsolódik.

²¹ E szabály leíró jellegét jelzi, hogy a módosítás elfogadásakor jelentős többségben voltak a női munkavállalók, a hivatal több munkatársa vallotta magát nemzetiséghez tartozónak, és a hivatal személyi állományához fogyatékkal élő munkatárs is tartozott. A módosítás vélhetően azt a célt szolgálta, hogy az ombudsman nagyobb eséllyel kapja meg az ENSZ Emberi Jogi intézményének ún. „A” státusát, amelyet az ombudsman végül 2014 novemberében meg is kapott.

²² A 2011. évi CXI. tv. az *alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)* szabályozási technikájában a 3. § tartalmazza a jövő nemzedékekért felelős, a 4. § pedig a nemzetiségekért felelős biztos-helyettes jogköreit, a kettő között nincs tartalmi különbség.

tegyen jogszabály megalkotására, módosítására, a *h*) pont pedig a nemzetközi tevékenység folytatásáról tesz említést.

Értelmezés kérdése, hogy az Ajbt. 3. § (1) bekezdés *g*) pontja arra jogosítja fel a biztos-helyettest, hogy az ombudsmanon *keresztül* tegyen jogalkotási javaslatot, vagy pedig arra is, hogy az ombudsmant *megkerülve*, akár vele ellentétesen is. Ebben a kérdésben ellentmondani látszik az Ajbt. rendszertani értelmezése (amelyik a biztos-helyettes önálló jogköréről rendelkezik) és az *Alaptörvény* teleologikus értelmezése (amely az „egybiztosos” modell mellett foglalt állást). A gyakorlatban ugyanakkor találunk példát olyan esetre, amikor biztos-helyettes önállóan kezdeményezte jogszabály módosítását: 2015 januárjában a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes önállóan kezdeményezte törvény módosítását a napelemek termékdíjával kapcsolatban.²³

Kiemelendő, hogy még az Ajbt mód. hatálybalépését megelőzően került sor első alkalommal arra, hogy a biztos és a biztos-helyettes közös jelentést fogadjon el. 2013 októberében Székely László alapjogi biztos és Szabó Marcel jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes közös jelentésben tett intézkedési javaslatot az ózdi víziközmű-szolgáltató eljárásával kapcsolatban.²⁴ Ezt követően több alkalommal is előfordult, hogy a biztos és a biztos-helyettes közös jelentésben állapítson meg visszásságot. 2014 decemberében pedig a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes önállóan adott ki – az Ajbt. terminológiájában nem ismert – elvi állásfoglalást a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodás tárgyában.²⁵

2) A biztos-helyettes szerepének növekedését jelzi az intézmény belső szabályainak (különösen a Hivatal SZMSZ-ének²⁶) a változása. Ilyen változás, hogy önálló szervezeti egységgé vált a biztos-helyettesi titkárság (élén főosztályvezető).²⁷ Ugyanez a módosítás vezette be azt is, hogy a biztos-helyettesek minden esetben részt vehetnek a feladatkörükbe tartozó ügyek kapcsán vizsgálatokban, valamint – a biztossal folytatott szakmai egyeztetést követően – a feladatkörükbe tartozó kérdésekben önálló állásfoglalásokat adnak ki. Megfigyelhető tehát az a változás, hogy 2012 elején minden jogkör az alapvető jogok biztosához került, ezt követően 2013 októberében – Szabó Máté mandátumának lejártát követően – megjelent a közös jelentés intézménye, az SZMSZ 2014 januárjában hatályos szövege pedig már csak a biztossal való egyeztetési kötelezettséget írja elő. A kézirat lezárásáig a biztos-helyettesek önállóan nem tettek jogalkotási javaslatot vagy hívták fel a figyelmet visszásságra, azonban az eddigi trend figyelembevételével ennek jövőbeli bekövetkezése nem elképzelhetetlen. A gyakorlatban nem merült fel élesen az a kérdés, hogy – a fentiekkel ellentétben – az SZMSZ más pontjai alapján a biztos-helyettes a *biztos által átruházott hatáskörben* tehet csak kezdeményezést és ajánlást.

A biztos-helyettesi önállóság további lépcsőfoka, hogy 2015. január 1-je óta a biztos-helyettesek a biztos által átruházott hatáskörben szakmai irányítási jogot gyakorolnak a hivatal Környezetvédelmi Osztályának, illetve Nemzetiségi Jogi Osztályának

²³ AJB-272/2015.

²⁴ AJB-557/2013.

²⁵ Lásd www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Nemzeti_Park_JNBH_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf/05d1d19b-18f6-4154-bf55-3fa8b8d0a349.

²⁶ 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás.

²⁷ 4/2013. (XII. 31.) AJB utasítás.

tevékenysége felett.²⁸ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezeknek a hivatal állományába tartozó osztályoknak a tevékenységét a biztos-helyettes irányítja, azzal, hogy a kinevezési és felmentési kérdésekben csak véleményezési joggal rendelkezik.

3) A biztos-helyettesi titkárság személyi állományát – már az Ajbt. eredeti szövege szerint is – a biztos-helyettes nevezi ki és menti fel.²⁹ A biztos-helyettesi önállóság növekedését mutatja a titkárság létszámának növekedése is. 2012-ben a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes 3,5, a nemzetiségi jogi biztos-helyettes 4,5 státussal rendelkezett. A nemzetiségi jogi biztos-helyettes titkársága 2013-ban nem változott, 2014-ben hét főre emelkedett (ebből két fő részfoglalkozású). A jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes titkárságának létszáma 2013-ban nyolcra, 2014-ben pedig kilencre emelkedett (mindkét évben két fő részfoglalkozású munkakört töltött be).

Az SZMSZ értelmében a biztos-helyettesi titkárság legfeljebb nyolc fős, a részmunkaidőt figyelembe véve a biztos-helyettesi titkárságok a kereten belül maradnak.

4) Érdekes megfigyelni a biztos-helyettesek közéleti megjelenését is. Az általuk kiadott közlemények száma ugyan csökkenő tendenciát mutat,³⁰ jelentősen megnőtt azonban a médiaszereplésük. A jövő nemzedékek biztos-helyettesével kapcsolatban 2012-ben 183, 2013-ban 349, 2014-ben 294 cikk jelent meg, a nemzetiségek jogaiért felelős biztos-helyetessel pedig kapcsolatban 2012-ben 121, 2013-ban 294, 2014-ben 396.

3. AZ OMBUDSMANI INTÉZMÉNY PROFILVÁLTOZÁSA

Megfigyelhető, hogy Európa-szerte az ombudsmanintézmények nagyon különböznek egymástól. Gabriele Kucsko-Stadlmayer hatáskörök alapján végzett csoportosítása alapmodell, jogállami modellt és emberi jogi modellt különböztet meg. Az alapmodellt a széles vizsgálati jogkör, ajánlástétel és beszámoló lehetősége jellemzi, a jogállami modellben a közigazgatás jogszerű működésével, az emberi jogi modellben az alapjogokkal kapcsolatos hatáskörök erősebbek.³¹ Ezek a modellek tehát elsősorban a módszertant és a prioritásokat illetően különböznek egymástól.

A variációk okai nem az adott alkotmányos rendben keresendők, különböző kormányformájú, társadalmi berendezkedésű országok is meglepően hasonló jogi keretet adtak ombudsmani intézményeiknek.³² Az ombudsmani rendszerek közötti különbségek összefüggnek azzal, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét, illetve a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe. Ez a szemléletbeli különbség mutatkozik meg a különböző modellekben. Az ombudsman tevékenységének tényleges tartalmát nem csupán a kialakított modell, illetve a számára biztosított hatáskörök határozzák meg. Az ombudsmani intézmény „jellegadó sajátossága éppen az, hogy a tisztség betöltőjének nagy – igaz, meghatározott irányultságú – szabadsá-

²⁸ 4/2014. (XII. 23.) AJB utasítás.

²⁹ Ajbt. 42. § (3) bek.

³⁰ 2012-ben 28, ill. 16, 2013-ban 24, ill. 12, 2014-ben 8, ill. 6 közleményt adott ki a jövő nemzedékekért felelős, ill. a nemzetiségek jogaiért felelős biztos-helyettes.

³¹ KUCSKO-STADLMAYER (3. lj.) 97–100.

³² KUCSKO-STADLMAYER (3. lj.) 95.

ga van saját feladata értelmezésében”.³³ Az ombudsmeni intézmény esetében tehát különösen is jelentős körülmény, hogy az ombudsmeni hivatalt éppen betöltő személy „hogyan alkalmazza a hatáskörét szabályozó normákat, mihez kezd a szabályozás nyújtotta lehetőségekkel”.³⁴

Megállapítható tehát, hogy az ombudsman működésére nem „egy helyes szerepkör” létezik; a mindenkori ombudsmannak a társadalmi viszonyok, kihívások mentén kell meghatároznia, hogy tevékenységének a súlypontját inkább az alapjogok rendszerszintű érvényre juttatására vagy a közigazgatás működésének vizsgálatára helyezi.³⁵ Az ombudsmeni rendszer magyarországi történetét tekintve az állapítható meg, hogy alapvetően kétfajta szerepfelfogás létezik. Az egyik profil a „nép ügyvédje”, aki fő feladatának a „kisember” panaszának a meghallását, ügyének előmozdítását érzi. Ebben a szerepfelfogásban az ombudsman fő tevékenysége a beérkezett panaszok gyors, hatékony kivizsgálása és lehetőség szerint a jogsérelem orvoslásában való közreműködés.

A másik lehetséges attitűd szerint az ombudsman a közigazgatás kontrollja; az intézmény feladata a végrehajtó hatalom átfogó ellenőrzése alapjogi szempontból. Az angol nyelvű irodalom erre a szerepfelfogásra utal a „*watchdog*” kifejezéssel. Ez utóbbira utalnak az ombudsmeni rendszerre vonatkozó Párizsi elvek (*Paris principles*),³⁶ amelyek kiemelik az ombudsman szószóló, oktató, jogtudatosító szerepét.

A gyakorlatban minden esetben a két szerepfelfogás keveredése figyelhető meg. Minden ombudsman egyszerre tölti be a nép ügyvédjének és a közigazgatás kontrolljának a funkcióját, azonban abban már eltérés van, hogy a kettőnek mi az aránya, hol vannak a súlypontok. Feltehető a kérdés: hol van a hangsúly, melyik szerepet tölti be az ombudsman a rendszer 2012-es felállása óta? Erre a válasz több szempont együttes figyelembevételével adható meg.

1) Az egyik szempont a hivatalból indított ügyek száma. Általánosságban: a hivatalból indított ügyek magas száma a közigazgatás kontrollja szerepfelfogásra, az alacsony szám pedig a nép ügyvédje attitűdre enged következtetni. Ez utóbbi esetben ugyanis a fő feladat a panasz kivizsgálása, panasz hiányában az ombudsman nem vagy csak ritkán jár el. A „*watchdog*” szerepkörében viszont nem a panaszon (és a panaszoson) van a hangsúly, hanem a széles kört érintő visszásságon, így panasz hiányában, hivatalból is eljár a biztos.

Számszerűleg nézve: 2012-ben az ombudsman 210 ügyben rendelt el hivatalból vizsgálatot, 2013-ban 109-ben, 2014-ben 87-ben, 2015-ben pedig (augusztus 20-áig) 53-ban. A hivatalból indított ügyek számában tehát tendenciózus csökkenés mutatható ki.

³³ SOMODY (4. lj.) 106.

³⁴ SOMODY (4. lj.) 101.

³⁵ Az 1996 és 2009 közötti ombudsmeni ciklusok alatt az egyes ombudsmannok prioritásait, szerepfelfogását tanulságosan foglalja össze: SZABÓ-HAJAS (11. lj.) 120–132. A nemzetközi trendben érvényesülő szerepfelfogásokat lásd részletesen LARRY B. HILL: „The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey” in GERALD E. CAIDEN (szerk.): *International Handbook of the Ombudsman* (Westport – London: Greenwood Press 1983) 43–56.

³⁶ Az ENSZ közgyűlésének 48/134. határozata a Nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatban (1993. december 20.).

2) Az egyes ombudsmanok szemléletmódja közötti különbséget jól jellemzi, hogy Szabó Máté ombudsmani megbízatása idején rendszeressé vált átfogó projektek kidolgozása. Az ombudsman 2012-ben négy (Gyermekközpontú igazságszolgáltatás, A válság vesztesei, A munka méltósága, Büntetés-végrehajtási és ügyvédi projekt), 2013-ban három (Gyűlöletbeszéd, Gyermekes egészséges környezete, Méltó kezdet – a fiatalok foglalkoztatása) tárgykörben folytatott projektszerű vizsgálatot. Székely László mandátuma alatt a projektek helyett az egyedi ügyek vizsgálatára helyeződött a hangsúly.

3) Szintén szempont az is, hogy az ombudsman hány alkalommal fordult Alkotmánybírósághoz.³⁷ Az absztrakt normakontroll, a jogszabály alkotmányossági vizsgálatának indítványozása tipikusan a *watchdog*-szerepre utal: ezzel az eszközzel az ombudsman nem egyedi problémát kíván orvosolni, hanem valamilyen általános problémára (a jogszabály alkotmányellenes voltára) hívja fel a figyelmet.

Ezt illetően első ránézésre drasztikus változás figyelhető meg 2012 óta. Szabó Máté 2012 és mandátumának 2013 őszi lejárta között 37 alkalommal (ebből öt hivatalból) fordult az Alkotmánybírósághoz, Székely László pedig 2013. október és 2015. október között négy alkalommal (ebből egy hivatalból).

4) Megfigyelhető az ombudsmanhoz érkező panaszok számának általános csökkenése is. 2011-ben (az akkori több-biztosi modellben) az állampolgári jogok országgyűlési biztosához 5 191, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosához 1 025, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához 834 panasz érkezett (összesen tehát 7 050 a három ombudsmanhoz együtt). 2012-ben szinte pontosan ugyanennyi, 7 049 panasz érkezett az alapvető jogok biztosához, 2013-ban már csak 6 977, 2014-ben pedig 5 471.

Ezzel fordítottan arányos a „rövid utas”, telefonos panaszmeghallgatás, tájékoztatás számának alakulása. 2014-ben 14 365 ilyen ügyintézés volt az ombudsman hivatalában, 2015-ben (júniusig) 6 432. Ebből az adatból is az a következtetés vonható le, hogy az informálisabb ügyintézés felértékelődött, míg a formalizáltabb panaszok száma csökkent.

Megjegyzendő egyébként, hogy általános jelenség a panaszok számának csökkenése az alapjogok érvényesülésével foglalkozó állami szerveknél, ami az alábbi táblázatból is látható:

1. táblázat. Panaszok számának alakulása 2012–2014

<i>Panaszok számának alakulása</i>	<i>AJB</i>	<i>EBH</i>	<i>FRPT</i>	<i>NAIH</i>	<i>OJB</i>
2012	7 049	850	829	2 579	1 632
2013	6 977	589	374	2 976	822
2014	5 471	532	352	2 063	641

alapvető jogok biztosa (AJB)

Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH)

Független Rendészeti Panasztestület (FRPT)

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)

oktatási jogok biztosa (OJB)

³⁷ Az alkotmánybírósági indítványozás témakörével külön pont foglalkozik, e helyen csak az indítványozás azon vetületeire térünk ki, amelyekből a szerepfelfogásra következtetni lehet.

5) Hasonló tendencia figyelhető meg az ombudsman közéleti megjelenése terén is. Az ombudsman (és helyettesei) által kiadott közlemények száma csökkenő tendenciát mutat: 2012-ben 248, 2013-ban 185, 2014-ben 54 közleményt adott ki az ombudsman. Az ombudsmannal összefüggő médiatartalom száma azonban nem csökkent, ez a szám 2012-ben 4 919, 2013-ban 5 602, 2014-ben 5 213.³⁸

6) Különbőség van a két megközelítésben az alapján is, hogy mi a vizsgálat zsinórmértéke. A „*watchdog*”-megközelítés a közigazgatási hibára (*maladministration*), a visszásságra összpontosít, amely a hatóság nem megfelelő intézkedését, eljárását, mulasztását jelenti. A „nép ügyvédje”-megközelítés az alapjogsérelemre összpontosít.

Fontos megjegyezni, hogy a „nép ügyvédje”- és a „*watchdog*”-megközelítés nem ugyanannak a tevékenységnek a két végpontja. A „nép ügyvédje”-szemlélet erősödése nem jelenti automatikusan a „*watchdog*”-szerep gyengülését, és fordítva. A fenti szempontok külön-külön történő mérlegelésével ítékelhető meg, hogy az adott országban mennyire érvényesül a rendszerszintű megközelítés és mennyire az egyedi panaszvizsgálat.

4. HATÁSKÖRI VÁLTOZÁSOK

4.1. ALAPFELADAT

Az *Alaptörvény* 30. cikk (2) bekezdése szerint: „az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.” Az *Alaptörvény* a klasszikus ombudsmani funkciót jelöli, melynek két kulcsszava a *kivizsgálás* (a visszásság feltárása hivatalból vagy panasz alapján) és a *kezdeményezés* (a visszásság orvoslására való javaslatétel). Ennek tipikus módja a jelentés, amelyben a biztos ismerteti a vizsgálat eredményeit, feltárja az esetleges visszásságot és szükséges esetben ajánlást fogalmaz meg annak orvoslására.

Az ombudsmani intézmény gyakorlati működésében megjegyzést érdemel, hogy a jelentés nem kizárólagos eszköz a visszásság orvoslására. Előfordul, hogy az ombudsman közvetlenül (jelentés nélkül) a jogalkotóhoz fordul, jelezve valamilyen alkotmányossági problémát vagy kérve jogszabály módosítását.³⁹

Az ombudsmani intézményeket abból a szempontból is lehet csoportosítani, hogy a klasszikus (a közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgáló) funkcióra mennyiben rakódott rá egyéb „járulékos” funkció (például környezetvédelem, antikorrupciós feladatok, etikai kódexek érvényesítése stb.).⁴⁰ Általánosságban az állapítható meg, hogy 2012 óta folyamatosan növekedtek a járulékos, az alapfeladattól eltérő funkciók, melyeket az alábbiakban foglalunk össze.

³⁸ Megjegyzendő, hogy 2013-ban a korábbi ombudsman leköszönése és az új ombudsman hivatalba lépése jelentősen fokozta a média érdeklődését.

³⁹ Pl. AJB-4147/2013 az OGY elnökének fegyelmi jogköre tárgyában.

⁴⁰ Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden: Martinus Nijhoff 2004) 9-10.

Össességében kijelenthető, hogy a járulékos feladatok – amellett, hogy a jogrendszer egésze számára pozitív hozzáadékkal bírhat – kettős kihívás elé állítja az ombudsmant: egyrészt ezeknél a feladatoknál sem lépheti túl az ombudsman az államszervezetben elfoglalt helyéből adódó sajátosságokat, másrészt a járulékos feladatok elvégzése mellett sem lehet az alapfeladatokról megfélekednie.

4.2. JOGSZABÁLY-VÉLEMÉNYEZÉS

Már a 2012-es modell kialakítását megelőzően is volt hatásköre az ombudsmannak az alapjogi tárgyú jogszabályok véleményezésére, és az Ajbt. 2. § (2) bekezdése is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a joggal.

E hatáskörrel összefüggésben több gyakorlati probléma is felmerül. Az egyik, hogy az Ajbt. vonatkozó szabálya *lex imperfecta*, nincs következménye annak, ha a jogszabály előkészítője nem küldi meg az alapjogi tárgyú tervezetet az ombudsman számára. A gyakorlatban is változatos képet mutat, hogy mely tervezeteket küldik meg az alapvető jogok biztosja számára véleményezésre.

A másik probléma a véleményezésre nyitva álló határidő: az ombudsman beszámolójában kiemeli, hogy az előterjesztéseket jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre. 2014-ben a minisztériumok átlagosan 5,3 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására, annak ellenére, hogy a kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére legalább tíz munkanapot kell biztosítani. Bár a kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb.

Rövidebb, vagy csak technikai módosításokat tartalmazó jogszabály-módosításoknál a bő ötnapos határidő is elegendőnek tűnik, ám a véleményezési határidők között igen nagy eltérés tapasztalható, sok esetben ugyanis csak egy vagy két munkanap állt rendelkezésre.⁴¹ Ráadásul gyakran éppen az alapjogok védelme szempontjából részletesebb elemzést igénylő jogszabály-tervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt. Az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy már 2013-ban is a kivételes soronkívülség vált általánossá, 2014-ben pedig a minisztériumok

⁴¹ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről* (Budapest: AJBH 2014) 229-230.

már a véleményezések több mint fele esetében nem tartották be az egyeztetésnek a kormány által meghatározott szabályait.

4.3. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI INDÍTVÁNY BENYÚJTÁSA

Formálisan az Alkotmánybíróság eljárását az ombudsman 2012 előtt is kezdeményezhette (több alkalommal kezdeményezte is az általános biztos, illetve a külön biztosok), azonban ez a lehetőség 2012. január 1-jétől új minőséget kapott. Ennek oka az alkotmánybíráskodás paradigmaváltása, amelynek értelmében az absztrakt normakontroll főszabályának helyébe az egyéni panaszok vizsgálata lépett.

Megszűnt az absztrakt normakontroll bárki általi indítványozhatóságának a lehetősége, az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ilyen indítványt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, továbbá 2013. április 1-je óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész tehet. A gyakorlatban a kép nem ennyire színes: amíg az ombudsman 2012 óta (2015 augusztusáig) 40 alkalommal fordult az Alkotmánybírósághoz, az országgyűlési képviselők egynegyede háromszor, a kormány és a Kúria elnöke egyszer-számra, a legfőbb ügyész pedig egyszer sem. A szórás nem véletlen. 2012 óta a magyar parlamentben az ellenzéki képviselők politikai identitása nem azonos, ezért csak kivételes esetben tudnak összefogni az indítvány benyújtásához (ami szükséges az egynegyed eléréséhez). A kormány indítványozási lehetősége nehezen magyarázható: ha a kormány álláspontja szerint egy jogszabály alkotmányellenes, akkor a parlamenti többsége folytán az alkotmánybírói eljárásnál egyszerűbben el tudja érni a jogszabály hatályvesztését.⁴² A Kúria elnöke és a legfőbb ügyész szerepfelfogásából pedig az olvasható ki, hogy ezt a hatáskört a bírák, bíróság, illetve az ügyészek, ügyészség jogainak, szervezetének védelmében kívánják érvényesíteni, és nem általános alkotmányvédelmi funkcióként. Az eddigi gyakorlat alapján kijelenthető tehát, hogy az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés e) pontja praktikusán az ombudsman indítványozási jogát jelenti.

Számítani lehetett arra, hogy az *actio popularis* megszűnésével és az ombudsman indítványozói jogkörének hangsúlyossá válásával együtt fog járni az, hogy jelentős mennyiségű alkotmányossági beadvány fog érkezni, különösen azért, mert az alapvető jogok biztosa nem mulasztotta el széles körben, gyakorlatilag minden sajtómegjelenése alkalmával felhívni a figyelmet régi-új jogkörére. Kérdésként merült fel kezdetben ugyanakkor az, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusán megfogalmazva „postásként” kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.⁴³ E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Abtv. adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbiival: „Az

⁴² Érdekes helyzetet eredményezhet azonban, ha a kormány (egy korábbi kormány által támogatott) sarkalatos tv. alaptörvény-ellenességének megállapítását kéri az Alkotmánybíróságtól.

⁴³ Vö. SZABÓ (5. l.) 70.

Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.” Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. E szabályozásból egy másik tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék és nem szükséges a jogi képviselet sem. Az alapvető jogok biztosa nem „elsőfokú Alkotmánybíróság”, aki továbbengedi a megalapozottnak tartott beadványt; amennyiben az ombudsman szerint a beadványban kifogásolt norma valóban alkotmányellenes, akkor önálló érvrendszerrel, a beadványtól eltérő tartalommal és érvekkel is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.

A fentiekből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szervezetet, stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiból kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tényeket feltárni, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni, így vizsgálat lefolytatására sincs szükség. A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat az Ajbt. egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszasságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítványában (az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek megtámadása) az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel. Emellett is több ombudsmani indítványban megjelent a járulékos alkotmányvédelem, a formai kifogások megfértek az alapjogi tartalmi kritika mellett.⁴⁴

Végül az alkotmánybírósági indítványokkal összefüggésben megemlítendő, hogy – szintén a hatásköri jellegből kifolyólag – az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost. Erre tekintettel kijelenthető, hogy az *actio popularis* nem veszett el teljesen a jogrendszerből; bárki, jogi érdekeltség nélkül kezdeményezheti egy közhatalmi szerv arra irányuló eljárását, hogy egy jogszabály megfelel-e az *Alaptörvénynek*. Ezt a feladatot azonban jelenleg nem az Alkotmánybíróság, hanem (egy személyben) az alapvető jogok biztosa látja el.

⁴⁴ LÁPOSSY Attila: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 45.

4.4. KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK VÉDELME

Az ombudsman klasszikusan nem antikorrupciós szerv; a parlamenti ellenőrzés elkönyvelt szerveként nincsenek végrehajtó hatalmi (hatósági) jogkörei, így kvázi nyomozóhatóságként nem vehet részt korrupciós és más közérdeket sértő cselekmények vizsgálatában. Ennek ellenére több esetben előfordul, hogy az ombudsmani intézmény antikorrupciós feladatokat is ellát. Erre is figyelemmel az Országgyűlés 2014. január 1-jei hatállyal új hatáskört adott az alapvető jogok biztosának: a közérdekű bejelentések vizsgálatát.

Az antikorrupciós harc általában két – preventív (a korrupciós helyzetek megelőzése) és represszív (feltárt esetek vizsgálata és szankcionálása) – pilléren nyugszik.⁴⁵ Jellegéből adódóan az ombudsman szerepe leginkább a korrupciós kockázatokra, a megelőzésre terjedhet ki, a törvénymódosítás mégis a közérdeket sértő esetek kivizsgálásában, illetve a kapcsolódó adatbázis gondozásában adott szerepet az ombudsmannak. Erre az esetre is vonatkozik ugyanakkor az az általános korlát, amely szerint az ombudsman nem ruházható fel hatósági jogkörökkel (nem hozhat kötelező döntést, nem bírságozhat), tevékenysége csak a hatóságokra terjedhet ki (az üzleti szféra korrupcióit nem vizsgálhatja), továbbá e vonatkozásban sem vizsgálhatja azokat a szerveket, amelyekre az Ajbt. alapján egyébként nincs hatásköre (például köztársasági elnök, Állami Számvevőszék, Országgyűlés stb.).

A *panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. tv.* (Pkbt.) értelmező rendelkezése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A Pkbt. célja a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése, valamint tényleges védelmük biztosítása volt. E tényezőkkel a korrupció visszaszorítására törekednek, ugyanis amennyiben a bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy nem éri őket retorzió, és bejelentett ügyeiket érdemben kivizsgálják, bátrabban hívják fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre. A Pkbt.-től a jogalkotó az antikorrupciós társadalmi részvétel növekedését és ezen keresztül a korrupciós cselekmények visszaszorulását várta. A rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogaikat védő alapvető jogok biztosja, aki közvetítő szerepet vállal a közérdekű bejelentések kezelésében, emellett egyéni bejelentésre és hivatalból vizsgálhatja az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát is.

A közérdekű bejelentés fogalmának tágabb törvényi meghatározása – a korrupció visszaszorítására való törekvésen túlmenően – ugyanakkor lehetőséget ad valamely állami szerv működése során tapasztalt visszaélések, hiányosságok feltárására, illetve bármely olyan körülményre – így többek között környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedési – is felhívhatja a figyelmet, amelynek orvoslása a bejelentő esetleges egyéni jogsérelmének kivizsgálásán túl, a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hiva-

⁴⁵ SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: „A korrupció és az állampolgári kultúra” in SZABÓ Máté (szerk.): *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem* (Budapest: Kairosz 2010) 178.

talból induló eljárás kezdeményezését jelenti.⁴⁶ A rendelkezésre álló statisztikából is az valószínűsíthető, hogy az ombudsman által vizsgált közérdekű bejelentések jelentős része nem korrupciós tárgykorú.

A Pkbt. és az Ajbt. szabályaiból következően a közérdekű bejelentő online felületen vagy személyes meghallgatáson fordulhat ombudsmanhoz. A bejelentés alapján az ombudsman megkeresi az érintett szervet, annak választát megküldi a bejelentőnek. Amennyiben a bejelentő a kivizsgáló szerv választát nem fogadja el, akkor kérheti az ombudsmantól a válasz felülvizsgálatát.

A hatáskör gyakorlásának első évében 309 közérdekű bejelentés érkezett a hivatalhoz, 29 alkalommal kérték a kivizsgáló szerv válaszában a felülvizsgálatát, egy alkalommal pedig az ombudsman hivatalból indított eljárást. 2015-ben (június 12-éig) 179 közérdekű bejelentés érkezett, és 20 esetben kértek felülvizsgálatot.

4.5. OPCAT – RÉSZVÉTEL A NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUSBAN

1987-ben hatályba lépett az ENSZ kínzás elleni egyezménye, amely nem csupán az elkövetők felelősségre vonása, az áldozatok kárpótlása tárgyában határoz meg állami kötelezettségeket, hanem a megelőzés terén is. Már ez előtt is felmerült az igénye annak, hogy – a preventív intézkedések jegyében – épüljön ki a börtönlátogatás nemzetközi rendszere, azonban az államok nem akarták egységesen elfogadni, hogy legyen egy tisztán nemzetközi ellenőrző szerv, amely a rendszeres látogatásokat végezné. Az államok szuverenitását érintő lényeges kérdést végül 2001-ben a mexikói delegációnak – köztük más latin-amerikai állam delegáltjával – sikerült áthidalni. Egy újító és nemzetközi egyezmények szintjén eddig ismeretlen megoldást tártak a munkacsoport elé. Ennek értelmében kötelezővé kívánták tenni az államok számára, hogy amennyiben aláírják a fakultatív jegyzőkönyvet, egyben arra is kötelezik magukat, hogy felállítsanak egy nemzeti ellenőrző szervet.⁴⁷ Végül az ENSZ közgyűlése 2002. december 18-án elfogadta az OPCAT-ot, azaz az ENSZ kínzás elleni egyezményének fakultatív jegyzőkönyvét, amely 2006. június 22-én, a 20. ratifikációt követően lépett hatályba.

Magyarország az OPCAT kötelező hatályát a *2011. évi CXLI. tv.*-nyel ismerte el, azzal, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését három évvel elhalasztja. A törvény a mechanizmus működtetésére az ombudsman intézményét jelölte ki, amely így 2015. január 1-jével kezdte meg működését.

Az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre az alapvető jogok biztosa – saját hivatali apparátusa mellett – eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. Ez a gyakorlatban civil szervezetek részvételét jelenti az OPCAT-mechanizmus munkájában.

Néhány állam (például Ausztria) úgy döntött, hogy az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmus feladatát civil szervezetekkel megosztva köteles ellátni, ezt a meg-

⁴⁶ Beszámoló (41. l.) 136-137.

⁴⁷ Török Réka: „OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen” *Acta Humana* 2015/3. 61.

oldást nevezi a szakirodalom „ombudsman plus” modellnek.⁴⁸ Mind az Ajb. szövegéből, mind a demokratikus legitimitáció elvéből az következik, hogy Magyarországon az ombudsman a hatáskör kizárólagos jogosultja; a civil szervezetek szakértőiken keresztül – az ombudsmannal kötött megállapodás alapján – részt vesznek vizsgálatokban, de a következtetések levonása, a jelentés megtétele az ombudsman kizárólagos jogosítványa.

4.6. A NEMZETBIZTONSÁGI ELLENŐRZÉS FELÜLVIZSGÁLATA

A nemzetbiztonsági ellenőrzés a nemzetbiztonsági szolgálatok egyik „leglátványosabb” feladata. Emiatt az Alkotmánybíróság több döntésében is szükségesnek tartotta a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső (végrehajtó hatalmon kívüli) kontrollját. A 629/B/2005. AB határozattal, ABH 2006, 1768–1774. elbírált ügyben az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert alkotmányellenesnek tartotta, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által készített biztonsági szakvéleménnyel szemben csak a miniszterhez lehet fordulni panasszal, de nincs lehetőség arra, hogy az ügyben független bíróság döntsön. E határozatában az Alkotmánybíróság a jogorvoslat-hoz való jog sérelmét állító indítványt arra hivatkozással utasította el, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredménye mint szakvélemény csupán biztonsági kockázatokat állapít meg, amelyeket az ellenőrzést kezdeményező szabadon mérlegelhet, de közvetlenül nem állapít meg az érintett számára jogokat és kötelezettségeket. Ez a döntés azonban csak alanyi oldalról, az érintett alapjogai szempontjából fogalmazott meg követelményeket, azt vizsgálta, hogy következik-e a jogorvoslat-hoz való jogból annak követelménye, hogy biztosítani kell-e a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső, bírói kontrollját. A bírói kontroll szükségessége következik a 1117/B/2004. AB határozatból is, ABH 2011, 1517–1523; ez a döntés amiatt nem tartotta az információs jog aránytalan sérelmének azt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat megtagadhatja az érintett-re vonatkozó információ kiadását, mert az érintett jogainak megsértése esetén ilyen esetben is bírósághoz fordulhat.

Az ombudsman indítványára részletesen vizsgálta – egyéb kérdések mellett – a nemzetbiztonsági ellenőrzés kontrollmechanizmusát, a 9/2014. (III. 21.) AB határozat rámutatott, hogy

[...] a kontinentális jog államai elsődlegesen a törvényhozói ellenőrzésre építenek, ezzel szemben a »common law« országai a bírósági kontrollt tekintik a szolgálatok feletti ellenőrzés legfontosabb eszközének. A parlamenti ellenőrzés során jelentősége van annak, hogy az ellenőrzés alá vont szervek valamennyi államban speciális jogállásúak, ami jelentősen megnehezíti az eredményes vizsgálatok lefolytatását. Ilyen nehezítő tényező a titkosság követelménye, az ágazat szakterületi jellege és a többi állam felől ható kényszerítő körülmények. A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan

⁴⁸ HARASZTI Margit Katalin: „Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban” *Magyar Jog* 2014/11. 645.

a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. A titkosszolgálati tevékenység feletti, parlamenti külső kontroll általános, még a különleges esetekben sem külön indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak. Más kérdés, hogy a parlamenti nyilvánosság elve, és a szolgálatok tevékenységének titkossága között egyensúlyt kell teremteni: a minősített adatok megismerésére jogosultak köre korlátozható. Az alkotmányjogi kérdés nem olyan formában merül fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület. Egyrészt a szolgálatok működését az érintettek a titkosság követelményéből adódóan nem (minden esetben) érzékelik. Így a személyek objektív körülmény miatt nem tudnak – a törvény alapján – az őket megillető jogorvoslattal élni. Ez a ténybeli helyzet egyértelműen mutatja az utólagos bírói kontroll leggyengébb elemét, vagyis azt, hogy a bíróság generálisan csak az érintett kezdeményezésére járhat el a titkosszolgálati tevékenység utólagos ellenőrzése során.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a törvényhozó módosította a nemzetbiztonsági törvényt. A módosítás az ellenőrzéssel kapcsolatban felmerülő jogorvoslatot két részre bontja. A biztonsági szakvélemény megállapításaival szemben (akár annak valóságtartalma kapcsán, akár abban a kérdésben, hogy a körülmény biztonsági kockázatot jelent-e) az érintett tizenöt napon belül panasszal élhet, amelyet a miniszter bírál el. A miniszter döntésével szemben tizenöt napon belül lehet panasszal fordulni a parlament nemzetbiztonsági bizottságához. A biztonsági szakvélemény kérdésében tehát a jogorvoslatot politikai szervek bírálják el.

Más a helyzet abban a kérdésben, hogy volt-e helye egyáltalán az eljárás lefolytatásának, azaz, hogy jogszerű volt-e a felülvizsgálati eljárás elrendelése. 2015. február 1-je óta a felülvizsgálati eljárás alá vont személy a vizsgálat lefolytatása érdekében, a felülvizsgálati eljárásról történő tudomásszerzést követő hat hónapon belül fordulhat az ombudsmanhoz. Emellett az alapvető jogok biztos a hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok felülvizsgálati eljárásra vonatkozó gyakorlatát. Amennyiben a biztos a felülvizsgálati eljárás elrendelése és lefolytatása körében az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert, egyben kezdeményezi az általa szükségesnek tartott intézkedések megtételét, amelyet ha nem tart megfelelőnek, erről tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az ombudsman alapfeladata, hogy a tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja, és kezdeményezze azok orvoslását. Pusztán számszerűségi mutatókkal nem lehet megállapítani az ombudsmani tevékenység sikerességét: az ombudsmani jogvédelem szintje nem azzal a kvantitatív mérőszámmal mérhető, hogy hány ügyet fejez be, hanem hogy milyen mértékben és főként milyen irányban képes befolyásolni az alapjogvédelem szintjét.

A hazai jogtörténetben viszonylag új intézmény kontúrjait az *Alaptörvény* átrajzolta; az általános biztos – külön biztosok modelljét az egybiztosos modell váltotta fel. Ez a kép azonban folyamatosan változik, 2012 óta különböző tendenciák figyelhetők meg.

Az *Alaptörvény*vel bevezetett modellváltás – mint az a fentiekből megállapítható – nem változtatott az alapjogvédelem szintjén: tudományosan nem igazolható az a megállapítás, hogy a több-biztosos modell hatékonyabb, mint az egybiztosos, igaz, ennek az ellenkezője sem. A jogvédelem tényleges szintje ténylegesen számos tényező függvénye, amelyek közül csak egy az intézményi keret. Ez a keret pedig az ombudsman szemléletéből eredően többféle tartalommal tölthető ki.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS*

A magyar Országgyűlés állapotát 2015-ben úgy tudjuk bemutatni, hogy egyrészt a rendszer-váltás óta eltelt időszak parlamenti ciklusait elemezzük, és ismertetjük a Tisztelt Ház működését jellemző mutatók változását, trendjeit; másrészt ezeknek a trendeknek a fényében, továbbá az Alkotmánybíróság és más szervek által megfogalmazott alkotmányos elvárások alapján értékeljük a 2011–2014 között megújult alkotmányos, valamint külső és belső parlamenti jogi szabályozást. Az Országgyűlés működését illetően mind a szakmai, mind pedig a politikai diskurzusok központi kérdése, hogy miként lehetséges a házszabályok révén biztosítani a hatékony, ugyanakkor demokratikus működést úgy, hogy az alkotmányos elvárások (jogállamiság, hatalommegosztás) is érvényesüljenek. Összefoglalóan megállapítható, hogy az Országgyűlés 1990 óta a magyar alkotmányos és politikai rendszer központi szereplője, a kormányzás, a politikai viták és a jogalkotás számára alapvető, működőképes és élettel teli fórumot tudott kínálni. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az egyes parlamenti funkciók vagy hatáskörök gyakorlása során több diszfunkciót is kitermelt a politikai gyakorlat, ám ennek alkotmányos vagy jogszabályi változásokkal történő helyreállítása csak részben lehetséges. Több esetben nem a házszabályok megfelelő rendelkezéseit hiányolhatjuk, hanem a jogintézmények működtetéséért felelős szereplők demokratikus és alkotmányos kultúráját. Mind a törvényalkotási eljárás túlfeszítése, mind az ellenőrzési eszközök érdemi támogatása, mind a személyi döntések demokratikus elrendezése, a politikai viták fórumainak nyilvánossá tétele, az ellenzéki jogok biztosítása kedvezőtlen trendeket mutat, amelyeken a megújuló házszabályok csak részben tudtak javítani; ezeket a trendeket helyenként tovább rontották, vagy orvoslásukra sikertelenül vállalkoztak.

* Köszönettel tartozom a kézirat elkészítésekor nyújtott segítségért, adatszolgáltatásért az OGY Hivatalának, valamint értékes észrevételeiért és információiért Magyar Zsóknának és Szabó Zsoltnak.

1. TUDOMÁNYOS SZAKMAI DISKURZUSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉSRŐL – TEMATIKAI KERETEK

1.1. A PARLAMENTEK VIZSGÁLATÁNAK TEMATIKAI VÁZLATA

A parlamentek alkotmányjogi és politikatudományi vizsgálatának főbb témakörei a következők.¹ Tágabb értelemben: 1) a parlament mint hatalmi tényező – helye a hatalommegosztásban, a kormányforma jellege, nemzetközi (EU) viszonylatok; 2) a képviselő kérdésai – képviselők választási rendszere, választójog, 3) demokratikus legitimitáció – hiányosságai, polgárok és a képviselő kapcsolata, médiafelületek, érdekvégyesítés csatornái. Közelebről: 1) parlamenti funkciók vizsgálata – hatáskörökkel konkretizálva: ellenőrzés, jogalkotás, személyi döntések, kormányzati felelősség érvényesítése, vitafórum stb. 2) törvényalkotás különösen – eljárási kérdések (hatékonyság, deliberáció), szereplők és társadalmi hatások, minőségi jogalkotás, alkotmányossági keretek és felülvizsgálat; 3) parlament szervezete – kamarák száma (és képviselő), bizottsági rendszer (szerepük a törvényalkotásban és ellenőrzésben), apparátus (szakmai vagy politikai támogatás), frakciók, tisztségviselők; 4) képviselő jogállása – mandátum jellege, javadalmazás, összeférhetetlenség, kapcsolat a választókkal, ellenzéki jogok, frakciófegyelem, szociológiai összetétel; 5) a parlamentek szerepe a közpolitika formálásában, pártpolitika a parlamentben és körülötte.

1.2. A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS TUDOMÁNYOS VIZSGÁLATÁNAK TÁRGYAI, EREDMÉNYEI

A magyar törvényhozó testületről, tehát nem elsősorban az alkotott törvények tartalmáról szóló, többé-kevésbé szakmai diskurzus helyszínei és szereplői a következők (jelenleg és az elmúlt évtizedekben).

Tudományos szféra – akadémiai és egyetemi körök, a tudományos diskurzus formai és tartalmi követelményeinek eleget téve: tudományosan minősített folyóiratokban és tudományos szervezetek által szervezett konferenciákon, tudományosan minősített vagy ilyen minősítésre törekvők (graduális vagy PhD-hallgatók) fogalmazzák meg álláspontjukat.²

Az állami szervek és az Országgyűlés (ön)reflexiói – a parlamenti működésről alapvetően szakmai (sokszor tudományos) igényű állásfoglalások születnek az

¹ A nemzetközi tudományos élet fórumainak érdeklődési körét nagyrészt könnyen nyomon követhetjük több specializált tudományos folyóirat tartalmán keresztül (*Journal of Legislative Studies, Parliamentary Affairs, Legislative Studies Quarterly, Zeitschrift für Parlamentsfragen* stb.). Parlamenti tematikus számot adott ki 2015-ben a *West European Politics* (2015/5.) *Explaining Legislative Organisation in European Democracies* címmel, Radoslaw Zubek szerkesztésében. Sajátosan érdekes tény, hogy ebben a kötetben érdemi hivatkozás a magyar OGY-re nem található, és magyar szerző művét sem találjuk a hivatkozott művek között. Megjegyzendő, hogy az alább listázott témaköröket illetően a nemzetközi összehasonlító módszertan uralja a tematikát.

² A tudományos felületek működése természetükből fakadóan lassú, csak bizonyos késleltetéssel tud reagálni a jogalkotásra (Minerva baglya stb.). Konferenciát szervezni, tanulmányt írni sokkal időigényesebb, mint publicisztikát firkantani, televíziós interjút adni, lásd alább.

Alkotmánybíróság határozataiban, a Költségvetési Tanács állásfoglalásaiban, az államfői döntésekben (különösen: vétő gyakorlása, személyi javaslatok tétele), a Tisztelt Ház színvonalasabb vitáiban (s különösen házbizottsági, egyéb bizottsági állásfoglalásokban). Figyelemre méltó (nem szaktudományi, hanem szépirodalmi) képviselői önreflexió Kukorelly Endre *Országházi divatok* című könyve.³

Nemzetközi fórumok – állásfoglalásában említette az Országgyűlés működését már a Velencei Bizottság (például az új *Alaptörvényről*, lásd sarkalatos törvények körét illetően, az alkotmányozó hatalom működését illetően), döntésében a strasbourgi emberi jogi bíróság (ECtHR) is.

A közvélemény – sok esetben a sajtó és média különböző minőségű orgánumai adtak felületet azoknak az állásfoglalásoknak, amelyekben szakmai tekintélyek, jogtudósok hirtelen – jogos vagy jogtalan – felháborodását közvetítették.⁴

Az említett diskurzusok és szereplők, az előző pontban említett szűkebb tárgykörök közül főként az alábbi témakörökkel foglalkoznak, foglalkoztak. Megjegyzendő, hogy széles körben megvitatott téma a választási rendszer és választási eljárás húszéves problémái, majd átalakítása – ezzel, és hasonlóképpen az Országgyűlés hatáskörének korlátjaként felfogható népszavazással dolgozatom nem foglalkozik.⁵ Az alábbi tematikai áttekintéshez a teljesség igénye nélkül, de a reprezentativitás igényével, mintegy illusztrációként hivatkozom meg a szakirodalom egyes részkérdésekkel foglalkozó⁶ elemeit.

³ KUKORELLY Endre: *Országházi divatok* (Budapest: Libri 2014).

⁴ Különösen a 2010–14 közötti közjogi jogalkotás és parlamenti működés véleményezését gyakran előbb végezték el alkotmányjogászok országos heti és napilapok véleményhasábjain. Ennek a diskurzusnak kevésbé ismertetője a tudományos megállapítások formai és tartalmi követelmények szerinti kifejtése, mégis, megállapítható, hogy ezek a felületek nagyon sokszor hatást gyakoroltak a tudományos irodalomra, fórumokra (nem ritkán felbukkantak még lj.-hivatkozásokban is). Ez a terep sokszor összecsúszik újságírói és politikusi diskurzusokkal, a legérdekesebb fórumok azok, amelyeken „közpolitikai” vagy „jogvédő” szervezetek a (jog)tudomány szereplőit együtt léptetik fel politikusokkal „konferenciákon”, szimpóziumokon stb.

⁵ Lásd a sarkalatos átalakulások c. sorozat tanulmányait.

⁶ A sokszor – indokoltan – alkotmányjogi-politikatudományi interdiszciplinaritással jellemezhető magyar szakirodalomban a parlamenti jog és parlamentarizmus legfontosabb szerzői közé sorolhatjuk, az egyébként áttekintő perspektívával rendelkező műveket alkotókat, mint Kukorelli István, Bihari Mihály, Szente Zoltán, Pokol Béla, Petrétei József, akik megannyi fiatal kutató iskolateremtő mesterei voltak. Jelen írás szerzője is ilyen hálás és szerény nyomkövetőnek tekinti magát. A „bennfentes”, a parlament működését belülről is napi szinten ismerő szakértői oldal hozzájárulása a parlamenti jogi irodalomhoz is tekintélyesnek mondható: Soltész István és Szabó Zsolt nevét említeném elsősorban. Hiányérzetet hagyott maga után a Soltész által szerkesztett Parlamenti Módszertani Kiadványok elapadása, ezek szerzői körét nincs hely itt felsorolni. A magyar tudományos parlamenti jogi diskurzust meghatározó alapvető és átfogó monográfiák és kézikönyvek között említhető: KUKORELLI István: *Az országgyűlési képviselők jogállása* (Budapest: KJK 1989); BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944–2004* (Budapest: Osiris 2005); SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010); POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1993); PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamenti demokráciában* (Budapest: Osiris 1998); KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar Országgyűlés 1990–2010. Öt parlamenti ciklus története* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2010); PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris 2002); SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 19–20. században* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2009). Lásd még SZENTE Zoltán fejtegeteit az OGY-ről in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).

a) *Hatalommegosztás. A törvényhozó és az alkotmányozó hatalom viszonya.* Alapvetően a tudományos diskurzus, akárcsak a politikai elit, tanulási folyamat részeként szembesült azzal, hogy a kétharmad mindent visz.⁷ Ebből fakadóan az foglalkoztatta elsősorban, hogy a konszenzuskeresés miként hiányozhat az alkotmányozásnál, az AB által alkotmányellenesnek minősített rendelkezések alaptörvénybe emelése milyen koherencia-zavarokat okoz, avagy mily módon kérdőjelezi meg a hatalommegosztást, az AB felülvizsgálhatja-e az alkotmánymódosító aktus alkotmányosságát.⁸ Az utóbbival kapcsolatban meg kell jegyezni az Országgyűlés felülkerekedését az AB-n, annak – egy másik tanulmányban elemzett – személyi, hatásköri, szervezeti megrendezése révén.

b) *A parlament demokratikus működése.* A parlament akkor működik demokratikusan, amennyiben a többségi elv érvényesülése mellett az ellenzéki jogokat⁹ is tiszteletben tartják, és megfelelő, szabályozott arenát képes biztosítani a politikai küzdelmek számára. A parlamenti viták nyilvánossága,¹⁰ illetve az Országgyűlés új típusú társadalmi kapcsolatai¹¹ miként garantálják a törvényhozáson belüli és a közvélemény diskurzusának összekapcsolását, az erősebb legitimitációt. Az ellenzéki jogok érvényesülése mind a parlamenti ülésezési rend (4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52–75. a háromhetes ülésezés problematikája), mind a képviselők indítványozási és ellenőrzési jogai (50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566–596. a vizsgálóbizottságok működéséről, az új házszabály által csak indítványozási joggá tett vizsgálóbizottsághoz való jog), mind pedig egyes szervezeti ügyek¹² mentén szakmai (és politikai, ezt általában hozzá lehet tenni) viták tárgyává vált. (Nem említve itt bővebben a politikai összetételt és legitimitációt biztosító választási rendszer változásait.)

A kvantitatív mutatók mélyelemzése, és ezeknek a működés logikájára és politikai összefüggésekre magyarázatára való alkalmazása nem igazán jellemző a hazai szakirodalomra.

c) *A minőségi jogalkotás eljárási garanciái.* Az egyeztetés hiánya a törvényjavaslat benyújtása előtt. A kormány helyett a képviselők által benyújtott javaslatok. A bizottságok módosító javaslatok a zárószavazás előtt, a képviselők közreműködésé-

Az ezredforduló követően megjelent, fontosabb alkotmányjogi tankönyvekben az OGY-ről szóló fejezetek szerzői: Kukorelli István (ELTE-n és egy ideig a győri jogi karon is használatos), Petrétei József (PTE), Salamon László és Trócsányi László (PPKE–SZTE), Smuk Péter (SZE). Átfogó mű, esetjogi megközelítéssel a győri Parlamenti Kutatások Központja gondozásában megjelent kötet: SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: Universitas 2013). Megemlítendő, hogy új, parlamentarizmus-kutatások eredményeinek felületet kínáló tudományos folyóirat megjelenése várható a közeli jövőben, Parlamenti Szemle címmel, lásd www.parlamentiszemle.hu/.

⁷ Mindent visz, s tulajdonképpen az alkotmányosság, a jogállam sirásója: lásd ehhez a *Fundamentum* emberi jogi folyóirat 2009/3. (kvázi tematikus) számát.

⁸ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4; SÓLYOM László: „Normahierarchia az alkotmányban” [Akadémiai székfoglaló] *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7.

⁹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

¹⁰ SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezetek* (Budapest: MTA–BTK 2015).

¹¹ CABRERA Alvaro: *Az inklúzió e-parlament modellje. Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában* [PhD-értekezés] (Budapest: ELTE–TÁTK 2011).

¹² Frakciók alakítása, szétválása stb. általában ellenzéki oldali mozgások révén vált aktuális házszabályi kérdéssé, lásd pl. SMUK Péter: „A frakcióvezető különleges hatásköréről” *Közjogi Szemle* 2009/2. Lásd még 10/2013. (IV. 25.) AB hat.

nek ellehetetlenítése. (Lásd például a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatot.) Túlterhelt törvénygyár.¹³

d) *A képviselők jogállása és a képviseltekhez való viszonyuk.* Mentelmi jog.¹⁴ Összeférhetetlenség.¹⁵ Javadalmazás (és az erről szóló népszavazási kezdeményezés). A képviselők visszahívhatósága (pártfegyelem) és szabad mandátum. A képviselők beszédjoga/szólásszabadsága (12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234–268., 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat).¹⁶ A képviselők szociológiai összetétele, végzettség, nők aránya,¹⁷ a nemzetiségek képviselése.¹⁸

e) *Funkcionális kérdések – a jogalkotás említett szempontjain túl elsősorban az ellenőrzés, személyi döntések, költségvetési funkciók gyakorlása.* Az ellenőrzési eszközök átfogó vizsgálata, illetve konkrétan a nehezen kezdeményezhető vagy nem hatékonyan működő vizsgálóbizottságokra,¹⁹ a kormányoldal által is erőteljesen használt interpellációkra utalóan. Személyi döntések politikai meghatározottsága (AB-tagok választása általában, médiatestületek tagjai, államfői jelölési jogok gyakorlása), és általában a zsákmányelv révén (közjogi tisztségviselők menesztése a ciklus vége előtt²⁰). Különösen a Költségvetési Tanács, illetve az *Alaptörvénybe* foglalt államadósság-plafon révén a korlátozott költségvetési hatáskör.²¹

f) *Egyéb szervezeti és hatásköri kérdések.* Egyéb szervezeti kérdések között említhető az Országgyűlési Őrség felállítása és a fegyelmi jog szigorítása. A házsabály jogforrasi jellege nemcsak a kilencvenes években, de a 2012-es és 2014-es átalakításkor is tárgyalt témává vált.²² Üdítő módszertani újdonságként üdvözölhető

¹³ A törvényalkotás mennyiségi mutatóit elemzi, a minőségi kritériumokra (pl. az adott ciklusban alkotott törvények módosítási gyakorisága) utalóan: KUKORELLI–SMUK (6. lj.). A jogalkotás alkotmányossági garanciái felől közelítve: PAPP Imre: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2015/11.

¹⁴ POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010).

¹⁵ A polgármesterekkel különösen, vö. 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 216–312.

¹⁶ *Karácsony and Others v. Hungary*, Judgement of 16 September 2014, no. 42461/13, és ezzel kapcsolatban SZENTE Zoltán: „Emberi jogok-e a képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről” *Állam- és jogtudomány* 2015/2; KUKORELLI István – SMUK Péter: „Véleményszabadság vs. parlamenti fegyelmi jog” in PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2014); SMUK Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. Véleményszabadság és a parlament tekintélyének védelmét szolgáló fegyelmi jogi intézkedések” *Jogesetek Magyarázata* 2015/1. 63–68.

¹⁷ ILONSKAI Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19–20. században* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2009); SCHWARCZ András: *A képviselet megkésett modernizációja. A magyar parlamenti képviselők összetétele és a politikai modernizáció, 1884–2006* [PhD-értekezés] (Budapest: BCE 2008).

¹⁸ Egyebek mellett TAR Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi képviselőválasztás Magyarországon” *Modern Geográfia* 2015/2. További szerzők a témában: Pap András László, Majtényi Balázs stb.

¹⁹ SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok* (Budapest: Patrocinium 2011).

²⁰ SMUK Péter: „A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai” *Jog – Állam – Politika* 2010/4. Továbbá BAKA András „kiszervezése” az LB éléről.

²¹ SMUK Péter: „A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben” *Jog – Állam – Politika* 2013/1.

²² Lásd bővebben SMUK Péter: „A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/2, kodifikator.hu/index.php/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam?download=23:smuk-peter-a-tisztelt-haz-szabalyai-2012-uj-torveny-az-orszaggyulesrol.

az Országgyűlés döntéseinek jogdogmatikai vizsgálata,²³ amely sok szabályozási javaslatot eredményezhet. A 2010–11-es alkotmányozási folyamatban kisebb epizód-ként megjelent a felsőház visszaállításának kevés realitást tükröző elképzelése is.²⁴

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÁLLAPOTA – RENDEK ÉS TRENDEK

Jelen pont alatt az Országgyűlés működésére vonatkozó mutatókat tekintem át, ahol lehetséges, számszerűsíthető formában. Külön tárgyalom a következő pontban a működés szabályozását és az ezzel kapcsolatos alkotmányos elvárások nyomán megfogalmazható aggályokat-kritikákat.

Az Országgyűlés állapotának, működésének vizsgálatához három dimenziót, szempontot javasolok. Egyrészt a működés demokratikus és hatékony jellegét (demokratikus sokszínűség és viták vs. gyors, hatékony döntéshozatal); másrészt a parlament alapvető funkcióját, a legitimitáció biztosítását (nemcsak a tisztviselők választása révén, hanem a kormányzat felelősségre vonásával, választók előtti számonkérés megvalósításával); harmadrészt a törvényhozó testületnek a tágabb értelemben vett kormányzásban való részvételét (beleértve ebbe az alkotmányozástól kezdve a szervezetalakításon át a törvényalkotásig a politikai és közpolitikai döntéshozatalt).

Módszertani megjegyzésem előljáróban, hogy a parlamenti működés számszerűsített mutatói nagyrészt elérhetőek az Országgyűlés honlapján, illetve az Országgyűlés Hivatala nagyon készségesen bocsát rendelkezésre adatokat (sokszor feldolgozott állapotban, idősorokban, összehasonlításban). Ennek ellenére a magyar szakirodalomban az ezekre alapított tudományos tézisek és következtetések egyelőre inkább csak kezdetleges formában találhatók meg, a jövőre nézve ebben az irányba tett lépéseket – mind elméleti, mind módszertani és mind tartalmi/normatív alapvetések kidolgozását, és ezek alapján végzett mélyelemzéseket – szorgalmazhatunk.²⁵ Az alábbiakban úgy adok tehát tablószerű bemutatást az Országgyűlés működéséről és állapotáról, hogy nagyrészt önkényesen és egyenetlenül feldolgozott adatbázisra építek, többször további kutatások számára fogalmazok meg irányokat.²⁶

²³ ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről* [PhD-értekezés 2014, megjelenés alatt].

²⁴ TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011).

²⁵ Megjegyzem, a kvantitatív elemzéseket és azokra alapított értékelő megállapításokat inkább a politikatudomány képviselőitől kaphatunk, lásd ehhez különösen idehaza: KÖRÖSÉNYI András – TÖRÖK Gábor – TÓTH Csaba: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 466–523; ORBÁN Balázs András: „Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014” *Pro Publico Bono* 2014/4. 59–99; GYULAI Attila: „Az Országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA TK 2015) 135–157. Számszerűsített – s helyenként módszertani szempontból kritikusán kezelendő – mutatókkal szolgálhat a törvényalkotás elemzéséhez a *torvenyygartok.hu* adatbázis.

²⁶ Alap kutatásra a dolgozat írásakor nem vállalkoztam, más alap kutatások eredményeit használtam fel, ahol szükséges volt, azok kiegészítésével. Az országgyűlési tabló nem minden tekintetben teljes, érintőlegesen sem tárgyalok olyan szempontokat, mint pl.a tagállami parlamentek helyzete az Európai Unióban, ill. együttműködés a kormányval EU-s ügyekben.

2.1. A KÉPVISELET

2.1.1. A KÉPVISELŐK ÖSSZETÉTELE

A parlament politikai összetételével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a pártok jelölt- és listaállítása, személyi szelekciója révén az Országgyűlésben a mindenkori magyar politikai elit (politikai osztály) tagjai ülnek. 1994 óta, amikor a polgármesteri és a parlamenti képviselői pozíciók összeférhetlensége megszűnt, az országos politikából az elit helyi prominensei is kivehették a részüket – az ezzel ellentétes folyamat 2014-ben indult el. A képviselők szociográfiájának alábbi mutatószámai a szerepfelfogásukat, képviselői munkájukat, ezáltal a testület egészének munkáját jellemző ismérvekként szolgálnak, ám nem hagyhatjuk figyelmen kívül a politikai elit professzionalizációjának folyamatát sem. Egyre több politikus karrierje a pártokon belül ível fel, s „eredeti”, végzettségüknek megfelelő szakmájukat nemigen gyakorolják, illetve visszatérésük nehézkes.²⁷ Mindazonáltal a végzettség meghatározza a képviselői attitűdöt, nyilván másképp viszonyul a parlamenti politizáláshoz egy filozófus, egy ügyvéd, illetve egy mérnök vagy agronómus. A képviselők között tartósan a jogászok, a gazdasági és a műszaki végzettségűek találhatók nagyobb arányban (rendre 15–20% körül). A rendszerváltás politikai osztályának jellegzetes „filosz”-beállítottsága már a múlté, elég csak a bölcsészek 18%-ról 10%-ra való visszaszorulására utalni.

Elemzések felhívják a figyelmet a *politikai osztály stabilizálódására* is, a választásokon egyre kevesebb újonc jelenik meg a Tisztelt Ház padsoraiban. 1998 óta a képviselők mintegy fele már egy vagy két korábbi ciklusban is rendelkezett mandátummal. Ez egyrészt tapasztaltabbá teszi a törvényhozó testületet, stabilizáló hatású, másrészt a politikai elit záródását jelzi, így demokratikus deficitet eredményezhet. A képviselet megújulása egyrészt a pártrendszer újrendeződésének (2009–10), másrészt a politikai „elit” létszáma csökkentésének volt köszönhető. Újabb „arcok” megjelenésére valószínűleg a kormányoldal többségének átrendeződéséig várhatunk.

A rendszerváltás utáni Országgyűlésben a *nők aránya* sohasem haladta meg a 12%-ot. Ha mindezt kiegészítjük a nők egyéb politikai vezetői posztokon való alulreprezentáltságával, a választási rendszer megreformálásának szükségességét is indokoltnak tarthatjuk – a pártok jelöltállításának szabályozásával –, hogy a nők mandátumszerzését bizonyos arányokban garantálni lehessen. A női képviselők aránya ugyanis nemzetközi összehasonlításban messze elmarad az európai átlagoktól.²⁸ A magasabb női létszám elérése, noha nem önmagában vett cél, de alacsony létszámarányuk önmagában véve negatívan megítélhető. Változást a képviselőjelölti rekrutációs elvek változása hozhat, az erre irányuló normatív kvóták előírását egyébként is csak egy ilyen szemléletváltozás nyomán fogadnák el.

²⁷ KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH (25. l.) 96–98. és SCHWARCZ (17. l.) 169–170.

²⁸ SCHWARCZ (17. l.) 170, 173–175.

1. táblázat. Képviselek megoszlása nemek szerint 1990–2015

Időpont	Férfi		Nő		Összesen
	száma	aránya %	száma	aránya %	
1990. 05. 02.	358	92,7461	28	7,25	386
1994. 06. 28.	342	88,8312	43	11,17	385
1998. 06. 18.	354	91,7098	32	8,29	386
2002. 05. 15.	351	90,9326	35	9,07	386
2006. 05. 16.	345	89,3782	41	10,62	386
2010. 05. 14.	351	90,9326	35	9,07	386
2014. 05. 06.	180	90,4523	19	9,55	199

Forrás: Tájékoztatósi és módszertani osztály, Országgyűlés Hivatala. Készítette: Edelman Annamária

2. táblázat. Országgyűlési képviselők önkormányzati vezető tisztségei (polgármesteri, alpolgármesteri, közgyűlési elnöki tisztséget viselő képviselők száma, akkor is, ha lemondott valamelyik tisztségről)

Ciklus, amelyben megválasztották	Képviselek száma, akik mindkét tisztségre megválasztásra kerültek
2002–2006	69
2006–2010	151
2010–2014	193

Forrás: Országgyűlés Hivatala

3. táblázat. A kormánypártok és az ellenzék 1990–2015 (létszámuk az alakuló ülésen és a ciklus végén)

	1990–94		1994–98		1998–2002		2002–2006		2006–2010		2010–2014		2014–18	
	1990	1994	1994	1998	1998	2002	2002	2006	2006	2010	2010	2014	2014	2015 07.20.
Kormány	230	194	279	269	213	192	198	197	210	188	263	257	133	131
Kormány „többség” aránya, %	59,6	50,2	72,2	69,7	55,2	49,7	51,3	51,0	54,4	49,1	68,1	67,4	66,8	65,8
Ellenzék	149	154	106	89	172	172	188	177	175	180	122	97	57	58
Független	7	37	1	23	1	20	-	11	1	15	1	27	9	10

4. táblázat. Országgyűlési képviselők száma legmagasabb iskolai végzettségük szerint (az alakuló ülés időpontjában) 1990–2014

	Általános iskola	Szaktanintézmény, képző, szakiskola	Középiskola	Főiskola	Egyetem	Egyetemi hallgató	n.a.
1990	0	1	25	16	206	0	138
1994	0	3	29	92	262	0	0
1998	0	12	13	47	309	5	0
2002	0	2	21	65	298	0	0
2006	1	5	22	69	289	0	0
2010	1	6	31	78	270	0	0
2014	0	0	19	35	145	0	0

Forrás: Tájékoztatósi és módszertani osztály, Országgyűlés Hivatala. Készítette: Edelman Annamária

5. táblázat. A képviselők megválasztásának száma és a ciklusonkénti átlag²⁹

	<i>Először</i>	<i>Másodszor-harmadszor</i>	<i>Sokadszor (4–7)</i>	<i>Átlagos</i>
1990	96,4%	3,6%	0,0%	1,04
1994	63,5%	36,5%	0,0%	1,38
1998	48,7%	50,5%	0,8%	1,69
2002	31,1%	55,4%	13,5%	2,16
2006	27,7%	47,7%	24,6%	2,54
2010	46,9%	28,8%	23,5%	2,23
2014	13,9%	50,0%	31,2%	2,29

2.1.2. A KÉPVISELŐK JAVADALMAZÁSA

A képviselők javadalmazása a rendszerváltást követő években (fizetések „rendezése”, emelése), 2009-ben (költségtérítési szabályok korrekciója) és 2014-ben (emelés, egyszerűsítés) módosult számottevően. Noha az átlagkereseteket rendre meghaladták a képviselők juttatásai, mértékukról elsősorban inkább populista viták zajlottak. A juttatási rendszer indokoltságáról, átláthatóságáról már érdemibb javaslatok fogalmazódtak meg, végeredményben a jelenlegi struktúra már inkább átláthatónak és fenntarthatónak tűnik. Beszédes mutatószám, hogy az 1990-től 2010-ig tartó „fejlődés” eredményeképpen az 1990-es összeg 7-szeresére emelkedett a képviselői alapidíj, az átlagkereset pedig 15-szörösére. (A 2014-es adatok már 23-as és 17-es szorzókkal fordítanak, igaz természetesen, a teljes képviselői javadalmazás nem merült ki korábban sem az alapidíjban.)

6. táblázat. Képviselők alapidíja (tiszteletdíja)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Alapidíj</i>	32 500	32 500	56 063	56 063	56 063	67 275	87 750	114 075	114 075	130 000	140 750	153 000
<i>Átlagkereset</i>	13 446	17 934	22 294	27 173	33 309	38 900	46 837	57 270	67 764	77 187	87 645	103 553

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	165 000	198 000	198 000	210 000	210 000	220 800	231 900	231 900	231 900	231 900	231 900	231 900	748 000
	122 482	137 193	145 520	158 343	171 351	185 017	198 964	199 837	202 576	213 094	223 060	230 714	237 695

2.2. MŰKÖDÉS

2.2.1. ÜLÉSEZÉSI ÉS SZERVEZETI KULTÚRA

A parlament tényleges működéséről ad(na) képet azoknak az adatsoroknak a feldolgozása, amelyek az ülések gyakoriságát, rendszerességét, hosszát, tartalmi megoszlását mutatják. Az Országgyűlés azon túl, hogy alkotmányos feladatainak ellátását lehetővé

²⁹ SCHWARCZ (17. lj.) 188; 2010 és 2014-re vonatkozóan: Tájékoztatási és módszertani osztály, OGY Hivatala adatai alapján saját számítás.

tevő gyakorisággal kell, hogy ülésezzen (lásd alább), egyfajta testületi szervezeti kultúrát is képvisel, amelynek kritikus mutatói az éjszakai, december 31-i ülések, a 8–10 fővel folytatott plenárisok.

Az ülésezési kultúrában egy szempontot kiemelve: a Házelnök ülésvezetési gyakorlatának érdekesebb mutatóira hívhatjuk fel a figyelmet.

A normatív alappal nem bíró ülés-összehívási gyakorlat: vö. a jelenlegi „kéthetes” munkarendet, amelyben ugyan hetente van plenáris ülés, de az egyik héten tartanak csak interpellációs és szavazásos ülést, míg a másikon távolmaradásra lehetőséget adó általános vitanapokat.

Fegyelmi ügyek statisztikái, amelynek aktuális vitapontja, hogy az ellenzéki képviselőkkel szemben a 2012-es bevezetésüket követően több fegyelmi szankciót szabtak ki, mint a kormányoldaliakkal szemben³⁰ (ami részben azért „a dolog természetéből fakad”).

A média és a közvélemény hozzájárulása a parlamenti vitákhoz, amelyet 2012 előtt a mindenkori házvezetés nagy előszeretettel korlátozott, a képviselői munka (és dohányzás) zavartalanságára, a Ház méltóságára, a miniszterelnöknek a beszédebe firkált jegyzetei bizalmasságára stb. hivatkozva. A 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről (Ogytv.) normatív szabályozása a témában (Ogytv. IV. fejezete a nyilvánosságról) jelenleg legalábbis megnyugtatóbbnak tűnik.³¹

A parlament politikai (és nem pedig hivatali) szervezeti kultúráját tekintve szükségesnek látnám a következők elemzését.

Melyek az ellenzék pozíciói: a választott tisztségviselők (például a Házelnök mellett hány alelnök van, és ebből mennyi ellenzéki),³² a bizottsági tagságokat³³ stb. tekintve, az egyes kezdeményezési jogok „sikerszázalékát” (lásd alább) tekintve. Az Ogytv. nem mellékesen az alakuló ülés addig szokások által vezetett alkufolyamataiba némileg beavatkozott egyes választási szabályok rögzítésével (6. §). Az ellenzék jelen dolgozatban nem elemzett pozícióihoz tartoznak azok a személyi döntési helyzetek, amikor az Országgyűlés közjogi tisztségekre (AB, Médiatanács stb.) választ meg személyeket. Ezek esetében már a jelöltállítási eljárásban érdemben csökkentek az ellenzék lehetőségei a 2010–14-es ciklusban (vö. az alkotmánybírák választásának választását). További ellenzéki jogok említéséhez lásd a következő pontokat.

Frakciófegyelem: a kiszavazó képviselőkkel szembeni szankciók, stb.³⁴

Konszenzus-szituációk (illetve hiányuk): a parlamenti döntések matematikája, játékelmélete, szavazási motívumok, alkalmi koalíciók stb.³⁵

³⁰ Lásd a *Karácsony and Others v. Hungary* ügy (16. lj.) egyik – az ECtHR által nem támogatott – panaszát.

³¹ Úgy tűnik azonban, hogy a szabályozás nem önmagában értékelendő, az újságírói munkát tekintve legújabb esetként lásd hvg.hu/itthon/20151120_Kover_kitiltotta_az_RTL_t_a_parlamentbol.

³² A szervezeti döntéseknél több elvet is követ az OGY (többségi elv, plenáris arányok követésének elve, paritás elve), ezek áttekintéséhez lásd SMUK (9. lj.).

³³ A kétharmados kormányok időszakát nézve: az 1994–98-as ciklusban a 19 állandó bizottságból 6-ban volt adott az ellenzék számára a több szempontból fontos 1/3-os részvételi arány, míg 2010-ben 19-ből (itt nem számolva az alkotmány-előkészítő bizottságot) 17-ben.

³⁴ SMUK Péter: „A frakciófegyelem szabályai a parlamenti jogban” *Magyar Közigazgatás* 2005/3. 148–165.

³⁵ Lásd ehhez pl. Matthew O. JACKSON – Boaz MOSELLE: „Coalition and Party Formation in a Legislative Voting Game” *Journal of Economic Theory* 2002/1. 49–87; John M. CAREY: *Legislative Voting and Accountability* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).

2.2.2. KÖLTSÉGVETÉSI MUTATÓK³⁶

Az Országgyűlés költségvetési pozícióinak mutatóit két szempontból javaslom vizsgálni, elmélyültebb elemzés alá vonni.

Egyrészt a parlament működésének általános költségei megfelelő biztosítékot nyújtanak-e az alkotmányos/politikai funkciók ellátására, vagy – az életszerűbb másik irányból – nem finanszírozza-e túl magát a törvényhozás, számonkérhető-e rajta az olcsóbb, költséghatékonyabb működés. Ebből a szempontból fontos kiemelni a képviselők létszámának drasztikus, 50%-os csökkentését, és egyben fizetésük (alapilletmény) markáns emelését. Az alábbi számok mutatják, hogy a 2013 és 2015 közötti költségvetési mutatókban nincs érdemi változás (ezekben az években az infláció is elég alacsony volt).

Másrészt az Országgyűlésen belül a költségvetési források a működést milyen dimenzióból finanszírozzák, a frakciók politikai vagy a bizottságok szakmai jellegű apparátusa erősebb-e. Az első parlamenti ciklust a frakciók kiemelkedő támogatása jellemezte,³⁷ ez nemigen változott, amint azt a hivatali létszámadatokból lesűrhetjük.

7. táblázat. *Költségvetési források megoszlása az Országgyűlésen belül 1990–2015*

Ciklus	Költségvetési előirányzat (millió Ft)	
	<i>Az országos listán mandátumot szerzett pártok támogatása</i>	<i>Az OGY Hivatala éves költségvetése</i>
1990	n.a.	640,0
1995	942,7	3 016,2
2000	2 255,3	8 297,5
2005	2 352,6	15 522,6
2010	2 085,2	16 901,3
2013	2 506,1	21 460,3
2015	2 548,9	21 420,5
<i>előirányzat</i>		

³⁶ Lásd www.parlament.hu/gazdalkodas1, ill. saját gyűjtés.

³⁷ Lásd ehhez Pokol Béla (6. l.) 50–55.

8. táblázat. Az Országgyűlés Hivatala kiadásainak alakulása – 1990–2015 (eredeti előirányzat, válogatott évekből)³⁸

Év	Országgyűlés Hivatala (millió Ft)	Fejezeti kezelésű előirányzatok
1990	640,0	
1991	1 342,7	
1994	2 893,2	700
1995	3 016,2	60
1998	5 972,3	1 600
2000	8 297,5	145
2002	9 554,8	1 850
2005	15 522,6	200
2006	15 430,0	2 310
2010	16 901,3	3 122,8
2013	21 460,3	10 530,8
2015	21 420,5	

9. táblázat. Létszámadatok³⁹

Ciklus	Képviselők száma	Frakciókhoz beosztott köztisztviselők	Hivatali létszámkeret	OGY Hivatala személyi állomány	Hivatala személyi állomány elszámolt személyi juttatások
2005	386	na.	na.	na.	1 189
2010	386	229	605		1 165
2013	386	238	641		1 179
2015	199	227	na.		1 045

Forrás: www.parlament.hu/gazdalkodas/

2.3. HATÁSKÖRÖK

2.3.1. A TÖRVÉNYHOZÁS MENNYISÉGI MUTATÓI ÉS A MINŐSÉGI KIFOGÁSOK

A törvényhozás törvénygyárként működött a rendszerváltás óta, azonban míg az első két-három ciklusban még hosszadalmas politikai viták tették körülményessé az eljárásokat, később ezeket „hatékony” módszerekkel fejlesztették. A törvényjavaslatok benyújtása és elfogadása között egyre kevesebb idő telik el, míg az 1998-as ciklusban átlagosan 76 napra volt szükség, a 2002-es és 2006-os parlamentben 50-50 napra, a 2010–14-es ciklusban mindössze 34 napra,⁴⁰ ebben komoly segítséget nyújtott a képviselők számára a gyorsított eljárások alkalmazása (lásd alább a számszerű kimutatót). A ciklusonként megalkotott törvények száma 2002-től emelkedik jelentősen.⁴¹

³⁸ Az OGY Hivatala által szolgáltatott adatokból.

³⁹ Egy más struktúra szerinti mutatók – amelyet az OGY Hivatala szolgáltatott számomra – a köztisztviselőről: frakciókhoz beosztott 2010-ben 228, 2015-ben 227 fő; Bizottsági Főosztályon 67, ill. 53 fő; a Hivatal további személyi kerete 525, ill. 597 fő.

⁴⁰ ORBÁN Balázs András (25. l.) 93.

⁴¹ Az OGY törvénygyár vs. vitaparlament jellegének megítéléséhez lásd KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH (25. l.) 471.

A magas mennyiségi mutatókat részben indokolja, hogy a törvényhozó előszeretettel emel olyan technikai részletszabályokat törvényi szintre, amelyek alacsonyabb jogszabályokban is megjelenhetnének. A kazuisztikus jogalkotás pedig intenzív törvényi utánkövetést, korrekciókat igényel. A jogalkotás alacsony színvonalát az alkotmánybírói gyakorlat mutatóiból is visszaigazolhatjuk, az AB – még teljes hatáskörének birtokában – komoly ellensúlya volt a „reformok” és egyéb politikai perpatvarok tüzeiben égő Országgyűlésnek.

A törvénygyár sajátosan önindító, ha a számokat nézzük: 2010-től jelentősen nő a (kormánypárti) képviselői indítványokkal induló jogalkotások aránya: a 2002–2006-os ciklusban ez 12%, a 2010–14-es ciklusban 31% az elfogadott javaslatokat tekintve; ha a kormányoldali képviselői törvényjavaslatok sikerszázalékát vesszük, ez 37%-ról 74%-ra emelkedik. Akár a kezdeményezéseket, akár a módosító indítványokat nézzük, a jogalkotásért viselt felelősség szétterülését/szétesését láthatjuk, hiszen több esetben a jogalkotási javaslat szövegszerű kidolgozója is ismeretlen marad.

A törvényalkotás igazi gátjaként, vagy minőségi mércéjeként az *Alkotmány* és Alkotmánybíróság, kisebb mértékben az államfői vétó szolgálhatott. Az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre rendkívül tág, a rendeletek irányába „nyitott”, sőt, kétharmados többségek idején az AB döntéseivel szemben a politikai akarat az alkotmány módosításával is érvényesülni tudott. Egyéb intézményesült hazai hatalmi aktor nem igen állta útját a törvénygyárnak.

A szabályozásban rejlő problémákra a következő fejezetben térünk ki.

10. táblázat. A törvényalkotás mennyiségi mutatói (a ciklusonként kihirdetett törvények)

<i>Ciklus</i>	<i>Törvények száma</i>
1990–1994	432
1994–1998	499
1998–2002	464
2002–2006	573
2006–2010	585
2010–2014	859
2014–2015. július	236
Összesen:	2 547

11. táblázat. A törvényjavaslatok benyújtói az utolsó három teljes ciklusban (2002–2014)⁴²

Benyújtó	2002–2006		2006–2010		2010–2014	
	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott
Kormány	520	470	521	474	586	570
Bizottság	23	17	37	23	22	20
Kormánypárti képviselők	170	68	129	48	356	266
Ellenzéki képviselők	236	8	236	15	533	3
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	19	10	44	27	1	0
Összesen	968	573	967	587	1498	859

12. táblázat. „Gyorsított” tárgyalásra irányuló indítványok 1990–2014⁴³

Ciklus	Sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma		Kivételes, kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma		Házzsabálytól való eltéréssel történő tárgyalásra irányuló indítványok száma	
	elfogadva	elutasítva	elfogadva	elutasítva	elfogadva	elutasítva
1990–1994	53	2	55	12	-	-
1994–1998	37	0	40	4	30	7
1998–2002	72	16	10	6	42	9
2002–2006	190	40	3	3	68	26
2006–2010	167	51	0	0	109	3
2010–2014	141	1	27	0	95	2

13. táblázat. Az Alkotmánybíróság által alkotmány sértőnek minősített törvények, törvényi rendelkezések (2013. januárig)⁴⁴

Ciklus, amelyekben a tv.-t alkották	Teljes megsemmisítés		Részleges megsemmisítés	
	Törvények (tvr.-ek)		Törvények egyes rendelkezései	Határozatokkal érintett törvények
1990 előtt	3		39	21
1990–1994	1		70	47
1994–1998	–		107	52
1998–2002	1		28	18
2002–2006	2		35	32
2006–2010	2		28	24
2010–2012	1		15	13
Összesen:	10		322	207

⁴² Forrás: OGY Hivatala, „Összehasonlító adatok a 2002–2006; 2005–2010; 2010–2014 évekről” (2014).

⁴³ ORBÁN Balázs András (25. l.) 98–99.

⁴⁴ Lásd www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/ab.htm#kjfuggossz, ill. www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/ab.pdf.

14. táblázat. Alkotmánymódosítások száma ciklusonként⁴⁵

<i>Ciklus</i>	<i>Alkotmánymódosító törvények száma</i>
1949–1990	25
1990–1994	7
1994–1998	6
1998–2002	2
2002–2006	4
2006–2010	5
2010–2011	12
2012–2014 – új <i>Alaptörvény</i>	5
2014–2015	0

A nagy mennyiségben „gyártott” törvények tartóssága számszerűen kimutathatóan alacsony. Ez jelzi egyrészt az előkészítés elégtelenségét, a gyors reagálás politikai kényszerképzetét, valamint a jogbiztonság sérelmét. A 2002–2006-os ciklusban 155, a 2006–2010-es ciklusban 138 alkalommal módosítottak olyan törvényt, amelyet eredetileg ugyanebben a ciklusban alkottak meg.⁴⁶ Az egy éven belüli korrekciók száma a 2010-ben kezdődő ciklusban jelentősen megugrott.

15. táblázat. Egy éven belül módosított törvények száma⁴⁷

<i>Év</i>	<i>Egy éven belül módosított tv.-ek (db)</i>
2006/2	8
2007	8
2008	9
2009	15
2010/1	7
2010/2	17
2011	56
2012	49
2013	27

2.3.2. ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzési funkció alkotmányos követelményeiről, intézményeinek szabályozásáról is a következő fejezetben szólnunk bővebben. Ebben a pontban megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés nagy számban él az ellenőrzést lehetővé tevő parlamenti jogi intézményekkel. Ezek tendenciájában felhívhatjuk a figyelmet a kormányoldali önin-

⁴⁵ *Magyar Közlöny* 2009/150. (okt. 23.) 38758–38761. hasábjal; KUKORELLI István: „Húsz éve alkotmányozunk...” *Közjogi Szemle* 2009/3. 5.

⁴⁶ Saját kalkuláció, vö. KUKORELLI–SMUK (6. lj.).

⁴⁷ TÓTH István János (szerk.): *Impact Assessments Public Consultation and Legislation in Hungary 2011–2014* (Budapest: Corruption Research Center 2015), www.crcb.eu/wp-content/uploads/2015/07/legislation_2014_report_150630.pdf. További mennyiségi mutatókat is feldolgoz: *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák* (Budapest: Corruption Research Center 2014), www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf.

terpelláció jelenségére, valamint a vizsgálóbizottságok 1998–2002 közötti, valamint 2006 utáni mélyrepülésére.

16. táblázat. Az ellenzéki interpellációk aránya

Ciklus	Elhangzott interpellációk	Ebből ellenzéki
1994–1998	804	744 (92,5%)
1998–2002	833	524 (63%)
2002–2006	895	676 (75%)
2006–2010	776	658 (85%)
2010–2014	956	750 (78%)
2015. 01. 01. – 2015. 07. 20.	146	111 (76%)
Összesen:	3 308	2 598 (78,5%)

17. táblázat. A Magyar Országgyűlésben kezdeményezett és megalakított vizsgálóbizottságok

Ciklus	Kormány v. kormánypártok által kezdeményezett	Ebből megalakított	Ellenzék által kezdeményezett	Ebből megalakított	Összesen megalakított
1990–1994	11	0	13	1	1
1994–1998	2	1	25	5	6
1998–2002	8	4	16	0	4
2002–2006	8	3	20	9	13*
2006–2010	3	0	11	1	1
2010–2014	6	5	16	2	7
2014–2015	-	-	6	0	0

* 1 vizsgálóbizottság bizottsági kezdeményezésre került megalakításra.

18. táblázat. Megrendezett politikai vitanapok⁴⁸

	1990–94	1994–98	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2015
Vitanap	5	13	14	27	9	10	3
Ebből ellenzéki*	2	10	11	22	5	6	2

* Ideértve a függetlenek által kezdeményezett vitanapokat is.

3. ÁTALAKULÓ PARLAMENTI JOG – A SZABÁLYOZÁS EGYES SARKALATOS KÉRDÉSEI

3.1. A KÖZELMŰLT PARLAMENTI JOGI REFORMJAIRÓL

Mint fent említettem, a 2010–14-es ciklusban az Országgyűlésre vonatkozó szabályozás érdemben megújult. Ennek a lépései a következők voltak. Az új *Alaptörvény* előbb több területen új fejezetet nyitott (a hatalommegosztás új viszonyai, vö. AB,

⁴⁸ Lásd www.parlament.hu/a-politikai-vitak-szama-kezdemenyezok-szerint.

Költségvetési Tanács), módosult a választójog, megjelent a nemzetiségi képviselő. Az alkotmányos szinten hangsúlybeli változásokat észlelhetünk (egyres kérdések alulszabályozása, másutt új szabályok: előzetes normakontroll, felosztás). Az Országgyűlés környezetét jelentősen befolyásolta, hogy új választási rendszer (2011. évi CCIII. tv.) jött létre, ezzel pedig létszámában egy jelentősen kisebb parlament működik 2014-től.

Új sarkalatos törvény szól az Országgyűlésről (Ogytv.), ezzel olyan főbb változások jelentek meg, mint a parlamenti fegyelmi jog és az Országgyűlési Őrség létrehozása, kétszintű, határozati és törvényi házsabályok kialakítása (bizonyos tárgykörök külön jogforrásba kerültek), megváltozott a képviselői jogállás (főként az összeférhetetlenséget illetően). További szervezeti és eljárási újításokat jelentett a háznap, a nemzetiségi szószóló intézményének megjelenése, a médianyilvánosság szabályainak részletes újrafogalmazása. A ciklus végén elfogadott új határozati házsabály (10/2014. (II. 24.) OGY hat., HHSZ) fő újdonságként a törvényalkotási eljárás megújítását hozta, egyéb szerkezeti rendezések és tartalmi „felújítások” mellett.

A szabályozás „sarkalatoságában” változás nem történt, amennyiben a korábban is kétharmados szabályozás alapvetően most is kétharmados, viszont a kétharmados Házsabályból egyes tárgykörök a sarkalatos Ogytv.-be kerültek. A jogforrási szintek kapcsán felhívhatjuk a figyelmet, hogy egyes témakörök jogszabályi szintre emelése alkotmányossági követelménynek tett eleget, bár nem egyértelmű, hogy a tárgykörök szétosztása a határozat és a törvény között koncepcionálisan átgondolt vagy megfelelő lenne. (Például a frakcióalakítás szabályai a HHSZ-ben kerültek elhelyezésre.)

A korábbi egységes „Házsabály” sarkalatos törvényi és normatív határozati jogforrásra osztódott, de az *Alaptörvény*ből csak a negyedik módosítás vezette ki a „Házsabályt” mint tulajdonnevet (és egységes *sui generis* jogforrást). Megjegyzendő, hogy az *Alaptörvény* 4. módosítása reagált az Ogytv.-nyel kapcsolatos egyes további szakmai problémákra is (például az országgyűlési őrség és a fegyelmi jog alkotmányos rangra emelésével).⁴⁹

A parlamenti jog átalakításának jogpolitikai céljai alapvetően a legáltalánosabb szempontok szerint fogalmazhatóak meg. Például a 2010 utáni politikai átalakítás *Alaptörvény*ben megkezdődött környezetét követnie kellett a parlamenti jognak. (Értsd: nem volt nyomós jogi/politikai kényszer a kisebb parlament vagy a nemzetiségi képviselő megteremtése tárgyában, sem pedig például a fegyelmi jog szigorítása esetében.)

A parlamenti funkciók gyakorlásának immár több mint húszéves (valójában legalább 1989-től kezdődő) tapasztalata, a Házsabály már legalább tizennyolc éves tapasztalata alakult ki ekkorra. Ezek a tapasztalatok részben írott (legalább szokásjogi) normává váltak, és általában a stabilitást szolgálták. Meghaladásra érett előzmények között említhetők azonban például: frakció-ügyek,⁵⁰ szavazási eljárások,⁵¹

⁴⁹ Az Ogytv.-t részletesen elemeztem és véleményeztem egy korábban megjelent dolgozatomban, ennek megállapításait csak részben ismétlem meg itt: SMUK (22. l.).

⁵⁰ Frakciószakadások, frakcióvezető hatáskörei, lásd új HHSZ 3.§ és háttéréhez: SMUK Péter: „A frakcióvezető különleges hatásköréről” *Közjogi Szemle* 2009/2. 14–17.

⁵¹ Gondolok itt a 2005-ös köztársasági elnök választásakor megvalósult „ellenőrzött” titkos szavazásra, amelyet immár megtilt az új HHSZ 1. sz. mellékletének 2.10. pontja.

sürgősségi esetek,⁵² interpelláció visszautasításának vitatható szabályai⁵³ stb. A rossz-működés jelei kiolvashatóak erősebb politikai viharokból és AB-határozatokból egyaránt. Itt utalni lehet főként a vizsgálóbizottságok, a rendszeres ülésezés, a médianyilvánosság⁵⁴ és – általában elfogadottan – a fegyelmi jog szabályozásának hiányosságaira. A politikai ellittel szembeni populista mozgalmak érvei (sok a képviselő, túl sokat és átláthatatlanul keresnek) csak részben vehetőek itt figyelembe. Az Országgyűlés túlterhelt működése pedig nem feltétlenül szabályozási megoldást kíván.

Egy szabályozási tárgykör általános újraszabályozása mellett viszonylag könnyen fel lehet sorakoztatni a fenti érveket. A konkrét új szabályozás kialakításakor azonban célként fogalmazhatjuk meg, hogy lehetőleg az újítás lehetősége ne részegítse meg a jogalkotót, nem lehet érdeke neki sem, hogy a működő intézményeket-eljárásokat felborítsa. Ilyen túlzott kreativitást jelentett volna a második kamara be/visszavezetése (lásd még az ún. „öszöd-klauzula”), de ilyen megvalósult kisebb területeken, például a választópolgárok közönségének ülésnap elején felállva való köszöntése (HHSZ 17. § (2) bekezdés) bevezetésével, a háznagy tisztségével, a törvényalkotási eljárás „bizottságosításával” és követhetetlen⁵⁵ új fogalomrendszerével. Mindenképpen szükséges az ellenzéki jogok – ha nem is változatlan – megóvása, egyidejűleg a hatékony döntéshozatal garanciáival.

A fentiek miatt a jogpolitikai célok megalapozottságát és megvalósításának hatékonyságát csak részben érdemes vizsgálni. Inkább azokra a belső logikai összefüggésekre világítok rá, amelyek a szabályozást, de az Országgyűlés mint intézmény működését is feszültségekkel terhelhetik.

Az új szabályozás kimondott céljai között szerepelt: a) a kisebb parlament, „olcsóbb” politikai elit; b) az önkormányzati szféra és a parlamenti politikai elit elválasztása (hivatalosan: a munkaterhek csökkentése, hatalommegosztás; kapcsolódó látens cél az országosan is befolyásos helyi politikai elit kizárása a parlamentből vagy választás elé állítása); c) a nemzetiségi képviselő megteremtése (állítólagos alkotmányos mulasztás pótlása); d) a vizsgálóbizottságok, az ülésezési rend, a zilált törvényalko-

⁵² Az utolsó pillanatban benyújtott módosító javaslatok, amelyeket a plénum már érdemben megvitatni/megismerni nem tudott. Ennek „orvoslása” még bizonytalan, a törvényalkotási eljárás új szabályait nem tartom megfelelően áttekinthetőnek, ezért érzek némi bizonytalanságot ennek a problémának az orvoslása kapcsán.

⁵³ Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010–2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) szerint: „A házelnök részére a HHSZ 97. § (4) bekezdésében biztosított – indítvány visszautasítására irányuló – jog gyakorlását megalapozza, ha az indítvány tárgyalásra és határozathozatalra alkalmatlan. A nyilvánvalóan komolytalan és sértő tartalmú indítvány megtárgyalása összeegyeztethetetlen az OGY tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.” Ezt a hozzáállást tulajdonképpen az új HHSZ 121. § (4) bek.-e kodifikálta. Lásd még PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: „Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?” *Közjogi Szemle* 2014/4. 37–44.

⁵⁴ Itt a plenáris ülés közvetítésére, az újságírók Országházon belüli munkájának könnyítésére utalok, ezen a téren előrelépésnek lehetünk tanúi, lásd Ogytv. 59. §.

⁵⁵ Elrettentő példaként javaslom megtekinteni az új HHSZ 52. § (1) bek.-ét. A házszabály jogintézményként alkot meg tucatszintű olyan elnevezést, amely praktikus módon olyan fogalmi sokszínűséget hoz, hogy lényegesen nehezíti az eljárás és jogintézményeinek megértését.

tási eljárás AB által kifogásolt szabályozásának rendbe tétele; e) a parlament(i működés) méltóságának megőrzése.

A nemzetiségi képviselet háttérben egy olyan választási rendszer áll, amely nem feltétlenül támogatja a valós reprezentációt, és az is kimutatható, hogy a nemzetiségek távolmaradása a listaállítástól a kedvezményes kvóták ellenére a szabályozásban rejlett.⁵⁶ A nemzetiségek kialakított közreműködése a parlament munkájában csak részben támogatható: a nemzetiségi *képviselek* helyzete politikailag kényes szituációkat eredményezhet.

Sem a vizsgálóbizottságok hatékony működését (lásd *Alaptörvény* 7. cikk (3) bekezdés, Ogytv. 24–27. §, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566–596.), sem a parlamenti ülésezés rendszerességét (lásd *Alaptörvény* 5. cikk (8) bekezdés, Ogytv. 34. §, 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52–75.) nem támogatja az új szabályozás, legalábbis nem az AB korábbi döntéseiben megfogalmazott alkotmányos követelmények szerint. Azzal, hogy az Ogytv. 34. § (1) bekezdés megismétli a rendszeres ülésezéssel kapcsolatos alkotmányos követelményt („A házelnök [...] úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés *Alaptörvényben* meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.”), még nem jött létre garanciális szabály. Hasonlóképpen, a vizsgálóbizottság előtti meg nem jelenésnek elég megmosolyogtató a szankciója: „Ha az együttműködésre kötelezett a [...] kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök [...] az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.” (Ogytv. 25. § (3) bekezdés.) Ugyanakkor az állandó bizottságok is komolyabb szerepet (vizsgálóbizottsági eszközöket) kaptak a parlamenti ellenőrzésben való közreműködésre.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az ellenzék jogaiból vesz vissza, hogy az új Országgyűlésben már nem kötelező egyötödös kezdeményezésre a vizsgálóbizottság létrehozása, csak lehetőség lesz rá. Az Ogytv. 24. § (2) bekezdése értelmében „vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti”, míg a korábbi fordulat, a 46/1994. OGY hat. 36. § (2) bekezdése szerint: „A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.” Ugyan nem volt sohasem automatikus a vizsgálóbizottság felállítása, de elvárható, hogy a kezdeményezés elutasításának normatív alapja legyen, vö. a korábbi 64/1998-2002. ÜB állásfoglalást. Ennek megállapításából ugyan néhány visszaköszön az Ogytv.-ben, ám a „kötelező” jelleg hiányában immár tisztán politikai diszkréció tárgyává vált a felállításról való döntés.

A parlamenti fegyelmi jog egyes intézményei, a képviselő eltávolításával a parlament munkájából inkább sértik a képviselők közreműködési jogait. Különösen azzal a megoldással, hogy az ülést vezető elnök dönthet, ha a plénum határozatképtelen (Ogytv. 48. § (3) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (1) bekezdés). A fegyelmi jogi szabályozás céljai mindazonáltal érthetőek, noha intézményrendszere és eljárása

⁵⁶ Sarkalatos beszélgetések, A választójogi szabályozás átalakulása. Elérhető álláspontok: HALMAI Gábor: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/12; LÁSZLÓ Róbert: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/21.

bonyolult vagy hiányos. Az Országgyűlés az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt folyamatban levő *Karácsony és társai* ügy nyomán korrigálta eljárását a fegyelmi bírság kiszabására. A kiigazított, és néhol az olvashatatlanság határát súrolóan bonyolult eljárás az Ogytv. 51/A. §-ában a pénzbeli szankciókat tekintve már kétszintűvé válik, a Házbizottság és a mentelmi jogi bizottság közreműködésével, a képviselő kérheti meghallgatását is. Ebben tehát a házszabály nagyrészt eleget tesz az EJEB elvárásának (megjegyezhetjük, hogy nem egyértelmű az alapjogi „jogorvoslati” igény a parlamenti autonómia szemszögéből⁵⁷). Viszont az Ogytv. 49. § (4)–(5) bekezdései értelmében a képviselő kizárása az ülésnap hátralévő részéből továbbra is úgy lehetséges, hogy a házelnök az intézkedést „rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja”, a plénum pedig vita nélkül határoz arról. A 2014-es Országgyűlésben eddig egy képviselő ülésnapról való kizárásáról döntött (kormányoldali szavazatokkal) a T. Ház, mégpedig a Jobbikos Novák Előd esetében.

A fegyelmi jog csak az egyik intézmény, amely kapcsán az AB nem győzi hangsúlyozni az Országgyűlés nagyfokú alkotmányos autonómiáját (3206/2013. (XI. 18.) AB határozat). Ennek az elvnek a kifejtését részletesen elvégezte a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában is, a frakcióalakítás újraszabályozása kapcsán. E kérdésben az új szabályok bevezetésük módját/idejét tekintve kritizálhatóak, ám a frakciók támogatása és alakításuk „merekítése” – ciklus közben ne színesedjen a plénum teljesen új politikai formációkkal – meglátásom szerint belefér az alkotmányos autonómia keretei közé.⁵⁸

A demokratikus közvélemény formálódásához szükséges állami intézményvédelmi kötelezettséghez köthető a parlamenti ülések médianyilvánosságának kedvezőbb szabályozása. Nem támogatandó azonban (a demokratikus viták szélesítésének értéke miatt) az a hatékonyságot (?) szolgáló megoldás, miszerint bizottsági szinten (szét)folyik a törvényalkotási folyamat részletesvita-szakasza (HHSZ 43. § skk.).

A törvényalkotási eljárásban sokkal inkább egyszerűsített eljárásokra, a törvénygyár lelassítására, és a képviselői munka szakmai támogatásának létrehozására volna szükség.⁵⁹ Egyszerűsített eljárások alatt azt érhetjük, amikor kiszámítható mind a képviselők, mind a közvélemény számára, hogy az eljárás mely szakaszban tart, kinek milyen ráhatása lehet a törvényjavaslat formálására. Jelen esetben tulajdonképpen lehetetlen annak nyomon követése, hogy egy összetettebb törvényjavaslat megtárgyalásának mely szakaszában ki és miként járult hozzá annak megvitatásához, módosításához, a javaslat az elfogadási procedúrában éppen hol tart. Ez rendkívüli módon rombolja a közvélemény előtti és a közvéleményben elvárhatóan lefolytatandó érdemi közpolitikai viták lehetőségét. Nagyrészt a médiát uraló szimbolikus üzeneteken lehet orientálódni, ez a jelenség a törvényhozási eljárásban az általános vitaszakaszt teszi valójában fogyaszthatóvá, esetleg a zárószavazás esetén nyomon követhető állásfoglalások, szavazási eredmények érik el a (T. Házból) kifelé irányuló kommunikáció

⁵⁷ SZENTE (16. lj.).

⁵⁸ Lásd SMUK Péter: „Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról: Szabad mandátum versus szervezetelakítási szabadság” *Jogesetek Magyarázata* 2013/4. 12–19.

⁵⁹ A törvényalkotási eljárás vázlatos folyamatábrája elérhető: www.parlament.hu/documents-/10181/62157/T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+folyamat%C3%A1bra+0509javított-/1600b677-8e26-4362-b1a0-b3f8ea8d92de.

küszöbét. Az a bizottsági és kormányoldali gyakorlat, amely a törvényalkotási eljárás utolsó pillanatában hozott átfogó, így megvitathatatlan módosításokat, a bizottságok és a (mindenkori) kormányoldal civilizált önmérsékletével inkább lenne orvosolható, mint a visszakanyarodó vitafolyamattal (bár kétségtelen, ennyi legalább elvárható). A plenáris ülés csekély szintű látogatottsága nem indok, hogy szétessen a részletes-vita-szakasz.

A törvényalkotási bizottság (TAB) mint központi törvényalkotási szereplő önmagában izgalmas újítás. Az valós és értelmes előfeltevés, hogy a politikai színpadként és többségi (parlamentáris) logikával működő plénumhoz képest a bizottsági szinten a szakmaibb (szakpolitikaibb), érdemibb, konszenzus-orientáltabb deliberáció esélye messze nagyobb.⁶⁰ A TAB kis médiaérdeklődés mellett működik (empirikus tapasztalat, hogy a nemzeti hírügynökség jelenlétén és a zártláncú videofelvétel elérhetőségén túl a médiarészvétel marginális). A TAB asztalán futnak össze a részletes vita bizottsági „eredményei”, adott a kormány folyamatos képvisellete, valamint viszonylag magas a bizottsági taglétszám – ezek a sajátosságok azonban inkább mintegy kislénummá formálják a bizottságot. A szakmai és minőségi szűrő jellege miatt a TAB megőrizhető lehet egy jelentősebb egyszerűsítés nyomán is.⁶¹

Az egyszerűsítés mellett lassabb, megfontoltabb jogalkotási menetrendet meglátásom szerint csak egy drasztikus dereguláció hozhat: a technikai szabályokkal túlsúlyolt, nagy számban sorozatgyártott törvények kódolják a jövőben azt, hogy a parlament túlterhelt marad. A szabályozási szintek átalakítása, technikai szabályozás kormányrendeleti szintre eresztése valójában nem csökkentené az alkotmányos védelmet (természetesen most nem megemlékezve az alkotmányos védelem intézményi oldaláról), sőt, talán éppen emelné azt a jogbiztonság alkotmányos garanciáinak (kiszámíthatóság, *vacatio legis*, megismerhetőség és felkészülési idő biztosítása, salátatörvények elkerülése stb.) erősödésével. A törvényhozási javaslatok valós társadalmi egyeztetése nagyrészt naiv elvárás; azonban ha ez így van, akkor az Országgyűlés Hivatalán belül olyan erős szakértői apparátusra van szükség (önálló szervezeti egységként, s nem a frakciókhoz vagy bizottságokhoz szétszórta kitélepítve), amely a minőségi jogalkotást közelebb hozza. A jelenlegi struktúrában a Törvényalkotási Igazgatóság és Kodifikációs Főosztályának érdemei természetesen nem felejtendőek. Ezzel nem kívánom felmenteni a kormányzati szakapparátust a feladatai alól; továbbá aláhúzendó, hogy a törvényhozási előkészítő szakmai támogatás (és annak kötelező előírása) különösen jól jönne a Házon belüli, bizottsági és képviselői kezdeményezések támogatására, illetve kontrolljára.

Mindezen minőségi elvárások érvényesek azokra a helyzetekre is, amikor indokolt lehet a sürgős vagy kivételes eljárások alkalmazása. Ezek elrendelésének indokoltságában azonban elvárható, hogy legyen politikai értelemben a kormányoldalnál szélesebb körű egyetértés. A kivételes jellegű eljárásokat tekintve a házzsabályban elő-

⁶⁰ SMUK (9. lj.) 88; ill. Luigi CURINI – Francesco ZUCCHINI: „Legislative Committees as Uncertainty Reduction Devices in Multiparty Parliamentary Democracies” *West European Politics* 2015/5. 1042–1061.

⁶¹ A TAB részletesebb vizsgálatához kiindulópontként ajánlott a honlapja: www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/.

írt (mennyiségi, esetenként minősített többségi támogatás) garanciák/korlátok persze technikailag visszafogták a „kétnapos” törvényalkotási praktikákat. Mindazonáltal jelentéértékű, hogy a 2016. évi költségvetést a házzsabálytól eltéréssel fogadták el.

19. táblázat. „Gyorsított” törvényalkotási eljárások a magyar házzsabályban

<i>Eljárás elnevezése</i>	<i>Elrendeléshez szükséges többség</i>	<i>Mennyiségi korlát</i>	<i>Alkalmazás 2015. 01–09. hó</i>	<i>Alkalmazás 2014. 05–12. hó</i>	<i>Alkalmazás 2013-ban</i>
Sürgős tárgyalás (HHSZ 60. §)	kis 2/3	félévente max. 6	1	4 + 3	n.a.
Kivételes eljárás (HHSZ 61–64. §)	abszolút többség	félévente max. 4	4 + 2	4 + 3	n.a.
Kivételes sürgős eljárás (rég HHSZ 128/A. §)	kis 2/3	ülésszakonként max. 6	n.a.	n.a.	14
HHSZ rendelkezésektől eltérés (HHSZ 65. §; régi HHSZ 140. §)	kis 4/5	-	19 ⁶²	17 ⁶³	18 ⁶⁴

Forrás: parlament.hu

A közpolitikai álláspontok kommunikációjában (ideértve mindenféle eszközt, a vezérszónoki, a vitában elhangzó, interpellációs stb. megszólalásokat is) meglehetősen politikai racionalitások végett, erőteljes centralizáció valósul meg a demokratikus parlamentekben is. Ennek oka egyrészt a választókkal való egyszerűbb kommunikáció, másrészt – kisebb mértékben – a hatékony, egyszerű eljárások érdeke. Ezek kvantitatív adatokon alapuló elemzése még kezdeti szakaszban van,⁶⁵ a magyar Országgyűlést illetően pedig nem áll rendelkezésemre erre vonatkozó kutatási eredmény. A centralizáció befolyásolja ugyanis a lényegi közpolitikai deliberáció esélyeit, és az egyirányú politikai kommunikáció felé viszi a törvényhozási vitákat; a parlamenten kívüli politikai kommunikáció egyébként is jelentős túlsúlya fényében ez kedvezőtlen folyamat.

A képviselői hozzászólások újraszabályozásával kapcsolatban egy fejleményre még fel kell hívni a figyelmet, ez – Szabó Zsolt megfogalmazásában – a következő:

Megszűnik a kétperces hozzászólásokra a vita közben történő azonnali jelentkezés korlátlan lehetősége, ami 'szétverte' ugyan a korábbi vitákat, egymástól elválasztva a vitára jelentkezettek hozzászólásait, de 'életet', spontán reagálási lehetőséget vitt a vitába. A jövőben a felszólalások sorrendjében az előre jelentkezettek előbb kapnak szót a helyben jelentkezőkhöz képest. A vita tervezhetőbb, de kevésbé spontán lesz. Ez beismerését jelenti annak, hogy a parlamenti vita szerepe a képviselői álláspontok kialakításában vagy megváltoztatásában csekély, a meggyőzés, az interakció másodlagos a saját álláspont igazságos időkeretben történő kifejtéséhez képest. A viták elhúzásának egyik obstrukcióra is alkalmas eszköze ezzel elvész, ahogyan az időkeretes viták korábban is lelohasztották a kétperces hozzászólási kedvet.⁶⁶

⁶² Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is.

⁶³ Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is.

⁶⁴ Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is; azonban egy 2013. december 9-i házzsabálytól eltérésre irányuló szavazással 19 határozati javaslat ilyen eljárásban való tárgyalásáról szavazott a T. Ház.

⁶⁵ Julia Frederike KEH: „The Centralisation of Parliamentary Policy Statements in Western European Parliaments” *West European Politics* 2015/5. 1086–1105.

⁶⁶ Szabó Zsolt: „A parlamenti jog változásai” *MTA Law Working Papers* 2014/25. 4.

3.2. NÉHÁNY JAVASLAT PRO FUTURO EŚ DE LEGE FERENDA

A parlament valamiféle elvárható működése érdekében megtett javaslataim vezérelve, hogy a problémák nem egyszerűen a szabályozás kijavításával szűnnek meg. A demokratikus ülésvezetés, működési kultúra több esetben szabályozás-független, illetve olyan eseteket is látunk, amikor a házzsabályok áproblémára adtak diszfunkciókat szaporító, felesleges megoldásokat. Az Országgyűlés működésének, funkciói ellátásának fő elvei a hatékonyság és a demokratikus működés. Olyan vezetési-szervezeti kultúra, eljárásrend kialakítása, fenntartása szükséges, amely ezek között az elvek között megtalálja a megfelelő egyensúlyt. A szabályozás kritikus pontjait mindazonáltal módosítani lenne ildomos, ezeket a következőkben foglalhatjuk össze vázlatosan.

A *vizsgálóbizottságok* szabályozása: legyen nem letörhető ellenzéki jog a felállításuk, legalábbis a megalakításról szóló döntés esetében a kormányoldali politikai diszkreciót minimalizáljuk. A szabályozás jogszabályi szintre emelésén túl is, legyen erős szankciórendszer a meghallgatás kikényszerítésére (akár az 1998. évi XIX. tv. a *büntetőeljárásról* (Be.) intézményeinek analóg átvételével)⁶⁷, legyen jogorvoslat a jogsértő megállapításokkal szemben.

Az ülésezési rendre legyenek konkrét, explicit szabályok (például egy vagy két nap-tári hetenkénti ülések).

A *frakciók* életben tartása akkor is, ha három főig csökken a létszámuk, felülvizsgálandó. Ugyan ez nincs messze az ötfős frakcióalakítási küszöbötől, de annak fényében, hogy a frakciókból kivált képviselők új (az előző választáson mandátumot nem nyert) párt színeiben frakciót nem alakíthatnak, komoly aránytévésztést eredményez (új HHSZ 1–2. §). Három fő megtarthatja a frakció nevét és finanszírozását, míg mondjuk tucatnyi kizárt/kilépett korábbi képviselő-csoportbeli társuk függetlenként vagy más (nem saját) párt frakciójában kell, hogy politizáljon.

A *nemzetiségi képviselők* helyett inkább szószólók legyenek. A pártalapú képviselet és a „köz érdekében” tevékenykedő képviselők mellett, a parlamentarizmus egykamrás logikája miatt, ne legyenek szavazati joggal képviselői részérdek.

A *törvényalkotási eljárás* jelentős egyszerűsítése, a sürgős/kivételes eljárásokkal szembeni érdemi garanciák szükségesegek.

A legsúlyosabb fegyelmi intézkedések és egyéb parlamenti döntések⁶⁸ esetében *alkotmánybírósi felülvizsgálat* (ha nem is alapjogias, de hatásköri „panasz”) intézményesítése szükséges.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy a házzsabályok jelenlegi állapota alapvetően alkalmas arra, hogy a klasszikus parlamenti funkciókat támogassa, és arra, hogy mind a hatékony döntéshozatal, mind pedig a demokratikus viták és akaratképzés értékeit szolgálja. A Házelnök hatásköreinek megfelelő gyakorlásával nagy szolgálatot tehet mind az ellenzék számára tanúsított gesztusok, mind pedig az új szabályozás „konzolidációja” érdekében.

Ez tehát demokratikus szerepfelfogás kérdése, kevésbé a szabályozásé.

⁶⁷ Néhány nemzetközi példát hoz az 50/2003. (XI. 5.) AB hat., ABH 2003, 566–596. indokolása (3.1.3. pont).

⁶⁸ Dogmatikailag is elvárható lenne, hogy a plénum egyes hibás döntéseivel kapcsolatban explicit jogorvoslati út legyen intézményesítve, mondjuk az AB irányában. Lásd ehhez ERDŐS (22. l.).

AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐK ÉS A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÓK

A jelen tanulmányban áttekintjük a magyar igazságügy két területének, az igazságügyi szakértésnek és a végrehajtásnak a működését. Az áttekintés elsősorban nem a szabályozási kérdések vizsgálatán alapszik, tehát nem a jogrendszerben lévő létező normák kritikáját jelenti, hanem a normákból eredő feladatok ellátásának és a köztestületi vagy bírósági szervezetek működésének kritikáját jelenti, amely akaratlanul is elvezet majd a szabályozás szükséges módosítási irányainak kimondásához. Az igazságügy számára a megfelelő minőségű és megfelelő hatékonyságú szakértői (közre)működés azért fontos, mert amennyiben az eljárásokban kirendelt szakértők felkészültsége, szakmai kontrollja nem megfelelő, könnyen vezethet ez az igazságügyi eljárások lassulásához, vagy akár torz eredményéhez is. Ha az eljárásban a döntéshozó a megfelelő szakkérdésekhez nem kapja meg a kellően megalapozott és szükséges támogatást, a döntés maga is veszélybe kerülhet. A végrehajtók tevékenységében felmerülő anomáliák pedig a jogerős döntés nem megfelelő érvényesülését akadályozhatják, amely szintén megingathatja az igazságügybe vetett általános társadalmi közbizalmat. Akár az is előfordulhat, hogy a megfelelően, tisztességesen és ésszerű időn belül lefolytatott egyes eljárásokban meghozott alapos döntések végül nem érik el tényleges rendező hatásukat az adott jogviszonyban. Mindkét terület áttekintő elemzéséhez nélkülözhetetlen annak megértése, hogy az egyes résztvevők milyen szervezeti keretek közt és milyen közfeladatot látnak el, továbbá e feladataik ellátása során az állam milyen szakmai vagy jogi felügyeleti kontrollt alkalmazhat az egyes szereplők tevékenysége felett. Az írásban elemzett hivatásrendek egyes tagjai, az eljárások egyéb szereplői, az érdekvédő szakmai szervezetek, a szabályozó jogi környezet és az állami kontroll együttesen alkotják azt a működési keretet, amely az igazságügyi szakértők és a bírósági végrehajtók működésében rejlő nehézségeket okozzák, és amelyek vizsgálata során a lehetséges fejlődési utak feltárhatóak.

* A szerző a cikk születése napján az Igazságügyi Minisztérium Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztályának vezetője, korábban az Igazságügyi Felügyeleti Főosztály vezetője volt. E két főosztály felelős a végrehajtók és az igazságügyi szakértők törvényességi felügyeletéért, a névjegyzék vezetéséért és a szakmai jogi alap- és továbbképzésekért, ill. vizsgáztatásért, továbbá a főbb, e két területet érintő jogszabályok kodifikációjáért. A szerző személyesen részt vett nemcsak a végrehajtók élére kinevezett miniszteri biztosok tevékenységének szakmai segítségével és az igazságügyi szakértőket érintő reform koncepcionális előkészítésében, hanem az egyes eljárási kódexek (Pp., Ket., Be.) szakértőket is érintő szabályozási részeinek minisztériumi konzultációin is.

A magyar igazságügy napi működésében számos jogász hivatásrend tagja vesz részt, és az eljárásokban számos olyan szakkérdés eldöntése szükséges, amely speciális szakismereteket is igényelhet. A *jogász hivatásrendek* hazai jogrendszerünkben tipikusan valamely *köztestület tagjaként* tevékenykednek és a köztestület vagy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által vezetett névjegyzék nyilvántartásába is bejegyzésre kerülnek. A bíróságokon és a hatóságoknál dolgozó jogászokon kívül az ügyvédi kamarák, a közjegyzői kamarák, az igazságügyi szakértői kamarák és a végrehajtói köztestület¹ tömörítik az igazságügyi jogi eljárásokban tipikusan eljáró szakembereket. A kamarákat létrehozó anyagi jogszabályok alapján ez utóbbi négy köztestület felett a mindenkori igazságügyi tárca gyakorolja a törvényességi felügyeletet. A szakmai felügyeletet pedig a hivatásrend tagjai felett általában az adott kamara maga látja el. Az egyes köztestületeket jogszabály hozta létre, az állam által átruházott egyes közfeladatok ellátása céljából.

Egy köztestület működésének vizsgálata esetén érdemes górcső alá vennünk annak a közfeladatnak az ellátását (eredményességet, hatékonyságot, etikusságot és szakszerűséget), amely közfeladat ellátása érdekében az adott köztestületet a jogalkotó jogszabállyal létrehozta. A 2014. évi igazságügyi miniszteri munkaprogram lényegi és központi eleme az *igazságügybe vetett közbizalom erősítése*. Az igazságügy iránti bizalom megítélésének eszköze annak vizsgálata is, hogy egy adott köztestület – például az igazságügyi szakértői vagy a végrehajtói kamara, illetve a kar – milyen jól látja el a rábízott közfeladatokat.

A jelen tanulmányban a közfeladat definíciójának elemzése után áttekintjük az igazságügyi szakértői kamara és a végrehajtói köztestület feladatait, működésének problematikusabb pontjait, és a következtetések levonása után a lehetséges jogi szabályozási megoldásokat, melyek vélhetően gyakorlati eredmény- és minőségjavulásokat okoznak a jövőben a működésben. A működés vizsgálata statisztikai adatokkal alátámasztva vagy éppen azok hiányának feltárásával együtt történik, és nagymértékben támaszkodik az Igazságügyi Minisztériumban 2014–2015-ben lefolytatott szakértői és végrehajtói vizsgálatokra és a területen kinevezett miniszteri biztosok tapasztalataira. Már itt előljáróban szükséges megjegyezni, hogy míg a végrehajtói rendszer vizsgálata során számos hasznos statisztika áll és állt a rendelkezésre a kellő következtetések levonásához, addig az igazságügyi szakértőket tekintve vagy alig, vagy egymásnak nem megfelelő részadatokat tartalmazó statisztikai adatok voltak áttekinthetők, amely nehézzé tette a hatásvizsgálatokat vagy éppen a jövő tervezését konkrét mutatószámokkal.

1. A KÖZFELADAT FOGALMA MINT A KÖZTESTÜLETEK ALAPÍTÁSÁNAK ALAPJA

A *közfeladat fogalmát*, taxatív definícióját jogszabály nem határozza meg. Az egyes köztestületek vizsgálata során azonban szükséges azon feladatok meghatározása, amelyek eredményessége vagy eredménytelensége megítélendő. Az államháztartási törvényben található közfeladati definíció tág: *közfeladat* a jogszabályban meghatá-

¹ 2015. szeptember 1. napjától a Magyar Végrehajtói Kar, ezt megelőzően Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara.

rozott állami vagy önkormányzati feladat.² A definíció a jogszabályba foglalt jelleget emeli ki. A Ptk.-nak a köztisztviselőket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseire készült indoklás szerint is a közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania”.³ Ebben a körben a közfeladat kétségkívül valamilyen közigazgatási feladat, amelyhez a köztisztviselőnek megfelelő hatáskörökkel kell rendelkezniük. A köztisztviselő a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik, önálló válfaját, a *testületi önkormányzatot* valósítja meg. A közfeladat definíciójának hiánya valójában megnehezíti nemcsak a feladatok ellátásának ellenőrzését, hanem az adott hivatásrendi köztisztviselő működésének irányait, fókuszainak beállítását is.

Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztisztviselőt úgy, hogy az a feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a köztisztviselő; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. *A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál*, amely viszont esetenként és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet.

Az Alkotmánybíróság is több határozatában foglalkozott a kamarák mint köztisztviselő megalakulásának és működésének kapcsán felvetődő alkotmányossági kérdésekkel. A köztisztviselői minőség elismeréséhez *az Alkotmánybíróság elegendőnek tekinti, ha a legfontosabb feladatokat tekintve a közfeladati jelleg fennáll.*⁴

Az igazságügyi szakértők által ellátott közfeladatokat a szakértői törvény⁵ vagy más jogszabályok határozzák meg. A szakértői törvény szerint nemcsak a normaalkotás és szankcionálás, hanem véleményezési jog a szakértők tevékenységét érintő jogszabályok megalkotásánál, az érdekképviselő és szakképzés is feladatokat jelent, továbbá a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv⁶ és az egészségügyi közvet-

² Lásd még 2011. évi CXCV tv. az államháztartásról 3/A. § (1) Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. (2) A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. (3) A közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.

³ 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

⁴ 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

⁵ 2005. évi XLVII. tv. az igazságügyi szakértői tevékenységről – ennek újrakodifikálása és új jogszabály alkotása éppen a jelen tanulmány megjelenésének ideje alatt zajlik.

⁶ A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv független szervezatként a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működik. Vezetőjét, vezető helyettesét az igazságügyi szakértők közül az építésgazdaságért felelős miniszter, az építésügyért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter, tagjait az igazságügyi szakértők közül az építésgazdaságért felelős miniszter – a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar

tés⁷ is közfeladatként jelentkezik, még ha a gyakorlatban ez utóbbi valójában nem is működik.⁸

A végrehajtói közfeladatok – a jogerős döntések állami végrehajtása, a végrehajtók képzése, névjegyzék vezetése, helyettesek és jelöltek nyilvántartása – a bírósági végrehajtásról szóló külön törvényben található.⁹ A végrehajtás az állami igazságszolgáltatási rendszer része, a jogerős ítéletek és az ítélet hatályú dokumentumok végrehajtásának biztosítása az állami feladatrendszer része, amelyhez szükség esetén az állami kényszer alkalmazása is igénybe vehető. Így a végrehajtási eljárások és ezen belül a végrehajtók felügyelete, ellenőrzése, a végrehajtókra vonatkozó kiválasztási, nyilvántartási és a végrehajtási ügyekre vonatkozó adatszolgáltatási feladatok közfeladatnak minősülnek, amelynek megfelelő színvonalú ellátásáért az államnak kell felelősséget vállalnia.

Korábban – 2015. szeptember 1. előtt – ezt a közfeladatot az állam a végrehajtókat tömörítő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztviselési formában működött. Ugyanakkor ez a köztisztviselési formában működő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztviselési formában működött. Ugyanakkor ez a köztisztviselési formában működő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztviselési formában működött. Ugyanakkor ez a köztisztviselési formában működő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztviselési formában működött. Ugyanakkor ez a köztisztviselési formában működő végrehajtói kamarára bízta, amely köztisztviselési formában működött.

2. A SZAKÉRTŐI ÉS VÉGREHAJTÓI SZAKMAI KÖZTESTÜLETEK SPECIÁLIS JELLEMZŐI

2.1. A SZAKMAI KAMARÁK JELLEMZŐI ÉS A KÖZTESTÜLETI TÉRKÉP

A közfeladatok és járulékos más jogosítványok kifejezik azokat a sajátosságokat is, amelyek a *szakmai kamarákat megkülönböztetik más köztisztviselési testületektől*, beleértve a gazdasági kamarákat is. A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat 1) a magas szintű, speciális képzés; 2) a szolgáltatások személyes teljesítése; 3) az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony; 4) a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik.

Mérnöki Kamara, a Magyar Építész Kamara, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara és építőipari szakmai szervezetek véleményezése mellett – az igazságügyért felelős miniszter egyetértésével nevezi ki.

⁷ Az egészségügyi közvetítői eljárás célja az egészségügyi szolgáltató (továbbiakban: szolgáltató) és a beteg között a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben keletkezett jogvita peren kívüli egyezséggel történő rendezésének elősegítése, a felek jogainak gyors és hatékony érvényesítése. A közvetítői eljárás lefolytatását kérheti a beteg, a beteg halála esetén annak közeli hozzátartozója vagy örököse és a szolgáltató. A kérelmet a beteg lakóhelyéhez vagy az igénybe vett egészségügyi szolgáltatás helyéhez legközelebb eső területi igazságügyi szakértői kamaránál kell előterjeszteni.

⁸ A MISZK saját bevallása szerint nincsen ilyen ügyük, és az állam által erre korábban adott pénzügyi forrással sem tudnak a területi kamarák elszámolni, azt nem tartják elkülönítve, leginkább elfelejtett feladatkörként definiálható az egészségügyi közvetítésnek a kamaránál lévő feladata.

⁹ 1994. évi LIII. tv. a bírósági végrehajtásról.

Ennek felel meg az is, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai,¹⁰ és az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják.¹¹ Mindebből következően a szakmai kamaráknál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebb, s úgy is, hogy alapjogokat – különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot – érinthet.

A szabályozásból eredően ma köztestületi formában működnek a szakmai kamarákon kívül a gazdasági kamarák, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, valamint több, a tudományos, illetve sporttevékenységhez fűződő, közfeladatokat országosan összefogó szervezet, amelyeket külön-külön törvények hívtak életre. Ezt az alábbi köztestületi térkép jól szemlélteti:

1. táblázat. Köztestületi térkép¹²

<i>Gazdasági kamarák</i>	Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Magyar Agrárkamara
<i>Szakmai kamarák</i>	Magyar Könyvvizsgálói Kamara Magyar Orvosi Kamara Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Magyar Gyógyszerész Kamara Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Magyar Növényvédő Mérnöki és Nővényorvosi Kamara Magyar Állatorvosi Kamara Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara Magyar Építész Kamara Magyar Mérnöki Kamara Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Magyar Birósági Végrehajtói Kar (korábban Kamara) Magyar Országos Közjegyzői Kamara Magyar Ügyvédi Kamara Országos Magyar Vadászkamara
<i>Akadémiák</i>	Magyar Tudományos Akadémia Magyar Művészeti Akadémia
<i>Egyéb</i>	Magyar Kormánytisztviselői Kar Magyar Olimpiai Bizottság hegyközségek

A kamarák a közfeladatok ellátása során közigazgatási hatóságként is eljárnak¹³ bizonyos, például esetünkben a szakértők, végrehajtók kamarai tagságával kapcsolatos ügyekben (például bejegyzés, jelölti igazolvány kiállítás, kamarai tagság szüne-

¹⁰ A névjegyzékben szerepelhetnek azonban akár természetes személy gazdasági társaságai vagy pl. szakértői intézetek is.

¹¹ Igazságügyi szakértők az IM által vezetett névjegyzék szerint kevesebb mint 4000-en vannak, a végrehajtók száma néhány száz.

¹² GÁTS Andrea: „A szakmai kamarák szabályozása, a szabályozás történeti áttekintése és jelenlegi háttere” [Kézirat 2015]. Minikonceptió az Igazságügyi Minisztérium Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztálya részére.

¹³ 39/1997. (VII. 1.) AB hat., ABH 1997, 263–281.

telésének engedélyezése, kamarai tagdíj meg nem fizetése miatt tagság megszüntetése, felfüggesztése).¹⁴

A hagyományos polgári szabadfoglalkozások kialakulása Magyarországon az 1840-es évekre vezethető vissza. Ekkor az egyes szakmákban a képzett szakemberek iránti növekvő igények miatt ismerték el hivatalosan is a nem nemesi származásúak tanulási és hivatalviselési jogát. Ilyen volt különösen az ügyvédi és orvosi foglalkozás. Kamaratörténeti szempontból az egyes szakterületek közül az ügyvédi kamara kialakulása és fennállása tekinthető az egyik legrégebbinek és egyedi módon jogfolytonosnak. További szakmai kamarák felállításáról rendelkező törvények inkább az 1900-as évek elején kerültek elfogadásra.¹⁵ A kamarai törvények vonatkozásában jogalkotási dömpinget jelentő kilencvenes években két kormányhatározat is született a szakmai kamarák létesítésére irányuló kezdeményezések elbírálásának szempontjairól. E dömpingidőszakban jöttek létre a szakértői és végrehajtói kamarák is. Ennek társadalmi-gazdasági okain kívül deklarált garanciális indokai is voltak. Egyrészt önmagát kívánta korlátozni a jövőre nézve a kamarák létrehozására irányuló kezdeményezések egységes megítélése érdekében, másrészt garanciát próbáltak arra felállítani, hogy az egyes szakmai kamarák alapítását előíró törvényi rendelkezések még közvetetten se korlátozzák az egyesüléshez való alkotmányos alapjogot.¹⁶ Mindkét kormányhatározat *négy együttes feltétel mérlegelése* alapján, főszabály szerint kivételes esetben teszi támogathatóvá a szakmai kamara létrehozását előíró törvény megalkotására irányuló kezdeményezést.

A ma is érvényes kormányzati szempontok szerint szakmai kamara létrehozását elrendelő törvény megalkotására irányuló kezdeményezés csak kivételesen, az ott rögzített együttes feltételek mérlegelését követően abban az esetben támogatható, ha

a) a szakmai kamara létrehozása közvetve sem jelenti az egyesüléshez való alkotmányos alapjog korlátozását;

b) a tagok által gyakorolt hivatás hagyományos szabad foglalkozásnak minősül, és olyan speciális bizalmi viszonyt testesít meg, amely közvetlen kihatással van az állampolgárok személyi és vagyoni biztonságára;

c) a szakmai kamara a tagságához, tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladat ellátására jön létre, és e közfeladatok köre pontosan meghatározott;

d) a szakmai kamara létrehozása a közkiadások közvetlen vagy közvetett csökkenésével jár.

2.2. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI SZAKMAI KAMARA ÉS A VÉGREHAJTÓI KÖZTESTÜLET

Ma Magyarországon mintegy 3 800 igazságügyi szakértő dolgozik, akik mintegy 290 szakterületbe sorolva segítik szakvéleményükkel az ügyfeleket, a jogalkalmazókat, a

¹⁴ 1994. évi LIII. tv. a bírósági végrehajtásról, 1995. évi CXIV. tv. az Igazságügyi Szakértői Kamaráról.

¹⁵ Ilyen volt az 1923. évi XVII-es tc. a mérnöki rendtartásról, ami a Magyar Mérnöki Kamarák felállításáról intézkedik. Ma egyébként ezen a szakterületen két önálló kamara, az építész és a mérnöki kamara működik. 1936-ra tehető az a tc., amely az orvosi rendtartásról rendelkezik. Ez részletezi az orvosi kamarák felállítását, szervezeti rendjét.

¹⁶ GÁrs (12. l.).

kirendelőket.¹⁷ Vannak közöttük orvosok, jogászok, mérnökök, közgazdászok, nyomszakértők, művészettörténészek, de becsüsök és numizmatikusok is. Az igazságügyi szakértő a bíróság, ügyészség, rendőrség és más hatóság kirendelése vagy megbízás alapján bármely állampolgár és szervezet számára szakvéleményt készít, hogy megkönnyítse a tényállás megállapítását, a bizonyítási eljárást, vagy bármely más szakkérdés eldöntését. Évente több százezer szakvélemény készül.¹⁸ 1995 óta az igazságügyi szakértők szakmai kamarákba tömörülve végzik tevékenységüket, a kamarai tagság kötelező, az egyes szakértők egy-egy területi kamara tagjai (hasonlóan az ügyvédekhez).

Számos hazánkhoz közeli európai nemzetközi példa¹⁹ azonban azt mutatja, hogy az igazságügyi szakértői tevékenység külön köztisztviselők felállításával is működhet. Ahol nincsen szakértői kamara, ott általában a felsőbb bíróságok töltenek be valamilyen névjegyzékvezetési vagy szakmai koordinatív szerepet, és léteznek a szakértőknek szakmai egyesületei, akik a szakmai tevékenység fejlesztését, a képzéseket, konferenciákat vállalják fel. Az 1995-ben kialakított szakértői kamarai modell – a maga területi tagoltságával – egy hazai unikum az igazságszolgáltatás nemzetközi kitekintésében.

A kamara tagsága az alábbi területi tagozódásban valósul meg jelenleg:

2. táblázat. Az igazságügyi szakértői kamarai tagok számának területi megoszlása

<i>Igazságügyi Szakértői Kamara elnevezése és hatásköri területe²⁰</i>	<i>Létszám</i>
<i>Budapesti Igazságügyi Szakértői Kamara: Budapest, Nógrád megye és Pest megye</i>	1 684
<i>Debreceni Igazságügyi Szakértői Kamara: Hajdú-Bihar megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye</i>	304
<i>Győri Igazságügyi Szakértői Kamara: Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye és Vas megye</i>	287
<i>Kecskeméti Igazságügyi Szakértői Kamara: Bács-Kiskun megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye</i>	259
<i>Miskolci Igazságügyi Szakértői Kamara: Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Heves megye</i>	272
<i>Pécsi Igazságügyi Szakértői Kamara: Baranya megye, Somogy megye és Tolna megye</i>	373
<i>Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara: Békés megye és Csongrád megye</i>	262
<i>Veszprémi Igazságügyi Szakértői Kamara: Fejér megye, Veszprém megye és Zala megye</i>	376
Összesen:	3 817²¹

¹⁷ Az igazságügyi szakértők névjegyzéke az Igazságügyi Minisztérium alábbi linkjén érhető el online: *kozvetitok.im.gov.hu/Szakertok*.

¹⁸ Becslésen alapuló adat.

¹⁹ A minisztérium részére 2015-ben készült belső összegző tanulmányban az osztrák, a német, a francia és a lengyel szakértői rendszer részletes elemzésre került.

²⁰ Az igazságügyi szakértői kamarai tagok számának területi megoszlása 2015. január 21-én (az egyes szakértők a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarának nem tagjai, annak a területi kamarák a tagjai, az IM által vezetett szakértői névjegyzékben a szakértők szerepelnek).

²¹ Ez az összesített adat 2015. augusztusban kb. 3 660 fő, és a szakértői névjegyzék igazságügyi minisztériumi felülvizsgálata után (amely véglegesen 2016. év végén záródik le) a továbbiakban is módosulhat.

A bírósági végrehajtók szintén önálló köztestületben működnek. A végrehajtói köztestület néhány száz tagú,²² egyetlen végrehajtói kamara létezett 2015. szeptember 1. napjáig. A jogszabály-módosítás következtében a végrehajtói kamarát a jogalkotó végrehajtói karrá alakította át jogutódlással, amely kar működésére egyébként a köztestületekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kar önálló hivatallal rendelkezik, amelynek vezetőjét azonban a törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter nevezi ki és menti fel.

Az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltozás után – az önálló közjegyzői szervezet létrehozását követően – megalkották a *bírósági végrehajtásról szóló 1994. LIII. tv.-t* (Vht.). A Vht. rendelkezései szerint 1994. szeptember 1-jétől a két világháború közötti megoldásnak megfelelően önálló bírósági végrehajtók – akik feladataik ellátása céljából szakmai kamarába tömörülnek – látják el a bírósági végrehajtást. A Vht. egyes vélekedések szerint „vegyes rendszerű”, egyformán igyekszik a végrehajtást kérő és az adós jogait figyelembe venni. A bírósági végrehajtás szervezeti megoldásainak alapvetően két fő „modellje” létezik.²³ Minden állam szabadságot élvez a bírósági végrehajtás szervezetének létrehozása során. Az első megoldás szerint a bírósági végrehajtás szervezete a tág értelemben vett igazságszolgáltatás részét képezi. Ez kifejeződik mind abban, hogy a bírósági végrehajtás szervezetére és eljárására, továbbá a bírósági végrehajtók jogi státusára vonatkozó szabályokat a bírósági szervezetről szóló szabályok, a végrehajtás eljárási szabályait pedig a bírósági peres és nemperes eljárások tartalmazzák túlnyomórészt, vagy e magasabb szintű jogszabályok felhatalmazása alapján önálló rendeletek szabályozzák e tárgyköröket. A bírósági végrehajtók pedig feladataikat a bírósági szervezetben – rendszerint alacsonyabb igazságügyi tisztviselői állásban, de szakirányú végzettség birtokában – szolgálati jogviszony keretében látják el. Ebben a modellben a bírósági végrehajtó állami tisztviselő. A bírósági végrehajtás megszervezésének másik lehetséges iránya, amikor a jogalkotó a bírósági végrehajtás szervezetét egyéni vállalkozás keretében – tehát az igazságszolgáltatási szervezeten kívül és attól szervezetileg és személyzetileg elkülönült, önálló, a bírósággal szolgálati jogviszonyban nem álló – egyéni bírósági végrehajtókhoz telepíti. Ebben a „modellben” az egyéni vállalkozóként működő önálló bírósági végrehajtó a végrehajtás foganatosítására általános hatáskörrel rendelkezik. A hatályos hazai szabályozást – azon az alapon, hogy az önálló bírósági végrehajtókon kívül a törvényben nevesített követeléseket a törvényszékekkel szolgálati jogviszonyban álló törvényszéki végrehajtók hajtják be – ún. vegyes modellnek nevezik. A magyar bírósági végrehajtói szervezet jelentős részben a magánszektorban működő, önálló bírósági végrehajtókból áll.²⁴

²² A 2013. november 6-i állapot szerint az országban 189 önálló bírósági végrehajtó, 252 önálló bírósági végrehajtó-helyettes és 329 önálló bírósági végrehajtójelölt tevékenykedett.

²³ LICHTENSTEIN József: „Konceptió a bírósági végrehajtás átalakításához” [Kézirat 2014]. Összegző tanulmány – készült a bírósági rendszer reformján tevékenykedő miniszteri biztos részére.

²⁴ Azonban a végrehajtási tv. – elsősorban igazságügyi követelések behajtása céljából – előírja, hogy a végrehajtók egy csoportja továbbra is szolgálati viszonyban álló végrehajtóként működjenek. Ők a törvényszéki végrehajtók.

Az igazságügyi szakértői és a végrehajtói rendszer működésének elemzése, majd pedig a működési hibák korrekciója elengedhetetlen ahhoz, hogy azok az igazságügyi (büntető, polgári vagy hatósági) eljárások, ahol szakértő kirendelésére és szakvélemény leadására, vagy amelyet követően egy jogerős döntés végrehajtására kerül sor, gyorsan, hatékonyan, és oly módon folyjanak, amelyben mind a konkrét eljárásokba, mind általában az igazságügybe vetett közbizalom erősödjön. Ehhez az eljárásoknak a jelenleginél gyorsabbnak, hatékonyabbnak, a szakértőknek és a végrehajtóknak pedig még kompetensebbnek és még etikusabbnak kell lenniük, melyeket elegendő forrással ellátott, működőképes köztestületnek kell összefognia.

3. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KAMARA ÉS A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSI JELLEMZŐI: TAGSÁG, MŰKÖDÉSI FORRÁSOK, PROBLÉMÁK

3.1. A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSE

A kamara a végrehajtók önkormányzati szerve. A végrehajtói kamara – a 2015. szeptember 1-jét megelőző formájában – kényszer-személyegyesülés, mert az önálló bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó-helyettes és az önálló bírósági végrehajtójelölt a kinevezésével, illetve a végrehajtó-helyettesi vagy végrehajtó-jelölti névjegyzékbe történő felvételével a kamara tagjává válik. A kamarai tagság kötelező. A kamara jogi személy, köztestület.

A kamara a tagjairól nyilvántartást vezet, jelentős nyereséggel gazdálkodik, finanszírozása az ún. általános végrehajtói költségátalány (Vht. szerint) útján bőven fedezetet nyújt a működéshez. (A 2013. november 6-i állapot szerint az országban 189 önálló bírósági végrehajtó, 252 önálló bírósági végrehajtó-helyettes és 329 önálló bírósági végrehajtójelölt tevékenykedett. Az összlétszámból három személynek volt felfüggesztve a tagsági viszonya. A bírósági végrehajtás szervezetéről szóló rendelet²⁵ melléklete szerint 219 a rendszeresített bírósági végrehajtói álláshelyek száma.)

2015. szeptember 1-jét követően az időközben lezajlott szervezeti reformok keretében a kamara átalakult végrehajtói karrá, amelynek tagsága változatlan, jogutódlás útján. A kamara honlapján a végrehajtói névjegyzék elérhető.²⁶ Felállításra került a kar hivatala is, melynek vezetőjét a miniszter nevezi ki, továbbá a befolyó költségátalányokból átcsoportosításra került forrás az Igazságügyi Hivatalhoz is, amely a jövőben feladatot vállal a végrehajtók feletti panaszfelügyeletben és az irodavizsgálatokban is, tehát közfeladatot lát el, amelyhez számára is forrás szükséges.

Ellentétben az igazságügyi szakértői rendszerrel, amelynek működéséről gyakorlatilag nem áll értékelhető statisztikai adatbázis az igazságügy rendelkezésére, a végrehajtói működés elemzéséhez ma már számos statisztikai adat szolgál. A végrehajtói kamara által lefolytatott végrehajtási ügyek száma az elmúlt tíz évben a háromszo-

²⁵ 16/2001. (X. 26.) IM rend.

²⁶ Lásd mbvk.hu/nevjegyzek.php.

rosára emelkedett. Ennek fő oka a gazdasági válság (devizahitelek és vállalkozások bedőlése), valamint a 2011-től működő közjegyzői elektronikus fizetési meghagyási rendszer, amely a közmű és telekommunikációs szolgáltatók számára jelentősen megkönnyítette a végrehajtások elindítását. Annak ellenére, hogy az egy végrehajtási ügy átlagos ügyértéke a tíz év alatt megduplázódott (550 000 Ft-ról 1 100 000 Ft-ra nőtt), a végrehajtók pénzügyi eredményessége a 2005-ben a kamara által mért 47%-os arányból 2013-ra jelentős mértékben lecsökkent. Ez az érték 2014-re valamelyest növekedett, de e mérőszámokban a végrehajtói kamara és a törvényességi felügyeletet ellátó tárca saját kimutatásai között jelentős eltérés volt, ugyanis a felek között a ténylegesen lezárt ügyek számában nem volt egyetértés, amely alapul szolgál a pénzügyi eredményesség mérésében.

Időközben a végrehatással szemben hatalmas társadalmi ellenérzés alakult ki, ennek megoldására első lépésként miniszteri biztos került a végrehajtói kamara mellé 2014. december 1-jén.²⁷ A miniszteri biztos a végrehajtási jogszabályok és a végrehajtásra vonatkozó statisztikai adatok átvilágítása alapján készített koncepciót, amely a végrehajtói és a kamarai jogállást alakította át gyökeresen a 2015. év folyamán,²⁸ és jelentősen megnöveli a jogi végzettségűek arányát, javítva ezzel a szakmai felkészültséget és az etikusabb jogalkalmazást.

3.2. A VÉGREHAJTÓI KAMARA MŰKÖDÉSÉT JELLEMZŐ NÉHÁNY PÉNZÜGYI MUTATÓ ÉS STATISZTIKAI ADAT

Az önálló bírósági végrehajtók statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségéről az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló rendelet²⁹ rendelkezik. A törvényszékek a végrehajtói irodák ügyforgalmi és tevékenységi adatairól negyedévenkénti, havi bontásban kötelesek az adatszolgáltatásra. Az önálló bírósági végrehajtók a saját tevékenységükről szintén negyedévenkénti, havi bontásban kötelesek adatszolgáltatásra, az adatokat az Igazságügyi Minisztérium számára kell megküldeni.

A 2014. évet megelőzően az elmúlt tíz évben a végrehajtási ügyek száma megháromszorozódott, 200 000 db éves ügyérkezésről közel 600 000 db-ra nőtt³⁰ a végrehajtási ügyek száma. Az éves ügyérkezések végrehajtási ügyértéke pedig 800 Mrd Ft-ra nőtt, mindezzel együtt nem nőtt arányosan a behajtott végrehajtási érték. A megnövekedett ügyszámok nem követték a végrehajtói álláshelyek számát, még a jogszabályban meghatározott teljes végrehajtói létszámot sem töltötte ki a kamara 2014-ben.

²⁷ Szekér Judit személyében, akit később Molnár Zoltán váltott fel.

²⁸ 2015. évi CVII. tv. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv., és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról.

²⁹ 288/2009. (XII. 15.) Korm. rend.

³⁰ Forrás: az igazságügyi miniszter által kinevezett miniszteri biztos által az MBVK-tól hivatalos úton bekért statisztikai adatszolgáltatás.

A változatlan létszámú végrehajtói állomány a dinamikus ügynövekedést az egyes irodák végrehajtó-helyettesi és -jelölti, illetve adminisztratív létszámának növelésével kezelte. Ez a növekedés az átlagos irodákat tekintve is 8–11 fős irodák kialakulását eredményezte, de egyes végrehajtói helyek, ahol 3 000–5 000 db-os éves ügyérkezés keletkezett, a feladat személyhez kötöttségéhez képest irreális, 20–25 fős irodák ('ügygyárak') kialakulását eredményezték. Ezen irodák és az egyes végrehajtók ügyeinek érkezését, befejezését, eloszlását és időtartamát az alábbi összefoglaló táblázatokban jól követhetjük:

3. táblázat. Az önálló bírósági végrehajtókhoz érkezett és befejezett ügyek (db)

Év	Érkezett	Befejezett
2010	387 050	348 161
2011	542 445	479 375
2012	633 974	561 016
2013	690 456	595 379

4. táblázat. A bíróságok végrehajtói irodái, érkezett és befejezett ügyek (db)

Év	Érkezett	Befejezett
2010	461 579	432 840
2011	286 829	339 828
2012	177 075	192 368
2013	177 499	170 823

5. táblázat. A bíróságok végrehajtói irodáiba érkezett ügyek megoszlása (db)

Év	Pénzkövetelés	Meghatározott cselekmény	Összesen
2010	357 341	4 238	461 579
2011	282 617	4 211	286 829
2012	170 520	6 555	177 075
2013	171 616	5 883	177 499

6. táblázat. Az önálló bírósági végrehajtókhoz érkezett befejezett ügyek időtartamának megoszlása (db)

Év	0–3 hónap	3–6 hónap	6–12 hónap	1 év felett	Összesen
2010	116 145	70 805	70 242	90 969	348 161
2011	206 264	84 065	77 493	111 553	479 375
2012	236 210	102 658	92 683	129 465	561 016
2013	232 300	91 643	94 356	177 080	595 379

A végrehajtásban bekövetkezett jelentős ügykoncentráció a korábban a Vht. szerinti szakmai felügyeletet ellátó kamara számára jelentős felügyeleti feladatokat rótt. A kamara a 2014 őszén meginduló irodavizsgálatokat szabályzó jogszabály előtt is végzett ilyen típusú vizsgálatokat, a végrehajtókat átlagosan 3–4 évente ellenőrizték, azonban a kamarától kapott kimutatás szerint utóvizsgálatot összesen tíz alkalom-

mal rendeltek el, rendkívüli vizsgálatra pedig mindössze egy alkalommal került sor. A 2014. évben összesen 66 végrehajtó vizsgálatára került sor.³¹

A Kúria adatai szerint a Kúrián működő másodfokú fegyelmi bírósághoz 2007–2009 között évente egy ügy, 2010-ben és 2011-ben évente három ügy érkezett, 2012-ben négy ügy indult és fejeződött be.

Nemcsak a kamara vagy a Kúria, hanem az alapvető jogok biztosa is rendelkezik statisztikai adatokkal, az általa lefolytatott vizsgálatok eredményeképpen a végrehajtókba vetett közbizalom csökkenése miatt benyújtott panaszokkal kapcsolatosan:

7. táblázat. Az alapvető jogok biztosa által a végrehajtók eljárásával szemben 2010–2014 szeptembere közötti időszakban előterjesztett adatok

<i>Év</i>	<i>Panaszok száma</i>	<i>A biztos által készített jelentések száma</i>
2010	209	Nincs adat
2011	198	Nincs adat
2012	336	14
2013	410	10
2014. szept.-ig	243	7

A kamarát az önálló bírósági végrehajtói szervezet fenntartásának, az ezzel kapcsolatos igazgatási, nyilvántartási és felügyeleti tevékenység végzésének, továbbá a kamara hatáskörébe utalt egyéb feladatok ellátásának érdekében az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó végrehajtási ügyek után általános költségátalány illeti meg. (Ennek mértéke 2014-ben 500 000 Ft alatti végrehajtási ügyérték esetén ügynként 1 000 forint, 500 000 Ft feletti végrehajtási ügyérték esetén az ügyérték 1%-a.)

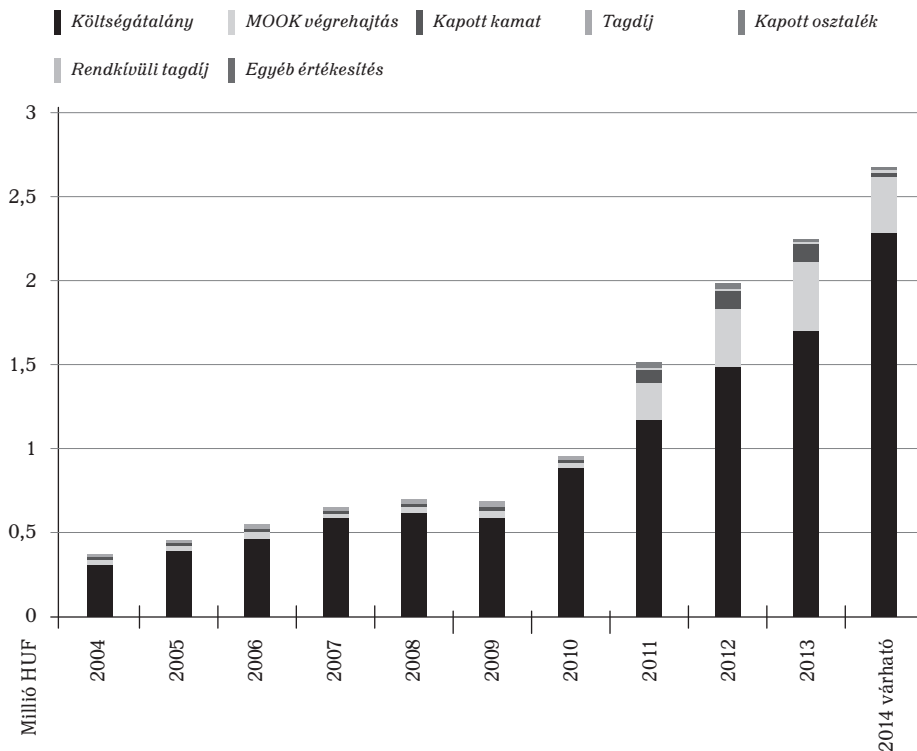
A bírósági végrehajtói kamara az elmúlt években egyre nagyobb költségvetésből gazdálkodott. Így 2014-ben a nem végleges mérlegadatok szerint már 2,6 Mrd Ft-os éves bevétel mellett 2,2 Mrd Ft-os éves kiadást realizált. Az alábbi táblázat a kamara bevételi szerkezetét mutatja be. Látható, hogy a legnagyobb bevételi forrás a már említett költségátalány, azonban rögtön ezután következik a Magyar Országos Közjegyzői Kamarától (MOKK) az elektronikus fizetési meghagyások kiállítására jogosultaktól beszedett illeték és költség 1/6-od része, amely éves átlagban 280–320 millió Ft körüli további bevételt jelent a kamarának.³² A végrehajtási általános költségátalány elvonási szabálya – amely az Igazságügyi Hivatalt érintő forrást teremt meg – erre a bevételrészre nem terjed ki. A tagdíj ehhez képest csekélyebb bevételt képez, átlagosan évi 20–24 millió Ft.

A kamara kiadásai bár megkétszereződtek, de a bevételeinél még így is kisebb mértékben nőttek a vizsgált időszakban (adatok ezer Ft-ban).

³¹ Az igazságügyi miniszter által kinevezett miniszteri biztos által 2014–2015-ben bekért adatszolgáltatás és lefolytatott vizsgálatok összegző jelentései alapján.

³² 2009. évi L. tv. 50 § (4) A végrehajtási díj és a biztosítási intézkedés elrendelése iránti kérelem előterjesztéséért fizetett díj kétharmadát a MOKK a végrehajtást elrendelő közjegyzők között az elvégzett munka arányában az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározottak szerint munkadíj és költségterítés címén felosztja. A fennmaradó összeg felét a MOKK a működésére fordítja, a fennmaradó összeg másik fele a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát illeti, mely azt a működésére fordítja.

1. ábra. A kamara bevételi szerkezete 2004–2014



A működési költségeken belül a legjelentősebb tételt a személyi jellegű kifizetések képezik, ez teszi ki az összes költség 40%-át. A 2009-ben 177 millió Ft-os kifizetés 2014-ben már 390 millió Ft-ot tett ki. A növekedést alapvetően a munkavállalói létszám (részben informatikai, részben jogi szakterületen) növekedése okozta.

8. táblázat. A kamara kiadásai 2009–2014 (adatok E Ft-ban)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Munkavállalók díjazása	46 880 233	57 770 369	72 089 042	107 017 297	176 989 915	195 065 711
Cafeteria és ennek adója	10 508 590	9 592 410	8 886 255	17 241 790	22 698 222	30 926 298
Tiszteletdíjak	73 848 594	103 853 075	79 978 794	79 506 143	79 379 200	77 333 139
Járulékok	45 856 997	52 248 275	46 028 314	62 406 826	83 693 159	86 616 635
Személyi jellegű kifizetés összesen	177 094 414	223 464 129	206 982 405	266 172 056	362 760 496	389 941 783

A miniszteri biztos vizsgálata alapján megállapíthatóvá vált, hogy a végrehajtói kamara jelentős irodai működési költséget vállal át a végrehajtóktól, ezek közül egyes szolgáltatásokat, például a jogtáradatbázishoz való hozzáférést vagy a kötelező biztosítást, a legtöbb végrehajtó maga is beszerzi, így a szolgáltatás tulajdonképpen feles-

leges. Igen széles körű volt a szolgáltatások terjedelme, egy végrehajtóra számítva évente 840 545 Ft-ot térített a kamara olyan költségként, amelyet a végrehajtó egyébként az adóstól beszedett költségátalányból kellene, hogy fedezzen. Tájékoztató adatként megállapítható volt, hogy a végrehajtó évente 56 840 Ft kamarai tagdíjat fizet.

Az önálló bírósági végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért 1) munkadíj (átlagosan a végrehajtási ügyérték 1,5%-a); továbbá 2) költségterítés (tételes és a munkadíj 50%-át kitevő átalány) az adós teljesítése esetén; és 3) átlagosan 6% behajtási jutalék illeti a behajtott összeg után.

A munkadíjnak és a jutaléknak a korábbi díjrendeletek alapján azonban nem volt jogszabályban rögzített felső határa. A végrehajtó díját a végrehajtást kérő előlegezi, és az adós fizeti meg. A végrehajtás Magyarországon nagyon költséges, éppen emiatt a rendelkezésre álló adatok alapján 2015-ben az ún. végrehajtási díjrendelet is felülvizsgálatra került, amelynek során a jogalkotó igyekezett igazságosabb és méltányosabb (adott esetben maximalizált) költségelőlegezési és költségviselési szabályokat bevezetni, különös tekintettel a részben vagy teljesen eredménytelen ügyekre.³³ (Hiszen nem várható el egy hitelezőtől, hogy eredménytelennek tűnő ügyben az ésszerűnél vagy méltányosnál nagyobb összegű költséget előlegezzen, akkor is, ha az ügy eleve reménytelenségre ítélt. De ez az igény az ügyvel munkát, időt töltő végrehajtó oldalán is felmerül.)

Az első miniszteri biztos³⁴ egyik fontos feladata az ésszerű és célszerű keretek közé szorított gazdálkodás megteremtése volt, az ő közreműködésével a 2015. évi költségvetés 2 Mrd Ft-os bevétellel – a bevétel jelentős részének az Igazságügyi Hivatalhoz történő átcsoportosítása és a panaszeljárások és irodavizsgálatok Igazságügyi Hivatal általi megerősítése és ellenőrzése mellett – szolid 20 millió Ft-os eredménnyel kalkulált. A végrehajtók iránti közbizalom visszaállításának ugyanis egyik alapvető feltétele a pazarló gazdálkodás megszüntetése és a díjelőlegezés és költségátalányozási rendszer alapvető felülvizsgálata, és az adós és hitelező irányába történő méltányosabb költségviselést eredményező átalakítása.

3.4. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KAMARA MŰKÖDÉSE

Az egyes igazságügyi szakértők feletti szakmai felügyeletet a nyolc területi szakértői kamara látja el. A kamarák felelősek többek között a szakértők szakmai oktatásáért, az etikai vizsgálatok lefolytatásáért és a korábban nevezett más közfeladatok ellátásáért.

Ezek a feladatok közfeladatnak tekinthetők, azonban ezeknek a forrását az állam – ellentétben a végrehajtói kamara bőséges finanszírozásával – jelenleg nem biztosítja. Maguk a területi kamarák sem biztosítanak elegendő befizetést a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara működéséhez (melynek ők tagjai), és a helyi kamarák számára is sok szakértő nem fizeti a tagdíjat. Forráshiány miatt az igazságügyi szakértői kamarák működése nehézkesnek tűnik, személyi vitáktól terhelt, a tisztségviselők díjazása nem elég ösztönző, az etikai eljárások pedig nem működnek jól. Az etikai eljárások

³³ A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 35/2015. (XI. 10.) IM rend. tartalmazza a megújult szabályozást az önálló bírósági végrehajtókra nézve.

³⁴ Székér Judit miniszteri biztos, Igazságügyi Minisztérium.

kat sokszor visszaélészerűen alkalmazzák a panaszosok, amelynek forrását az így is forráshiányos kamara kénytelen megelőlegezni. Pénz hiányában nem megoldott a MISZK elhelyezése: ingatlanja nincsen, bérleti díjra nincs forrása, elhelyezését gyakran a szaktárca oldja meg. Ellentétben tehát a végrehajtói kamara bőséges – átalánydíjból és költségelőlegelekből álló – forrásával, a szakértői kamara forráshiányos, költségvetése minuszos.³⁵

Kiemelkedő jelentőségű a kamara működése szempontjából, hogy a területi kamarák abban érdekeltek, hogy a hozzájuk beérkező tagdíjakat maguknál tartásuk, saját parciális kiadásaira fordítsák. Csak hosszas alkudozás után születik meg a MISZK elnökségében ülő területi elnökök részéről az a működési minimumhoz szükséges „felajánlás”, amivel az egységes, a testület tagjait területi hovatartozás nélkül képviselő MISZK tevékenysége finanszírozható. Ennek pedig jelentős része visszafolyik a vezetők díjazására.

Problémát, hangsúlyeltolódást jelent, hogy eltérő nagyságú, felszereltségű, és eltérő felkészültségű területi kamarákban folyik a szakértőkkel kapcsolatos munka, sokszor többszörös átfedéssel (például a budapesti taglétszám kb. 1 600 fő, ez a teljes országos létszám mintegy 40%-át jelenti, míg az egyes területi kamarákban csak kb. 2–300 szakértő van).

(Nyolcvan felüli például az etikai bizottságok tagjainak a száma, ugyanakkor évekig húzódó ügyek, örökös létszámhiány, a tagok elfoglaltsága gátolja azt, hogy az etikai bizottságok hatékonyan, gyorsan és eredményesen tudjanak működni.)

Ehhez képest a területi kamarákhoz 2013-ban összesen 125 panasz érkezett be. A beérkezett panaszok közül 43-ból nem lett ügy, mert nem feleltek meg a törvényi előírásoknak, például elévültek, szakkérdésre vonatkoztak, vagy a panaszos visszavonta azokat (mindösszesen 39 eljárást folytattak le). Számos nyugat-európai államban nincsenek egyáltalán szakértői kamarák.³⁶

A bevezetőben már említettük, hogy sajnos az igazságügyi szakértői kamarák működésére vonatkozóan nem áll az igazságügy rendelkezésére olyan átlátható és azonnal használható adatbázis, amelyből a szakértői kamarák működésére, az egyes szakértők vagy szakértő társaságok pénzügyi mutatóira vonatkozóan tudnánk következtetéseket levonni. Ha vannak is részadatok (például az Országos Bírói Hivatalnál, illetve a bíróságoknál vagy a Robotzsaru nevű rendőrségi statisztikai adatbázisban), azok részadatai nem megfeleltethetők egymásnak, így összevont elemzésre nem alkalmasak akkor sem, ha esetleg a szakértők feletti törvényességi felügyeletet gyakorló tárca azt megkaphatná. Az igazságügyi szakértők között is vannak olyanok, akik jelentős nagy praxist visznek és számos kirendeléssel gazdagodnak, és vannak olyanok is, akik évente csak néhány kirendeléssel foglalkoznak. Az első csoportban lévők akár több tízmillió forintos praxist is működtethetnek (például büntetőügyekben gyakran kirendelt igazságügyi orvosi szakértők), az utóbbiak főtevékenysége pedig más, szakértői tevékenységüket másodlagosan, csak kiegészítő jelleggel művelik.

2015-ben arra sem állt rendelkezésre elegendő és komplexen elérhető és értékelhető adat, hogy a bíróságokon évente hány szakértői kirendelés van, ezek időtartama

³⁵ Évi mintegy 6 millió Ft hiány jelentkezik a 2015-ös tervezési adatok alapján a MISZK-nél.

³⁶ LICHTENSTEIN József: „Az igazságügyi szakértés” [Kézirat 2014]. Belső munkaanyag, tanulmány az Igazságügyi Felügyeleti Főosztály részére.

mennyi, a szakvélemény hány hét/hónap/év alatt készül el, vagy éppen egy perben átlagosan hány szakvéleményt kell készíteni az ügyben felmerült szakkérdés kompetens eldöntéséhez. A szakvélemények minőségéről, használhatóságáról a bíróságok vagy a kirendelő hatóságok semmilyen visszajelzést nem küldenek, ez rendszerbe épített hiányosság, amelyből a szakterület feletti törvényességi felügyeletet ellátó szaktarca vagy a kamarák maguk is következtetéseket tudnának levonni.

3.5. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁNAK SZÍNVONALA

A kamarai hatósági és etikai ügyek színvonala 2015-ig bezárólag áttekintve kifejezetten alacsony: hatósági döntéseik rendszeresen (többnyire formailag, de gyakran tartalmilag is) ellentétesek a Ket.-tel, az etikai ügyek lassan, az igazságügyi szakértői kamaráról szóló törvényben előírt határidőket megszegve haladnak, gyakoriak az 1–2 éves csúszások, és érdemi felelősségre vonás nélkül érnek véget, pénzbírság alkalmazása nélkül. Mindez a társadalom igazságérzetét rombolhatja: általános tapasztalat ugyanis, hogy a panaszosok úgy érzékelik, hogy a kamara szándékosan nem lép, csak húzza az időt, az etikailag kifogásolható szakértőkkel szemben nem vagy csak nehezen jár el.

Ezzel egyidejűleg a hatósági ügyek – névjegyzékbe bejegyzés vagy abból való törlés, adatmódosítás – is akadoznak: a kamarai döntések a Minisztériumhoz jelentős, 3–6 hónapos késéssel érkeznek be, ami a névjegyzék naprakészességét veszélyezteti.

A területi kamarák mindezekén túlmenően egyéb köztisztviselői feladataikat sem tudják megfelelően ellátni. Átlátható, egységes és folyamatában is minőségbiztosított továbbképzési rendszerük nincs (az általuk szervezett alapismereti vizsgán az oktatóként felelős kamarai vezető szerint azért nem buktatnak meg senkit, mert nehézkes a pótvizsga megszervezése). A szakmai csúcsokat jelentő szakbizottságok szakmai feladatuk helyett a főváros-vidék ellentétek miatt torzszalkodnak, érdekképviseleti rendszerük nem átlátható, egységes és releváns – nem csupán a kritikát, hanem szakmai és építő észrevételeket strukturáltan tartalmazó MISZK-vélemények sem érkeztek a törvény rendelkezése alapján véleményezésre megküldött jogszabálytervezetekre az elmúlt években. A MISZK azonban 2014-ben még maga sérelmezi a megküldött tervezetekre nyitva álló határidők rövidségét. A 2015-ös évben a kodifikációs véleményezésben az IM és a MISZK együttműködése már javulni látszik.

4. MILYEN KÉRDÉSEK VIZSGÁLATA CÉLSZERŰ EGY SZAKMAI KÖZTESTÜLET REFORMJA ELŐTT?

A fent ismertetett adatok és jelenségek rámutatnak arra, hogy mind a végrehajtói köztisztület, mind az igazságügyi szakértői kamara működése érdemi reformokra szorul.

A szakértői és a végrehajtói kamarák működésének optimalizálása, elegendő forrás nyújtása az ellátandó igazságügyi közfeladatokhoz, a minőségbiztosítás erősítése, az igazságügyi statisztikák vizsgálata, a névjegyzékek fejlesztése egyaránt szolgál-

ják azt, hogy az igazságügyi eljárások kompetensebben, gyorsabban, igazságosabban, optimális időn belül és hibamentesen folyjanak, hiszen ez a társadalom érdeke. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos eleme egy jó állami működésnek, ezért sem lehet szó nélkül elmenni a közfeladatokat ellátó köztisztviselők működési anomáliái mellett, amelyek akár társadalmi igazságtalanságokhoz is vezethetnek.

A köztisztviselői működés megújításának – legyen szó bármilyen kamaráról – több olyan gyakorlati és elméleti szempontja is lehetséges, amelyet érdemes szem előtt tartani. A konkrét *joggyakorlat-elemzés* mindig segít a kialakult tényleges helyzet feltérképezésében. Számos *etikai szempont van*, melyek előtérbe kerülnek a feladatok jogszabályszerűsége túl ellátásában. Ez mindig alapvetően meghatározza az adott hivatásrendbe vetett közbizalom fokát is. A szabályozásban a *törvényességi felügyeleti jogkör tartalma* megmutatja, hogy az állam mekkora hangsúlyt fektet egy adott köztisztviselő ellenőrzésére. A *statisztikai következtetések* nemcsak a hivatásrendek működéséhez, hanem a bírósági és hatósági eljárások trendvizsgálatához, továbbá a kompetens szakvélemények és az eredményes végrehajtások összegző felméréséhez kellene. Egy-egy területen a statisztikai adatok hiánya is konkrét intő jel az adott szakterület – mint például az igazságügyi szakértőké – elhanyagoltságára. A *közfeladatok finanszírozása* pedig mindig befolyásolja azok ellátásának színvonalát. Az esetleges működési zavarok megítélésének egyik fontos szempontja lehet, hogy az adott köztisztviselői működésben mekkora mértékű közfeladat halmozódik fel, és az adott közfeladatok ellátásához az állam biztosít-e kellő mértékű forrást. (Az egyes köztisztviselők ugyanis eltérő mértékű közfeladatot látnak el, az ügyvédi kamara kevesebbet, a végrehajtói szervezet többet.) Kellő állami forrás nélkül a közfeladat nem ellátható és veszélyeztetheti a kamara, a köztisztviselő működőképességét is. Végül említsük meg a *minőségbiztosítási követelményeket* is. A jól és gyorsan működő bírósági vagy hatósági eljárások szereplőire vonatkozó, megfelelően kidolgozott és alkalmazott kiválasztási, képzési, továbbképzési és vizsgaszabályok, az engedélymegvonási, kompetencia- és összeférhetlenségi szabályok is megoldást jelenthetnek ahhoz, hogy a kompetens és magas minőségben dolgozók jól teljesítsenek egy adott igazságügyi eljárásban. Ugyanakkor a ritkán, inkompetensen vagy szakmai hibákkal, kése delmesen közreműködők – akik valójában késleltethetik az eljárást vagy ronthatják annak eredményét – inkább kerüljenek törlésre egy kiválasztási nyilvántartásból (például névjegyzék).

E szankciók sikeres alkalmazhatóságához elengedhetetlen a mérhető minőség. Ilyen szempontok egyidejű és átfogó vizsgálata és az eredmények összegzése jó leíró képet adhat egy szakmai köztisztviselő állapotáról, a belé vetett bizalom fokáról.

A bírósági végrehajtókkal kapcsolatos társadalmi nyomás és elégedetlenség 2014–2015 folyamán erősödött, a politikai nyilatkozatokban felvetődött konkrétan a végrehajtói szervezetrendszer államosításának igénye is, míg a szakértői rendszerrel kapcsolatosan inkább elhíresült perek, nagyobb nyilvánosságot kapott eljárásokban³⁷

³⁷ Lásd pl. az ún. Rezesova-ügyben eljáró Melegh Gábor szakértői kirendelésének, megbízásának kérdését, amelyben azt vizsgálta a sajtó (a közvélemény), hogy ha a szakértőt felkéri az egyik fél (aki szegényebb megbízónak minősülne), ezt a szakértőt visszatartja, majd a másik fél (potenciálisan jobb megbízó, az anyagiakat tekintve gazdagabb elkövető) oldalán ugyanazt az ügyet elfogadja, akkor mennyiben jár

történt inkompetens szakvélemények, elhúzódó eljárások vagy éppen eltussolt etikai kérdések jelezték a működés zavaraira utaló kritikákat.

5. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐK ÉS VÉGREHAJTÓK ÁTFOGÓ VIZSGÁLATA SORÁN FELVETŐDÖTT DILEMMÁK

A fenti elemzés végéhez közeledve tekintsük át az öt legfontosabb dilemmát is: 1) vajon a végrehajtók és a szakértők által ellátott egyes közfeladatok ellátáshoz szükség van-e kamarára; 2) a közfeladathoz kapcsolódóan kell-e, és milyen felügyeleti, ellenőrzési jogosultság rendelhető; 3) az állami finanszírozás milyen további kérdéseket vet fel; 4) a minőségbiztosítás elvei mennyiben valósíthatók meg e szakterületeken; 5) és mik az e tevékenységet ellátókra vonatkozó kritikai tanulságok a meglévő rendszerekben (panaszkezelés).

5.1. KELL-E KAMARA?

Mivel számos nemzetközi példa alapján sok országban megállapíthatjuk, hogy nincs kamara a szakértői vagy a végrehajtó feladatok ellátására, rendszeresen felmerül annak dilemmája a magyar jogalkotásban is, hogy szükséges-e e köztestületek fenntartása. Vajon megoldhatóak-e a közfeladatok e köztestületek nélkül is?

A kamara tehermentesíti az államot akkor, amikor az állam helyett közfeladatokat old meg. Ha azonban a feladatmegoldás nem biztosít minőségi eredményeket, az állami kontroll állandó működtetése terhet ró az államra, így megfontolás tárgyává válhat a kamarák fenntartása. Kamara hiányában számos igazgatási feladatot is meg kell oldania az államapparátusnak. Kamara hiányában nemcsak a jogi képzéseket, hanem a szakmai képzéseket is meg kell(ene) szerveznie az államnak és a szakmai minőségbiztosítás rendszerét ki kell építeni. Egy kamara esetleges megszűnése esetén tehát a közfeladatok visszaszállnak az államra, amelyhez pénzügyi és humán erőforrást is kell biztosítani. Ugyanakkor a korábban hivatkozott államháztartási törvény maga is kimondja, hogy új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható, de ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.

Néhány európai állam végrehajtási rendszerének vizsgálata alapján megállapítható, hogy önálló bírósági végrehajtói rendszer van hatályban a Cseh Köztársaságban, Szlovákiában, Lengyelországban és Szlovéniában. A bírósági végrehajtók állami alkalmazottként tevékenykednek Ausztriában és Németországban, valamint Horvátországban. Franciaországban az önálló bírósági végrehajtók mellett állami szolgálatban álló bírósági végrehajtók is működnek, Franciaországban tehát az ún.

el helyesen? Vagy sajtóhíreket hallhattunk arról is 2014-ben, amikor egy gyermekpszichológiai kirendelés esetén a bíróság munkavédelemben jártas szakértőt hallgatott meg, akit a névjegyzékből választott, de vajon a szakértői kompetenciák helyesen vannak-e meghatározva a jogszabályokban, ha ez így lehetséges?

vegyes modell érvényesül. A jogi végzettség általában kötelező, ahol ez nem kötelező, ott rendszerint állami alkalmazott a végrehajtó, aki szoros bírósági felügyelet mellett tevékenykedik (Horvátország, Ausztria). A végrehajtók felett a felügyelet szintén vegyes rendszerű, Európa országaiból 29-ben a miniszternek vannak közvetlen felügyeleti jogai, bírói felügyeleti jogok 22 országban működnek, ennél jóval kevesebb, 19 országban kapott felügyeleti jogokat a végrehajtókat tömörítő szakmai szervezet.³⁸

A szakértői rendszer nemzetközi vizsgálata során megállapításra került,³⁹ hogy Németországban, Lengyelországban nincsenek a magyarországihoz hasonló szakértői kamarák, Franciaországban úgy hívják a szakértői kamarákat, hogy az XY Fellebbviteli Bíróság mellett működő Igazságügyi Szakértői Társaság (*Compagnies des Experts Judiciaires près la Cour d'Appel de X*), amelyekre az 1901. évi, az Alapítványokról szóló törvény vonatkozik. Szakértői kamarák Ausztriában sincsenek. A szakértői névjegyzékbe felvett igazságügyi szakértők – szövetségi szintű – érdekvédelmi és szakmai szervezete a szakértők szövetsége.

Létező kamarák megszüntetése esetén alaposan végig kell gondolni a kamara vagyonának jogutódlását is. (Ezt illetően igen eltérő a kamarák vagyoni helyzete. Míg a végrehajtók több milliárd forintos tartalékot tudtak felhalmozni a végrehajtási költségátalányból és más bevételeikből az elmúlt években, addig a szakértői kamara olykor a létfenntartásáért küzd, jelentős vagyoni elemei nincsenek.) A jogutódlás ráadásul nemcsak a vagyont, hanem a jogokat, kötelezettségeket is érintené, valamint a megkezdett eljárások sorsát is (például évek óta húzódó, le nem zárt etikai ügyek folyamatban léte).

Kamara hiányában pedig a szakértői vagy a végrehajtói kar a társadalmi egyeztetések során nehezebben lenne megszólítható, ugyanakkor vélhetően az adott területen kialakulnának civil szakmai szervezetek, melyek átvennének szakmai koordinációs feladatokat.

5.2. A KAMARA FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI JOG TARTALMA ELEGENDŐ-E?

Az igazságügyi szakértői kamarákat, az önálló bírósági végrehajtói kamarát, vagy az új közigazgatási eljárási törvényt érintő kodifikációs folyamatban egyaránt felmerülnek a törvényességi felügyelet jogintézményével kapcsolatos kérdések. Mindezek alapján szükséges lehet annak vizsgálata, hogy a vonatkozó szabályozás szerinti, különböző típusú törvényességi felügyeleti jogkörök mit jelentenek az elméletben és a gyakorlatban egy adott köztisztület számára. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmának meghatározása és egymástól való elhatárolása ugyanis a jogtudomány és a közjog egyik legnehezebb kérdése, mind a hazai, mind pedig a nemzetközi szakirodalom sokat kutatott és vizsgált témaköre.

³⁸ A 100 ezer lakosra jutó végrehajtói számarányban hazánk a legutolsók között helyezkedik el, az itteni 2 főnél már csak Írországban van kevesebb végrehajtó. A legmagasabb arány Görögország 19 fővel, Svájc 21 fővel (vegyes) és Svédország 22 fővel (állami).

³⁹ LICHTENSTEIN (35. v. 23. lj.).

A kamarák feletti törvényességi felügyelet egyértelműen elhatárolható a *2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* (Ksztv.) szerinti felügyelettől,⁴⁰ annál lényegesen szűkebb jogosítvány. Az elhatárolás alapját a kamaráknak az államigazgatási szervek rendszerén kívüli, köztisztviselési jogállása képezi. A kamarák által folytatott tevékenység állami kontrollját azonban nemcsak az átruházott állami feladat miatt kellett megteremteni, hanem a törvényességi felügyelet azt a célt is szolgálja, hogy a tagok védve legyenek a köztisztviselési szemben.

Eljárása során a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv azt vizsgálja, hogy a kamara szabályzata, döntései, működése megfelel-e a jogszabályoknak, illetve a szabályzatoknak. A törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági, egyes jogszabályok megfogalmazása szerint bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye. A vizsgálat legáltalánosabb eszköze jogsértés észlelése esetén a felhívás.

A jogszabályok elemző összevetésével megállapítható, hogy a jogintézmény szabályozottsága eltérő. A végrehajtói, a szakértői, és az ügyvédi kamarákkal kapcsolatos szabályozás lényegében egyforma, a közjegyzői kamara esetében viszont sem a tárgyi hatály, sem a törvényességi felügyelet eszközei vagy a felügyelt kamara jogai és kötelezettségei nem szabályozottak. Eltérő a szabályozásban az is, hogy míg a szakértői és az ügyvédi kamarák iratküldési kötelezettsége – bár eltérő határidővel, de – szabályozott, ez a kötelezettség a közjegyzői és végrehajtói kamarák esetében nem volt nevesítve az irányadó törvényben.⁴¹ Az igazságügyi miniszter által a kamarák felett gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkörnek pedig már az elnevezése is kérdéses, hiszen láthattuk, hogy a számára biztosított intézkedési lehetőségek inkább a törvényességi ellenőrzésnek feleltethetők meg. A miniszter csak ellenőriz, felhív, illetve arra van lehetősége, hogy eredménytelen felhívás esetén más szerv (tipikusan bíróság) eljárását kezdeményezhesse, a vizsgált tevékenység, döntés kötelező erejű befolyásolására nincs felhatalmazva. Ráadásul a jogintézmény kifejezetten alulszabályozott. A jogalkalmazó számára mindenképpen hasznos lehet jogszabályban tisztázni, hogy mi a törvényességi felügyelet és a törvényességi ellenőrzés tartalma, az előbbihez tágabb jogosítványokat sorolva.⁴²

Nincs rendelkezés az irányadó jogszabályokban arra az esetre, amikor a felügyelt kamara törvényt sértése mulasztásban valósul meg. (Ezt a kérdéskört a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelethez hasonlóan esetleg az aktuspótlás lehetőségének bevezetésével lehetne orvosolni.)

Érdekes kettősség, hogy míg a végrehajtói, szakértői, ügyvédi kamarák feletti törvényességi felügyeleti eljárás során a bírósági út a törvényt sértő hatáskörébe tartozik és a Pp. általános szabályai szerint kerül lefolytatásra, addig a helyi önkormányzatok és térségi fejlesztési tanácsok esetében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak

⁴⁰ Az IM Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztálya Szabolcsi László főosztályvezető irányításával, 2014 őszén készített egy belső elemző és összefoglaló munkaanyagot, a szakmai kamarák működésének és a folyamatba tett perjogi kodifikációk segítése céljából.

⁴¹ Az IM elemző tanulmánya 2014 őszén készült, az akkori jogszabályi időállapotok alapján.

⁴² Egy ilyen jogszabály hasonlóan kedvező változást hozhatna, mint a Ksztv. (ill. jogelődje, a *2006. évi LVII. tv.*) az irányítás és felügyelet tartalmának szabályozása terén.

el a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint. (A közjegyzői kamara esetében ez a kérdés szabályozatlan.) Tekintettel arra, hogy a szabályozás a kamarák esetében sem egységes,⁴³ indokolt annak átgondolása, hogy a továbbiakban – a kamarákat tekintve egységesen – mely eljárási rend érvényesüljön a perek során.

5.3. A KAMARA MŰKÖDÉSÉHEZ MENNYI ÁLLAMI FORRÁST KELL BIZTOSÍTANI?

Míg a végrehajtói kamara működése során éppen a költségátalányból felhalmozott túlzott mértékű nyereség is okozhatta a társadalmi elégedetlenséget (melyből a kamarai tisztviselők luxusutakat és tanulmányútnak álcázott külföldi luxusnyaralásokat is finanszírozhattak⁴⁴), addig a szakértői kamara jelentős mértékben alulfinanszírozott.

A hatályos szakértői kamarai törvénynek – amelynek újrakodifikálása éppen a jelen tanulmány megírásakor történik⁴⁵ – számos hiányossága van. A szabályozás egyik alapvető ellentmondása, hogy miközben a jogalkotó a szakértők számára kötelező kamarai tagságot, a kamarák számára – jelentős infrastruktúrát és logisztikai háttérrel igénylő – feladatokat ír elő, ezek elvégzéséhez egyetlen forintot sem rendel. A MISZK ugyanis a tagkamarák által beszedett tagdíj egy részéből gazdálkodik. A területi kamarák átlagban 1–1,4 millió Ft összeget juttatnak határozatukkal a MISZK részére, de a szervezet átvilágítása megállapította, hogy ennek egy jelentős része rögtön vissza is vándorol a megszavazott elnökségi tiszteletdíjak formájában az elnökök kezéhez. Mindeközben a MISZK a szaktárcától kér segítséget az elhelyezéséhez, az infrastrukturális kiadásai fedezetéhez.

A végrehajtói kamara működése viszont a végrehajtói díjrendeleten alapuló költségátalányból képződött működési tartalékból vált túlf finanszírozottá, továbbá a költségelölékezés módszere nem volt kellően és méltányosan szabályozott, illetve téves jogértelmezésekkel és gyenge törvényességi felügyelettel együtt párosulva – a többségében nem jogász végzettségű végrehajtók jogalkalmazása következtében – túlzó előlegezést tett lehetővé a végrehajtók részére a később teljesen sikertelen, tehát a hitelezőknek bevételt nem hozó eljárásokban is. Az adósnak nem volt pénze, a hitelező nem kapott a tartozásból, de a végrehajtó „pénzénél volt”.

5.4. A PANASZÜGYEK (ETIKAI ÜGYEK) EREDMÉNYESSÉGE A KAMARÁKBAN

A végrehajtói szervezetben a panaszok gyakorlatilag formálisan kerültek elintézésre. A kamara szinte mindig jóváhagyta a végrehajtó tagjának a tevékenységét, holott

⁴³ Pl. az Állatorvosi Kamara törvényességi ügyeiben jelenleg is a Pp. XX. fejezete alapján kell lefolytatni a pert.

⁴⁴ Lásd pl. mandiner.hu/cikk/20150306_birosagi_vegrehajtok_otcsillagos_kozgyulesek_es_csaladias_kikuldetesek.

⁴⁵ A jelen tanulmány megjelenésekor az új szakértői tv. tervezete 2016 márciusában került közzétételre a parlament honlapján T/9782-es parlamenti irományszám alatt.

maga az eljárás mind a hitelező, mind az adós oldalán elégedetlenség jeleit mutatja. Ennek megállapítását követően mind a panaszügyek felügyeletére, mind a végrehajtói irodavizsgálatokra 2015 februárjában új rendelet született, és a panaszfelügyelet, valamint az irodavizsgálati hatáskörök elkerültek a végrehajtói kamarától az Igazságügyi Hivatalba.⁴⁶

Az alapvető jogok biztosának vizsgálatai alapján megállapítható, hogy a bírósági végrehajtással szemben általános lett az ügyfelek elégedetlensége. A végrehajtást kérők és az adósok – egymástól eltérő okok miatt – egyaránt elégedetlenek a bírósági végrehajtás jelenlegi működésével.

Az alapvető jogok biztosa által a végrehajtók eljárásával szemben 2010 és 2014 szeptembere közötti időszakban előterjesztett, szerző által ismert adatokat fentebb, a végrehajtói kamara működését bemutató statisztikai adatok között már bemutattuk. Ahhoz képest, hogy a végrehajtási eljárás során mind a végrehajtást kérők, mind az adósok számos jogorvoslati lehetőséggel rendelkeznek, továbbá a kamaránál panasz előterjesztésére is jogosultak, az alapvető jogok biztosa előtt folyamatban volt eljárások száma kifejezetten magasnak minősíthető. Ezek az adatok is közvetett formában választ adnak arra a kérdésre, hogy a polgárok mennyire elégedettek a bírósági végrehajtók tevékenységével. A 2013. évben beadott kiugró számú (410) panasz csúcsot jelentett, amelyből 10 jelentés is elkészült,⁴⁷ és remélhetőleg a megújuló végrehajtói szabályozás és az Igazságügyi Hivatalhoz telepített panaszfelügyelet és irodavizsgálatok kialakuló új gyakorlata is változást hoznak az alapvető jogok biztosának hivatalánál induló eljárások számában.

A végrehajtói kamarában nem volt egységes panasznyilvántartás, a panaszokat nem tervezett rendszerben, nem az előírt határidők figyelemmel kísérése mellett (így a határidő betartása nélkül) kezelték. Etikai Kódexet a kamara nem fogadott el.

9. táblázat. Panaszok száma 2010–2015

	OFT	Jogi iroda	Összesen
2010	570	0	570
2011	582	24	606
2012	720	82	802
2013	916	107	1 023
2014	742	113	855
2015*	0**	211	211

*2015. február 18-ig

**Minden panaszügyet a Jogi iroda készít elő

Ugyancsak nem volt egységes fegyelmi nyilvántartás sem, ahogyan a kamara által végzett irodavizsgálatok eredményeit sem kezelték tervezetten, nem voltak intézke-

⁴⁶ Lásd az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatok lefolytatásának részletes szabályairól szóló 25/2015. (II. 25.) Korm. rend. és az önálló bírósági végrehajtó intézkedése ellen benyújtott panaszügyek intézéséről, a panaszügyek felügyeletéről és a fegyelmi eljárások nyilvántartásáról szóló 3/2015. (II. 25.) IM rend.

⁴⁷ Lásd a korábban hivatkozott táblázat a jelen tanulmány 3.2. pontjában.

dési tervek, a vizsgálatok megállapításait követően nem ellenőrizték azok megvalósulását, legkevésbé pedig nem volt következetes fegyelmi indítási gyakorlat a panaszügyek és az irodavizsgálatok eredményei alapján. A 2015 első félévében megindításra váró 33 fegyelmi ügy nagy része (29 db) a kamarában feküdt el, az irodavizsgálatok megállapításaira támaszkodva a miniszteri biztos négy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezte. Fontos megjegyezni, hogy a 33 fegyelmi ügy összesen 11 végrehajtót érint csupán.

A szakértők ellen irányuló panaszok vizsgálata során pedig arra a megállapításra juthatunk, hogy a panaszok intézése szintén nem hatékony. A panaszügyek „leülnek”, elhúzódnak. A végrehajtóknál létező, táblázatba illeszthető alapos számszaki kimutatásokkal alátámasztható elemzéseket a szakértői kamara működésének vizsgálata során nem sikerült – adat hiányában – összeállítani. A MISZK álláspontja szerint pedig a szakértők ellen irányuló panaszok a gyakorlatban nagy többségben visszaélészerűen kerülnek alkalmazásra. (Ugyanis a pervesztes fél – amely perben a szakértő kirendelésre került – utolsó mentsvárként még bepanaszolja a szakértőt is, hátha így valamilyen jogorvoslatot kaphat.)

5.5. MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI KÉRDÉSEK A KAMARÁKBAN

Mind a szakértői, mind a végrehajtói kamara áttekintő elemzése során felmerült, hogy a tényleges munkavégzés minőségét inkább a szabályozás módosításával, szigorításával lehetne megoldani, vagy inkább a rossz gyakorlatok jó gyakorlatokká alakításával kellene az eredményesebb, etikusabb és szabályos, ráadásul hatékony sikert felmutató tevékenységeket kialakítani.

A végrehajtók tevékenységét szabályozó normák a közelmúltban már kiegészítésre kerültek minőségbiztosítást eredményező rendelkezésekkel: így tekinthetünk a jogász végzettségű végrehajtók bevonására a rendszerbe felmenő jelleggel, továbbá a hét évente történő praxis-pályáztatás bevezetésére is (így feltételezhető, hogy nem kényelmesednek el a végrehajtók a praxisukban, hanem folyamatos megmérettetési „stressz” alatt állnak majd). Nem mellőzhető továbbá a meglévő képzések és vizsgáztatási rend folyamatos tartalmi fejlesztése. Az Igazságügyi Hivatal által átvett panaszfelügyeleti tevékenység és az irodavizsgálatoknak a legfrissebb jogi szabályozásban megjelenő új szemlélete is segíthet a még pontosabb, adós és egyaránt hitelezőbarát végrehajtási eljárások menedzseléséhez. Végül említésre méltó a díjrendelet és a pályáztatási szabályok újraalkotása, amelyek a méltányosabb, etikusabb praxisvitelt segítik elő. Ha ugyanis a végrehajtó jól végzi a munkáját, nemcsak a hitelező, de az adós, az igazságügy és végső soron az egész társadalom elégedettebb lesz.

Az igazságügyi szakértők esetében nemcsak a kamarai működés monitorozása, a forráshiányos működtetés megszüntetése, de a képzések fejlesztése, a továbbképzések javítása, esetlegesen egy egészséges mentorrendszer kialakítása is mindenképpen a szakértői tevékenység javulását fogja eredményezni. 2014 őszén a felügyeletet ellátó minisztériumban a szakértők jogi alap- és továbbképzése megújult és bevezetésre került az etikai szemlélet erősítése külön etikaképzés segítségével. Az egyes eljárásren-

dek újrakodifikálása során is kiemelt hangsúlyt kaphat a szakértői bizonyításra vonatkozó szabályok pontosítása, e szabályok újraalkotása, sőt a szakértői intézetek reformja is elengedhetetlen lesz a szakértői szakma és tevékenység megújításához. Ha pedig az eljárásokban kompetens és érthető, határidőben benyújtott szakvélemények születnek etikus szakértők tollából, akkor a hatósági és bírósági kirendelések sem fogják elhúzó-dóvá tenni az amúgy is gyorsítani szándékozott pereket. Mindezen praktikus szempontok megjelenítése a jogi szabályozásban elsődlegesen a jogalkotó feladata és felelőssége. Remélhetően a 2016. évre vonatkozó, újragondolt szakértői törvények és jogszabályok tartalmazni fognak releváns előírásokat. Ebben az esetben örömmel állapíthatjuk majd meg, hogy a kutató elemzések és a statisztikai adatokból ésszerűen és okszerűen levont következtetések nem voltak hiábavalók, a feladatellátás színvonalának emelését segíti a jogalkotás, és nem adminisztratív terhek növelésével akadályozza azt.

A szakértői és a végrehajtási feladatok ellátásának vizsgálata során a polgári eljárásjog és a végrehajtási eljárások szabályai is tartalmazhatnak tanulságokat. A Pp. Szerkesztőbizottsági Javaslatt⁴⁸ szerint a hatályos szabályozás nem képes megfelelni a kihívásoknak, a szakértői bizonyításra koncepcionálisan új modellt kell alkotni. A mélyreható reform keretében olyan gyakorlati problémákra érdemes fókuszálni, mint a tárgyalási elvvel való összhang hiánya, a lassúság és nehézkesség, a szakértő ténybírói funkciója, a felesleges szakértői bizonyítás veszélye, az egyetlen szakvélemény problémája, a dialektika hiánya, a bíró túlterheltsége, a szakmai kompetencia ellenőrizhetetlensége és a magánszakértői vélemény eltérő megítélése. (Ez azon cél elérése érdekében lesz szükséges, hogy a szakértői bizonyítás új szabályait összhangba hozzassák a perrendtartás alapelveivel, a bizonyítás egyéb rendelkezéseivel, és a rendszert úgy kellene megalkotni, hogy az segítse elő az eljárások ésszerű időn belül történő befejezését.)

6. MEGKEZDETT ÁTALAKÍTÁSOK, LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK

6.1. LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK A VÉGREHAJTÓI SZERVEZETBEN

A fentiek alapján indokolt volt az önálló bírósági végrehajtói szervezet feletti felügyelet átvétele a kamarától. A Vht. 2014. novemberi módosítása 2015. március 1-jével a kamara által eddig ellátott felügyeleti jogokat az Igazságügyi Hivatalhoz (továbbiakban: IH) telepítette, amelyben kiépült a végrehajtási eljárásban benyújtott panaszügyek kezelésének felügyelete és a végrehajtói ügyvitel rendszeres és eseti ellenőrzése.⁴⁹ Az IH jogosult lesz a jövőben iránymutatást adni az önálló bírósági végrehajtói szervezet számára, valamint fegyelmi eljárást kezdeményezni. A feladatok forrását továbbra is az általános költségátalány jelenti, amelynek 50%-a az IH-hoz folyik be a jövőben.

⁴⁸ Az Igazságügyi Minisztérium belső szerve 2015-ben, amely a jogi szakma által átfogóan megalkotott perjogi szabályozási tanulmányok mint összefüggő kodifikációs munkaanyagok közül az új jogszabály alapját képező szabályozási javaslatokat összehangolja, és egy egységes norma koherens rendszerévé illeszti össze és szövegezi meg.

⁴⁹ Lásd korábban hivatkozott Kormány és IM rend.-ek szerint.

Ezenkívül a végrehajtói kamara jogutódlással megszűnt. Jogutódja a végrehajtói kar lett, amelynek minden végrehajtó automatikusan tagjává vált. A végrehajtói kar tagjai részt vehetnek szakmai bizottságokban, és megválasztják az elnökséget, valamint választhatók az elnökségi pozícióra. A kar képviseleti és irányító szerve a hivatal, amelynek vezetőjét a miniszter nevezi ki, és aki a miniszternek tartozik beszámolási felelősséggel. A hivatal rendelkezik a vagyontárgyak és a pénzeszközök felett, kiírja és lebonyolítja a végrehajtói pályázatokat.

A végrehajtók a jövőben sikeres pályázatot követően meghatározott időre, hét évre szóló engedélyt kapnak az igazságügyi minisztertől a végrehajtói munka ellátására. A végrehajtói engedély lejártával ismételten lehet pályázni. Az a végrehajtó, aki közmegelegedésre végezte munkáját, pályázat nélkül ismét megkaphatja a végrehajtói engedélyt.

A jövőben a végrehajtónak jogi végzettséggel kell rendelkeznie. A jogi végzettség megszerzése kötelező lesz 2022-re, amelynek megszerzésében az előrehaladást az igazságügyi kormányzat évente ellenőrzi. A fokozatosság figyelembevételével, azok a jelenlegi végrehajtók, akik a következő hét évben elérik a nyugdíjkorhatárt (65 év) nem lesznek a jogi végzettség megszerzésére kötelezettek, nekik jogi végzettségű személyt kell alkalmazniuk a végrehajtói irodában. A végrehajtók, a végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek között jelenleg átlagosan 20% a jogi egyetemi végzettségűek aránya. Az elmúlt tíz évben a végrehajtói helyek száma alig nőtt, még a jogszabályban előírt 219 végrehajtói helyet sem töltötte ki a rendszer. (A 219 álláshelyen ma már csak 183 végrehajtó dolgozik.)

A végrehajtókat tömörítő kamara tagsága 800 fő. Végrehajtónként kb. 8–10 fős adminisztratív létszámot számolva, további kb. 2000 fő él a végrehajtásból mint megélhetési forrásból. Akik most végrehajtók, hibátlanul dolgoznak és csak minimális fegyelmi esetük fordul elő munkavégzésük során, azoknak nem kell megpályáznai jelenlegi körzetüket.

Az igazságügyi kormányzat célja, hogy 100 000 lakosra legalább két végrehajtó jusson, ennek érdekében növelni kell az előírt létszámot és be kell tölteni a most üres álláshelyeket is. Ez kiegyensúlyozottabbá és kevésbé koncentrálttá teheti a végrehajtással összefüggő közfeladatok ellátását. (Várhatóan kb. 50–60 új végrehajtói pályázat kiírására kerül sor a 2015–2016. évben az ország egész területén, amelyre nemcsak a végrehajtásban gyakorlatot szerzett jogászok, hanem a más jogterületen gyakorlatot szerzett ügyvédek, jogtanácsosok jelentkezését is várják.)

6.2. LEHETSÉGES MEGOLDÁSOK A SZAKÉRTŐI MŰKÖDÉS JAVÍTÁSÁRA

A szakértői kamara működési reformjára elméletben négy lehetséges válasz adódik, amelyre a 2015. év végén megkezdett kodifikáció eredményeképpen előreláthatóan a 2016. év folyamán már konkrét válaszokat is fogunk kapni:⁵⁰

⁵⁰ Lásd a korábban hivatkozott T/9782-es parlamenti irományszám alatt, majd pedig a *2016. évi XXIX. tv.-t az igazságügyi szakértőkről*.

a) vagy megmarad a szakértői kamara a korábbi kétszintű formájában, de annak személyi és tevékenységi átalakítása, valamint finanszírozásának újragondolása indokolt;

b) vagy megmarad a kamara, de egy koncentráltabb, jobban ellenőrizhető, a területi tagoltságot szakmai differenciálással felváltó tagozódás jellemzi majd, és ebből adódóan kerülhetne sor a működési anomáliák kiküszöbölésére (itt feltételezhető lenne a régi kamarának jogutódlással történő átalakítása egy új egységes kamarává);

c) vagy a nemzetközi példákhoz hasonló rendszer alakítható ki, és megszűnnek a kamarák – hiszen a szakértői feladatok elláthatóak e nélkül is (de ebben az esetben az ellátandó közfeladatra jogosító engedélyek vagy regiszterfeltételek kidolgozása lesz indokolt);

d) esetleg a végrehajtói rendszerhez hasonlóan a kamara jogutódlással karrá alakulna át, és erős minisztériumi gazdálkodási kontroll mellett folytathatná tovább működését.

Attól függően, hogy melyik stratégiai döntést hozza meg a kormányzat, kerülhet sor az egyéb vizsgálati szempontok szerinti újrakodifikációra és szerkezeti átalakításokra. Így különösen: 1) a szakértői tagfelvétel és képezések újraszabályozására, 2) a köztestület működési forrásainak újragondolására, 3) az etikai felelősségre vonás ellenőrzésére és komolyabbá tételére, 4) a szakmai minőségbiztosítási rendszerek életre keltésére, 5) a kirendelőktől szükséges visszajelzések és minőségi vélemények beszerzésére, 6) az igazságügyi statisztikára vonatkozó adatszolgáltatás kialakítására, 7) az eljárási kódexekben a szakértői bizonyítás újragondolására.

Mindeközben egy új intézményként megalakult az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája is, amelynek az Igazságügyi Hivatal ad működési kereteket. Mivel az új eljárásjogi szabályokat meg kell ismertetni a szakmával, a minőségbiztosítás részeként az akadémia kiemelt feladata lesz az elfogadott nagy eljárási kódexek vagy az új szakértői jogszabályok átültetése az érintettek képzése útján a gyakorlatba. A jogakadémia vezetője az alapító ünnepségen elmondta,⁵¹ hogy az intézmény jogi, szakmai és hivatásetikai képzéseket szervez, többek között az igazságügyi szakértők és a végrehajtói kar tagjai részére egyaránt. (A nagyobb létszámú hivatásrendek esetében regionális képzéseket is tartanak, a kisebbek esetében pedig a fővárosban, illetve Szegeden folyik majd az oktatás.)

7. ÖSSZEZGÉS

A szakértői és a végrehajtói kamarák működését időről időre felül kell vizsgálni. Egy ilyen vizsgálati elemzés mindig azt a célt kell, hogy szolgálja, hogy az igazságügyi eljárások kompetensebben, gyorsabban, méltányosan és igazságosan, optimális időn belül és hibamentesen folyjanak, hiszen ez a társadalom érdeke. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos eleme egy jó állami működésnek, ezért sem lehet szó nélkül elmenni a közfeladatokat ellátó köztestületek működési anomáliái mellett. Különösen akkor nem, ha ezek társadalmi igazságtalanságokhoz is vezetnek. Problématérképek felállításával kezdhető el egy szakmai köztestület felülvizsgálata, amelyet a műkö-

⁵¹ 2015. október 12. hétfő, Szeged.

dés valamennyi szereplőjének közreműködésével és konkrét joggyakorlat-elemzés elvégzésével párosítva célszerű összeállítani. A nemzetközi kitekintő elemzések és az adott szakterület történeti elemzése is számos tanulsággal szolgálhat ehhez. Az egyes hivatásrendek tagjai, az igazságügyi eljárások egyéb szereplői, az érdekvédő szakmai szervezetek, a szabályozó jogi környezet és az állami kontroll együttesen alkotják azt a működési keretet, amelynek részletes és időről időre visszatérő átfogó, komplex, együttes elemző vizsgálata tud rámutatni az adott kort jellemző működési nehézségekre, a társadalmi elégedettség vagy éppen elégedetlenség mérhető fokára.

Megállapíthatjuk, hogy az egyes igazságügyi alrendszerek területein működő szakmai köztestületek az állam számára fontos közfeladatokat látnak el. Ehhez *az állam kellő mértékű finanszírozási forrást köteles biztosítani*. Az igazságügybe vetett közbizalom fontos részét képezik ugyanis az egyes igazságügyi eljárások mellett azok szereplőinek, a jogász hivatásrendeknek és a szakértői szakmai testületeknek a szervezetei is. Az ő esetleges működési anomáliáik közvetlen hatással lehetnek az igazságügyi (bírói, hatósági) eljárások konkrét eredményeire.

A forrás biztosítása mellett elengedhetetlen a szakmai kamarák működése feletti törvényességi felügyeleti kontroll kellő tartalmi kialakítása és a lehetséges szankciók vagy prevenciók következetes alkalmazása. Hiányos szabályozással ugyanis súlytalaná válik a közfeladatok ellátása feletti kontroll, ezért szükséges a működés visszatérő elemzése.

Az igazságügyi statisztikai adatok nagyon fontos eszközként szolgálnak a szakmai köztestületek működésének elemzéséhez. Ezek rendszerszerű gyűjtése és elemzése fontos eszköz az adott feladatellátás megítéléséhez, ezért az adatgyűjtések hosszú távra történő technikai és jogi feltételeinek megteremtése elsődleges feladata a köztestületnek és felügyeleti szervének egyaránt.

A 2014–2015. évben a végrehajtói és az igazságügyi szakértői testület elemzése a felügyeletet ellátó szaktárca által is megtörtént. A köztestületek alapítása óta eltelt idő áttekintésre került, és az igazságügyi statisztikai adatok és a működési tapasztalatok összegzése útján a jogalkotó megindította a változásokat. Ezen új jogszabályi rendelkezések gyakorlati átültetése, bevezetése, tapasztalatainak összegzése és a megváltoztatott működés utóelemzése is szükséges lesz néhány év elteltével ismét, éppen ugyanúgy, ahogyan valamennyi közfeladatot ellátó testület időről időre történő elemző vizsgálata is indokolt.

Az igazságügyi szakértői kamara és a szakértői tevékenység újraszabályozása a jelen tanulmány elkészülte közben, végül a 2016. évi 64. számú Magyar Közlönyben megjelent *2016. évi XXIX. tv. az igazságügyi szakértőkről* által – első lépésként – megvalósult. Egységes, kétszintű tagozódástól mentes szakértői kamara került megalakításra, valamint a szakértői tevékenység számos részletében is megújult, így például a statisztikai adatszolgáltatásban, a fegyelmi eljárás kialakításában a korábbi etikai szintű szabályozottság helyett, és minőségbiztosítási követelmények megjelenésében a törvényi szintű jogalkotásban. A kamara finanszírozási forrásaként pedig egy új általános díjtétel is beépítésre került a díjjegyzékbe. Második lépésként pedig az e törvény végrehajtási rendeleteinek és kiegészítő szabályainak rendeleti szintű megalkotása is folyamatban van.

KÖZJEGYZŐK

Jelen tanulmány a közjegyzői szakma szabályozásának és működésének leírását és értékelését célozza. Az elvégzett vizsgálatok alapján egy magas szakmai presztízsű és a funkció ellátásához szükséges anyagi feltételekkel rendelkező szervezet képe tárul elénk. A szervezet az adatok alapján rendelkezik a feladatai ellátásához szükséges anyagi és személyi feltételekkel.

A közjegyzőknek az utóbbi években jelentős kihívásokkal kellett megbirkózniuk. Egyrésztől fel kellett állítaniuk és üzemeltetniük kellett a fizetési meghagyásos eljárások elektronikus rendszerét, másrésztől a recesszió következtében keletkező új feladatokkal és a bevételeiket érintő nehézségekkel is meg kellett birkózniuk. Tevékenységüket ugyanakkor jelentősebb kritikák nélkül végzik, belső ügyelosztásuknak és viszonylag magas bevételeiknek köszönhetően az ügyek elhúzódása nem jellemző.

A szervezeti összetétel alapján elmondható, hogy a nagyobb létszámú és bevételű irodák Budapestre koncentrálódnak és a létszámadatok alapján megállapítható a Budapesti Közjegyzői Kamara domináns helyzete is. A nyereségességi mutatók alapján azonban viszonylag hasonló adatokkal találkozhatunk, ha a Budapest-vidék párhuzamban nézzük az átlagokat, ez azonban egyes közjegyzői irodákat tekintve megtévesztő lehet.

A vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek mellett a közjegyzői kar nem volt képes megakadályozni a devizahitel-válsághoz vezető eseményeket. A közjegyzői okiratba foglalás sajátosságából fakadó és a bíróságokkal való hivatalos kommunikáció hiánya miatt a hasonló jogi helyzetek a jövőben sem kerülhetők el. Ennek megakadályozásához javasoljuk jogegységi eljárás kezdeményezési jogot biztosítani a közjegyzői kamarának.

A közjegyzők munkájának leírását és vizsgálatát a jelentés (*report*) műfajának megfelelően kíséreljük meg. A közjegyzői munka ilyen módú értékelése azonban korlátokba ütközik, egyrésztől a szakma működésére vonatkozó nyilvánosan elérhető statisztikai adatok részleges hiánya, másrésztől pedig a közjegyzői szakmával szembeni kritikák hiánya miatt. A statisztikai adatok korlátozottsága miatt a vizsgálati lehetőségek behatároltak. A kritikák hiánya pedig egy értékelő munkánál azért jelent nehézséget, mert a szakma jelentősebb botrányok és kritikák nélkül működik, így jelen

tanulmányban ezekre a kritikákra sem építkezhetünk. Ennek ellenére arra teszünk kísérletet, hogy a szabályozás ismertetése helyett a közjegyzői szakma helyzetének és működésének a vizsgálatát végezzük el.

1. A KÖZJEGYZŐK STÁTUSÁNAK MEGÍTÉLÉSE

A közjegyzők Paczolay Péter szerint a magyar alkotmányos joggyakorlat alapján *közhatalmat gyakorló személyeknek* minősülnek.¹ Az AB a 108/B/1992. sz. és a 944/B/1994. sz. határozatában is kitért erre, és az utóbbi határozatában úgy fogalmazta ezt meg, hogy „a közjegyzői tevékenység az állam igazságszolgáltató tevékenységének részét képezi”. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a helyzetük megegyezne a bíróságokéval. A két hivatásrendnek eltérő feladatai vannak, amelynek következtében mind státuszukban, mind működésükben jelentős különbségek figyelhetők meg. Szécsényi-Nagy Kristóf foglalja össze a közjegyzői szakma szerepét és bíróságokhoz való viszonyát:

[a] latin típusú közjegyzőség ezer éves története nem szól másról, mint a bíróságok tehermentesítése céljából bírósági – de nem ítélkezési – hatáskörök folyamatos átvételéről. Magát az intézményt is a bíróságok leterheltsége hozta létre a 11–12. században Észak-Itáliában, és ha jobban megvizsgáljuk, szinte minden közjegyzői hatáskörben kimutatható a bírósági eredet.²

Köblös Adél szerint:

[az] Alkotmányhoz kötődően kialakult, de az Alaptörvény hatálya alatt is követhető (követendő) alkotmánybírósági gyakorlat a közjegyzőkre mint a tág értelemben vett igazságszolgáltatás részeként működő, a jogállamiság megteremtésében aktív szerepet játszó, a bírákéhoz közelítő függetlenséggel és pártatlansággal körülvett jogszolgáltatókra tekint, akiknek elsődleges feladata a jogviták hatékony megelőzése. A közhatalom gyakorlásából ugyanakkor a közjegyzők nem az államszervezet részeként, nem azzal függelmi viszonyban állva, hanem – kötelező kamarai tagság mellett, és szigorú szakmai követelményeknek megfelelően – szellemi szabadfoglalkozásuként veszik ki részüket.³

Szécsényi-Nagy Kristóf a Legfelsőbb Bíróság a közjegyző közokirat-készítő tevékenységével okozott károkért való felelősségéről szóló 3/2004. Polgári jogegységi határozatát idézi a közjegyzői tevékenység igazságszolgáltatási jellegének a bemutatásánál.

¹ PACZOLAY Péter: „A közjegyzők alkotmányos helyzete. A közjegyzők és a közhatalom” *Közjegyzők Közlönye* 1/2013. 13.

² SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf: „A közjegyző jogállása és a fizetési meghagyásos eljárás” *Közjegyzők Közlönye* 2013/Különszám. 64.

³ KÖBLÖS Adél: „A közjegyzők és az Alaptörvény” *Magyar Jog* 3/2014. 136.

A közjegyzőség intézménye az igazságszolgáltatásnak az a része, amelynek célja a jogviták kialakulásának megelőzése, a jogi prevenció. [...] [A] közjegyző közjogi jogállását tekintve nagyon közel áll a bíró (az ügyész) jogállásához. A Kjt.-nek a közjegyzői kinevezés feltételeire (17. §), az összeférhetetlenségre [7. § (1) bek.], az elvárható magatartás tanúsítására (8. §), az áthelyezés tilalmára [20. § (1) bek.], a szolgálat felső korhatárára (22. § *f*) pont) vonatkozó szabályai lényegében azonosak a bíróra vonatkozó ugyanilyen szabályokkal. A közjegyző kizárására a Polgári perrendtartásnak a bíró kizárására vonatkozó szabályait kell alkalmazni (4. §). A közjegyzői hivatás is összeegyeztethetetlen a politikai életben való részvétellel (24/A. §). [...] A közjegyző a bíróhoz hasonlóan független, mert csak a törvénynek van alárendelve, és nem utasítható [2. § (1) bek.]. A közjegyző tevékenységéhez közhitelesség [1. § (1) bek.], személyéhez pedig közbizalom (8. §) fűződik. A közjegyzőnek pártatlannak és részrehajlástól mentesnek kell lennie [1. § (1) bek., 2. § (2) bek.].⁴

A fentiekből tehát megállapítható, hogy a magyar jogrend közhatalmat gyakorló személyként tartja számon a közjegyzőket. A közhatalom fogalmának megítélése azonban eltérő lehet az európai jog, különösen az EUMSZ 49. cikkét tekintve.⁵ Az Európai Unió Bírósága korábbi ítéleteiben rámutatott, hogy például Németországban is összeférhetetlen a letelepedés szabadságával, hogy állampolgársághoz kössék a közjegyzővé válást. Az Európai Unió Bíróságának álláspontja szerint, még ha a közjegyzői tevékenységek közérdekű célokat szolgálnak is, akkor sem minősül a tevékenységük az európai jog szempontjából közhatalom gyakorlásának.⁶ Az Európai Bizottság 2015-ben Magyarországgal szemben is megindította a kötelezettségszegési eljárást. Imre Miklós és Korom Ágoston közös tanulmányukban úgy foglaltak állást, hogy bár „ahhoz, hogy egy tevékenység közvetlen és sajátos módon kötődjön a közhatalom gyakorlásához, szükséges bizonyos kényszerítő eszközök alkalmazásának, illetve bizonyos mérlegelési és döntési jogkör gyakorlásának bizonyítása”.⁷ Ezzel véleményük szerint a vizsgált tagállamokban a közjegyzők nem rendelkeztek, de Magyarországon a hagyatéki eljárásban és a fizetési meghagyásos eljárásban betöltött szerepük miatt rendelkeznek, így az állampolgársági kikötés igazolható lehet.⁸

Az Európai Bíróság más vonatkozásban, a C-32/14. sz. az ERSTE Bank Hungary Zrt. és Sugár Attila közötti ügyben foglalkozott a magyar közjegyző feladatával és az igazságszolgáltatásban betöltött funkciójával. Az Európai Bíróság lényegében arra kereste a választ, hogy alkalmazni kell-e a közjegyzői okiratok végrehajtásának elren-

⁴ SZÉCSÉNYI-NAGY (2. lj.) 59.

⁵ Ez a helyzet a jövőben változhat, hiszen az Európai Bizottság 2015-ben az Európai Unió Bíróságához fordult azért, mert a magyar jogszabályok állampolgársághoz kötik a közjegyzővé válást.

⁶ Belgiummal, Franciaországgal, Luxemburggal, Ausztriával, Németországgal, Görögországgal és Portugáliával szembeni (C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08. és C-52/08. sz.) ügyekben az Európai Bíróság megállapította, hogy a közjegyzővé válásnak állampolgársághoz való kötése a letelepedés szabadságát sérti, ugyanis egyrészt az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül, másrészt pedig a tevékenység jellege alapján nem minősül közhatalmi tevékenységnek, így nem esik az európai jogban foglalt kivétel alá.

⁷ IMRE Miklós – KOROM Ágoston: „Megkövetelhető-e az állampolgárság a közjegyzői szakma gyakorlásához?” *Közjegyzők Közlönye* 4/2011. 10.

⁸ IMRE–KOROM (4. lj.) 10.

delésével összefüggésben is a bíróságokra megállapított követelményeket. A tisztességtelen szerződési kikötésekkel összefüggésben a bírósági eljárásra vonatkozóan az Európai Bíróság gyakorlatában számos elvárás kristályosodott ki, amelyeket eddig csak bíróságokra alkalmazott a testület. Az Európai Bíróság meglátása szerint: „meg kell állapítani, hogy ezen ítélkezési gyakorlat a bírósági funkciók gyakorlásának sajátos keretébe illeszkedik, és tekintettel a bírósági és a közjegyzői funkciók közötti alapvető különbségekre, a közjegyzőkre nem vonatkozhat.”⁹ Ennek megfelelően a testület nem állapított meg a bíróságokéhoz hasonló feladatkört az európai jog érvényesítésében a közjegyzőknek. Ahogyan láthattuk, ebben a tekintetben az Európai Unió Bíróságának gondolatmenete egybecseng a közjegyzőkről alkotott magyar jogirodalom megítélésével, miszerint a közjegyzőknek bár a bíróságokéhoz ugyan kapcsolódik a feladatuk, de más a funkciójuk.

2. A KÖZJEGYZŐK SZAKMAI ÉS TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

A rendszerváltás után a bírósági szervezetrendszeren kívül működő közjegyzői szakmának magas a társadalmi megbecsültsége, amely a viszonylag szűk létszámának, a relatív magas jövedelmi viszonyainak és a tevékenységből fakadó közhatalmi jellegének is köszönhető. A közjegyzői hivatásrendben a közjegyzők létszámát jogszabály korlátozza (*numerus clausus* érvényesül) és arra a *vállalkozás szabadsága nem terjed ki*.¹⁰ Gazdálkodásukban mégis jelentős szabadsággal rendelkeznek és tevékenységük végzése során profitorientáltan tudnak gazdálkodni.¹¹ Parti Tamás szerint

[a] közjegyzői eljárásokban elvként és elvárásként jelentkezik az önfenntartás, a közjegyző a fent említett díjszabásban rendelt díjából saját vagyoni kockázatára köteles működése feltételeit biztosítani. Ugyanakkor a hivatás gyakorlása során a személyi felelősség elve biztosítja azt, hogy ez a tevékenység rajta számonkérhető legyen. A közjegyző a működése körében okozott kár megtérítéséért a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint felel, köteles legalább ötvenmillió forint értékű felelősségbiztosítást kötni, és azt közjegyzői működésének tartama alatt fenntartani.¹²

A közjegyzői szakma létszámát, összetételét és a kamarák közötti megoszlását a következő ábrák szemléltetik.

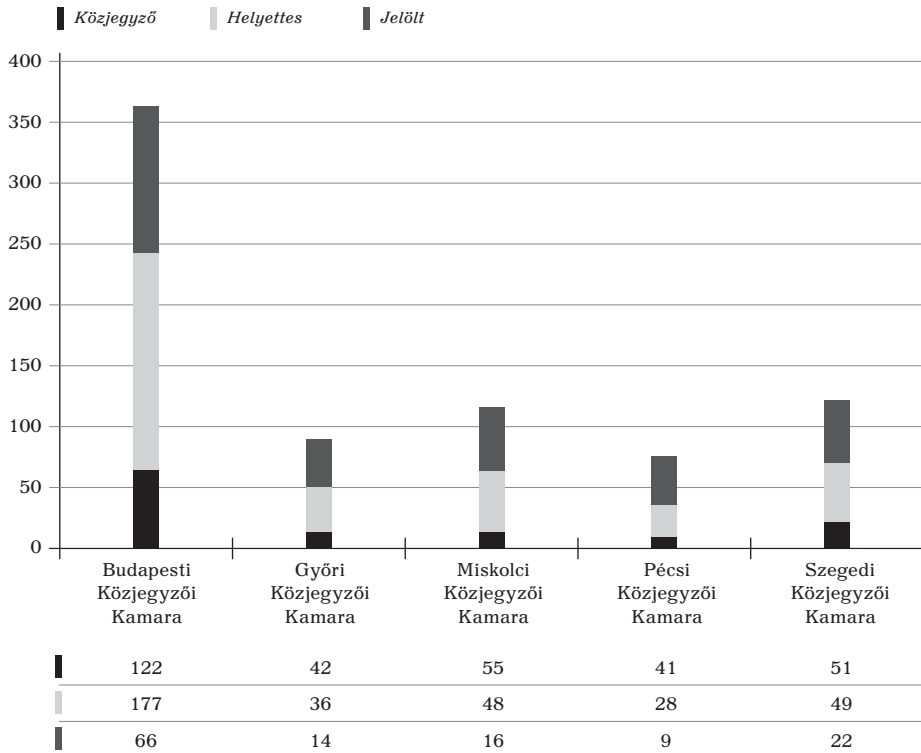
⁹ C-32/14. sz. az ERSTE Bank Hungary Zrt. kontra Sugár Attila ügyben 2015. október 1-jén hozott ítélet [EBHT – még nem tették közzé] 47. pontja.

¹⁰ 944/B/1994. AB hat.

¹¹ Bár az AB a 944/B/1994. AB hat.-ában kimondta, hogy: „a közjegyző érdemi tevékenysége nem gazdasági jellegű tevékenység, hanem az állam igazságszolgáltató funkciójának egyik végrehajtójaként hatósági jogalkalmazó tevékenység, amely területen pedig nem érvényesülhetnek a jogalanyoknak vállalkozáshoz való alkotmányos alapjogai.” Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a közjegyzők ne végeznének ténylegesen gazdasági tevékenységet és ennek eredményeként ne lenne adózás alapjául is szolgáló profitjuk, a testület csupán azt emelte ki, hogy nem ez a meghatározó jellegzetessége a tevékenységüknek.

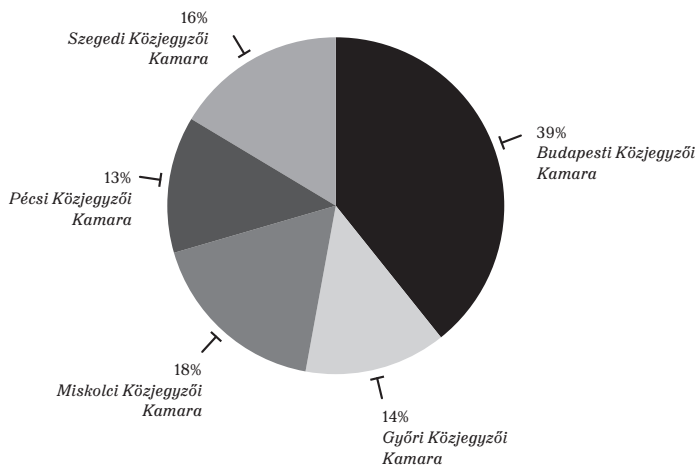
¹² PARTI Tamás: „Ars poetica Notarialis” in VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János II.* (Budapest: ELTE Eötvös 2013) 313.

1. ábra. A közjegyzői kar létszámarányai 2014



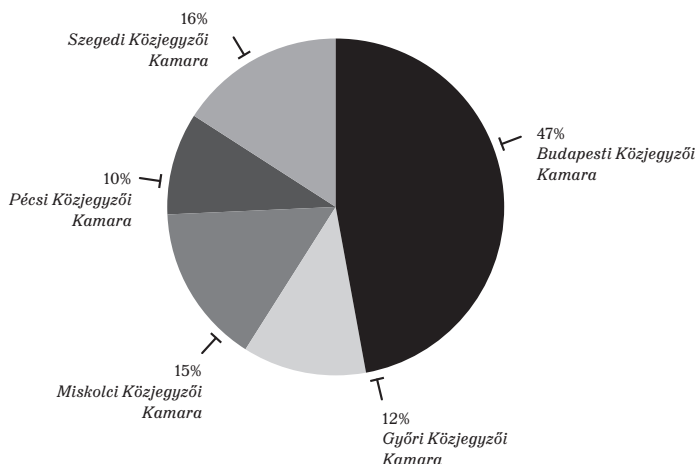
Forrás: Magyar Jogász Egylet Jogásznapló, 2014

2. ábra. Területi kamarák létszámarányai (közjegyzők)



Forrás: Magyar Jogász Egylet Jogásznapló, 2014

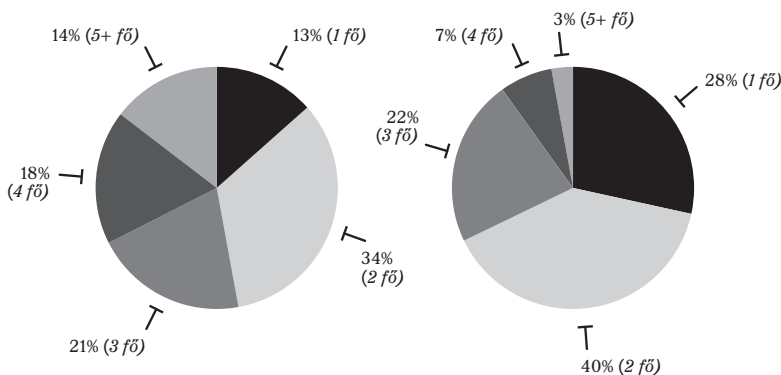
3. ábra. Területi kamarák létszamarányai (közjegyzők, helyettesek, jelöltek)



Forrás: Magyar Jogász Egylet Jogásznapló, 2014

A fenti ábrákból látható, hogy a Budapesti Közjegyzői Kamara a létszámadatak alapján a legjelentősebb, amely különösen a helyettesekkel és jelöltekkel egyesített adatok fényében szembetűnő. Ez utóbbi adatok esetében a teljes létszám majdnem felét (47%) teszi ki ez a kamara. Az egyes régiók között abból a szempontból is lényeges az eltérés, hogy milyen nagy egy-egy iroda, abban hány helytessel és jelölttel dolgozik együtt a közjegyző. Erre vonatkozó statisztikai mutatókat a következő ábrák tartalmaznak. Míg Budapesten 5 főnél nagyobb irodákból is többet találhatunk, vidéken ezeknek a száma viszonylag csekély, itt jellemzőbb az egy közjegyző és egy helyettes összetétel.

4. ábra. Közjegyzői irodák mérete Budapesti Közjegyzői Kamara 5. ábra. Munkatársak száma alapján való megoszlás Vidéki közjegyzői kamarák



Forrás: Magyar Jogász Egylet Jogásznapló, 2014

A közjegyzői irodák jövedelmi viszonyaival kapcsolatosan tíz budapesti és öt vidéki közjegyzői irodát vizsgáltunk meg a 2013-as és 2014-es évekre vonatkozóan közzétett eredménykimutatásuk alapján. Az alábbi táblázat nem konkrét irodák bevételeit és eredményadatait tartalmazza, hanem a kiválasztott irodák adatainak átlagait. A vizsgálat során közjegyzői irodákat tudtunk csak megvizsgálni, ugyanis azoknak az éves beszámolója érhető el nyilvánosan. Így teljes képet nem tudunk alkotni a közjegyzői működést illetően, hiszen a nem irodaként működő közjegyzőknek valószínűleg mások a mutatói. Az irodákat véletlenszerűen választottuk ki, és azok adatait átlagoltuk.

1. táblázat. Budapesti és vidéki közjegyzői irodák bevételi és eredményadatainak átlaga a 2013-as és 2014-es évekre (E Ft)

		Budapest	Vidék
2013	Bevétel	114 320 Ft	71 866 Ft
	Eredmény	31 727 Ft	20 580 Ft
	Árbevétel-arányos nyereség	29%	29%
2014	Bevétel	101 918 Ft	65 499 Ft
	Eredmény	26 706 Ft	13 344 Ft
	Árbevétel-arányos nyereség	27%	21%

Forrás: Igazságügyi Minisztérium Elektronikus Beszámoló Portál

A fenti adatokból két következtetés vonható le. Egyrészt, hogy bár Budapesten és vidéken egyaránt csökkent az árbevétel-arányos nyeresége a közjegyzői irodáknak, a vizsgált irodák esetében vidéken nagyobb mértékű csökkenés figyelhető meg. Másrészt látható, hogy 2013-ban az átlagadatokat tekintve hasonló árbevétel-arányos nyereséget produkáltak a közjegyzői irodák Budapesten és vidéken is, ami 2013-ban 29% volt. Ez az adat azt jelzi, hogy a bevételek és költségek arányaiban hasonló arányú nyereséget termelnek az irodák. Ugyanakkor a vizsgált irodák esetében jelentős eltérések mutatkoztak a különböző közjegyzői irodák között mind Budapesten, mind vidéken. Budapesten 2014-ben a legmagasabb árbevétel-arányos nyereség 46%, míg a legalacsonyabb 16% volt. Vidéken ugyanez 34% és 8% volt 2014-ben. A fenti átlagokból tehát nem lehet arra következtetni, hogy minden iroda hasonló profitrátával dolgozik, ezek az adatok iparági átlagként kezelendők.

Bár az arányszámok hasonlóak, Budapesten mind a bevétel, mind az eredmény volumene lényegesen nagyobb a vidékiénél. Míg Budapesten az átlagos bevétel 114 320 000 forint volt, addig vidéken ennél alacsonyabb, 71 866 000 Ft. Itt is megfigyelhető azonban, hogy az egyes régiókon belül is lényeges eltérések lehetnek konkrét irodák között. A legmagasabb bevétel 2013-ban Budapesten 178 803 000 Ft volt, míg vidéken a legmagasabb 94 363 000 Ft, a legalacsonyabb bevétel ezzel szemben Budapesten 56 731 000 Ft volt, vidéken pedig 58 950 000 Ft.

A közjegyzői irodák és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara a bevételeiknek köszönhetően képesek voltak folyamatosan fejleszteni, és mind a személyi, mind a tárgyi feltételeket biztosítani ahhoz, hogy szolgáltatásaikat magas színvonalon tudják végezni. A fejlesztési lehetőségekre jó példa, ahogyan az ingóságokat terhelő zálogjoghoz, valamint 2009-től a fizetési meghagyások működtetéséhez szükséges elekt-

ronikus rendszereket üzembe helyezték és működtetik. A közjegyzői kamara saját szakmai folyóiratokat ad ki és rendszeresen konferenciákat szervez a közjegyzők naprakész tudásának fenntartása érdekében.

Összességében elmondható, hogy a közjegyzők a jogi szakmán belül megbecsült helyet foglalnak el, a szolgáltatásaik végzéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekkel rendelkeznek.

3. A KÖZJEGYZŐI MUNKA JELLEGZETESSÉGE

A közjegyzői munka¹³ kettősséget mutat, egyrészt a feladataik során függetlenül kötelesek eljárni és közhatalmi, vagy ahhoz szorosan kapcsolódó feladatokat látnak el, miközben gazdálkodásukat a piaci viszonyok jellemzik. Ez monopolisztikus piacnak mondható, hiszen a közjegyzői karon kívül arra mások nem léphetnek be, a közjegyzői tevékenységet mások nem végezhetik. Egyes szolgáltatásoknál a közjegyzők közötti verseny kialakulhat, így különösen a közjegyzői okiratba foglalás esetében, más szolgáltatásaiknál viszont még egymás között sincs verseny, ugyanis azok illetékességhez kötöttek. A közjegyzői okiratba szerkesztésnél annak ellenére kialakulhat a verseny, hogy jogszabály alapján a közjegyző helyszíni eljárást csak az illetékességi területén folytathat.

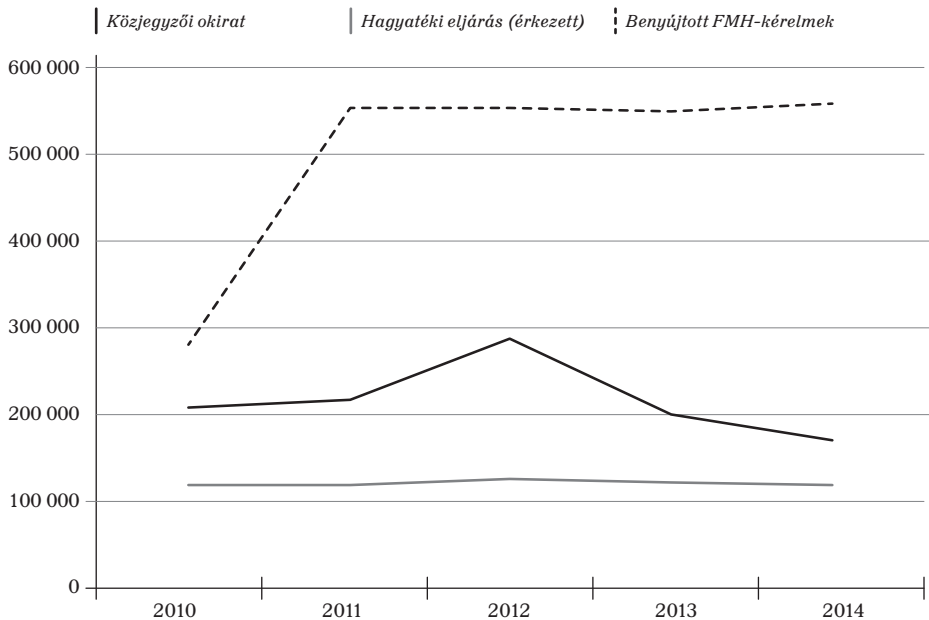
A közjegyzők klasszikus tevékenységi körébe tartozik a hagyatéki eljárások lefolytatása, valamint a közjegyzői okirat kiállítása, amely 2010-ben kiegészült azok végrehajtási záradékkal való ellátásával is. Ugyanakkor a klasszikusnak mondható tevékenységi körük mellé 2009-ben egy olyan feladatot is kaptak, amely más jogrendszerek megoldásaitól alapvetően eltér. A korábban a bírósági hatáskörbe tartozó fizetési meghagyásos eljárások ugyanis átkerültek a közjegyzők hatáskörébe. Ennek valószínűleg sokkal inkább praktikus, mintsem dogmatikai oka volt, ugyanis a közjegyzői kamara rendelkezett a rendszer elektronikus működtetéséhez szükséges technikai és szakmai háttérrel. Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatja, hogy az új feladatot a köz-

¹³ A közjegyzői nemperes eljárásokba a hagyatéki eljárás, a közjegyzői okiratszerkesztés és a fizetési meghagyásos eljárás mellett egyéb eljárások is a közjegyzői hatáskörbe tartoznak: „a) a közjegyző előtti előzetes bizonyítás (Közjntptv. 17–20. §); b) az igazságügyi szakértő kirendelése közjegyzői eljárásban (Közjntptv. 21–27/A. §); c) értékpapír és okirat semmissé nyilvánítása (Közjntptv. 28–36. §); d) a bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző általi megszüntetése (Közjntptv. 36/A–36/D. §); e) végrehajtás elrendelése közjegyzői okirat, marasztalást tartalmazó közjegyzői határozat, közjegyző által jóváhagyott egyezség alapján [Vht. 16. § a) pont és 23/C. §]; f) végrehajtási tanúsítvány kiállítása (Vht. 31/C. §, Brüsszel I. r., EU Vh-Okirat-R.); g) a Végrendeleti Országos Nyilvántartás (továbbiakban: VONY) vezetése [Közjtv. 135. § (4) bek.]; h) a Zálogjogi Országos Nyilvántartás (továbbiakban: ZONY) vezetése [*a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. tvr.* (továbbiakban: Ptk.) 47. és 47/A. §, a zálogjogi nyilvántartás részletes szabályainak megállapításáról szóló 11/2001. (IX. 1.) IM rendelet]; i) az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dolgok zálogjogi nyilvántartásának (továbbiakban: gkZONY) vezetése [Ptk. 47. és 48/A. §, [644] az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dolgok zálogjogi nyilvántartásának részletes szabályairól szóló 80/2009. (XII. 28.) IRM rend. (továbbiakban: gkZONYr.); valamint j) az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának (továbbiakban: ÉNYNY) vezetése (Közjntptv. 36/E–36/G. §).” SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf: „A közjegyzői nemperes eljárások” in VARGA István (szerk.): *a polgári nemperes eljárások joga* (Budapest: ELTE Eötvös 2012), www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_polgari_nemperes_eljarasok/ch06s05.html.

jegyzők kielégítően végzik és nagyobb fennakadások nélkül üzemel a rendszer. Kritika ezzel kapcsolatosan nem a közjegyzőket, hanem a bíróságokat érheti. Hiszen a teljesen elektronikusan működő közjegyzői szakasz nehézkesen illeszkedik a polgári perrel, ugyanis a bíróságok jelenleg még nem tudják kezelni az elektronikus aktát, így azokat számukra ki kell nyomtatni.

Az ügyérkezések alapján a közjegyzői bevételek egy része állandónak tekinthető, így különösen a hagyatéki eljárások és egyéb, a területi illetékességükhöz kötődő munkákból származó bevételek nem függenek a gazdaság változásától. A bevételeik másik részére már hatással vannak a gazdasági folyamatok, ugyanakkor a különböző tevékenységeikre más-más befolyással van a gazdasági konjunktúra és a recesszió. Míg a közjegyzői okiratba foglalásból származó bevételeknek feltételezhetően a konjunktúra a kedvező, hiszen a vállalkozásoknál a fejlesztésekhez, a vásárlóknál pedig a fogyasztáshoz szükséges hiteleket a bankok közjegyzői okiratba foglaltatják. Ez jelentős bevételi forrást jelentett az elmúlt évtizedben a közjegyzői szakma számára. Ezzel ellentétesen, abból lehet kiindulni, hogy recessziók idején a nem fizető adósokkal szembeni fizetési meghagyásos eljárások száma növekszik, ami ma már ugyancsak közjegyzői hatáskörbe tartozik.

6. ábra. Közjegyzői ügyek számának alakulása 2010–2014 között



Forrás: Magyar Országos Közjegyzői Kamara statisztikája a 2010–2014-es évekre

A fenti adatokból jól látható, hogy bár a hagyatéki eljárások és a fizetési meghagyásos eljárások számában nem történt lényeges változás 2012 óta, a közjegyzői okiratok kibocsátása 2012-ről 2013-ra drasztikusan visszaesett, amely csökkenést a 2014-es évben is megfigyelhetünk. A korábban leírt feltételezést, miszerint a recesszió

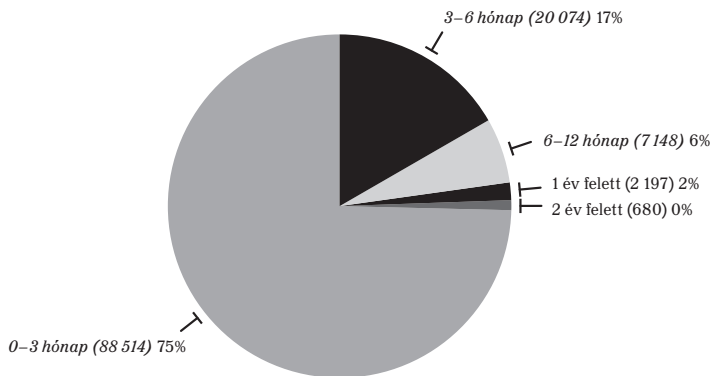
nagyobb számú fizetési meghagyás kibocsátáshoz vezetett volna, nem olvasható ki egyértelműen az ábrákból. Ennek az oka persze lehet az, hogy a recessziós hatás már érvényesült akkor, amikor ezt az eljárást átvették a közjegyzők. Az mindenestre látszik, hogy a közjegyzői okiratszerkesztések számát a többi eljárás nem ellensúlyozta, amit az előző pontban látott bevételi adatok is alátámasztanak. Mikó Ádám szerint:

A banki hitelpiacok befagyása a hitel- és ezekhez kapcsolódó biztosítéki jogviszonyok drasztikus csökkenését eredményezte. [...] A fentiek alapján sajnálattal kell kijelentünk, hogy az ügyleti okiratok drasztikus csökkenése számos közjegyzői iroda működőképességét veszélyezteti.¹⁴

Közjegyzők nemperes eljárásaiban – ellentétben például a bíróságokkal – az ügyek elhúzódása nem jellemző, amely egyrészt a kielégítő személyi és technikai feltételeknek és a fizetési meghagyásos eljárások szabályozásba beiktatott sajátos ügyelosztásnak is köszönhető. A *fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. tv. 9. §-a* alapján az elektronikus úton előterjesztett fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmek elosztása a MOKK rendszerének alkalmazásával a közjegyzői székhelyek között egyenlő arányban történik. Ugyanakkor a közjegyző kérheti a mentesítést, ha túl sok fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet nyújtanak be papír alapon, vagy szóban. A közjegyző a mentesítés időszakában és az azt megelőző tizenöt napban új ügyet nem kap, a folyamatban lévő ügyekben pedig – szükség esetén – gondoskodnia kell a helyettesítéséről. Ennek az intézménynek köszönhetően a közjegyzőknél megvannak azok a technikai megoldások, hogy a túlterheltséget elkerüljék.

Hosszabb ügyintézés a hagyatéki eljárásokat tekintve figyelhető csak meg, amelynek az oka azonban jellemzően nem a túlterheltség vagy a technikai eszközök hiánya, hanem egyéb okokban rejlik. Annak meghatározása, hogy ehhez milyen okok vezethetnek, jelen tanulmány kereteit meghaladja, azok vizsgálata külön kutatás keretében elemezhető.

7. ábra. *Hagyatéki ügyek eljárási időtartama 2014-ben*



Forrás: *Magyar Országos Közjegyzői Kamara statisztikája a 2014. évre*

¹⁴ Mikó Ádám: „Közjegyzői okiratok a bírósági ítékezés tükrében” *Közjegyzők Közlönye* 2/2011. 22.

2. táblázat. Folyamatban maradt hagyatéki ügyek 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
1 éven túli	6 884	1 184	1 341	1 244	1 458
2 éven túli	2 314	360	459	519	799
5 éven túli	947	42	43	24	104

Forrás: Magyar Országos Közjegyzői Kamara statisztikája a 2010–2014-es évekre

A 2014-es adatokból jól látható, hogy a hagyatéki eljárások 75%-át három hónapon belül, 98%-át pedig egy éven belül lefolytatják. Ugyanakkor nem tekinthető elhanyagolhatónak a 680 darab két éven felül befejezett eljárás, amely azzal kiegészítve ad teljes képet, hogy 2014-ben további 799 darab két éven túli és 104 darab öt éven túli ügy maradt lezáratlan.

4. KÖZJEGYZŐI OKIRATOK SZEREPE A DEVIZAKÖLCSÖNÖKBEN

A közhitelesség és végrehajthatósága miatt a bankok előszeretettel foglaltatták és jelenleg is foglaltatják közjegyzői okiratba kölcsönszerződéseiket. A „közjegyzői okirat záradékolásával a hitelező elkerülheti az évekre is eltartható pereskedést és végrehajtási eljárásban követelése viszonylag rövid időn belül kielégítést nyerhet. Éppen ezért foglalja a közjegyző a felek felkérésére közjegyzői okiratba a kölcsönszerződést”.¹⁵

A devizaalapú kölcsönszerződésekkel és az azokban a Kúria által tisztességtelennek minősített kikötésekkel kapcsolatosan¹⁶ a sajtóban felmerült a közjegyzők szerepének a kérdése is.¹⁷ A devizaalapú kölcsönök közjegyzői okiratba foglalása a közjegyzőknek jelentős bevételi forrása volt éveken keresztül, és a hitelkihelyezések csúcán ez jelentős számú szerződést jelentett számukra. Ebben a fejezetben azt kívánjuk körüljárni, hogy a közjegyzői okiratba foglalásnak mi a funkciója, ezt az elmúlt évek tapasztalatai alapján be tudta-e tölteni, és ha nem, akkor ez mire vezethető vissza.

Harsági Viktória szerint

[...] a közjegyzői okiratszerkesztési tevékenységgel valójában – az annak során követett, szigorúan szabályozott eljárási rend következtében – egy ún. *ex ante* (előzetes) jogi kontroll valósul meg. Ezzel szembeállíthatjuk a bírósági (főképp peres) eljárásokat, melyek *ex-post* (utólagos) vitarendezést jelentenek.¹⁸

Annak érdekében, hogy ez az előzetes kontroll megvalósuljon, a törvény a közjegyzői okiratot közhitelességgel, teljes bizonyítóerővel és bizonyos esetekben közvetlen

¹⁵ FERENCZY Réka: „A deviza alapú kölcsönről szóló szerződés végrehajtási záradékolásának problematikája” *Közjegyzői Közlönye* 3/2012. 20.

¹⁶ 2/2014. sz. PJE hat.

¹⁷ NAGY László Nándor: „Devizahitelek: felelősek-e az újból feladatot kapó közjegyzők?” *Privatbankar.hu* 2014. június 11. Lásd privatbankar.hu/penzuggyek/devizahitelek-felelosek-e-az-ujbol-feladatot-kapo-kozjegyzok-269665.

¹⁸ HARSÁGI Viktória: „Megelőző jogvédelem – a közjegyző okiratszerkesztő tevékenysége” *Közjegyzői Közlönye* 2/2014. 36.

végrehajthatósággal ruházza fel,¹⁹ valamint a közjegyzői eljárásba számos garanciális szabályt épít bele.

A közjegyző egyrészről köteles részrehajlástól mentes tájékoztatást nyújtani és köteles az ügyfél valós akaratát megvizsgálni. A *közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. tv.* (továbbiakban: Ktv.) 120. § (1) bekezdése alapján a közjegyzői okirat elkészítése alkalmával a közjegyző kötelessége, hogy tájékoztassa a felet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről. Szécsényi-Nagy Kristóf szerint a más, latin típusú közjegyzőséggel rendelkező államok közjegyzőivel ellentétben, akik tanácsadást nyújtanak a feleknek, „a magyar közjegyző a felek esélyegyenlőségének biztosításával kioktatással segíti őket jogaik gyakorlásában és kötelességeik teljesítésében”, amely a bírói tájékoztatással rokon intézmény.²⁰ A közjegyző a fél akaratával való egyezés vizsgálatát a közjegyzői okirat felolvasásával valósítja meg. „A fél akaratával való egyezőség megállapításának a felolvasáson túli másik eszköze az okirat tartalmának megmagyarázása.”²¹

A Ktv. 3. § (1) bekezdése alapján a közjegyző köteles megtagadni a közreműködését, ha az kötelességeivel nem egyeztethető össze, így különösen, ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul, illetőleg amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen.

Ezek fényében két kérdés tehető fel. Egyrészről a közjegyzőktől elvárható lett volna-e hogy felismerjék, hogy az általuk okiratba foglalt szerződésekben tisztességtelen szerződési kikötés szerepel és így a Ktv. 3. § alá tartozik, vagy ez nem volt abban az időpontban elvárható tőlük? Ezt a tekintve osztjuk Tóth Ádám véleményét, amelyet egy interjúban fejtett ki. „A MOKK elnöke arra hívja fel a figyelmet, hogy akkor, amikor az első- és a másodfokú bíróságok, de még a Kúria különböző tanácsai is egymásnak ellentmondó döntéseket hoznak az ügyekben, aligha várható el, hogy a közjegyzők képesek lettek volna a probléma minden pontját átlátni.”²²

A másik kérdés ugyanakkor az, hogy amennyiben a közjegyzők nem értették meg teljesen a kölcsönszerződések tartalmát, így különösen azokat a gyakran rendkívül technikai passzusokat, amelyeket utóbb a Kúria tisztességtelennek is minősített, úgy okiratba foglalhatták-e a szerződést? Itt azokra a – felsőfokú pénzügyi ismereteket nem igénylő – kérdésekre gondolunk, amelyek a tisztességtelenséghez vezettek. A jogász szakmán túlmutatató egyéb szakmai ismeretek természetesen nem várhatóak el a közjegyzőktől, így azokban rejlő hibákat a közjegyzőnek következőképpen nem kell tudnia felismerni. A kérdésre álláspontunk szerint azt a választ kell adnunk, hogy ilyenkor a közjegyző nem foglalhatta volna okiratba a szerződést, hiszen annak megértése nélkül a feleket nem tudta a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről tájékoztatni. Ugyancsak a szerződés tartalmának megértése nélkül azt sem tudta megvizsgálni, hogy azzal a fél akaratát megegyezik-e. Álláspontunk szerint ugyanis ezeknek logikai előfeltétele, hogy a közjegyző értse, hogy mi a szerződés tartalma, és így miről ad tájékoztatást a félnek. Arra vonatkozóan, hogy a közjegyzők értették-e

¹⁹ Harsági (18. lj.) 37.

²⁰ Szécsényi-Nagy (13. lj.), www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_polgari_nemperes_eljarasok/ch06s04.html.

²¹ Szécsényi-Nagy (13. lj.), www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_polgari_nemperes_eljarasok/ch06s04.html.

²² Nagy (17. lj.)

a szerződések technikai rendelkezéseit, nincs ismeretünk. Ez ugyanakkor csak a rendelkezések jogi értelmezését jelentheti, a közjegyzőktől nem volt az elvárható, hogy a bankokhoz hasonló gazdasági tartalmú tájékoztatást nyújtsanak. Így különösen a közjegyzőknek nem kellett előre látniuk, hogy a devizák milyen irányban változnak, és ennek megfelelően erről nem kellett a feleket tájékoztatniuk. A közjegyzőtől az volt csak elvárható, hogy értse a szerződés tartalmát, ami a feladatellátásának előfeltétele.

A közjegyzői okiratok kiállításával összefüggően az azok végrehajtásának elrendelésével összefüggő eljárást tekintve is vizsgálni kell a közjegyzők funkcióját és feladatát. Az Európai Unió Bíróságának a – már korábban is említett – C-32/14. sz. az ERSTE Bank Hungary Zrt. és Sugár Attila közötti ügyben tett megállapításait kell ennek kapcsán megemlítenünk. Az Európai Bíróság lényegében arra kereste a választ, hogy alkalmazni kell-e a közjegyzői okiratok végrehajtásának elrendelésével összefüggésben is a bíróságokra megállapított követelményeket, és ennek megfelelően a közjegyzőknek hivatalból kell-e vizsgálniuk ebben az eljárásban a szerződési kikötések tisztességtelenségét. Az Európai Bíróság nemleges választ adott erre a kérdésre. Álláspontja szerint „meg kell állapítani, hogy ezen ítélkezési gyakorlat a bírósági funkciók gyakorlásának sajátos keretébe illeszkedik, és tekintettel a bírósági és a közjegyzői funkciók közötti alapvető különbségekre, a közjegyzőkre nem vonatkozhat.”²³ Ennek következtében az uniós joggal

[...] nem ellentétes [...] az olyan nemzeti szabályozás, amely egy eladó vagy szolgáltató és egy fogyasztó között létrejött szerződésre vonatkozó közokiratot az alakszerűségi követelmények tiszteletben tartása mellett elkészítő közjegyző számára lehetővé teszi, hogy az említett közokiratot végrehajtási záradékkal lássa el, illetve hogy megtagadja a végrehajtási záradék törlését, miközben egyik szakaszban sem került sor az említett szerződés kikötései tisztességtelen jellegének vizsgálatára.²⁴

Ezek után már csak arra a kérdésre kell választ adni, hogy a közjegyzői okiratok a jelenlegi szabályok mellett el tudják-e látni az előzetes jogi kontroll funkcióját? Álláspontunk szerint abban a klasszikus értelemben mindenképpen, hogy az okiratba foglalt követeléseket nem kell előbb peresíteni, hanem közvetlenül végrehajthatónak minősülnek. Így a szerződés megkötésének vitatása elkerülhető. Azt tekintve azonban, hogy a szerződésekbe a jövőben ne kerülhessenek tisztességtelen szerződési kikötések, és így ne legyenek belőle polgári perek, álláspontunk szerint nem. A jelenlegi szabályok bár megkövetelik, hogy meg kell ilyenkor az okiratba foglalást tagadni, arra azonban, hogy ezt megítéljék – ahogyan ezt a devizaalapú kölcsönök példája is mutatta – nincs megnyugtató eszközük a közjegyzőknek. Hasznos lenne ilyen estekben, ha a közjegyzői kamara elnöke jogegységi eljárást kezdeményezhetne, amelyben a Kúria még az előtt tisztázhatná a tisztességtelenség kérdését, hogy abból több tíz-, illetve százezer szerződést okiratba foglalnak. Ilyen módon a közjegyzői okirat

²³ C-32/14. sz. az *ERSTE Bank Hungary Zrt. kontra Sugár Attila* ügyben 2015. október 1-jén hozott ítélet [EBHT – még nem tették közzé] 47. pontja.

²⁴ C-32/14. sz. az *ERSTE Bank Hungary Zrt. kontra Sugár Attila* ügyben 2015. október 1-jén hozott ítélet [EBHT – még nem tették közzé] 65. pontja.

jogi kontrollfunkcióját még teljesebben tölthetné be. Ez azért is lenne indokolt, mert az Európai Unió Bíróságának értelmezése szerint a közjegyzők nem jogosultak előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéssel fordulni hozzájuk. Egy uniós jogot érintő szabályértelmezés esetén is kénytelenek megvárni, hogy az ügyfelek – akár évekkel később, mint ahogyan a devizaalapú kölcsönszerződéses ügyekben is volt – peresítsék azt a kérdést és a bíróság előzetes döntéshozatali kérdést fogalmazzon meg. Persze egy jogegységi eljárás esetében is fennáll a veszélye annak, hogy az Európai Unió Bírósága hipotetikusnak ítéli meg a kérdést, és ezért nem válaszol arra.

Bár a Kúria joggyakorlatot elemző csoportjai hatalmas előrelépést jelentenek a joggyakorlat egységesítése és a problémás területeknek az elemzése terén, amelyben a Magyar Országos Közjegyzői Kamara véleményét is kikéri. Mégis ennek az elemző csoportnak a megállapításai nem rendelkeznek olyan erővel, amely a korábbi helyzetet orvosolni tudta volna, így hatásosabb jogi mechanizmusok beépítése álláspontom szerint szükséges lenne annak érdekében, hogy a közjegyzők „a bíróságok előretolt helyőrségeként” előzetes jogi kontrollfunkciójuknak meg tudjanak felelni.

5. ÖSSZEZGÉS

Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára a 27. Közép-európai Közjegyzői Kollokviumon 2015. november 6-án úgy foglalta ezt össze, hogy az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó szervezetek közül a közjegyzőkkel a legkevesebb a probléma, az általuk végzett nemperes eljárások pedig nagyban tehermentesítik a bíróságokat. Jelen tanulmány szerzője is – a vizsgált adatok alapján – ezt tudja alátámasztani. A fentiek alapján elmondható, hogy a közjegyzői szakma jogi státusa, létszámadatai, pénzügyi mutatói és ügyforgalmi adatai alapján egy magas szakmai presztízsű, és a funkció ellátásához szükséges anyagi feltételekkel rendelkező szervezet képe tárul elénk. Tevékenységüket jelentősebb kritikák nélkül végzik, belső ügyelősztásuknak és viszonylag magas bevételeiknek köszönhetően az ügyek elhúzódnása nem jellemző.

A közjegyzőknek az utóbbi években jelentős kihívásokkal kellett megbirkózniuk. Egyrészt fel kellett állítaniuk és üzemeltetniük kellett a fizetési meghagyásos eljárások elektronikus rendszerét, másrészt a recesszió következtében keletkező új feladatokkal és a bevételeiket érintő nehézségekkel is meg kellett birkózniuk. Ugyanakkor a közjegyzői szakma a következő években sem marad kihívások nélkül. Új feladatokat és határokat átszelő kihívásokat az európai öröklési rendelet keletkeztet, a közjegyzői munka ma ismert formáját pedig egyrészt a modern technikai fejlődés veszélyezteti. Tóth Ádám konferencia-előadásában²⁵ azt a kérdést vetette fel, hogy a digitalizált világban a programok kiválthatják-e a közjegyzők feladatait? A kérdés elgondolkodtató, és bár technikailag a mai programok valószínűleg el tudnák látni a feladatok egy részét, egyetérttek az előadóval abban, hogy a személyes ellenőrzés szerepe ebben a munkában rendkívül fontos, amit a programok nem tudnak garantálni.

²⁵ Tóth Ádám, a MOKK elnökének szakmai megnyitója a 27. Közép-európai Közjegyzői Kollokviumon 2015. november 6.-án Siófokon.

CHRISTIÁN LÁSZLÓ

RENDŐRSÉG ÉS RENDÉSZET

A rendészet a közigazgatás kiemelkedően fontos területe, Érdemes tehát körültekintően megvizsgálni azt, hogy miként alakult, fejlődött a rendészet szabályozása, szervezetrendszere az elmúlt évtizedekben, ezt követően kerülhet sor az aktuális helyzetértékelésre. Ezen túlmenően hasznos nemzetközi kitekintéssel élni a rendészet trendjeit, tendenciáit kutatva, és részletesen foglalkozni a rendészet társadalmi megítélését, az állampolgárok véleményét, vagy a szubjektív biztonságérzet alakulását firtató kutatások eredményeivel, amelyek nem ritkán eltérő képet mutatnak, mint a vonatkozó statisztikák.

1. RELEVÁNS KÖRÜLMÉNYEK, ELŐZMÉNYEK

Mielőtt belekezdünk a rendészet vizsgálatába, érdemes egy pillanatra elidőzni a téma kiinduló alapját képező biztonság fogalmánál. Minden korábbinál időszerűbb újragondolni, hogy mit értünk pontosan biztonság alatt, hiszen az elmúlt bő két évtizedben bekövetkezett hatalmas horderejű társadalmi, politikai, jogi változások, valamint a tudományos eredmények és műszaki, technikai fejlődés fényében ez elengedhetetlen a tisztánlátáshoz. A biztonság sarokpontjai megváltoztak, de legalább jelentős átalakulás mutatkozik, a fenyegető veszélyek, kihívások akár néhány év alatt is jelentősen változnak, legyen az külső vagy belső biztonság kérdése. A kilencvenes évek közepén egészen más kihívások foglalkoztatták a biztonságért felelős szervezeteket, mint manapság, hatalmasat változott a világ ezen a téren is. A legfontosabb kérdés azonban változatlan, az állam erre felhatalmazott szervezetei milyen gyorsan képesek egyrészt azonosítani a releváns veszélyeket, másrészt a döntéshozó szabályozással követni azt. A rugalmasság, az állandó jelleggel változó körülményekhez történő alkalmazkodás egyre többet hangoztatott elvárás, amely a siker kulcsa lehet a jövő rendészetében. Egyre többen beszélnek biztonságtudományról és annak különböző leágazásairól.

Ahhoz, hogy megértsük a rendészet jelenlegi rendszerét, érdemes visszapillantani a múltba. A rendszerváltás politikai értelemben komoly fordulópontra volt az ország történetében és tegyük hozzá, az lehetett volna a rendészet aspektusából is.

A rendszerváltás egyik nagy kérdése az volt, hogy miként értelmezi újra a rendőrség szerepét. Horváth Balázs, az Antall kormány belügyminisztere így vélekedik a rendszerváltás előtti rendőrségről:

[...] a gondolkodást megnyomorító, önálló kezdeményezésre képtelen, felelősséget vállalni nem tudó egyének gyülekezete a szocialista hatalom rendőrsége. Az ilyen működést segítette a mindent jótékony homályban tartó titkosság, a katonai rend és a feltétlen engedelmesség elve. A szigorúan hierarchizált felépítésen nyugvó rendszert habozás nélkül általánossá tették olyan területeken is, ahol a munka természete ellentmondott a katonai rendtartásnak.¹

„Az 1990-es választásokat követően megalakult kormány a rendőrség egységének fenntartása mellett határozottan meghirdette a közbiztonság-védelmi apparátus lehető legteljesebb demilitarizálását” – írja Szikinger István a rendőrséggel foglalkozó művében.² Szamel Lajos 1990-ben megfogalmazott álláspontja szerint a rendőrségnek fegyveres testületnek kell lennie, azonban ez a felfegyverzettség nem azonos a militarizáltsággal, vagyis a katonai hierarchiával, katonai fegyelemmel és teljes centralizáltsággal. Egy fegyveres és egyenruházott szervnek nem kell feltétlenül katonailag is szervezettnek lenni. Sőt, Szamel professzor azt a helyes következtetést is levonja, miszerint a diszfunkciók, illetve azok veszélyének kiküszöbölése érdekében szükséges volna a rendőrség civilizálása, státusát az államigazgatási szervekéhez kell igazítani.³

Ezek alapján egyértelműnek tűnt a változtatás igénye a rendőrség demilitarizálására, valamint a honvédség és a rendőrség elválasztására. Ehhez képest az 1994-es rendőrségi törvény⁴ nem hozott érdemi változásokat, gyakorlatilag a „rég rendszer” élt tovább, holott a törvény indokolásában a jogalkotó maga is kinyilvánítja, hogy folytatódnia kell a rendőri szervezet demilitarizálási folyamatának. A kérdés véglegesen az ún. szolgálati törvény (Hszt.)⁵ elfogadásakor dőlt el, ekkor vált világossá, hogy a demilitarizálási szándék meghiúsulásának az oka, a célként kitűzött katonai rendvédelem kiépítése.⁶ Az említett Hszt. a szolgálati viszonyt a katonai szolgálatellátás mintájára szabályozta. Az általános indokolásból világosan és egyértelműen kiderült, hogy a jogalkotási folyamatnak ez az eleme a honvédelmi viszonyok szabályozásához kapcsolódik.⁷ Ez a rendkívül káros és meghatározó hatás máig érzékelhető a rendészetiünkben.

Az 1980-as években mind többen kezdtek el foglalkozni a küszöbön álló rendszerváltás rendészeti vetületével, azaz miként lehet átalakítani a centralizált, hata-

¹ HORVÁTH Balázs: „A jövő rendőrségéért” *Belügyi Szemle* 1990/4.

² SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban* (Budapest: Sik 1998) 107.

³ SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai* (Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 1990) 91-92.

⁴ *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv.*

⁵ *Az 1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* (hatályon kívül).

⁶ SZIKINGER (2. lj.).

⁷ SZIKINGER (2. lj.) 108.

lom szolgálatában álló rendészetet és megteremteni a modern, demokratikus jogállami rendőrséget és a rendészet további szerveit. A kilencvenes években azután a nagy lendület alábbhagyott, ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a politikai erők nem tudtak érdemi párbeszédet folytatni, nem alakult ki konszenzus a rendészet terén a legfontosabb kérdéseket tekintve, így nem jöhettek létre kormányzati ciklusokon átnyúló rendészeti koncepciók. Ezzel együtt a rendszerváltás óta valamennyi kormány a zászlajára tűzte a „hatékony és eredményes” rendészet megteremtését, más és más szlogenekbe bújtatva. Most eltekintek az egyes kabinetek által megvalósítani kívánt stratégiák, programok részletes elemzésétől, pusztán „szűrőpróbaszerűen” pillantsunk bele az első demokratikusan választott kormány elképzeléseibe. Az Antall-kormány programja egy polgárbarát rendőrség megteremtését kívánta megvalósítani, amely demokratikusan, a jogállam alapelveinek messzemenő figyelembevételével működik.⁸ Érdekes megállapítás, hogy a program kárhoztatja a múlt örökségét, mégis egy egységes centralizált rendőrség fenntartása mellett tesz tanúbizonyságot. Ez a program nem a reformokban és a hosszú távú stratégiai tervezésben látja a modernizáció útját, hanem a korszerű technikai háttér megteremtésében.

Sokatmondó, hogy az ötödik kormányzati ciklusban, 2007-ben készült rendvédelmi stratégia az alábbiakat állapította meg:

A rendvédelmi szervekre vonatkozó stratégiai koncepción túlmutatóan mielőbb szükséges megkezdeni egy átfogó, a Kormány – rendvédelmet, rendészetet, közbiztonságot és magánbiztonságot teremtő, illetve fenntartó – alkotmányos kötelezettségeit és feladatait egységes egészként kezelő, tudományos megalapozottságú, az ország belső biztonságát teljes körűen feltáró rendészeti koncepció elkészítését.⁹

A rendszerváltás óta regnáló kormányok programjai rendészeti részeinek alapos vizsgálatát elvégző Finszter professzor arra a megállapításra jutott, hogy a stratégiai szemlélet hiánya érhető tetten. Az ok könnyen beazonosítható. A közép, hosszú távú konkrétumokat tartalmazó rendvédelmi fejlesztési terv esetében reális a veszélye annak, hogy a várt eredmények realizálódása csak egy vagy két politikai ciklus múlva következhet be, így közvetlen politikai haszonnal nem jár, éppen ezért kézenfekvőbb volt politikai ciklusokra korlátozódó elképzeléseket kitézni. Nyugaton régen felismerték ennek jelentőségét és elfogadták a ciklusokon átívelő reformok szükségességét a rendészet terén is.¹⁰

Az újabb és újabb hangzatos ígéreték és kísérletek az egyes ciklusokon belüli erőtlen próbálkozások maradtak, hiszen a politikai konszenzus hiánya miatt valamennyi kormány a saját ciklusa alatt próbált meg érdemi reformokat megvalósítani, jobbára eredménytelenül.

⁸ MACHOS Ferenc: *A nemzeti megújulás programja* (Budapest: k. n. 1990).

⁹ Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium: *A Magyar Köztársaság rendvédelmi stratégiája 2007*, Melléklet a 2224/2007. (XI. 28.) Korm. hat.-hoz.

¹⁰ FINSZTER Géza: „Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei” *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* 2011/12. 8–13.

Fentiek alapján csatlakozhatunk a kutatók korábbi megállapításához, mely szerint a rendészet a közigazgatásnak az a területe, ahol mindennaposak a rögtönzések, gyakran a politikai csatározások színtereként szolgál, és a szakterület nélkülözni kénytelen a tudományosan megalapozott hosszú távú tervezés szemléletét. Előbbiekben túlmenően további problémát vet fel a tudományos kutatások hiánya.¹¹

A tudomány képviselői, a kutatók tisztában vannak azzal, hogy ők csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok azonban gyakran azért nem vetnek, mert tudják, hogy biztosan nem ők aratnak. A kívánatos az lenne, ha ciklusokon és különböző érdekeken átívelő gondolkodásnak köszönhetően mindenki belátná, hogy vetni márpedig kell, különben nem lesz aratás, még akkor is, ha 'ne adj Isten, más is gyűjti be a termést. A rendészeti szakemberek kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.¹² A 2010–2015 közötti időszak a rendészet jogának átalakításában joggal tekinthető mérföldkönek. Ugyanakkor a 2010-ben elnyert, majd 2014-ben megerősített választói felhatalmazás nem váltja ki a stratégiai gondolkodáson alapuló tervezést és reformokat.

Álljon itt egy külföldi példa a sok közül a stratégiai tervezésre, Finnország példája. A finn kormány által 2004-ben elfogadott *Internal Security Program* alapján 2015-re egy közösségi rendészeti pilotprogram segítségével a következő célkitűzésnek kell megvalósulnia:

Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találokznia kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.¹³

A magyar rendészet egyik legnagyobb adóssága a stratégiai szemlélet hiánya mellett talán éppen az, hogy nem kellően nyitott a külföldi, innovatív, a gyors változásokat könnyebben követő és valós megoldási javaslatokat, válaszokat kínáló módszerekre. Ilyen a közösségi rendészeti filozófia is, amellyel az alábbiakban még részletesen foglalkozok.

A rendészet kapcsán nem érdemes takargatni, hogy a rendészet alapfogalmainak jelentéstartalma továbbra sem pontosan tisztázott, ma is helytálló Szamel Lajos rendszerváltáskor tett megállapítása, miszerint a rendészet terén a hatályos jogban teljes fogalmi zűrzavar volt tapasztalható. Ez persze nem azt jelenti, hogy ne foglalkozott volna számos hazai rendészeti kutató a kérdéssel, dogmatikai analízissel. A rendészeti munka hatékonyságának egyik záloga, hogy alapfogalmai pontosan, precízen kiderülnek a jogi szabályozásból, ez egyben a jobbiztonság elvének érvényesülését is szol-

¹¹ CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség* (Győr: Universitas 2011) 29.

¹² JANZA Frigyes: „A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei és a Társaság szervezeti és működési céljai” *Börtönügyi Szemle* 2005/1. Lásd www.rendeszet.hu.

¹³ SÍRPA VIRTA (SZERK.): *Policing Meets New Challenges. Preventing Radicalization and Recruitment* [CEPOL reports] (Tampere: Tampere University Press 2008) 127-128.

gálja. Hazánkban a rendészeti jogalkotás számos alapfogalom esetében adós a valós jelentéstartalommal. Ennek a konkrét gyakorlati munkára nézve lehetnek negatív következményei. Az intézkedést foganatosító rendőrnek ismernie, értenie, értelmeznie kell a rendőri munka alapját képező fogalmakat – például közrend, közbiztonság –, hogy megalapozott döntést tudjon hozni.¹⁴ A megkezdett rendőrségi modernizációs folyamatban sem kerülhető meg a rendészet alapfogalmainak tisztázása.¹⁵ A különböző tanulmányokban a rendészet alapfogalmait vizsgálják más-más megközelítésben, és rávilágítanak arra, hogy számos vitás kérdés van ezt illetően. Az első ezek közül a rendészet, rendvédelem párhuzamossága.

Az *Alaptörvény* megszületésétől egyrészt azt vártuk, hogy a rendészetet és honvédelmet élesen elkülöníti, másrészt azt, hogy megszünteti a rendvédelmi szerv alkotmányos meghatározottságát. Utóbbit tekintve csalódnunk kellett, ugyanis a rendészetről szóló 46. cikkből ugyan kikerült a rendvédelmi szerv terminológia, de a megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi státusát.

2. A 2010-BEN MEGFOGALMAZOTT CÉLOK MEGVALÓSULÁSA AZ ELMÚLT ÖT ÉVBEN

A jogi szabályozás vizsgálata kapcsán érdemes górcső alá venni az utóbbi öt esztendő (2010–2015) rendészeti jogalkotásának természetét, illetve a meghatározó jelentőségű következő dokumentumokat. Ilyennek tekintem a 2010-es kormányprogramot, a rendészethez kapcsolódó stratégiákat, így különösen a Nemzeti Biztonsági Stratégiát és a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát. A 2010. évi kormányprogram úgy értékelte, hogy rossz állapotban van a bűnüldözés rendszere, különös tekintettel a jogszabályaink tartalmát, a szervezet állapotát és a működés hatékonyságát értve ezalatt. Ennek hatására egyértelműsítette a kormányzat a fő elképzeléseit, és nagyon gyors jogalkotás vette kezdetét.

Nézzük a teljesség messzemenő igénye nélkül, melyek voltak a rendészetet érintő legfontosabb célkitűzések:¹⁶ 1) Közbizalom és az állampolgárok mindennapi biztonságérzetének javítása; 2) Tulajdon elleni szabálysértések és a vagyon elleni bűncselekmények szigorúbb büntetése; 3) Az erőszakos bűncselekményeket elkövetők szigorúbb büntetése; 4) Visszaesők szigorúbb büntetése; 5) Erős, szolgáló és nem uralkodó rendőrség, új rendőrség szülessen: értékeiben, gondolkodásmódjában, mentalitásában megváltozott és megújult rendőr; 6) Rendőri életpálya: kiszámítható és biztos jövedelemmel járó előmenetel, lakáshelyzet javítása; 7) Rendőri létszám tényleges növe-

¹⁴ CHRISTIÁN László: „A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014” *MTA Law Working Papers 2014/43*.

¹⁵ BALLA Zoltán: „Megjegyzések egy új rendőrségi törvényhez” in GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 323.

¹⁶ A Nemzeti Együttműködés Programja [kormányprogram, 2010], www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf.

lése; 8) Állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen, közterületi jelenlét növelése; 9) Az utcai szolgálatot teljesítő „járőröző” állomány növelése (ugyanis 2010-ben a 43 000 rendőrből több mint 10 000 főtiszt volt); 10) A büntetés-végrehajtás koncepcionális újragondolása; 11) Gyors bírósági eljárások.

Most, hogy áttekintettük a célkitűzéseket, kézenfekvő, hogy számvetést is készítsünk, hogy mi az, aminek megvalósulásával kapcsolatban kételyeink vannak. Az egyszerűbben és gyorsabban „aprópénzre váltható”, a gyakorlatba átültethető változások megvalósítása megtörtént. Ez jelenti egyrészt a rendészet tárgyi jogának jelentős átírását az egyes szervezeti törvények révén – a Rendőrségről, a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról, büntetés-végrehajtásról, az ún. szolgálati törvényről, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló jogszabály egyes részei. A rendészet jogához tartozik azon szakigazgatási ágazatok köre, amely feladatot szab a rendészetnek. Ez meglepően széles kör, hiszen a rendészetet ún. keresztben fekvő jogágnak szokták hívni. A szakirodalom szerint a rendészeti joghoz tartozik a büntető anyagi és a büntető eljárási jog is, a szabálysértési jog és a közigazgatási hatósági eljárás is. A joganyag beható vizsgálata arra adhat választ, hogy milyen állapotban van a rendészet joga és nem arra, hogy miként válik élővé, miként működik a gyakorlatban. Ez a „minőségi” vizsgálat a következő szempontok alapján történhet: a jogbiztonság követelményének, igazságosságnak, céloknak történő megfelelés, valamint a hasznosság. A rendészetben megvalósuló vágató jogalkotás okán a büntetőjogászok és kriminológusok közül többen azt kifogásolták, hogy a rendészetet érintő jogszabályok egymást érő gyakori módosítása a válságkezelő, rögtönző kormányzás veszélyeit hordozza.

Amennyiben a rendészet hatályos jogi szabályozását a 2010-ben kitűzött, fent említett célok szemüvegén keresztül vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a kormányprogram fontosabb hívószavai manifesztálódnak az egyes paragrafusokban, különösen azokat a problémákat tekintve, amelyek orvoslását az állampolgárok határozottan várták. Átfogó szervezeti átalakítás, komoly struktúraváltás is bekövetkezett, itt azonban a legfőbb kérdés az, hogy a bekövetkezett változások milyen célt szolgálnak.

Vannak azonban olyan ígérek, amelyek egyelőre erősen töredékesen teljesültek. Ilyen például az, hogy minden településen legyen rendőr, valamint a rendőri létszám tényleges növelése. Mert bár több ezer fiatal rendőrrel nőtt a testület létszáma (többször elhangzott a háromezer-ötszáz rendőr szerelt fel), de sajnos nagyon jelentős számban le is szereltek az elmúlt esztendőkből. Csak remélni lehet, hogy a szaldó pozitív és többen léptek be, mint ki. A végrehajtó állományra nehezedő nyomás hatalmas, ráadásul mindez csak fokozódott a migránshelyzet rendészeti kezelésének jelentős többletfeladataival. A rendőri életpályamodell az utolsó utáni pillanatokban érkezett, talán konszolidálva a jelentős fluktuációt.

Azután ott vannak azok az ígérek, amelyek kapcsán nehéz már most mérleget vonni, talán nem is lenne bölcs ezt tenni, hiszen ezeknek a megvalósulása hosszadalmasabb folyamat. Az egyik ilyen kiemelten fontos témakör a lakosság szubjektív biztonságérzetének alakulása, a lakosság bizalma a rendőrség iránt, a rendőri munka újradefiniálása, a szolgáltató, állampolgár közeli megközelítés implementálása a testület munkájába. A különböző közvélemény-kutatások, lekérdezések segíthetnek eligazodást nyújtani ezen a téren. Ezzel a későbbiekben még részletesen foglalkozunk.

Mindenesetre előjáróban annyit kiemelhetünk, hogy észrevehető attitűdváltás mutatkozik a rendőri munkában ezen a téren a rendőrség jelenlegi vezetése és a belügyi kormányzat ráhatására.

3. A RENDÉSZET SZERVEZETI REFORMJA (2010–2015)

A rendészetet a téma szakértőinek a többségével együtt a közigazgatás részének fogdom el, ezért a joganyag vizsgálata kapcsán azt is érdemes alaposan szemügyre venni, hogy az miként illeszkedik a civil közigazgatásba és milyen kapcsolatot ápol az igazságügyi igazgatással. A fenti szempontrendszer alapján felmerülhetnek a kutatóban bizonyos kérdések az elmúlt öt év rendészeti jogalkotásának természetét olvasgatva. Ilyen kérdés a belügyi centralizáció eredője, a központosítás további erősítésének háttere.

A belügyi kormányzat egyértelműen a centralizáció, a belügyminiszter irányítási jogkörének szélesítése mellett tette le a voksát. A szervezeti struktúra átalakítása szintén alátámasztja a fenti megfigyelést, ennek keretében a teljes rendvédelmi felépítmény – beleértve a titkosszolgálatok egy részét is – visszakerült a BM alá. Ugyanakkor itt egy nagyon komoly kihívás mutatkozik. Az elmúlt húsz évben politikusok és rendőri vezetők képtelenek voltak megtalálni a szükséges és egészséges egyensúlyt a politikai támogatást és politikai befolyást tekintve. A rendőri tevékenység természetesen politikamentes kell, hogy legyen, azonban számos vonatkozásban a rendészet nem lehet sikeres a politika támogatása nélkül.¹⁷ A kényes kérdés azonban a jövőben is az egyensúly lesz.

A rendőrség szervezetét érintően új struktúra született, ez volt az 1994 óta hatályos Rtv. legátfogóbb módosítása, amely révén mélyreható – de nem meglepő – szervezeti változások történtek. Az Rtv. azonban bizonyos értelemben talán az 1990 előtti állapotot konzerválja. A liberális felfogás szerint a rendőrségi törvények küldetése korlátok felállítása. A másik, konzervatív nézet pedig abban segít, hogy a kormányzat könnyebben meg tudja valósítani az elképzeléseit. Az Rtv. inkább az utóbbit tette magáévá, hiszen máig erősen kitűnik a centralizáció, hierarchia, a militáns jelleg és az állami irányítás dominanciája. Ezt utóbbi erősödött a TEK és az NVSZ további jogköreivel és a nemzetbiztonsági szolgálatok különállásának megszüntetésével. A szolgálatok számának csökkentése, az Alkotmányvédelmi Hivatal és az Nemzetbiztonsági Szolgálat BM alá rendelése azt gondolom, hogy szakmai alapon is indokolható, külföldön is alkalmazott megoldás, azonban nagyon fontos lenne a rendészet és a nemzetbiztonság világos elkülönítése. A nemzetbiztonság küldetése a szuverenitás és az alkotmányos rend védelme, és soha nem szabad szem elől téveszteni, hogy a nemzetbiztonság nem végezhet bűnüldözési tevékenységet. A hatályos nemzetbiztonsági törvény azonban kissé talán meglepő módon törvényes rend feletti őrködést határoz meg. A törvényes rendbe ugyanis extrém értelmezés esetén akár beletartozik a szabálysér-

¹⁷ LEYRER Richárd: „Finding the Right Path of Policing in Hungary” in Gorazd MEŠKO [et. al.] (szerk.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe* (New York: Springer 2013). 115-128.

tés is. Itt azt gondolom, hogy jogalkotói pontatlanságról, helytelen megfogalmazásról lehet szó, amit fontos lenne mielőbb helyre tenni.

A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.¹⁸ A rendvédelemben mások mellett átszervezték a nemzetbiztonsági szervezetrendszer, egy új terrorizmust elhárító szerv jött létre (TEK), újradefiniálták a Nemzeti Védelmi Szolgálatot és annak tevékenységét, a katasztrófavédelem teljes átalakításának lehettünk szemtanúi és teljesen új szemléletű büntetés-végrehajtási törvény született. Ezen túlmenően megszületett a rendészeten érintett szervek, személyek katalógusa, *az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. tv.* révén. Ez a jogszabály, illetve az új önkormányzati törvény (*Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*) megnyitotta a lehetőségét az önkormányzati rendészeti szerv létesítésének, azaz újra megnyílt az önkormányzati rendészet örökzöld kérdésköre.¹⁹ Az önkormányzati rendészet kérdéseivel még foglalkozunk az írásban.

A büntetés-végrehajtás belügyminisztérium alá rendelésével, egy régi hagyomány szakadt meg. A szakirodalom szerint ugyanis a büntetés-végrehajtás az igazságszolgáltatás negyedik szakaszának a letéteményese. Ez indokolta, hogy majd másfél évszázadon keresztül az igazságügyi tárca alá tartozott (kivéve két rövidebb időszakot: 1949–1953 között az ÁVO, míg 1953–1964 között a BM alá tartozott). Ugyanakkor a belügyi kormányzat koncepcionális kérdésként kezelte a hazai büntetés-végrehajtás reformját, amely merőben új irányt szabott a területnek. A helyzet nemcsak az áldatlan állapotok rendezése miatt volt elodázhatatlan, hanem az ingyenes szolgáltató elven működő rendszer hatalmas teher volt a központi költségvetés számára, valamint komoly társadalmi feszültséget is eredményezett. Az önfenntartó büntetés-végrehajtás társadalmi támogatottsága megkérdőjelezhetetlen.

Számos támadás érte a kormányzatot a TEK, mint különös hatáskörű rendőrség (speciális jogállással) miatt. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy bizonyos elemeket az Rtv. szabályoz, míg máshol *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv.-re* (Nbtv.) utal. Különösen vitatott jogalkotói tett volt, hogy az Rtv. 7/E § (3) bekezdésben foglaltak alapján bizonyos esetekben feladata ellátása érdekében titkos információgyűjtéssel élhet, amelyet egyes esetekben – Nbtv. 56. § a)–e) pont – az igazságügyért felelős miniszter engedélyez, és nem érvényesül az Nbtv.-ben megszokott bírósági engedélyezési protokoll. Egy 2013-as alkotmányjogi panasz éppen ezt az egyedi felhatalmazást, annak garanciarendszerét feszegeti. Az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI. 22.) AB határozatából kiderül, hogy a taláros testület megítélése szerint nem ellentétes az *Alaptörvénnyel* az előbbi felhatalmazás. Azonban több alkotmánybíró különvéleményében fejtette ki ellentétes álláspontját. Kiemelendőnek tartom Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleményét, aki egyéb érvei mellett megállapítja, hogy a felhatalmazás a magánélet tisztelésben tartásához való jog alaptörvény-el-

¹⁸ *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. (Rtv.) 4. § (2).*

¹⁹ CHRISTIÁN (14. lj.).

lenes korlátozását jelenti, illetve szóba hozza a szükségesség, arányosság követelményének alkalmazását az adott hatáskör kapcsán.

A fenti felhatalmazást vitatva, a „TEK túlhatalma” miatt egyébként két magyar magánszemély 2014-ben eljárást is kezdeményezett a magyar állammal szemben, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.

A rendőri tevékenység civil kontrolljára hivatott Független Rendészeti Panasztestület meglátásom szerint nem tudja betölteni maradéktalanul a küldetését. A szakma többet várt ettől a jogintézménytől. Hasznos lenne a 2008 óta működő Testület jogi szabályozását, felhatalmazását és eljárásrendjét a hatékonyabb állampolgári joggyakorlás érdekében az elmúlt hat év tapasztalatainak megfelelően felülvizsgálni, a jogintézmény kereteit bővíteni. Az állampolgár joggal várja el azt, hogy bárki is álljon vele szemben, legyen az személy és vagyonőr, rendőr, közterület-felügyelő vagy polgárőr, jogszerű, szakszerű és arányos intézkedést alkalmazzon, amellyel szemben jól működő panaszmechanizmus áll a rendelkezésére. A magánbiztonság körébe kiszervezett tevékenységek ellátása körében ugyanolyan elemi feltétel a garancia-rendszer és panaszmechanizmus kiépítése és működtetése, mint az állami rendszet körében. Nem véletlenül fordít(ott) kiemelt figyelmet az alapvető jogok biztosa (korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa) a magánbiztonsági cégek munkatársai által végzett ruházat, csomag átvizsgálásának gyakorlatára (például 349/2010, 7427/2010). A több száz panaszos beadványa nyomán vizsgált, repülőtéri biztonsági átvizsgálási gyakorlattal foglalkozó AJB-6754/2010 számú jelentése²⁰ egyenesen felszólítja a Budapest Airport Zrt. Igazgatóságának elnökét, hogy fordítson megkülönböztetett figyelmet a biztonsági ellenőrzések során az alapvető jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog, valamint a megalázó bánásmód tilalmának biztosítására; valamint intézkedjen az ellenőrzésekkel kapcsolatos panaszok kezelése mechanizmusának kidolgozása érdekében. Világos következtetést lehet tehát levonni az előbbiekből, mi szerint a nem állami rendészeti szereplő által végzett rendészeti jellegű tevékenységek, intézkedések esetében is érvényesülnie kell a rendszettel szemben támasztott szigorú követelményeknek és garanciáknak.

4. A RENDÉSZET MŰKÖDÉSE, HATÉKONYSÁGA, TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

„Miként érheti el a rendőrség a szakmai teljesítmény csúcsait?” – teszi fel a kérdést Finszter Géza. Ehhez korszerű szervezetre és korszerű tudásra van szükség. A külföldi, elsősorban angolszász minták alapján három fontos jellemző eredményezheti a korszerűséget: a professzionalizmus, a társadalmi beágyazottság, valamint a megújulási készség. Szerinte azonban elmaradt például a vállalkozásszervezés módszerei kellő körültekintéssel történő adaptációjának megfontolása az alábbi elvek mentén: a) ügyfélközpontú munkavégzés; b) vállalkozói erényeket mutató gondolkodás és cselekvés; c) a kollektív tudás és az alkotó közösség kiaknázása; d) az eredmények világos

²⁰ Lásd www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok.

és objektív mérése; e) sokoldalú együttműködés, gazdag partneri kapcsolatok; f) megújulni kész, tanuló szervezet.²¹

Van egy kaloda, amelyből a rendészet nem képes kilábalni évtizedek óta, ez pedig a rendőri munkát alapjában átszövő statisztikai szemlélet. Holott a regisztrált jogsértéseket tartalmazó hivatalos bűnügyi statisztika csak az érem egyik oldala kellene, hogy legyen, mégis kizárólagos fokmérőnek használják. A másik oldal az emberek szubjektív biztonságérzete, a bizalom a rendőrség iránt, azaz a társadalmi értékelés teljesen háttérbe szorul. A statisztika alapján azonban számos fenntartás, kétely és probléma fogalmazható meg. Először is nem fejezi ki az emberek valós véleményét, sőt gyakran komoly eltérések mutatkoznak a hivatalos bűnügyi statisztika és az állampolgárok biztonságérzete között. Másrészt jelentősen torzít, hiszen tudományos kutatások rávilágítottak, hogy számottevő, 60–70% a bűncselekmények látenciája (lásd OKRI *Áldozatok és vélemények* című kutatás, 2003), de egyes kriminológusok ennél magasabb számokról is beszélnek. A bűnügyi statisztika tehát bizonyosan messze nem tükrözi a teljes, valós képet. A harmadik dolog, ami felmerülhet bennünk ezzel kapcsolatban, a statisztika „hajlékonysága, rugalmassága”. Egy amerikai rendőri vezető mondta: „Én még nem láttam olyan rendőrséget, amely ne tudott volna kiváló munkát igazoló statisztikát készíteni.” Szóval a bűnügyi adatokból ugyan le lehet vonni bizonyos következtetéseket, azonban ez kevés ahhoz, hogy az összképről beszélhessünk. A társadalmi visszacsatolás és annak érdemi figyelembevétele égetően hiányzik a rendészeti közpolitika terén.

Nézzünk néhány releváns kutatást a témánkhoz kapcsolódóan. Az Országos Kriminológiai Intézet 2003-ban lefolytatott, *Áldozatok és vélemények* című kutatásában rávilágított, hogy az elkövetett bűncselekmények jelentős része látenciában marad. Tízezer megkérdezettből 2 276 személy válaszolta azt, hogy az előző évben áldozat volt, ebből azonban csak 739 tett feljelentést a rendőrségen (32%). Hogy miért? A leggyakoribb válasz: bizalmatlanság és elégedetlenség a rendőrséggel (43%).²² Én magam is elvégeztem egy szerény online „házi kutatást” *International Survey on Crime and Justice for University Students* címmel, 2013 őszén egyetemi hallgatók körében, 121 hallgató töltötte ki az online kérdőívet. A tíz évvel korábbi OKRI-kutatás eredményei köszöntek vissza, 26%-os áldozattá válási mutató, a hallgatók alig több mint fele mondta azt, hogy bízik a rendőrségben. Az egyetemisták 72%-a szerint a rendőrség nem fordít elég időt arra, hogy meghallgassa az állampolgárokat. Ez akár értékelhető a statisztikai szemlélet mellékhatásaként is.

A TÁRKI 2009 és 2013. évi *Értékek 2013* című bizalomkutatásából²³ az derült ki, hogy Magyarországra alapvetően a bizalmatlanság jellemző: nem bízunk sem az emberekben, sem az intézményekben és alapvetően magas fokú korrupciót észle-

²¹ FINSZTER Géza: *A Rendészet elmélete és rendészeti eszközrendszer* (Budapest: NKE 2013) 123–127.

²² DUNAVÖLGYI Szilveszter: „Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről” in IRK Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* (Budapest: OKRI 2004) 85–120.

²³ TÁRKI: *Értékek 2013. Bizalom, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon* [A jelentés „A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei” című kutatás adatainak elemzését foglalja össze.], tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanulmany_gazd_kultura.pdf.

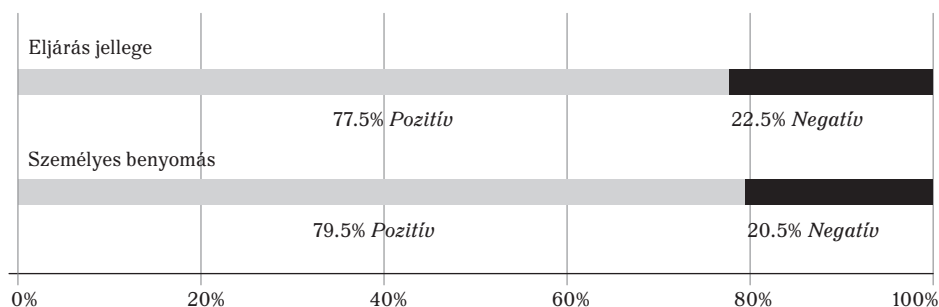
lünk. Szerencsére vannak pozitív fejlemények, mert például a rendőrség iránti intézményi bizalom tíz fokozatú skálán 2009-ben 4,5 volt, míg 2013-ban 5,5. Ez pedig az MTA után a második legmagasabb érték. Az ötfokozatú skálán mért elégedettség a rendőrség munkájával: 2009: 2,9 (58%), míg 2013: 3,3 (66%).

Egy másik, még aktuálisabb, 2014. évi bizalomkutatásból tudjuk, hogy a rendőrség iránti bizalmi index 59, amely eredmény a huszonöt vizsgált intézmény közül a középmezőnyhöz volt elegendő. Az élen a katasztrófavédelem (76), a posta és az iskolák (66), míg a sor végén a parlament (45) és a bankok (42) végeztek.²⁴

A NKE RTK Rendészeti Kutatóműhelyében, a rendőrség és a magánbiztonsági szolgáltatók társadalmi megítélését vizsgáló, most záruló kutatásból az derül ki, hogy a rendőrség megítélése fokozatosan javul.²⁵ A 2006-os őszi események óta, amelyek jelentősen rontottak a rendőrség megítélésén, most először érzékelhető jelentős érdemi pozitív elmozdulás a rendőrség megítélését tekintve. Nézzünk néhány releváns eredményt.

1. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

AMENNYIBEN ÖN KAPCSOLATBA KERÜLT RENDŐRREL, HOGYAN ÉRTÉKELTE EZT?



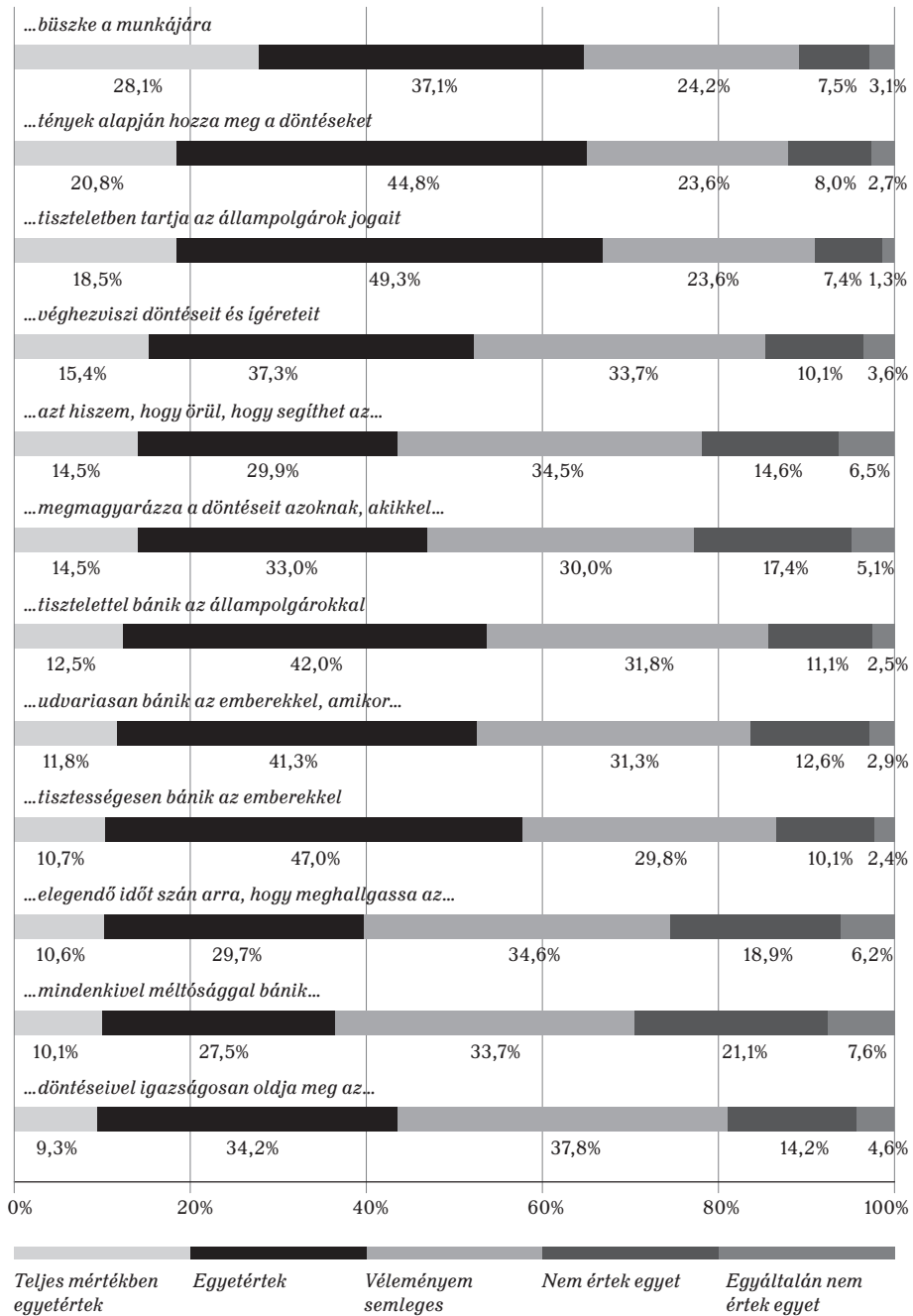
A válaszadók megközelítően 80%-a pozitívan értékelte az eljárást, amikor kapcsolatba került rendőrrel. Ez nagyon jó eredménynek számít, különösen, ha a korábbi hasonló kérdésre adott felemás válaszokat vesszük alapul.

²⁴ Szabó I. László: „Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején” *Nemzet és Biztonság* 2014/3. 119–142.

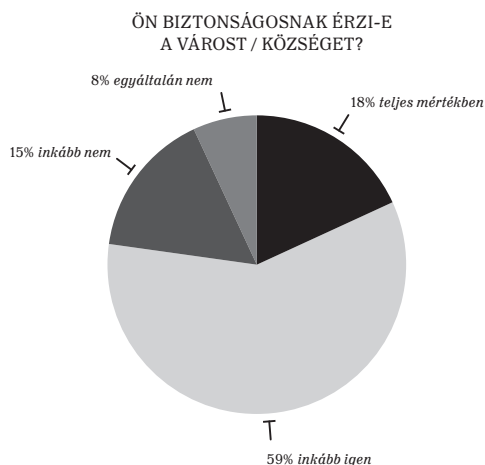
²⁵ Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészeti Kutatóműhely aktuális kutatása: *Az állampolgárok bizalma a rendőrség és a magánbiztonsági szolgáltatók iránt Magyarországon*. Kutatásvezetők: Prof. Dr. Mehesh Nalla (Michigan State University), Dr. Christján László (NKE RTK).

2. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

A RENDŐRSÉG...

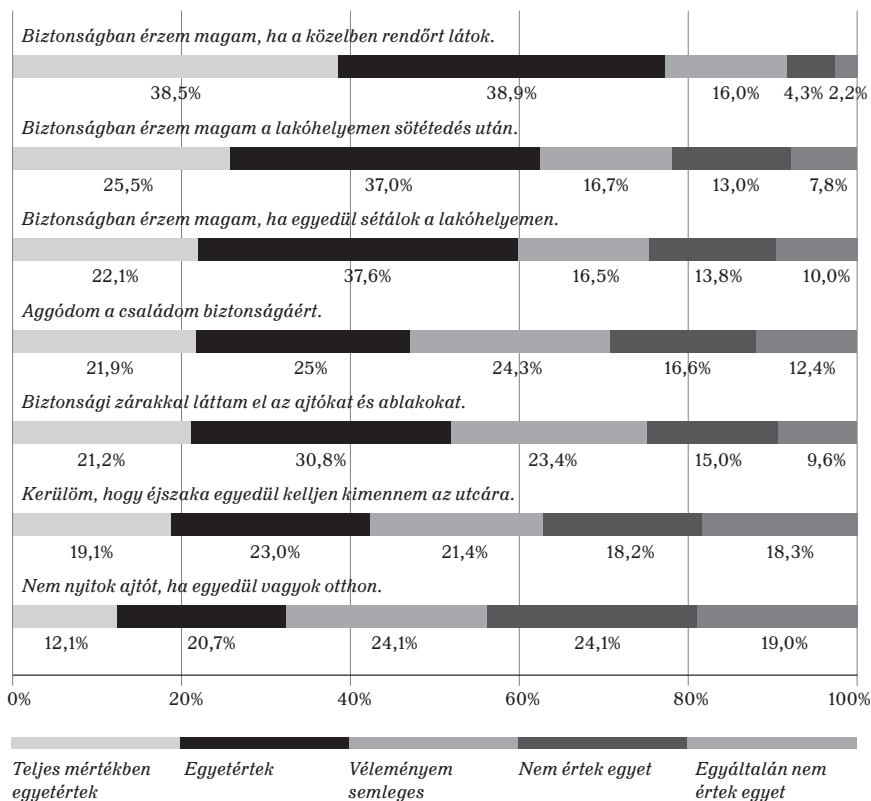


3. ábra. Válaszok százalékos megoszlása



4. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

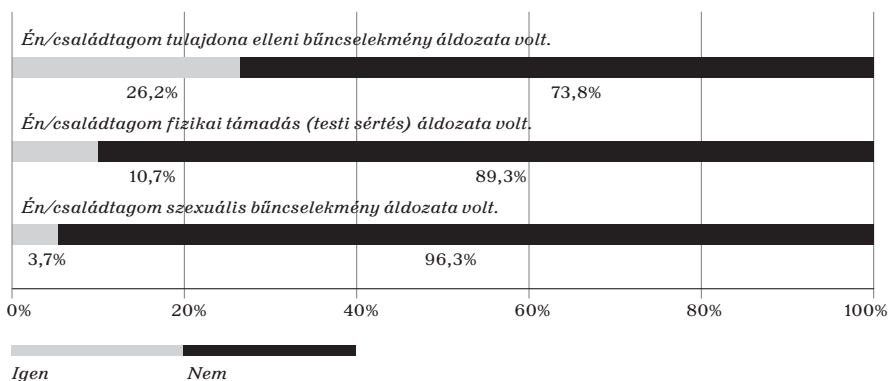
A LAKÓKÖRNYEZET BIZTONSÁGA



A kutatás egyik meghatározó jelentőségű kérdése volt, hogy az emberek mennyire érzik magukat biztonságban a településükön. Komoly elismerés a közrendért, közbiztonságért dolgozó szervezeteknek, hogy a válaszadók többsége pozitívan vélekedett a kérdésről, de vannak elgondolkodtató eredmények is, amelyek további komoly munkára sarkallhatnak. A részletes adatok elemzésére nincs lehetőség, de az alapvetően pozitív értékelés mellett kiemelés érdemel, hogy az emberek 47%-a – majdnem minden második ember – nyilatkozott úgy, hogy aggódik a családja biztonságáért. Talán ezzel összefüggő adat, hogy a megkérdezettek 52%-a biztonsági zárakkal látta el a lakása, háza ajtóit, ablakait.

5. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

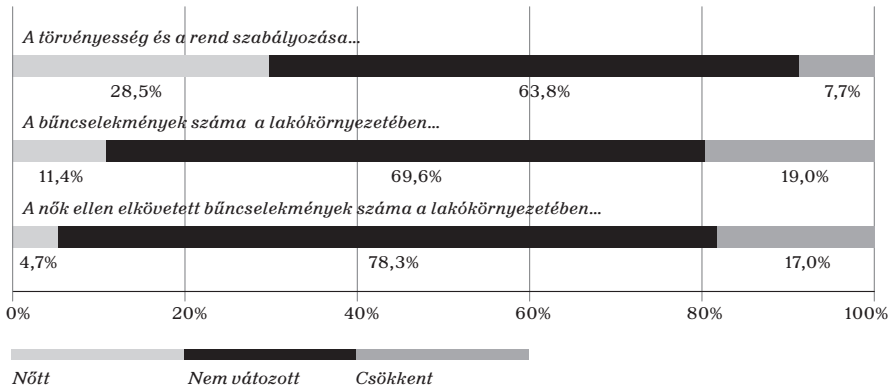
ŐN VAGY CSALÁDTAGJA VOLT-E ÁLDOZAT AZ ELMÚLT EGY ÉVBEN?



A fent említett áldozatkutatás százalékra pontosan ugyanezt az eredményt hozta, történetesen minden negyedik ember vált áldozattá az elmúlt egy évben. Ez figyelemre méltó egybecsengés. A kérdés csak az, hogy a korábbiakban feszegetett látencia változott-e az utóbbi időben? Tartok tőle, hogy érdemi pozitív elmozdulás nincs az ismertté váló bűncselekmények arányában az elkövetett összes bűncselekmény között.

6. ábra. Válaszok százalékos megoszlása

BŰNCSELEKMÉNYEK A LAKÓHELYÉN AZ ELMÚLT EGY ÉVBEN



Az előbbi táblázatból az derül ki, hogy az emberek egyharmada szerint javult a helyi biztonság és törvényesség szabályozása az elmúlt egy évben és majd 20%, azaz minden ötödik ember érzékelte úgy, hogy csökkent az elkövetett bűncselekmények száma.

A rendészet társadalmasításához persze az állampolgároknak bepillantást kell engedni a rendészet működésébe, mi több, be kell engedni őket bizonyos döntéshozatali folyamatokba is. Az persze magától értetődik, hogy a szűkebb értelemben vett szakmai döntések, módszertanok, mint például tömegosztatás megtervezése, kizárólag a szakmára tartozik. Azonban számos területen égető szükség lenne a bizalomépítésen alapuló állampolgári közreműködésre. Rá kellene döbbedni, hogy a társadalom felé történő nyitásból a rendészeti közpolitikának komoly előnye származna. Megjegyzem, hogy az utcán szolgálatot teljesítő rendőr vagy éppen egy rendőri vezető, egy parancsnok is igényli, igényelné ezt a fajta kapcsolatot az állampolgárral, egyfajta visszacsatolást a munkájáról. Örvedetes, hogy manapság egyre gyakrabban hangzik el rendőri vezetők szájából az állampolgári szubjektív biztonságérzet jelentősége. Remélhetőleg ez nem pusztán hangzatos szólam és nem merül ki látszatintézkedésekben, hanem kiemelt prioritás és az egyik legfontosabb kulcsszó lesz a jövő rendészetében. Bizonyos területeken be kell vonni olyan érintett aktorokat, akiknek a véleményét a közpolitika alkotói figyelembe veszik. A rendészetben ez kevésbé jellemző, a rendszerből hiányzik a bizalom a külső szereplők felé, a civil kontroll intézményesülése. Azt látjuk, hogy civil kezdeményezések vannak, de az első lépést az államnak kell megtennie.²⁶

A nyugat-európai szervezéstudományi alapelveket elfogadó rendőri modernizációs törekvések egyik alaptétele az volt, hogy a rendészeti stratégia központi célja a közbiztonság megteremtése, amelynek első számú értékelője maga a civil lakosság.²⁷

Nem megkerülhető a rendészet működése kapcsán a szakma elismertségéről váltani néhány szót. A rendőri életpályamodell bevezetésével itt elsősorban már nem a sokrétű és felelősségteljes rendőri munka anyagi és erkölcsi ellentételezésére gondolok. Sokkal inkább arra, hogy a személyiség, a tehetség kiteljesedése ütközhet akadályokba az erősen centralizált, militáns rendszerben. A szaktudás elismerése nagyon fontos prioritás kellene, hogy legyen, sokkal fontosabb, mint a hierarchiában elfoglalt pozíció. A statisztikai szemlélet miatt a rendőr nem elsősorban a közvetlen vezetőjétől függ, hanem a hierarchiában két vagy három szinttel feljebb lévő vezetőtől, aki néhány számadatból próbálja meg minősíteni az alá tartozó állomány munkáját. Az életpályamodell finomításai kapcsán fontos lenne foglalkozni ezekkel a kérdésekkel.

5. ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET

Napjaink kockázati társadalmában az állami rendészet erre felhatalmazott szervei, elsősorban a rendőrség nem tud teljes biztonságot garantálni, nem is lenne reális ilyen elvárást támasztani. Éppen ezért nem halogatható tovább megválaszolni a kényes kérdést, hogy kiket vonunk be érdemben ebbe a rendkívül felelősségteljes küldetés-

²⁶ CHRISTIÁN László: „Rendészeti közpolitika” *MTA Law Working Papers* 2015/14.

²⁷ FINSZTER Géza (10. l.).

be. Ezt támasztják alá a legújabb tudományos eredmények, amelyek arra mutatnak, hogy a köz biztonsága nem lehet egyetlen erre rendelt szervezet kizárólagos produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a közbiztonság kooperációs termék.²⁸ Ebben az együttműködésben a helyi közösségeket megtestesítő önkormányzatoknak kiemelt szerepe és küldetése van, hasonlóan az országos hálózattal és komoly létszámmal (52 000 fő) rendelkező polgárőrségnek. A félreértések elkerülése céljából fontos kiemelni, hogy a polgárőrség és az önkormányzati rendészet nem riválisai egymásnak, hanem kiválóan hozzá tudnak járulni a rendőrség munkájának hatékonyabbá tételéhez.

Elsőként határoljuk el egymástól az önkormányzati rendészet, önkormányzati rendőrség, gyakran összetévesztett fogalmait. Az önkormányzati rendészet az önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet, korlátozott felhatalmazással kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jóval szűkebb jogosítványokkal, főbb feladatai: a helyi közrend, közbiztonság fenntartásában a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés a helyi közösségek igényeinek figyelembevételével, az önkormányzati vagyon megóvása, illetve a településen élők szubjektív biztonságérzetének javítása. (Azonban közel sem mindegy, hogy közterület-felügyeletről beszélünk, amit az önkormányzati rendészet bázisszervezeteként, alaptípusaként tartunk számon vagy egy adott település önkormányzati rendészeti szervéről.

Egy önkormányzati rendészetben dolgozó szakember találó megfogalmazása szerint az önkormányzati rendészet a helyi önkormányzatoknak, a közbiztonság települési sajátosságaira adott direkt cselekvéseinek összessége (Hermann Gábor).

Az önkormányzati rendőrség pedig azt jelenti, hogy az állami rendőrség szervezeten belül hoznak létre decentralizált rendőri egységeket, amely a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába. A rendszerváltás pillanatában úgy tűnt, hogy a decentralizáció a rendőrséget is eléri, és polgárbarát, professzionális, ugyanakkor a helyi közösségek és az állampolgárok igényeire nyitott rendőrség születhet, háttérbe szorítva a centralizáció, hierarchia, militáns jelleget a szervezetben. A dolgok más irányt vettek, sok minden megmaradt a régi rendben. (Például Szamel Lajos *a Budapest Fővárosi Rendőrséget szabályozó 1881. évi XXI. tv. szabályaiból* levezethető vegyes típusú, részben katonai, részben civil szervezeti modellben képzelte el a rendőrséget.)

A mai rendőrségünk működésének két fontos jellemzője, hogy azt teljes mértékben áthatja a központi akarat maradéktalan végrehajtásának kényszere, másrészt a működéstől idegen a decentralizáció, mint szervezőelv. Jogos kritikai élel állapítja meg Finszter Géza:

A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kény-

²⁸ FINSZTER Géza: A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai. 2. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához [kézirat] (Budapest 2008) 24-25.

szer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkciót kellene teljesíteni.²⁹

A szervezet fenti működési elvéből következően, távol a központtól, egy kis településen szolgáló rendőrré is jól illik a mondás, hogy aki folyamatosan csak fölele néz, az nem látja, hogy mi történik körülötte. Úgy látom, hogy ez a két fontos jellemző – decentralizáció, helyi közösségek szolgálata – nagyon hiányzik a rendőrség működéséből. Manapság egyre világosabbá válik, hogy a megelőző szemléletet kellene erősíteni a rendőri tevékenységet illetően, ugyanis a reagáló rendészet teljesítőképességének határára érkezett. A megelőzés pedig szükségszerűen társadalmisításra szorul, ebben főszerepet kell szánni az önkormányzati rendészeteknek. Települési szinten, tehát legalul kellene mielőbb hozzálátni a bizalomépítés rendkívül hosszadalmas, kényes és sérülékeny folyamatához. Egyre gyakrabban elhangzó felvetés, hogy bármit tehet a rendőrség, akkor sem lesz sikeres, ha nem élvezzi a lakosság bizalmát és támogatását. Vissza kell térni a társadalomba, ki kell szállni a légkondicionált rendőrautóból és meg kell értetni az emberekkel, hogy a rendőr valóban a közösséget, az állampolgárt szolgálja. Nyitottnak kell mutatkozni a lakosság problémáinak felismerésére és azok megoldásában való közreműködésre.

Az önkormányzatok számára az Möt. (*Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.*) kötelező feladatként írja elő a közreműködést a település közbiztonságának biztosításában (13. § (1) 17. pont). Az előbbi kötelező feladat teljesítése némileg paradox módon, önkéntes alapon valósulhat meg, az Möt. 17. § (1) által felkínált szervezetalakítással: „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyónának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.” Ezeket a szervezeteket nevezzük gyűjtő néven önkormányzati rendészeteknek. Az elmúlt években megalakult önkormányzati rendészetek többsége a közterület-felügyelet bázisán jött létre. Az önkormányzati rendészetek az Möt. mellett a már említett rendészeti törvényből (2012. CXX. tv.), illetve a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. tv.-ből meríti a működéséhez szükséges részletszabályokat. Az önkormányzati rendészet szervezetében tevékenykedhetnek az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek is, úgy, mint az önkormányzati természetvédelmi őr, hegyőr, erdészeti szakszemélyzet, halőr, közterület-felügyelő, mezőőr. Az ezzel kapcsolatos részletszabályokat az ún. rendészeti törvény tartalmazza.³⁰

Az Möt. és a rendészeti törvény alapján az önkormányzati rendészetek, valamint a Kfttv. alapján a közterület-felügyelet keveredése sajátos egyveleget eredményez, ahol gyakran merülhet fel problémaként, hogy egy-egy eljárási jogosítvány, felhatalmazás melyik jogszabályból eredeztethető. Ez eredményezhet gyakorlati problémákat a működés során.

Az önkormányzati rendőrséget nem szabad összekeverni az önkormányzati rendészettel. Előbbi megoldásnál a rendőrség szervezetén belül kerülnének létrehozásra

²⁹ FINSZTER Géza: „Az önkormányzati rendészet lehetőségei” *Fundamentum* 2012/2. 46.

³⁰ 2012. évi CXX. tv. az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.

decentralizált települési szervezeti egységek, amelyek a rendőrség mellett az önkormányzathoz is szorosan kapcsolódnak. Egy szűkebb felhatalmazású, helyi professzionális rendőrhatalósággént képzelhetjük el. Ennek a rendszernek a jelentős előnye az lehetne, hogy a szakmai elvárások, kiképzés azonos lenne a rendőrség egészével, így a jogosítványok is jobban érvényesíthetőek lennének. Önkormányzati rendőrség Magyarországon eddig soha nem volt és a jelenlegi szabályozásból, valamint a rendszer terén tapasztalható tendenciákból arra következtethetünk, hogy a közeljövőben nem is lesz. Egy dolog azonban biztosan állítható, hogy a helyi biztonság egyre speciálisabb megközelítést igényel, amely csak rendőrségi kapacitások növelésével kevésbé elképzelhető. Az sem elhanyagolható a témánk szempontjából, hogy az önkormányzati rendészet és a ma működő rendőrségünk feladatai jelentősen eltérnek, bár vannak közös pontok. Az egyik nem lehet alternatívája a másiknak. A rendőrség elsősorban a kriminális jellegű jogsértések esetén intézkedik (ez akkor is így lenne, ha önkormányzati rendőrség lenne), ezzel szemben az önkormányzati rendészet inkább az önkormányzati feladatellátást akadályozó, zavaró jogsértések megelőzésére és felszámolására irányul, mint például a közterület jogszerű használata, a zöld területek védelme, hulladék lerakás stb.

Az önkormányzati rendészet Achilles-pontjai a teljesség messzemenő igénye nélkül az alábbiak. A kényszerítő eszközök alkalmazásának problémái; az állomány felkészítése, képzési, továbbképzési és kiválasztási rendszere; finanszírozás (kis önkormányzatok kiszolgáltatottsága); a közterületi kamerázás egyes kérdései és az adatvédelem összefüggései; az együttműködés rendszere a rendőrséggel, a polgárőrséggel és az önkormányzati rendészet szereplői között; valamint az eltérő megjelenés, az eltérő joggyakorlat, eltérő módszerek alkalmazása miatt jogbizonytalanság merül fel és nincs meg a kellő társadalmi ismertség és támogatás.

2013-ban tizenháromezer fő volt érintett a kötelező rendészeti szakvizsga teljesítésében, ők valamennyien az önkormányzati rendészet potenciális állományába tartoznak. Éppen ezért az előbbi problémák terén, különösen a képzésben nagyon sürgősen tenni kellene valamit, mert ezeken a területeken van a legnagyobb adóssága az önkormányzati rendészetnek.

6. KÖZÖSSÉGI RENDÉSZET ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN

6.1. A FINN RENDÉSZETI CSODA³¹

Nemzetközi összehasonlításban Finnországban az egyik legmagasabb a társadalom bizalmi indexe a rendőrség iránt. Ez a teljesítmény különösen annak fényében kiemelkedő, hogy a tanulmány felmérésében vizsgált európai országok közül messze Finnországban a legalacsonyabb az egy főre jutó rendőrök és magánbiztonsági szektorban dolgozó szakemberek száma³² (Magyarországhoz viszonyítva Finnországban

³¹ Jelen alfejezet az alábbi saját tanulmányon alapul CHRISTIÁN László: „Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból” *Belügyi Szemle* 2013/7-8. 130–142.

³² Juha KÄÄRIÄINEN: „Why Do the Finns Trust the Police?” *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2008/2. 155.

ez a szám kevesebb mint a negyede). Finnországban az egy rendőrtisztre jutó lakosok száma (5,3 millió fővel számolva) 681, ami 2013-ban az egyik legmagasabb érték volt az uniós tagállamok között.³³ A finn rendőrség azonban nemcsak összlétszámát, de az egy rendőrré jutó lakosok számát tekintve is a legutolsó helyen áll a tagállamok sorában. Kiemelendő érdekesség a finn belügyminisztérium speciális tanácsadó testülete, az *Advisory Board*, tagjait a kormány nevezi ki négy évre, közöttük helyet kapnak a rendőrség tevékenységével foglalkozó civil szervezetek is. Ez a szakértői testület végzi a hatékonysági és gazdaságossági szempontú ellenőrzéseket. Hatáskörében javaslatokat fogalmazhat meg a rendőrség tevékenységének fejlesztése érdekében. A finn rendészeti kontroll további sajátossága, hogy a települési rendőrségek ellenőrzésére az önkormányzatoknak önálló bizottságaik vannak.³⁴

A finn állampolgárok sokkal nagyobb mértékben bíznak rendőrségükben, mint a többi európai ország polgárai, derül ki egy átfogó felmérésből.³⁵ A finn rendőrség népszerűségének alapja, hogy az 1960-as évek óta alkalmaznak olyan módszereket, amelyek a rendőrség és a helyi közösségek közötti közvetlen kapcsolatra építenek. 1891-ben rendeleti szinten szabályozták a városi rendőrségtől elkülönülten működő vidéki rendőrhivatalok tevékenységét és azok illetékességi területét. A jelentős földrajzi területek hatékony ellenőrzése érdekében alakították ki az ún. *village police* rendszert. Ennek mintájául az Egyesült Államokban működő sheriff-rendszer szolgált.³⁶

Az 1990-es években kialakított közösségi rendőrségi modell (*Community Policing*) alapjait a rendőrség „láthatóságára” (*visibility*) építették. A rendőri munka láthatósága, valamint a bűnözéstől való félelem szorosan összefügg, állapította meg egy finn tanulmány.³⁷ A tanulmány szerzői szerint azonban közel sem mindegy, hogy ez a láthatóság konkrétan mit jelent: a rendőrautóban ülő, intézkedő, vagy éppen az állampolgárral társalgó, segítőkész rendőrt. Elsődleges célként fogalmazódott meg a lakosság szubjektív biztonságérzetének erősítése és a közvetlen kapcsolatfelvételt elősegítő működési módszerek kialakítása. A 2000-ben és 2005-ben végzett országos szintű felmérések megerősítették a finn rendőrségnek azt a teóriáját, miszerint a lakosság körében a rendőrség utcai jelenlétének hatására jelentősen csökkenthető a bűncselekményektől való félelem. A rendőrség által folytatott médiakampányok nyomán az állampolgárok tisztában vannak a rendészeti szervek működésének eredményeivel, és érzékelik a rendőri munka proaktív jellegét. A felmérésből arra következtethetünk, hogy a lakosság a közbiztonsági helyzetet elsődlegesen módszertani és nem dologi tényezők alapján ítéli meg. Kifejezetten szembeötlő ez a differencia Finnországban, ahol a nagy földrajzi távolságok miatt az állampolgárok számára garanciális értékű a rendőrség által nyújtott szolgáltatás jellegű hatáskörgyakorlás elérhetősége. A dologi

³³ Lásd www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/51AB1EDFFA353429C2256BB8003F8663?opendocument.

³⁴ Lásd www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/49C26C3F719654E3C225775800377223?opendocument.

³⁵ KÄÄRIÄINEN (32. l.) 141. o.

³⁶ Sirpa VIRTA: „Local Security Management: Policing Through Networks” *International Journal of Police Strategies and Management* 2002/1.192.

³⁷ Satu SALMI – Martti GRÖNROOS – Esko KESKINEN: „The Role of Police Visibility in Fear of Crime in Finland” *International Journal of Police Strategies and Management* 2004/4. 573–591.

eszközöket a szolgáltatás minőségét javító tényezőként tekintik, de a szubjektív preferencia-sorrendjükben ezek elé helyezik a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét.³⁸

A finn rendőrség társadalmi megítélése az ezredfordulón végzett felmérés szerint az Európai Unió tagállamai közül az első helyen áll. Finnországban a megkérdezettek 88%-a volt megelégedve a rendőrség napi munkavégzésével. Ugyanez az érték Dániában 87%, Norvégiában 81% volt. A skandináv országokban tehát általában hasonlóan jó a rendőrség társadalmi megítélése.³⁹ A lakosság bizalmát tovább erősítette, hogy Finnországban a rendőrség volt az első állami szerv, amelyik 1993-ban a szolgáltatások minőségének javítására irányuló programot (*Quality of Services program*) indított. Ennek keretében figyelembe vették a lakosság igényeit, és erősítették az utcai jelenlétét.⁴⁰ A szolgáltatások minőségének javítására irányuló program eredményeinek felhasználásával 1996 és 1998 között a finn rendőrség több projektet indított, ezek a közösségi rendőrségi modell bevezetését célozták. Ennek megvalósítása érdekében létrehoztak egy *multi-agency cooperation* jellegű rendszert, amely a rendőrségi munkában érintett közigazgatási hatóságokkal hivatott fenntartani az aktív együttműködést. Emellett fontos szerepet kaptak azok az intézkedések, amelyek a civil szervezetek és szakmai korporációk bevonását célozzák.⁴¹ Utóbbi törekvés nyomán a közösségi rendőrségi modell elemei közül a helyi szervezetekkel való együttműködés kapott egyre nagyobb hangsúlyt. 1999-ben került sor az első finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia elfogadására. Ez lehetővé tette a finn rendőrség számára, hogy az ún. helyi biztonsági tervek elkészítésében folyamatosan működjön együtt az illetékes önkormányzatokkal. 2001 szeptemberében kétszázhárom önkormányzatnak volt ilyen dokumentuma. A tervek lehetőséget biztosítanak a lokális problémák koncentrált kezelésére. Ennek érdekében bevonhatók a helyi gazdasági szereplők és oktatási intézmények is. A biztonsági tervekre vonatkozó szabályozási koncepció lehetővé tette a kisebb önkormányzatok számára közös mikroregionális programok kidolgozását.⁴² A közösségi rendőrségi modell módszereinek alkalmazása érdekében 1996-ban a finn rendőrség hivatalos kapcsolatfelvételt kezdeményezett az egyesült államokbeli San Diego-i rendőrséggel.⁴³

Az Európai Unió keretei között létrejövő egységes gazdasági térség új típusú bűncselekményeket hívott életre. A határon átnyúló bűnözés megerősödése és a szervezett bűnözés fejlődése olyan próbatételt jelentett a finn rendőrség tagjainak, amelyre a *community policing* elvei alapján felépülő módszerek nem adtak választ. A helyzet megoldása érdekében ki kellett dolgozni egy olyan rendőrségi stratégiát, amely új alapokra helyezi a közösségi rendőrségi modell alkalmazását.⁴⁴ A finn rendészeti szak-

³⁸ KÄÄRIÄINEN (32. lj.) 156.

³⁹ KÄÄRIÄINEN (32. lj.) 141.

⁴⁰ VIRTA (36. lj.) 192.

⁴¹ VIRTA (36. lj.) 193.

⁴² VIRTA (36. lj.) 195-196.

⁴³ VIRTA (36. lj.) 190.

⁴⁴ Sirpa VIRTA: „Community Policing Innovations in Finland. Case Helsinki Police Department” in Mahesh K. NALLA – Graeme R. NEWMAN (szerk.): *Community Policing in Indigenous Communities* (Boca Raton, FL: CRC Press – Taylor and Francis Group 2013) 3-4.

emberek az Egyesült Királyságban kidolgozott *intelligence-led policing* módszereit ötvözték a közösségi rendőrségi modell korábban alkalmazott elemeivel. A második finn nemzeti közösségi rendőrségi stratégia (*Second National Community Policing Strategy of Finland*) által megfogalmazott immanens követelmény, hogy a modern rendőrségnek egyidejűleg képesnek kell lennie választ adni a globális és a lokális próbatételekre.⁴⁵ A dokumentum kidolgozása érdekében 2006-ban a finn legfőbb rendőr-főkapitányság (*Supreme Police Command of Finland*) létrehozott egy önálló munkacsoportot.

A finn rendőrség működésének sajátos jellemzője, hogy a közösségi rendőrségi módszerek általános alkalmazását megelőzően pilotprojektek keretében vizsgálják azok lehetséges jövőbeni hatásait.

A finn kormány által 2004-ben elfogadott *Internal Security Program* alapján 2015-re a következő célkitűzésnek kell megvalósulnia:

Finnszágnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás garantálja, amely a preventív jellegű tevékenységre alapoz. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkozni kell az állampolgárok biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell megvalósítani.

Ennek érdekében egy pilotprogram indult az ún. *virtual community policing* modell elveinek széles körű alkalmazásával. A lakosság magas szintű tájékoztatása érdekében újságcikkekben, rádió- és televízió-műsorokban számoltak be a csoport munkájáról és céljairól. A szolgálatteljesítés rendjét a projekt kidolgozói úgy határozták meg, hogy a csoport tagjainak a szolgálati idő 60%-ában kell járőrözniük, és a lakossággal a lehető legtöbb alkalommal érintkezniük. A projekt célja, hogy a csoport tagjainak egy év alatt tizennégyezer személlyel kell közvetlen kapcsolatot létesíteniük. Ennek sajátos formáját jelentették a kerület oktatási intézményeiben tartott prevenciók célú előadások, amelyek keretében a csoport tagjai több mint háromezer diákkal és százötven tanárral létesítettek kontaktust. A team aktivitását jellemzi, hogy 2008 áprilisában huszonöt iskolában tartottak előadásokat. 2007-ben az Itäkeskus-projekt keretében állították fel az első *virtual community policing* csapatot. A csoport által folytatott közösségimédia-felületek használatára és az internetes kommunikáció más formáira alapozott működést *virtual community policing*nek nevezték el.

Az elmúlt években lezajlott elképesztő technikai fejlődés és az internethasználók számának robbanásszerű növekedése nyomán a finn rendőrség új kommunikációs csatornaként alkalmazza a közösségimédia-felületeket. A rendőrségnek saját profilja van a legfontosabb közösségi oldalakon (Facebook, IRC-Gallery, Twitter, MySpace). A szemléletváltás és a gyors alkalmazkodás oka, hogy a finn fiatalok (tizenhét év alattiak) 79%-a napi két-három órát használja az internetet. További cél volt, az ún. online proaktív készség kialakítása. Ennek keretében kísérletet tettek olyan kommunikációs csatornák kialakítására, amelyek lehetővé teszik az állampolgárok valós idejű tájé-

⁴⁵ VIRTA (13. lj) 29.

kozottatását. Ezeknek a hálózatoknak a fejlesztése révén lehetővé vált a lakosság és a rendőrség közötti folyamatos kétirányú kommunikáció. A projekt során a három tisztnaponta átlagosan nyolcvan Facebook-üzenetet kapott. Az IRC felületén a projekt befejezése után több mint tizenhatezer bejelentés érkezett. Ezek között jelentős számban voltak bűncselekményre vonatkozó bejelentések. Az internetes anonimitás lehetőségét kihasználva harminchat esetben tettek feljelentést szexuális bűncselekmény elkövetése miatt. A helsinki rendőrkapitányság népszerűségét jelzi, hogy Facebook-felületén több mint száznyolcvanezren jelölték meg ismerősként. A *virtual community policing team* tagjainak saját profiljuk és e-mail címük van. A közvetlen kapcsolattartás révén jelentős mértékben hozzájárultak a helsinki rendőrkapitányság pozitív társadalmi megítéléséhez. 2011-ben, az Itäkeskus-projekt után egy közvélemény-kutatásan a megkérdezettek 97%-a minősítette a *virtual community policing team* munkáját kiválónak. A kimagasló eredmények következtében a nemzeti rendőrségi tanács döntése alapján tizenhárom további fentiekhez hasonló speciális egység képzését kezdték meg 2011-ben.⁴⁶

A finn példa nem egyedi eset, számos nyugat-európai rendőrség alkalmazza tudatosan a közösségi média által kínált lehetőségeket a rendőri munkában, a bizalomépítésben, vagy éppen a tömegrendezvények kezelésében. Ebben a skandináv országok mellett az angol rendőrségek járnak az élen.⁴⁷

6.2. EGY FOLYAMATBAN LÉVŐ HAZAI KÖZÖSSÉGI RENDÉSZETI PILOT⁴⁸

A svájci alapból finanszírozott hazai „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” elnevezésű pilotprojekt megalkotásának közvetlen előzménye annak a felismerése, hogy az eseménykövető tevékenységet végző ún. reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. A tényleges közbiztonsági helyzet és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete a korábbi évtizedekben alkalmazott módszerekkel nem javítható. Ennek oka, hogy az állomány létszáma és a bűnüldözésre fordított erőforrások tovább nem növelhetők. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irányként mutatkozott az Egyesült Államok és több nyugat-európai állam rendőri szervei által már az 1980-as évek óta alkalmazott *community policing* modell (közösségi rendőrségi modell). Az új irányzat legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását. Ennek keretében a rendőrség az elkövetők személyének felderítése mellett hangsúlyt fektet a bűnözővé válás okainak feltá-

⁴⁶ VIRTÁ (13. lj.) 127-128.

⁴⁷ Lásd sites.cardiff.ac.uk/dcssp/2015/11/Managing-Threats-Project-Report.pdf.

⁴⁸ CHRISTIÁN László: „Finn és magyar rendészeti modellkísérletek” című tanulmány alapján készült in GERENCSE Balázs (szerk.): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében* (Budapest: PPKÉ JÁK 2013).

rására és azok felszámolására. Utóbbi megvalósulása érdekében a rendőri szervezeteknek együtt kell működniük más közigazgatási (elsősorban szociális és munkaügyi területeken működő) szervezetekkel és társadalmi szervezetekkel.⁴⁹

A projekt rövid, közép és hosszú távú célkitűzéseit a lebonyolításért felelős szervek *öt jól elkülöníthető fázisra* osztották, melyek a projekt szakaszaiként is értelmezhetők. Az első fázis szerepe a szakmai előkészítés, mivel ebben a fázisban készül el egy „módszertani kézikönyv”, amely alapján a projekt fő elveit átültetik a gyakorlatba. A második fázisban történik meg a teszttrendszer lebonyolításához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása. A harmadik fázis jelenti a teszt jellegű működés lefolytatását a kijelölt térségekben. A negyedik fázisban az egy éven át tartó teszt eredményeinek összesítését és a modellel kapcsolatos kiterjesztési javaslat elkészítését kell megvalósítani. Végül az ötödik fázisban történik meg a modell országos méretű kiterjesztése.⁵⁰ A modellben szereplő képességek elsajátítása lehetővé teszi a rendőri munka új alapokra helyezését. A közösségi rendőrség megvalósításához olyan vezetői megközelítésre van szükség, ami érvényre juttatja a „szubszidiaritás elvét”. Ennek érdekében a szolgálatteljesítéssel kapcsolatos hatásköröket úgy kell megosztani, hogy a döntéseket mindig a problémákhoz legközelebb eső szinteken lehessen meghozni. Mindezek mellett szükséges a beosztott állomány szakirányú képzése, aminek segítségével képessé válnak kreatív bűnüldözési módszerek adaptációjára. Továbbá meg kell említeni, hogy a közösségi rendőrségi modell proaktív megoldásai kiegészítő jelleggel kerülhetnek bevezetésre, mivel nem váltják ki a hagyományos rendőri tevékenységet.

A program lebonyolítására Miskolc, Szeged, Nyíregyháza és Zalaegerszeg rendőrkapitányságait vonták be. Az említett megyék kiválasztásának indoka, hogy azok eltérő bűnügyi statisztikai mutatókkal rendelkeznek, így alkalmasak lehetnek a program országos szintű kiterjesztését követő hatások előrevetítésére.

Mindkét fenti modellkísérlet – a finn és a magyar is – a közösségi rendészet eszmerendszeréből táplálkozik. Ennek lényege, hogy a rendőrség a társadalom és annak különböző csoportjai felé fordul, kapcsolatokat épít ki, ezáltal számos rendészeti tárgyú probléma világossá, könnyebben kezelhetővé válik a rendészet számára. Ennek egyik előfeltétele a hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák kiépítése a rendőrség és a társadalom között.

A két modellkísérlet kapcsán számos további kérdés felmerülhet bennünk. Egészen más a rendőrség társadalmi beágyazottsága Finnországban, mint hazánkban. Európai összehasonlításban Finnországban az egyik legalacsonyabb a rendőrség lakosság-számra eső aránya, mégis kiemelkedően jók a statisztikák és az állampolgárok biztonságban érzik magukat országszerte. Más a társadalom és rendőrség viszonya Magyarországon, részben történelmi okokból, ezért különösen izgalmas kérdés az, hogy miként reagál majd a társadalom egy eddigivel szöges ellentétben álló új megközelítésű, alulról építkező rendészeti fellépésre. Ennek középpontjában az egyes emberek és a társadalom egyes csoportjai állnak. A pilotkísérlet jelenleg, 2015 végé-

⁴⁹ „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” című projekt megvalósíthatósági tanulmánya, 6.

⁵⁰ Többszintű (49. l.) 14.

ig meghosszabbított végrehajtási fázisa még tart, így eredményeket, érdemi konklúziókat csak ez után lehet levonni. A közbelső tapasztalatok meglehetősen vegyesek. Itt nem elsősorban a társadalmi fogadtatásra gondolok, mert az egyértelműen pozitív, hanem a szervezeten belüli zökkenőkre, amelyek akadályozzák a projekt kiteljesedését. Számomra a hazai modellkísérlet legfőbb kérdése az, hogy miként sikerül a hazai rendészeti működésbe implementálni egy olyan módszert, megoldást, amely meglehetősen testidegen és nehezen összeegyeztethető az erősen centralizált, hierarchián alapuló rendszerrel.

Bármi legyen is a modellkísérlet vége, annyi bizonyosan megállapítható, hogy nagyon fontos külön figyelmet fordítani olyan új problémákra, amelyek a 21. század társadalmában szükségszerűen jelentkeznek, vagy amelyekkel nap mint nap találkozunk a technika fejlődése révén. A tanulmányunkból kiderült, hogy a finn modellkísérlet rendkívül sikeres volt. Csak reméljük, hogy amennyiben a magyar kísérlet is eredményeket tud felmutatni, úgy ez egy folyamat első lépése lehet a rendészet problémáinak új típusú kezelésének irányába.

6.3. MAGÁNBIZTONSÁG⁵¹

A 21. században egyre több biztonsági kockázattal kell szembenéznünk. Egyre elfogadottabb tézis szerint kizárólag az állam erre felhatalmazott szervei nem gondoskodhatnak a rend és biztonság fenntartásáról. Különösen külföldön, de hazánkban is egyre inkább polgárjogot nyer a magánbiztonság bevonása ebbe a munkába, a jogszabályok nyújtotta lehetőségek között.

Alig vitatható igazság, hogy a biztonság immateriális termék, amelynek létrehozásában fő termelője, a rendőrség kulcspozícióban van. A nyitott demokratikus és plurális társadalomban azonban az immateriális mellé egy másik jelző, a kollektív is odakivánkozik. Ennek értelmet az ad, hogy a gyakorlat egyre inkább afelé mutat, hogy az említett nyitott társadalomban a lakosság és a rendőrség között partneri viszony alakul ki, és az állami tulajdon hegemoniavesztése után a birtokvédelem intézményes formái is megjelennek.⁵²

A biztonság egyik meghatározó aspektusa a magánbiztonság. A rendszerváltás után a gazdasági, társadalmi, tulajdoni viszonyokban, a vagyoni körülményekben bekövetkezett változások kapcsán átértékelődik a magánbiztonság jelentősége is. Napjainkban, immár két évtizeddel a rendszerváltás után kijelenthetjük, hogy talán minden korábbinál nagyobb szerephez jut a magánbiztonság. Magállapításunkat az alábbi körülmények is alátámasztják. Nemzetközi tendencia a magánbiztonság térnyerése, expanziója, amelynek háttérében többek között a rendőrségek kapacitásainak jobb elosztása és a költséghatékonyság áll. Az államok, a kormányok rájöttek, hogy a rendészeti mono-

⁵¹ CHRISTIÁN László (szerk.): *A magánbiztonság elméleti alapjai* (Budapest: NKE RTK MÖRT 2014) című egyetemi jegyzet alapul vételével.

⁵² KORINEK László: „Privát biztonság” *Belügyi Szemle* 1998/12. Előszó. 3.

pólium szigorú fenntartása mellett bizonyos feladatok, különösen egyes háttértevékenységek privatizálhatóak, kiszervezhetőek. A szolgáltatás színvonala nem csökken, de a terhek megoszlanak a szolgáltatás piaci alapon történő megvásárlásával. A gazdasági válság okán fokozottan érdemes vizsgálni, hogy az állam miként tud leghatékonyabban eleget tenni egyes feladatainak. Manapság, amikor számos kockázattal kell számolniuk az állampolgároknak, a vállalkozásoknak, akkor egyre meghatározóbb prioritás a javak, személyek, vagyontárgyak és az adatok védelme, megóvása. Egyre kifizetődőbb az értékek biztonságáról előre gondoskodni, áldozni azok megbízható védelmére.⁵³

Ugyanakkor a magánbiztonság helye, szerepe és jelentősége kapcsán számos kérdőjel mutatkozik, hiszen viszonylag fiatal területről van szó, amely érdemben a rendszerváltás óta épült ki hazánkban, talán ennek tudható be, hogy egzakt elméleti alapok eddig nem kerültek kidolgozásra. A *2005. évi CXXXIII. tv. a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól* preambuluma alapján azt mondhatjuk, hogy a magánbiztonságba beleértett személy- és vagyonvédelem, valamint magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelme révén a közrend, közbiztonság fenntartásához járulnak hozzá. Ezen a ponton azonban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy biztosan rendjén van-e így az előbbi megállapítás, miszerint a közjogból eredő közrend, közbiztonság részét képezi a magánjogból eredő magánbiztonság? Szikinger István egyenesen azt állapítja meg, hogy a jogalkotó a magánbiztonságot a közbiztonság részeként kezeli és annak védelméről a közbiztonság megőrzésének „melléktermékeként” kíván gondoskodni.⁵⁴

A magánbiztonság közjogi alapjait azok az alkotmányos keretek között deklarált jogosultságok és kötelezettségek alkotják, amelyek lehetővé teszik a jogalanyoknak mint magántulajdonosoknak az alternatív védelmi lehetőségek igénybe vételét.

Az elmúlt két évtizedben a piacgazdaság viszonyai között létrejött a magánbiztonsági vállalkozások kiterjedt rendszere, akik arra hivatottak, hogy a magántulajdon szentségének biztosítása érdekében támogatást nyújtsanak ahhoz, hogy a tulajdonos az alaptörvényben biztosított alapjogait minél teljesebb módon gyakorolhassa. A rendőrség és magánbiztonság közötti viszonyrendszer abban ragadható meg, hogy a teljes magánbiztonság törvényes működése felett a rendőrség gyakorolja a felügyeleti és ellenőrzési hatásköröket. A magánbiztonság aspektusából különösen izgalmas kérdés még az is, hogy miként viszonyul az állami erőszak-monopóliumot gyakorló rendészet a magánbiztonsági piac szereplőihöz, kompromittáló megközelítésben utóbbiak tekinthetőek-e az állami erőszak-monopólium alternatívájának vagy képezhetik-e a rendészet alkotórészét? A magánbiztonság létjogosultságának egyik legmeghatározóbb előfeltételét maga a piac teremti meg az általa indukált biztonság iránti kereslettel. Tudniillik a demokratikus jogállamokban működő piacgazdaságok természetes velejárója az, hogy egyre komolyabb igény mutatkozik professzionális biztonsági szolgáltatásokra. A keresletet a tehetős magánszemélyek, jogi személyek, cégek

⁵³ CHRISTIÁN László: „A magánbiztonság megközelítésének egyes aspektusai” *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2014/4. 21–30.

⁵⁴ SZIKINGER István: „Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban” *Új Rendészeti Tanulmányok* 1994/2. 46.

és vállalkozások, sőt a megrendelői oldalon is gyakran felbukkanó állam együttesen generálják. Azonban nagyon fontos előrebocsátani, hogy a magánbiztonság nem az állami rendészet részére meghatározott eszközök birtokában végzi tevékenységét, azaz nem a közhatalom által előírt jogosítványokból merít, hanem a megrendelő által szerződésben rá ruházott jogosítványok alapján végzi feladatát. A jogalap tehát, egy polgári jogi kontraktus, más néven szerződés, még hozzá megbízási szerződés, ahol a két fél jogait és kötelezettségeit egymás között alakítják ki, akarategységben. Arról nem szabad megfeledkezni, hogy az eszközök teljesen különbözőek az állami rendészeti monopóliumot gyakorló, közhatalmi jogosítványok birtokában eljáró, valamint a polgári jogi szerződés által személy- és vagyonvédelmi tevékenységet gyakorló megbízott között.

Külön érdemes kiemelni a magánbiztonságon belül elkülönült területet képező magánnyomozást. A magán-detektív szakmát számos téves sztereotípiá lengi körül. A magánnyomozói társadalom meglehetősen széttagolt, a szakmai színvonal és az elvárt belépési feltételek messze elmaradnak a kívánatostól. Ezek után talán kevésbé meglepő, hogy nincs egységes, általánosan elfogadott fogalom sem a magánnyomozásra, ezért elfogadjuk kollégánk, Mészáros Bence, a terület egyik kutatójának meghatározását, amely szerint az alábbiak mentén foglalható össze a magánnyomozás definíciója: „Az állampolgárok jogszerű információszükségleteinek kielégítése végett, polgári jogi megbízás alapján, egy hatósági jogosítványokkal nem rendelkező magán-személy által ellenszolgáltatás fejében végzett adatgyűjtő tevékenység.”⁵⁵ Amint az a fogalomból is kiderül, egy magánnyomozónak semmilyen (többlet)jogosítványa nincs, nem tekinthet be nem hozzáférhető nyilvántartásokba, titkos információgyűjtést nem végezhet. Egy büntetőeljárás során, meghatározott korlátok mellett ugyan, de ezek és számos más lehetőség is az eljáró rendelkezésére áll. Ráadásul a magánnyomozó által végzett munka és annak eredményei jórészt kárba vesznek, mert az állami büntető igazságszolgáltatás jórészt nem teszi lehetővé a büntetőeljárásokban történő alkalmazhatóságot. Fentiek fényében talán érthető, hogy az adatvédelmi szabályozás miért szab nagyon szűk határokat a magánnyomozó számára.

Amennyiben bárkinek szemernyi kételye lett volna, akkor az elmúlt két évtized bebizonyította, hogy akár szűkebb környezetünket nézzük, akár globális tendenciákat vizsgálunk, minden esetben arra a végkövetkeztetésre jutunk, hogy az államok képtelenek kizárólag rendészeti organizmusaikon keresztül szavatolni a biztonságot. Egyrészt a kihívások, veszélyforrások is megsokszorozódtak, kiszámíthatatlanabbá váltak. Éppen ezért minden korábbinál időszerűbb a közbiztonság fenntartásába bevonni az állampolgárokat, a közösségeiket és egyéb társadalmi szerveződéseket, gazdasági, piaci szereplőket.

A tulajdonosoknak azonban kellő óvatossággal kell eljárniuk a vagyonvédelmi cégek kiválasztásánál, egyre inkább oda kell figyelni a komplex védelem megteremtésére. A magánbiztonsági piacon öldöklő verseny uralkodik, amely negatív hatást gyakorol a szolgáltatások színvonalára. Különösen igaz mindez például az élőrös őrzésvé-

⁵⁵ Mészáros Bence: „Magánnyomozás” in CHRISTIÁN László (szerk.): *Személy- és Vagyonvédelem* (Budapest: NKE RTK 2014) 227–243.

delem területén, ahol az aktuális jellemző vállalási díjak messze elmaradnak az 1929 Ft-os elfogadott rezsioradíjtól. A vagyonvédelmi cégeknek pedig nagy hangsúlyt kell helyezniük a munkaerő képzésére, a vállalkozói etika megtartására, és szem előtt kell tartani a rendészet szerveivel történő együttműködést a közbiztonság javítása érdekében.⁵⁶ Meg kívánjuk jegyezni, hogy a Finszter professzor úr által másfél évtizede javasolt tanulási folyamat még messze nem fejeződött be, sőt sok szempontból talán még idősebbé is vált.

A magánbiztonság törvényes működése felett őrködő belügyi kormányzatnak fel kell ismernie, hogy itt a cselekvés ideje a magánbiztonság újraszabályozását illetően. Világos, hogy feltétlenül szükséges támaszkodni a piaci erőforrásokra és szükségszerűen be kell vonni a magánbiztonságot a közrend, közbiztonság komplex feladatellátásába, ugyanakkor nagyon fontos követelmény, hogy mindez egy szigorú és egyértelmű szabályozás mentén történjen. Ennek érdekében időszerű átfogó módosítással vagy új jogszabállyal rendezni a magánbiztonság területén felmerülő anomáliákat.

⁵⁶ FINSZTER Géza: „Magánvállalkozások a biztonságért” *Belügyi Szemle* 1998/12. 5-6.

VÁLASZTÁSI SZERVEK

A választási szervek sem a nemzetközi, sem a hazai szakirodalomban nem kerülnek gyakran az érdeklődés középpontjába. Ennek oka elsősorban az, hogy tevékenységüket a háttérben végzik, figyelmet elsősorban akkor kapnak, amikor a tevékenységük diszfunkcionális, a szabad és tisztességes választások lebonyolítását veszélyezteti. A magyar választási szervek rendszere ún. vegyes rendszer, amelyben a feladatkörök a választási bizottságok és választási irodák között oszlanak meg. A kevés hazai forrásban megjelenő leggyakoribb kritikák a választási bizottsági tagok összeférhetlenségével, pártatlanságával, a választási szervek működési feltételeinek hiányosságával, valamint a rendelkezésükre álló szerény eszköztárral kapcsolatosak. A választási szervek helyzetét 2015-ben Magyarországon abból a – korábban szakmai diskurzusban fel nem vetett – szempontból érdemes megvizsgálni, hogy szükséges-e modellváltás a választási szervek rendszerében, vagy a hatáskörök valamilyen átstrukturálása a választójog védelmét ellátó különböző szervtípusok között. Az elemzés ezekre a kérdésekre nemleges választ ad, viszont a működés racionalizálása érdekében kisebb módosításokat javasol, és azt, hogy a jogalkotó a választási rendszer és eljárás azon elemeinek megreformálására koncentráljon, amelyek alkotmányos alapelvekkel, nemzetközi követelményekkel ellentétesek.

A választási szervek fogalma alatt azokat a szerveket értjük, amelyeknek feladata a választási folyamat valamely vagy valamennyi elengedhetetlen elemének megvalósítása. Így hatáskörükbe tartozik a választójogosultság megállapítása, a jelöltek és jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele, a szavazás lebonyolítása, a szavazatszámllás és az eredmény megállapítása. Emellett elláthatnak más kapcsolódó feladatokat is, mint amilyen a választási névjegyzék vezetése, a választókerületek határának megállapítása, a választók tájékoztatása, a médiafelügyelet és a választási jogviták elbírálása. Jellemzően nem sorolják ide azonban azokat a szerveket, amelyek részt vesznek ugyan a választás lebonyolításában, de csak egy-egy részfeladatot látnak el, például

* A szerző a Nemzeti Választási Bizottság póttagja, a póttagság azonban „alvó tagság”, semmilyen joggal vagy kötelezettséggel nem jár, a póttag a bizottság munkájában csak onnantól vesz részt, ha valamelyik tag megbízatása megszűnt. A tanulmányban kifejtettek a szerző véleményét tükrözik, nem tekinthetők a Nemzeti Választási Bizottság álláspontjának.

kizárólag a választókerületek határainak a megrajzolásában, vagy a média felügyeletében vesznek részt.¹

A magyar jogrendszer a választási szervek fogalmát szűk értelemben használja, és kizárólag a választási bizottságokat és választási irodákat sorolja ide. Így nem tartoznak ide a választás lebonyolításában egyébként szerepet játszó szervek: a technikai részletszabályokat rendeletben kibocsátó, a választások és népszavazások szabályozásáért felelős miniszter, a választási informatikai rendszert üzemeltető Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH), a lebonyolításban közreműködő fővárosi és megyei kormányhivatalok, a választási jogorvoslatokat elbíráló bíróságok, valamint a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokat elbíráló Alkotmánybíróság. Nem minősülnek választási szervnek a nemzetközi és hazai megfigyelők sem.

A választási szervek így sem alkotnak homogén csoportot: nemcsak a választási bizottságok és a választási irodák különülnek el egymástól, hanem jelentős különbséget mutatnak a két alcsoportba tartozó, különböző szintű szervek mind az összetételt, jogállást, mind a hatásköröket és a működést tekintve is. Ezért először szükséges a választási szervek rendszerét alaposabb vizsgálat alá venni.

1. A VÁLASZTÁSI SZERVEK RENDSZERE ÉS A MŰKÖDÉSÜKRE VONATKOZÓ ADATOK

A választási szervekre vonatkozó ún. vegyes modell lényege az, hogy a közjogi választásokhoz kötődő feladatok megoszlanak az elvi döntéseket hozó testületek, valamint a tényleges lebonyolítást végző szervek között. Magyarország tulajdonképpen 1848 óta ezt a modellt követi, mert már akkor is az egyik alispán elnöklete alatt „középponti választmányt” kellett létrehozniuk a törvényhatóságok közgyűléseinek, amelynek tagjai nem a közigazgatás szervezetrendszeréből kerültek ki. Az összetétel és a hatáskörök természetesen az azt követő másfél évszázadban többször módosultak, de a modell változatlan maradt.²

1.1. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK

A választási bizottságok nehezen illeszthetők be a közjogi rendszerbe, a fent említett történelmi beágyazottság ellenére is. A létüket statuáló választási eljárási törvény meghatározása szerint a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság

¹ Helena CATT [et al.]: *Electoral Management Design* (Stockholm: International IDEA 2014) 5-6.

² Lásd részletesen Ács Nándor: „A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig” in CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó Zrt. 2013) 34–37.

érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.³ Az Alkotmánybíróság szerint a választási bizottságok nemcsak a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei (társadalmi típusú szervek), hanem hatóságok is, amelyek mindenkire nézve jogot és kötelezettséget állapítanak meg. Vegyes jellegű jogállását tekintve a választási bizottság leginkább közjogi feladatot ellátó társadalmi típusú szervezetnek tekinthető, amely megvalósítja a választások legitimációs funkcióját, törvényesnek vagy törvénytelennek nyilvánítja a választások eredményét.⁴

A választási bizottságok tehát kettős jellegűek. Társadalmi típusúak, mert tagjaik maguk is „egyszerű választópolgárok”, illetve a jelölő szervezetek által delegált személyek, akik a politikai közösséget jelenítik meg a közösség képviselőinek kiválasztásakor. Feladatuk azonban közjogi, hatósági jellegű, mivel a választási folyamat hitelesítését, a törvényesség felügyeletét látják el. A bizottságok elsődleges feladata az eredmény megállapítása, határozatuk kötelező érvényű, ellene jogorvoslati eljárásnak van helye.

A választási bizottságoknak öt szintje van, nem működik azonban minden közjogi választás esetén valamennyi szint. Míg a Nemzeti Választási Bizottság folyamatosan működik, a szavazatszámoló bizottság pedig valamennyi választás alkalmával, a területi választási bizottságok és a helyi választási bizottságok csak az önkormányzati választáson és a helyi népszavazás alkalmával, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok pedig kizárólag az országgyűlési választás, az európai parlamenti választás és az országos népszavazás idején.⁵

A Nemzeti Választási Bizottság a folyamatos működés mellett több más szempontból is különbözik a többi választási bizottságtól. Egyrészt nem a helyi önkormányzati képviselő-testületek választják meg, hanem az Országgyűlés, ráadásul nem egyszerű többséggel, hanem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával. Másrészt a választott tagok megbízatása nem egy (parlamentari vagy önkormányzati) ciklusra szól, hanem kilenc évre. Feladat- és hatásköre is tágabb a többi választási bizottságénál: iránymutatást adhat ki a választási jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása érdekében, elbírálja az országos népszavazási kezdeményezéseket, valamint szerepet játszik az európai polgári kezdeményezés ellenőrzésében is.

A különböző szintű bizottságok nincsenek egymással alá-fölérendeltségi viszonyban, egymás döntéseit csak a jogorvoslati eljárás keretében vizsgálhatják felül, utasítást magasabb szintű bizottság az alacsonyabb szintűnek nem adhat.

A választási bizottságok tagjai kétféle módon nyerik el megbízatásukat: egy részük választás, a többiek delegálás útján. Az Alkotmánybíróság szerint a választott és delegált tagoknak a bizottságon belüli – egymást ellenőrző – tevékenysége a legfőbb biztosítéka a bizottság jogszerű tevékenységének. A választott tagok tevékenységével

³ *A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. (továbbiakban: Ve.)* 14. § (1) bek.

⁴ 917/B/1998. AB hat., ABH 2001, 1028.

⁵ A nemzetiségi önkormányzatok választása ugyan külön választástípus, de időben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával egyidejűleg kerül rá sor, ezért e tanulmány külön nem tárgyalja.

kapcsolatban a bizalom alapja az, hogy személyükben függetlenek, és képviseleti szervek (Országgyűlés, képviselő-testület) választják őket. A jelöltet, listát állító jelölő szervezetek, illetve a független jelöltek által delegált tagok esetében pedig a bizalmi elv a jelölő szervezet, illetve a független jelölt részéről érvényesül: a delegáló biztos lehet abban, hogy a delegált a legnagyobb gondossággal járt el a bizottságban.⁶

1. táblázat. A választási bizottságok tagjainak száma a 2014. évi választásokon⁷

		Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Nemzeti Választási Bizottság	választott	7	7	7
	megbízott	19	9	5
Területi választási bizottság	választott			60
	megbízott			64
Országgyűlési egyéni választó- kerületi választási bizottság	választott	318	318	
	megbízott	442	n.a.	
Helyi választási bizottság	választott			13 567
	megbízott			33 076 (delegáltakkal együtt)
Szavazatszámoló bizottság	választott	24 915	24 915	24 999
	megbízott	40 854	28 083	33 076 (delegáltakkal együtt)

A Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíját a Ve., a többi bizottság tagjainak tiszteletdíját az egyes választások előtt kibocsátott miniszteri rendeletek határozzák meg. A Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíja három szempontból is eltér a többiekétől. Egyrészt mivel ez a bizottság folyamatosan működik, a választott tagok megbízatásuk alatt folyamatosan tiszteletdíjra jogosultak, ennek összege a tagok esetén a közszolgálati tisztségviselői illetményalap tízszerese (2015-ben 386 500 Ft), az elnök esetén a közszolgálati tisztségviselői illetményalap tizenötszöröse (2015-ben 579 750 Ft). Másrészt a választott tagok a miniszter rendeletében meghatározott, indokolt és igazolt költségeik megtérítésére jogosultak.⁸ Harmadrészt a választás időszakában a megbízott tagok is jogosultak tiszteletdíjra. A többi választási bizottságban csak a választott tagok jogosultak tiszteletdíjra, amely egyösszegű. A pontos adatokat a 2. táblázat tartalmazza.⁹

⁶ 917/B/1998. AB hat., ABH 2001, 1028.

⁷ Az adatok forrása: a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatása.

⁸ Ez a szabályozás a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelethez került be.

⁹ Az országgyűlési képviselők választása, valamint az Európai Parlament tagjainak választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről, valamint egyes választási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 38/2013. (XII. 30.) KIM rend., valamint a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 3/2014. (VII. 24.) IM rend.

2. táblázat. A választási bizottságok tagjainak tiszteletdíja a 2014. évi választásokon (Ft/év)

	Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Területi választási bizottság			40 000
Országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság	40 000	-	
Helyi választási bizottság			20 000–35 000 (lakosságszám függvényében)
Szavazatszámoló bizottság	20 000	20 000	20 000
Kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottsága	25 000		

1.2. A VÁLASZTÁSI IRODÁK

A választás megszervezésének és lebonyolításának döntő része a választási irodák kezében van. Az Alkotmánybíróság szerint a két típusú választási szerv nem hasonlítható össze, egyetlen kapcsolódási pontjuk, hogy a választási iroda – a választások lebonyolítása mellett – ellátja a bizottságok titkársági teendőit.¹⁰

A választási irodák a választás lebonyolításának kulcsszereplői. Ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat, gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását, működtetik a választási információs rendszereket, technikai háttérrel biztosítanak a szavazatok összesítéséhez. Emellett a Nemzeti Választási Iroda vezeti a központi névjegyzéket, bonyolítja le a közbeszerzési eljárásokat, gondoskodik a logisztikai és pénzügyi feladatok ellátásáról, megszervezi az igazgatási és informatikai próbákat, gondoskodik a nyomtatványok előállításáról és szállításáról.

A választási irodák szintén több szinten működnek: a Nemzeti Választási Iroda, a területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda és a helyi választási iroda az azonos illetékességű választási bizottság mellett működik. A szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja látja el a jegyzőkönyvvezetői feladatokat, a külképviseleten pedig speciális, külképviseleti választási iroda működik.

A különböző szintű választási irodák szerveződésükben jelentős eltérést mutatnak. A Nemzeti Választási Iroda folyamatosan működő, kifejezetten a választási feladatok ellátására létrehozott autonóm államigazgatási szerv. A Ve. előtt az Országos Választási Iroda jogállása szabályozatlan volt, vezetőjét és tagjait a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter nevezte ki, de főként a minisztérium köztisztviselői közül, az Országos Választási Iroda tehát lényegében egy minisztériumi főosztályként működött. Ehhez képest a működését 2013. május 24-én megkezdő Nemzeti Választási Iroda nagyobb autonómiát élvez. Költségvetésének kiadási

¹⁰ 258/E/1998. AB hat., ABH 2000, 741.

és bevételi főösszegeit kizárólag az Országgyűlés csökkentheti, elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, feladatkörében nem utasítható. A Nemzeti Választási Irodában foglalkoztatottak száma 72 fő, ebből 17 vezető.¹¹

A többi választási iroda tulajdonképpen csak „virtuálisan” működik: a választási időszakban a közigazgatási szervek tisztségviselői látják el ezt a feladatot a választási iroda vezetőjeként, illetve tagjaként – rendszerint természetesen egyéb kötelezettségeik teljesítése mellett.

A területi választási iroda vezetője a megyei önkormányzat jegyzője, illetve a fővárosi önkormányzat főjegyzője. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerület székhely településének jegyzője, a helyi választási iroda vezetője pedig a jegyző. A választási iroda további tagjait a választási iroda vezetője bízta meg, csak közszolgálati tisztségviselők és közalkalmazottak lehetnek. A külképviseleti választási iroda vezetőjét és többi tagját a Nemzeti Választási Iroda elnöke bízta meg, ők tipikusan a külügyekért felelős minisztérium közszolgálati tisztségviselői, vagy a diplomáciai képviselet, illetve konzuli képviselet személyzete közül kerülnek ki.

A megbízás jellegéből következik, hogy eltér a díjazás módja a különböző választási szervek esetén. Míg a Nemzeti Választási Iroda foglalkoztatottai főállásúak, ezért illetményre jogosultak, addig a többi választási szerv a választás és népszavazás szabályozásáért felelős miniszter rendeletében meghatározott tiszteletdíjra jogosult, amely egyösszegű, és az adott választáshoz kötődik. A 3. táblázat bemutatja, hogy hogyan alakult a díjazás a 2014. évi választások esetén.

3. táblázat. A választási irodák tagjainak tiszteletdíja a 2014. évi választásokon (Ft/fő)

		Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Területi választási iroda	vezetője	400 000	400 000	500 000
	vezető-helyettese	200 000	200 000	300 000
	tagja	80 000	80 000	100 000
Országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda	vezetője	20 000	20 000	
	tagja	40 000	30 000	
Helyi választási iroda	vezetője	50 000–100 000 (lakosságszám függvényében)	50 000–100 000 (lakosságszám függvényében)	60 000–115 000 (lakosságszám függvényében)
	tagja	30 000	30 000	35 000
Szavazatszámoló bizottság mellett működő jegyzőkönyvvezető		20 000	20 000	20 000
Külképviseleti választási iroda	vezetője	30 000	30 000	
	tagja	15 000/25 000 (névjegyzékben szereplő választópolgárok számának függvényében)	15 000	

¹¹ Lásd a részletes adatokat a Nemzeti Választási Iroda honlapján, www.valasztas.hu/hu/download/575-/A_foglalkoztatottak_szemelyi_juttatasaira_vonatkozo_osszesített_adatok_a_NVI_2015._I._negyedevi_idoszakara_vonatkozoan.pdf.

2. A VÁLASZTÁSI SZERVEK A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOMBAN

Míg a választójogra és a választási eljárásra vonatkozóan számos nemzetközi követelményt állapítanak meg a különböző emberi jogi egyezmények vagy *soft law* dokumentumok, addig a választási szervekkel alig, és csak érintőlegesen foglalkoznak.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányához készített, a közügyekben való részvétel jogáról, a választójogról és a közhivatal viseléséhez való jogról szóló 25. általános kommentárja szerint egy független választási hatóságot kell felállítani, hogy felügyelje a választási eljárást, valamint biztosítsa, hogy az eljárás tisztességes, pártatlan, és az Egyezségokmánnyal összhangban álló törvényeknek megfelelő legyen. A szavazatok leadását és összeszámolását független ellenőrzés mellett kell végezni, és biztosítani kell a bírói jogorvoslatot, hogy a választópolgárok bizzanak a szavazás és szavazatszámolás biztonságában.¹²

A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) a választási alapelvek érvényesülésének első garanciájaként a független választási szervek működését írja elő. Független választási bizottságokat ott kell létrehozni, ahol nincs hosszú tradíciója a politikai hatalom gyakorlótól függetlenül működő közigazgatásnak. Ebben az esetben független választási bizottságnak kell működnie minden szinten, az országos szinttől kezdve a szavazatszámoló bizottságok szintjéig. A központi választási bizottságnak állandónak kell lennie. A vélemény meghatározza a választási bizottság ideális összetételét: tagjának kell lennie valakinek az igazságszolgáltatási hatalmi ágból, illetve tagjai között a parlamenti pártok delegáltjainak is helyet kell kapniuk. Tagja lehet a bizottságnak a belügyminiszter képviselője, illetve a nemzetiségek képviselői is. A politikai pártok számára lehetővé kell tenni, hogy egyenlő arányban képviseltessék magukat a bizottságban, vagy figyelemmel tudják kísérni a bizottság munkáját. A bizottság tagjai nem hívhatóak vissza, és megfelelő képzésben kell részesülniük. Kívánatos, hogy a bizottság magasabb többséggel vagy konszenzussal hozza meg a döntéseit.¹³ Egy másik, kapcsolódó garancia a hatékony jogorvoslati rendszer: választási ügyekben vagy egy választási bizottságnak, vagy a bíróságnak kell a jogorvoslatok elbírálására hatáskört adni.¹⁴

Lényegében ugyanezeket a követelményeket határozza meg a népszavazási ügyekben eljáró választási szervekre vonatkozóan a Velencei Bizottság 371/2006. számú véleménye azzal, hogy a politikai pártok helyett a kezdeményezést támogató és ellenző erőknek kell helyet biztosítani a választási bizottságokban.¹⁵

Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (ODIHR) által a választási megfigyelők számára összeállított kézikönyv ad eligazítást arról, hogy a megfigyelési missziók során milyen követelményeknek való megfelelést vizsgálnak. Ezek között a választási szervekre vonatkozó előírás, hogy bármely szerv is lássa el a választások lebonyolítását, hatékonyan, testületben, elfogulatlanul, átláthatóan és az

¹² 20. pont.

¹³ Guidelines on Elections II. 3.1.

¹⁴ Guidelines on Elections II. 3.3.

¹⁵ Code of Good Practice on Referendums. Guidelines on the Holding of Referendums, II. 3.1.

állami szervektől és politikai befolyástól függetlenül kell eljárniuk. A választási bizottság mellett, különösen, ha nem állandóan működő szervek, választási adminisztratív stábnak kell működnie, amelytől ugyanúgy megkövetelt a professzionalizmus, elfogultatlanság és függetlenség.¹⁶

A nemzetközi tudományos diskurzusban a választási szervek viszonylag ritkán jelennek meg más közjogi intézményekhez képest. Míg a nemzetközi választási megfigyelők tevékenysége, függetlensége és felelőssége az utóbbi időben egyre több tanulmány tárgya,¹⁷ a választási törvények vonatkozó szakaszát értelmező kommentáron kívül kevés tanulmány foglalkozik kifejezetten a választási szervek kérdésével.¹⁸ Általában inkább csak érintőlegesen jelenik meg a választási rendszerrel vagy eljárással foglalkozó munkákban, és előtérbe legfeljebb akkor kerül, amikor valamilyen, a politikai közösség számára érzékelhető probléma merül fel a választási szervek működésével kapcsolatban. Ilyen volt például a 2000-es floridai választás, illetve az annak nyomán keletkezett *Bush v. Al Gore* legfelső bírósági ügy.¹⁹

A középpontban rendszerint az a kérdés áll, hogy megfelelő modellt választott-e egy-egy állam a választási szervek intézményére, figyelemmel a vonatkozó nemzetközi standardokra és tendenciákra is.

A csoportosítás rendkívül nehéz, mert aligha létezik két olyan állam, amelynek teljesen egyforma lenne a szabályozása. A szakirodalomban ennek ellenére rendszerint három alapmodellt különböztetnek meg. Az országok nagy része (egy 2014-es felmérés szerint 63%-a) az ún. független modellt alkalmazza, amelyben egy vagy több olyan választási szerv működik, amely független a végrehajtó hatalmi ágtól. Ez a modell jellemző többek között Kanadára, Lengyelországra, Görögországra. Előfordul, hogy két független szerv működik közre a választások során: az egyik szerv az elvi döntések meghozataláért, a másik a tényleges lebonyolításért felelős.

Más országokban a választást lebonyolító szerv a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik: valamelyik minisztérium és/vagy a helyi önkormányzatok látják el ezt a feladatot. Ezt a modellt követi az országok 23%-a, többek között az Amerikai Egyesült Államok, Svájc és az Egyesült Királyság.

Végül az országok kisebb részében (12%) vegyes modell működik, azaz a lebonyolítást a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szerv végzi, a lebonyolítás ellenőrzését azonban egy független szerv. Ez a modell működik Franciaországban és Spanyolországban.²⁰

Egy másik, részben hasonló csoportosítás szerint ötféle modell létezik. A végrehajtó hatalom bonyolítja le a választásokat például Belgiumban, Dániában, Finnországban.

¹⁶ Election Observation Handbook, 52-53, www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true.

¹⁷ Pl. Anne van AAKEN – Richard CHAMBERS: „Accountability and Independence of International Election Observers” *International Organizations Law Review* 2009/6. 541–580; Christina BINDER: „Two Decades of International Electoral Support: Challenges and Added Value” *Max Planck Yearbook UNL* 2009/13. 213–246.

¹⁸ Pl. Johann HAHLÉN: „Wahlorgane” in Wolfgang SCHREIBER – Johann HAHLÉN – Karl-Ludwig STRELEN: *BWahlG* (Köln: Carl Heymanns 2013) 296–322.

¹⁹ Pl. Frank EMMERT – Christopher PAGE – Antony PAGE: „Trouble Counting Votes? Comparing Voting Mechanisms in the United States and Selected Other Countries” *Creighton L. Rev.* 2008/3.

²⁰ Az országok 2%-ában nem tartanak országos szintű választásokat. CATT (1. lj.) 7-8.

Szintén a végrehajtó hatalom a felelős a lebonyolításért, azonban inkább egy decentralizált rendszerben Írországban, Svédországban, Svájcban, az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban. A végrehajtó hatalom egy testületi szerv felügyelete alatt áll a választások lebonyolítása során például Ausztriában, Franciaországban, Németországban és Spanyolországban. Független választási bizottság felel teljes mértékben a választások lebonyolításáért Kanadában, Izlandon, Máltán és Lengyelországban. Végül van arra is példa, hogy két vagy több független szerv gyakorolja a választások lebonyolításával kapcsolatos hatásköröket.²¹

A választási szerveket ezenkívül megkülönböztethetjük aszerint, hogy folyamatosan működnek, vagy csak a választási időszakra jönnek létre.²² Egy nemzetközi kutatás szerint a folyamatosan működő, állandó apparátussal rendelkező választási szervek költséghatékonyabban működnek, mint a kizárólag a választásra létrehozott választási bizottságok.²³

Az Amerikai Egyesült Államokban a korábban idézett, 2000-ben történt választási eljárási problémák után merült fel először a modellváltás szükségességének kérdése. A – mindezülig megvalósulatlan – javaslatok elsősorban a szövetségi szintű ellenőrzés erősítésére, a decentralizáltság csökkentésére, valamint a választási szervek pártpolitikától való eltávolítására irányultak.²⁴ Addig is, míg ez megvalósulhat, megoldást jelenthet az, hogy a szövetségi bíróság szerepét erősítik a választások ellenőrzésében.²⁵

A választási szervek összetételét illetően is háromféle modellt különböztethetünk meg. A pártok által delegált tagokból álló bizottságok rendszerint olyankor jutnak szerephez, ha a közigazgatásban alacsony a bizalom. Ezekben a szervezetekben a választáson induló jelölő szervezetek képviselői egymást tudják ellenőrizni – ennek azonban természetesen következménye, hogy elsősorban a delegáló szervezet, jelölt érdekeit képviselik. A második modellben a bizottságok tagjai független szakértők, például bírák. Ez a modell nehezen valósítható meg túlságosan átpolitizált helyzetekben, hiszen a bizottság tagjai kötődhetnek valamelyik induló szervezethez. Néhány országban a választási szervek vegyes összetételűek, egyszerre vannak jelen tagjaik között a pártok megbízottai és független szakértők.²⁶

Vannak olyan országok, ahol komoly problémát jelent az, hogy a választási szervek a kormánypártok intézményes befolyása alatt állnak, és manipuláció, pártbefolyás vagy átláthatatlanság miatt a választások demokratikus jellegét veszélyeztetik. Ezekben az országokban radikális szemléletváltásra van szükség, illetve néhány helyen az utóbbi időben ez meg is történt.²⁷

²¹ Ez utóbbi inkább a latin-amerikai és az afrikai régióra jellemző, európai példája nincs. RAFAEL LÓPEZ-PINTOR: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: UNDP 2000) 21–30.

²² CATT (1. lj.) 12–17.

²³ Fontos azonban megjegyezni, hogy a költséghatékonyság elsősorban nem ezen, hanem azon múlik, hogy hányadik alkalommal kerül sor szabad és demokratikus választások lebonyolítására. LÓPEZ-PINTOR (21. lj.) 71–81.

²⁴ EMMERT–PAGE–PAGE (19. lj.) 8–10; DANIEL P. TOKAJI: „The Future of Election Reform: From Rules to Institutions” *Yale Law and Policy Review* 2009/28.

²⁵ DANIEL P. TOKAJI: „Public Rights and Private Rights of Action: The Enforcement of Federal Election Laws” *Indiana Law Review* 2010/44.

²⁶ CATT (1. lj.) 110–112.

²⁷ YANNICK LÉCUYER: *The Right to Free Elections* (Strasbourg: Council of Europe 2014) 100.

3. A VÁLASZTÁSI SZERVEK A HAZAI SZAKIRODALOMBAN

A magyar jogtudomány ugyancsak alig foglalkozik a választási szervekkel. Ennek oka álláspontunk szerint elsősorban az, hogy a választások, a választójog kérdéskörében az elmúlt évtizedekben számos alkotmányjogi és gyakorlati probléma került napvilágra. Elég csak arra gondolnunk, hogy hányszor került a parlament elé a választási rendszer átalakítását és a kisebb parlament megteremtését célzó törvényjavaslat, hány évig volt megoldatlan az országgyűlési egyéni választókerületek aránytalansága, milyen kérdéseket vetett fel a hazai és nemzetközi jogorvoslati fórumok előtt is a határon túli választópolgárok, a fogvatartottak, a fogyatékkal élő személyek választójoga. Ráadásul a közbizalmi rendszer 2010 utáni átalakítása, amely a választójogi szabályozást is átszabta, további kérdéseket kínált a tudományos diskurzus számára, mint amilyen a győzteskompenzáció vagy a nemzetiségek parlamenti képviselése. Így a kapcsolódó monográfiák és tanulmányok elsősorban a választási rendszerrel, valamint a választójoggal mint alapjoggal foglalkoznak.²⁸

Csak az utóbbi években kezdtek el megjeleni kifejezetten a választási eljárással foglalkozó tanulmánykötetek és tanulmányok.²⁹ Ezek között is elenyésző azonban azok száma, amelyek kifejezetten a választási szervekkel foglalkoznak.

Ennek magyarázata abban kereshető, hogy a választási eljárás számos összetevője vetett fel alkotmányjogi és/vagy gyakorlati problémákat (választási névjegyzék, ajánlószelvények, kampányszabályok, kampányfinanszírozás, külföldi szavazás, választási visszaélések stb.), és ezekhez képest a választási szervek kérdésköre a választási eljárás legkevésbé problematikus pontjának bizonyult az elmúlt évtizedek során. A kevés megjelent tanulmány elsősorban a következő problémakörökkel foglalkozik.

3.1. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK TAGJAI MEGBÍZATÁSÁNAK KELETKEZÉSE

A választott tagok megbízatásának keletkezésével kapcsolatban csak kisebb problémák merülnek fel. Például problémát okozott helyi szinten, hogy a helyi választási iroda vezetője nem terjeszthet elő módosító javaslatot a tagok megválasztására irányuló indítványhoz, így esetleg olyan személy megválasztására kerülhet sor, aki már nem választható vagy összeférhetetlen.³⁰

²⁸ Pl. Dezső Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1998); BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014); Dezső Márta [et al.]: „Fórum. Választási rendszer – választójog” *Fundamentum* 2006/3; SZIGETI Péter [et al.]: „Fórum – Választási rendszer” *Fundamentum* 2014/4.

²⁹ Lásd pl. CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről* (Budapest: NKE 2013); CSERNY Ákos (szerk.): *Választási dilemmák* (Budapest: NKE Választási Rendszerek Kutatóműhely 2015); Kivételnek tekinthető Hallók Tamás munkássága, aki 2002 óta publikál rendszeresen eljárási kérdésekről.

³⁰ SZEKERES Antal: „Gondolatok az új választási eljárási törvényről két választás tapasztalatai alapján” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 45-46.

A 2010-es választásoknál problémát jelentett, hogy nem voltak egyértelműek a delegált tagok megbízatása keletkezésére vonatkozó szabályok, így egyes választási bizottságok a bejelentés, illetve az azt követő eskü letételének napjától, mások pedig a nyitva álló jogorvoslati határidő eredménytelen letételétől tették lehetővé a bizottság munkájában való közreműködést.³¹ Ezt a kérdést a Ve. sem rendezi.³²

3.2. A VÁLASZTÁSI SZERVEK TAGJAINAK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGE, PÁRTATLANSÁGUK

A Transparency International *Korrupciós kockázatok Magyarországon* című, 2008-ban készült tanulmánya átfogó vizsgálat alá vette a választási bizottságokat, és számba vette a függetlenség és pártatlanság garanciáit: a szervezeti szabályok mellett a nyilvános működésük, valamint a döntéseik felülbíráhatósága szerepel itt. Már ez a tanulmány is a függetlenségi garanciák gyenge pontjaként a választott tagok választásának módszerét nevezte meg, mivel ebben az időben a – feles többséggel, a belügyminiszter javaslatára megválasztott – OVB-t támadások érték az ellenzéki pártok részéről.³³

Az EBESZ ODIHR választási megfigyelési misszió már 2002-es jelentésében sürgette az OVB tagjai megválasztásának kétharmados országgyűlési többséghez kötését, illetve tagjai megbízatási idejének meghosszabbítását, valamint hogy lehetőleg rotációs rendszerben válasszák őket, és egyetlen parlament se válasszon meg három tagnál többet.³⁴ Az első két követelmény a 2014. évi választások előtt megvalósult: a Nemzeti Választási Bizottság tagjait a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választotta meg, kilenc évre. A gyakorlatban ez azonban azt eredményezte, hogy a tagok megválasztására kizárólag a kormánypártok támogatásával került sor, az ellenzék vagy nemmel szavazott, vagy nem vett részt a szavazásban. Ez nemcsak az EBESZ ODIHR jelentésében jelenik meg kritikaként, hanem a tudományos diskurzusban is.³⁵

Kifogásként jelent meg, hogy az Országos Választási Iroda lényegében a Belügyminisztérium egy főosztályaként működött, és így látta el az OVB, azaz egy független közjogi testület titkársági feladatait.³⁶ Ehhez képest előrelépésként értékelhetjük, hogy a Ve. hatálybalépése eredményeképpen a Nemzeti Választási Iroda

³¹ CSERNY Ákos: „A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/12. 18.

³² A jogértelmezési dilemmákról lásd SZEKERES (30. l.) 46.

³³ Transparency International: *Korrupciós kockázatok Magyarországon* 2008, 34. Lásd transparency.hu/uploads/docs/NIS1.pdf.

³⁴ Republic of Hungary – Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002 – Final report, 19. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true.

³⁵ Kim Lane SCHEPPELE: „Understanding Hungary’s Constitutional Revolution” in Armin von BOGDANDY – PÁL SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford – Portland: Hart 2015) 120. Nem készült viszont ilyen jellegű jogszociológiai elemzés az alacsonyabb szintű választási szervek összetételéről, függetlenségéről és pártatlanságáról.

³⁶ MOLNÁR Miklós: „A választási eljárási jog korszerűsítési irányairól” *Magyar Közigazgatás* 2004/11. 658.

immár nem egy minisztérium részeként, a miniszternek alárendelve működik, hanem autonóm államigazgatási szervként.³⁷

További jogszociológiai kutatás tárgya lehetne az, hogy miképpen befolyásolja a helyi választási iroda vezetőjének, azaz a jegyzőnek a helyi önkormányzati választás lebonyolításában betöltött szerepét az, hogy gyakran a jelöltek között szerepel az a polgármester, aki felette a munkáltatói jogkört gyakorolja. Erről a kérdéstről tudományos diskurzusban szinte alig esik szó, a kevés kivételhez tartozik az a cikk, amelyben egy jegyző így ír: „azaz úgy kell a törvényességet biztosítanunk folyamatos konfrontálás árán, hogy tudjuk, a sok konfliktusnak mi lehet a következménye. Szaktudás, szemben a megélhetéssel. Melyik a fontosabb...? Ezt mindenki eldönti maga.”³⁸

3.3. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK MŰKÖDÉSI FELTÉTELEINEK HIÁNYOSSÁGAI

Felmerült, hogy szükség lenne egy, a választási bizottságoknak alárendelt saját hivatali szervezetre, hogy a választási bizottság autonómiája biztosított legyen.³⁹

Ezenkívül megjelenik a szakirodalomban olyan álláspont, hogy újragondolást igényel a választási bizottságok tagjainak anyagi elismerése, mert az alulfinanszírozottság, a kedvezőtlen társadalmi megítélés és a leterhelő munkafeltételek hosszá távon azt eredményezhetik, hogy a választási bizottsági tagok hiánya már a választások lebonyolíthatóságát veszélyezteti majd.⁴⁰ E vélemények között szerepel olyan is, amely szerint diszkriminatív az, hogy a megbízott tagok tiszteletdíjára és költségterítésére vonatkozó rendelkezések nem teljesen azonosak a választott tagokéval, hiszen egyébként jogaik és kötelezettségeik egyenlők.⁴¹

3.4. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ JOGI ESZKÖZÖK

Az OVB a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében állásfoglalást adhatott ki. Az állásfoglalások azonban számos problémát vetettek fel. Nem egy közülük a burkolt jogalkotás területére merészkedett és olyan kötelezettségeket, illetve jogkövetkezményeket írt elő, amelyeket a jogszabályok nem tartalmaztak.⁴² A volt OVB-elnök mentségül a nyo-

³⁷ TEMESI István: „A választási eljárás és a választási szervek törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése” in CSERNY Ákos (szerk.): *„Határtalan választások”: Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében* (Budapest: NKE 2014) 224.

³⁸ NÉMETH Dóra: „Önkormányzati választások – hogyan folynak az előkészületek?” *Jegyző és Közigazgatás* 2014/4. 29.

³⁹ MOLNÁR (36. l.) 658.

⁴⁰ CSERNY (31. l.) 22-23.

⁴¹ MOLNÁR (36. l.) 659.

⁴² Pl. a választási eredményekre épülő, a pártok költségvetési támogatásának meghatározásához szükséges elosztási arányok megállapításáról szóló 2/2002. (II. 1.), vagy a Ve. 57. §-ában foglalt határidő elmulasztásáról szóló 23/2006. (IX. 11.) OVB állásfoglalások.

mós, gyakorlatias szükségleteket hozta fel, azaz a jogalkotó által előre nem látható, tehát nem szubjektív mulasztásából előálló joghézag kitöltését.⁴³ Ez az álláspontot nem tartjuk elfogadhatónak: egy állami szerv sem lépheti túl hatáskörének kereteit.

Sokáig vita folyt az állásfoglalások kötőerejéről. A Ve. ugyanis nem foglalt állást a kötelező erő ellen vagy mellett, és felmerült a kötelező erő irányába való elmozdulás lehetősége.⁴⁴ Ezt sürgette az EBESZ ODIHR 1998-as és 2002-es missziója is.⁴⁵ Később azonban a jogalkotó rendezte a kérdést, kimondva: az állásfoglalás iránymutató jellegű, az ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A korábbi OVB-állásfoglalások helyett a Ve. az NVB-t iránymutatások kibocsátására jogosítja fel.⁴⁶ Ez lényegében csak átnevezés, a funkció ugyanaz: a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása. Az iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság azonban egyelőre nem foglalt abban állást, hogy normakontroll tárgyát képezhetik-e az állásfoglalások (illetve az új szóhasználat szerint az iránymutatások), az elé kerülő ügyekben ugyanis nem hatáskör hiánya miatt utasította vissza a vizsgálatot, hanem az eljárást okafogyottság miatt megszüntette.⁴⁷ Az iránymutatások pusztán iránymutató jellegük ellenére számos esetben alapul szolgálnak az alacsonyabb szintű bizottságok, illetve a választási ügyekben eljáró bíróságok döntéseihöz.

Az OVB hosszú ideig mindenféle jogszabályi alap nélkül használta az ún. jegyzőkönyvi döntés eszközt olyan döntések esetén, amelyekkel szemben jogorvoslatnak a dolog természeténél fogva nem lenne helye. A formális határozat meghozatalának mellőzésével azonban a jogorvoslatához való jogot korlátozhatta.⁴⁸ Végül a Ve. az OVB által már régóta követett gyakorlatot kodifikált azzal, hogy úgy rendelkezik, a nem az ügy érdemében hozott határozat formája jegyzőkönyvi döntés.⁴⁹ Ennek ellenére a gyakorlatban továbbra is merültek fel problémák az elhatárolást illetően.⁵⁰

⁴³ SZIGETI Péter: „Országgyűlési képviselői választások 2006 – az Országos Választási Bizottság jog- és feladatkörain keresztül” *Magyar Közigazgatás* 2006/7. 392.

⁴⁴ MOLNÁR (36. l.) 660.

⁴⁵ Hungary, Parliamentary Elections, 10 and 24 May 1998: Final Report, 20. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16212?download=true; Hungary, Parliamentary Elections, 7 and 21 April 2002: Final Report, 18. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true.

⁴⁶ Ve. 51. §.

⁴⁷ 47/2006. (X. 5.) AB hat., ABH 2006, 581.

⁴⁸ HALMAI Gábor: „A 2006-os parlamenti választás és az eljárási jog” *Fundamentum* 2006/3. 119. BODNÁR Eszter: „A választási eljárás néhány aktuális problémája” *Collega* 2007/2-3. 23.

⁴⁹ Ve. 44. §.

⁵⁰ A Nemzeti Választási Bizottság először egy jegyzőkönyvben foglalt döntéssel határozata meg a pártok költségvetési támogatásának meghatározásához szükséges elosztási arányokat, és csak később, a 1095/2014. NVB hat. szerint egy „írásbeli megkeresés alapján” került sor a formális határozat meghozatalára.

4. A VÁLASZTÁSI SZERVEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON

A nemzetközi és hazai szakirodalom által felvetett problémákat áttekintve felmerülhet az a kérdés, amely eddig kevésbé jelent meg a magyarországi tudományos diskurzusban: szükséges-e modellváltás a választásokat lebonyolító szerveket tekintve.

Magyarország választási szerveinek rendszere nehezen sorolható be a három alapmodellbe. A Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szervként való statuálása elmozdulást jelentett a független modell felé, amelyben két, a kormányzattól független szerv foglalkozik a választásokkal: az elvi döntéseket meghozó, a választási jogorvoslatokat elbíró Nemzeti Választási Bizottság, és a lebonyolítás adminisztratív feladatait ellátó Nemzeti Választási Iroda. A teljes kép azonban ennél árnyaltabb, mert a lebonyolítás nagy részét továbbra is a helyi önkormányzati apparátus látja el, amely a decentralizált végrehajtó hatalomhoz kapcsolja a választásokat. Vegyes a rendszer két másik szempontból is. Egyrészt vannak folyamatosan működő választási szervek, másrészt a választási bizottságok nagy része csak a választási időszakra jön létre. Másrészt a tagok között egyaránt helyet kapnak a független szakértők és a pártdelegáltak is.

Ahogy a fentiekben láttuk, a leginkább elterjedt modell az, hogy független szervek bonyolítják le a választást, és a legutóbbi trend is az, hogy az új demokráciákban ilyen szerveket hoznak létre. Ebből a szempontból tehát Magyarország a többséghez tartozik, és ez a modell jobban megfelel a nemzetközi standardoknak is. A választás lebonyolításának a kormányzati szervekhez való utalása tehát semmiképpen nem kívánatos, még ha Nyugat-Európában ez is az elterjedt modell.

Érdeemes lehet azonban átgondolni, hogy a választási bizottságok összetételének átalakítása segíthet-e a választási szervekbe és a választás intézményébe tartozó bizalom megerősítésében. A nemzetközi standardok szerint a jelöltek képviselőinek jelenléte garanciális jellegű, és szerepük kifejezetten a különböző érdekek megjelenítése és kiegyensúlyozása, így a problémát leginkább az okozhatja, ha a választott tagok – a jelenlegi, viszonylag szigorú összeférhetetlenségi szabályok ellenére is – elfogultak vagy az elfogultság látszatát keltik. Természetesen valamely párthoz való kötődés nem jelenti egyértelműen azt, hogy a bizottsági tag elfogultan döntene, de fennáll a veszélye, hogy eltérbe kerülhet a saját érdekek érvényesítése a választások pártatlan lebonyolítása helyett.⁵¹ Lehetséges lenne egy olyan modell, amiben a választási bizottság elnöke egy bíró lenne, és rajta kívül csak a jelöltek, jelölő szervezetek delegáltjai vennének részt a bizottság munkájában. Egy ilyen modellváltás azonban a teljes választási eljárás folyamatának átgondolását tenné szükségessé, és komoly nehézségeket okozhatna a gyakorlati működés szempontjából, ezért célszerűbb lehet inkább a jelölés és megválasztás módján változtatni, és így biztosítani a szélesebb konszenzust.⁵²

⁵¹ TOKALI (24. lj.) 132–134.

⁵² Ezt javasolja az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziója is. Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 8. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

Miután megállapítottuk, hogy a modellváltás nem elengedhetetlen kényszer, érdemes megvizsgálni, hogy van-e lehetőség a választási szervek szabályozásának és működésének racionalizálására. Kérdés az, hogy van-e szükség valamilyen mértékben a feladat- és hatáskörök újrendezésére a választási bizottságok, irodák és bíróságok között. Ennek három lehetséges módja képzelhető el. Az egyik megoldás, hogy a választási irodák szerepét csökkentjük, és hatáskörök kerülnek át a választási bizottságokhoz. Emellett szóló érv, hogy ezek a szervek nagyobb függetlenséggel rendelkeznek, hiszen nem tagozódnak be a közigazgatási struktúrába. Működésük nyilvános, döntéseiket a nyilvánosság ellenőrzése alatt hozzák. Ugyanakkor látni kell, hogy a választási eljárás lebonyolítása egyrészt egy olyan komplex logisztikai feladat, amelyet a társadalmi típusú választási bizottságok önmagukban aligha tudnának megoldani, másrészt ugyanezen jellegük miatt nehezen valósítható meg, hogy a lebonyolításhoz szükséges egyéb közigazgatási szervek felett utasítási jogot kapjanak, például a Nemzeti Választási Bizottság utasíthassa a KEKKH-t vagy a jegyzőket.

A másik lehetséges megoldás, hogy a választási irodák szerepét erősítjük, és részben átveszik a választási bizottságok feladat- és hatáskörét. Ilyen átkerülő hatáskör lehetne például a jelöltek nyilvántartásba vétele,⁵³ vagy a szavazólapok jóváhagyása. Emellett szóló érv a választási bizottságok tehermentesítése: ezeket a feladatokat, illetve azok adminisztratív részét (például a jelöltállításához szükséges ajánlások ellenőrzését) jelenleg is csak a választási irodák apparátusa képes ellátni, és a testületi döntéshozatal biztosítása nehézkes lehet a rövid határidők miatt. A legjelentősebb ellenérv, hogy a magyarországi közszolgálat aligha minősíthető stabilnak, és elsősorban a legnagyobb terhet viselő jegyzők, a helyi választási irodák vezetői vannak kiszolgáltatva a politikai nyomásnak. Ez a kockázat a testületi döntés esetén csökkenthető, figyelemmel arra is, hogy a bizottságokban valamennyi induló szervezet képviselője jelen lehet. A közigazgatási döntés ellen szól a nyilvánosság, és ezzel a társadalmi ellenőrzés hiánya is. Ugyanakkor valamennyi döntés esetén biztosítani kell, és biztosítva is van a bírósági felülvizsgálat, amely képes kiszűrni a jogszerűtlen döntéseket.

Egy harmadik út a bíróságok szerepének erősítése. Felmerülhet egy olyan megoldás, hogy a választási ügyekben a jogorvoslatot már elsőfokon is a bíróságok bírálják el. Ennek kétségtől elölnye, hogy a bíróságok esetén a függetlenség biztosított, és ebben az esetben a nyilvánosság is biztosítható lehet, ha a nemperes eljárás helyett peres eljárásban kerülne sor a választási ügyek elbírálására. Hátránya azonban, hogy az eljárás sokkal formalizáltabb, valamint költségesebb is.⁵⁴ Fontos megjegyezni, hogy a jogorvoslati jog érvényesítése érdekében jelenleg is valamennyi választási ügy a bíróságon dőlhet el, és ezzel a bíróságok szerepe a választási eljárásban rendkívül intenzívnek tekinthető.⁵⁵

⁵³ Emellett érvel FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese: „Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra” in CSERNY (29. l.) 39.

⁵⁴ Bár az illetéktelenséget meg kellene szüntetni, mivel alapjog érvényesítéséről van szó. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 291–293.

⁵⁵ Vö. pl. az Amerikai Egyesült Államok rendszerével, ahol a választási ügyekben a bíróság saját szerepét csökkentette azzal, hogy nem tartja alkalmazhatónak az egyéni érintettség elvét. ТОКАЛ (25. l.).

Ha a hatáskör-átalakítás az egyes szervek között nem is elengedhetetlen kényszer, megfontolandó lehet kisebb módosítások elvégzése. Erre okot adnak részben az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziójának jelentésében foglalt ajánlások. Így például nem jogalkotást, hanem a választási szervek stratégiai megfontolásának erősítését igényli annak az ajánlásnak a megvalósítása, hogy az iránymutatások kibocsátására ne ad hoc kerüljön sor, hanem a választási eljárás minél előbbi szakaszában, valamint hogy a választási szervek minél szélesebb körű, átfogóbb kampányt folytassanak a választópolgárok tájékoztatása érdekében.⁵⁶

Ezenkívül szükséges összegezni a választások lebonyolításában részt vevő szervek jogalkalmazási tapasztalatait, és amennyiben szükséges, a szabályozás korrekcióját elvégezni. Ilyen javaslatokat tartalmaznak a Nemzeti Választási Bizottság elnökének és a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének az Országgyűléshez benyújtott, az egyes választások lebonyolításának tapasztalatairól szóló beszámolóit, valamint a területi választási irodák vezetői által az NVI-nek készített beszámolók. Természetesen ezeket a javaslatokat is alá kell vetni az alkotmányosság szűrőjének megvalósításuk előtt.

A választási szervekről szóló rész minden valószínűség szerint e kötet legkevésbé izgalmas fejezete. Ahogyan a fentiekben láttuk, a választások lebonyolítása és az azt végző szervek sokáig egyáltalán nem kerültek az érdeklődés középpontjába. Ennek oka, hogy a választási eljárás főszereplői nem a választási szervek, hanem a választópolgárok és a versengő jelöltek, szervezetek. Annak ellenére van ez így, hogy a választás általában egy államban a legbonyolultabb adminisztratív feladat, amit ráadásul egy politikailag érzékeny környezetben kell elvégezni. Ha a választás lebonyolítása zavartalanul zajlik, a választási szervek „észrevétlenek” maradnak. Ez történt tulajdonképpen az elmúlt évtizedekben Magyarországon. A legutóbbi választás során alkalmazott, a jogorvoslatokra vonatkozó új szabályozást értékelő munka szerint:

[a]z új választási eljárási törvénynek a jogorvoslatra vonatkozó szabályai összességében jól vizsgáztak: képesek voltak biztosítani azt, hogy a választásokkal összefüggő, feltételezett jogsértésekkel szemben tisztességes eljárás keretében lehessen elégtelt keresni, ezzel pedig erősítették a választás legitimitását is.⁵⁷ Az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziója számos, a szabályozással kapcsolatos probléma feltárása mellett is a választási szervekről úgy nyilatkozott, hogy „szervezetten és hatékonyan végezték a munkájukat.”⁵⁸

A választási szervek rendszerének átfogó átalakítására tehát nincs szükség, így a jogalkotó minden energiáját a választási rendszer és eljárás azon elemeinek megreformálására fordíthatja, amelyek alkotmányos alapelvekkel, nemzetközi követelményekkel ellentétesek, és a szabad és tisztességes választások tartását veszélyeztetik.

⁵⁶ Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 26. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

⁵⁷ TORDAI Csaba: „A választási jogorvoslatok szabályainak változásai a gyakorlat tükrében” *Közjogi Szemle* 2014/2. 24.

⁵⁸ Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 9. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

IV. KIHÍVÁSOK

KORRUPCIÓ*

Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása következtében a kormány kontrollálni hivatott állami szereplők nem vagy elégtelenül látják el a feladataikat. A kormány, a hatalmát ellenőrizni hivatott intézmények jelentős meggyengítésével a maga számára teremtett cselekvési szabadságot arra használja, hogy a politikai elit és a holdudvarába tartozó kiváltságos csoportok tagjainak jogszabályi eszközökkel, mások rovására vagyoni és gazdasági előnyöket nyújtson. Ennek a folyamatnak az is részét képezi, hogy a kormány, jogi úton, a közpénzt a kedvezményezettek magánpénzévé alakítja. Ezt a folyamatot nevezzük a korrupció rendszerszintűvé válásának. A rendszerszintű korrupció egyik sajátossága az, hogy a korrupt döntések a jogszabályokban jelennek meg vagy azokat a jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik. Mivel a hatalom legalizálja a korrupciót, a korrupt tartalmú tranzakciók formálisan megfelelnek a jogi előírásoknak. A Transparency International Magyarország e folyamatok láttán annak veszélyére figyelmeztetett, hogy Magyarországon bekövetkezhet a közhatalom befolyásos érdekcsoportok általi foglyul ejtése. A figyelmeztetés helyesnek bizonyult, tényként leszögezhetjük, hogy Magyarországon az államhatalmat a politikai elit és az ennek holdudvarában elhelyezkedő gazdasági szereplők fogva tartják.

1. A KORRUPCIÓ FOGALMÁRÓL

A jelen tanulmány nem tekinti feladatának a korrupció általános fogalmának a meghatározását, pusztán nyugtázza, hogy eddig nem született a korrupcióra vonatkozó egységes és átfogó definíció. A korrupció elleni küzdelem szempontjából Magyarország számára releváns nemzetközi dokumentumok, így mindenekelőtt az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye,¹ az Európa Tanács

* A tanulmányban közreadott táblázatok és diagramok közül az 1-2. táblázat a Transparency International Berlinben működő Nemzetközi Titkársága által elkészített Korrupció Érzékelési Index adatait tartalmazza. A 2-7. ábrák a Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Jelentésének adatait mutatják be, míg a 8-12. ábrán szereplő bűnügyi statisztikai adatokat a Belügyminisztérium az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztikából bocsátotta a rendelkezésünkre. A táblázatok és a grafikonok elkészítéséért és az ehhez szükséges számítások elvégzéséért ezúton mondok köszönetet Mucsi Gyulának, a Transparency International Magyarország Alapítvány kutatási asszisztensének.

¹ UNTS 2349. Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. tv. hirdette ki.

Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye² és az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése³ sem törekedtek a korrupció fogalmi meghatározására. Ehelyett a korrupció jogállamiságra és a társadalomra gyakorolt hatásának az értékelő leírására összpontosítanak, vagyis a korrupció fogalmi megragadása helyett a következményeit jellemzik.⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye például azt állapítja meg, hogy: „a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalom stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot.”⁵ Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye pedig azt emeli ki, hogy

[...] a korrupció fenyegeti a jogbiztonságot, a demokráciát, az emberi jogokat, aláássa a megfelelő közigazgatás, a tisztesség és a társadalmi igazságosság elveit, akadályozza a gazdasági fejlődést, torzítja a versenyt és veszélyezteti a társadalom demokratikus intézményeinek, valamint erkölcsi alapjainak stabilitását.⁶

Az előbbiekhöz hasonlóan az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése is azt hangsúlyozza, hogy a „korrupció súlyos károkat okoz a gazdaság és a társadalom egészének”.⁷

A korrupció ellen világszerte küzdő civil mozgalom, a Transparency International (továbbiakban: TI) a hatalommal, illetve a hatáskörrel egyéni előnyök szerzése érdekében történő visszaélést tekinti korrupciónak.⁸ A korrupció fogalmának e meghatározása a Transparency International Magyarország Alapítvány (továbbiakban: TI Magyarország) munkája során is irányadó és a továbbiakban a jelen tanulmány is a korrupció e meghatározását veszi alapul. El kell azonban ismernünk, hogy ez a korrupciódefiníció sem alkalmas a korrupció társadalmi jelenségének teljes körű leírására, legfeljebb olyan munkadefiníciónak tekinthető, amely lehetővé teszi a hatalommal

² CETS No. 173. Magyarországon a 2002. évi XLIX. tv. hirdette ki.

³ COM(2014) 38, *ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf*.

⁴ Ehhez hasonlóan más nemzetközi dokumentumok is a korrupció társadalmi és gazdasági hatásait hangsúlyozzák, miközben a fogalmi tisztázással adósak maradnak. Az eddig említetteken kívül az Európa Tanács korrupcióellenes jogi aktusai, köztük a korrupció elleni küzdelem húsz irányelvéről szóló (97)/24 határozat, a köztisztviselők magatartási kódexeiről szóló, R (2000) 10. ajánlás és a politikai pártok finanszírozásával és a választási kampányokkal kapcsolatos korrupció elleni közös szabályokról szóló, R (2003) 4. sz. ajánlás említhető ebben a körben.

⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció elleni Egyezménye, preambulum, első mondat.

⁶ Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye preambulumának negyedik mondata.

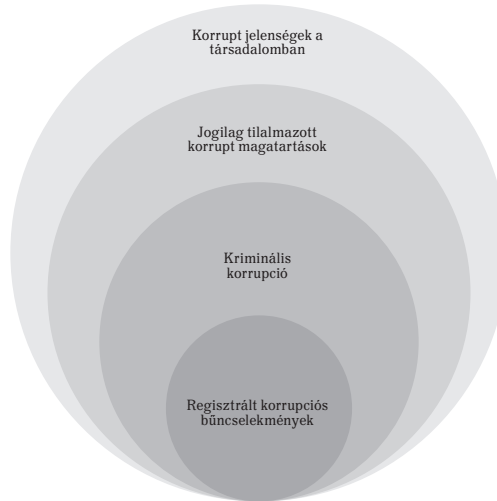
⁷ Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése, 2. oldal. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése azt is kijelenti, hogy a „korrupció tág fogalom meghatározását alkalmazza” és korrupciónak tekinti a „hatáskörrel való visszaélés[t] személyes haszon érdekében”. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése sem foglalkozik azonban definíciós problémákkal, és a korrupció fogalmának annyiban tulajdonít jelentőséget, amennyiben az lehetővé teszi, hogy a „konkrét korrupciós cselekmények mellett azokat az intézkedéseket is tárgyalj[a], amelyeket a tagállamok kifejezetten a jogszabályban meghatározott korrupciós cselekmények megelőzése vagy szankcionálása érdekében hoznak meg; megemlít[sen] továbbá olyan különböző területeket és intézkedéseket is, amelyek hatással vannak a felmerülő korrupció kockázatára és e kockázat csökkentésének lehetőségeire”.

⁸ Forrás: *www.transparency.org/what-is-corruption/#define*.

visszaélést megvalósító magatartások széles körének korrupcióként történő értékelését. Ennek megfelelően korrupciónak tekintjük egyrészt a szorosan vett büntetőjogi korrupción, azaz a korrupciós bűncselekményi tényállásokon kívül elhelyezkedő korrump magatartásokat is. Másrészt a jogilag nem leírható, vagy kifejezetten jogszerűnek minősülő magatartásokat is korrupciónak értékeljük, amennyiben azok valamely illetéktelen, azaz e magatartás hiányában nem birtokolható előny megszerzésére vagy megőrzésére irányulnak, illetve ilyen eredményre vezetnek. Előbbire példa a büntetőjogilag vitatott megítélésű, ám erkölcsileg nem megengedhető hálapénz jelensége, vagy a közvagyonot károsító, de bűncselekményt nem megvalósító, pazarló gazdálkodást eredményező állami szerződések esete. Ebbe a körbe sorolható továbbá a közhatalom gyakorlására vonatkozó közérdekű adatok megismerésének az akadályozása és a megkérdőjelezhető közpénzhasználat mindenféle megnyilvánulása is. Utóbbi, azaz a formailag jogszerű cselekvésben megnyilvánuló korrupció nem más, mint a korrupció legalizálása, ami egyszersmind a jelen tanulmány szűken vett témáját is képezi.

Az alábbi ábra illusztrálja a korrupció különböző megnyilvánulási formáinak egymáshoz való viszonyát.

1. ábra. Korrupciós jelenségek a társadalomban



2. A KORRUPCIÓ MÉRÉSÉRE SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK

A korrupció egzakt fogalmának a hiánya annyiban bír jelentőséggel, amennyiben megakadályozza e társadalmi jelenség pontos terjedelmének a megállapítását. A TI által alkalmazott és az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentésében is megtalálható munkadefiníció ugyanis számos nem számszerűsíthető magatartást és jelenséget a korrupció fogalomkörében helyez el. Meghatározhatjuk azoknak a törvényeknek a számát, amelyek különféle módokon, például a közpénzre vonatkozó közérdekű ada-

tok megismerhetőségének a megnehezítése, vagy a közbeszerzések körében a titokkör szélesítése útján gyengítik valamely országban a közhatalom elszámoltathatóságát. Ez a számadat azonban vajmi keveset árulna el az adott ország általános korrupciós helyzetéről. Ugyanígy nem járul hozzá közvetlenül a korrupció mértékének a számszerű megállapításához azoknak a közbeszerzési eljárásoknak a vizsgálata, amelyek eredményeként a hatalomhoz közelálló üzleti szereplők gyanút keltő módon jutnak hozzá közpénzekhez. A nem számszerűsíthető hatalmi visszaélések vizsgálata mégsem mellőzhető, hiszen ennek hiányában nem vonható le megalapozott következtetés a korrupció mint jelenség súlyosságára.

A korrupció a maga egészében ugyan nem mérhető meg, minimális mértéke azonban meghatározható, a korrupciós bűncselekmények terjedelme ugyanis megismerhető a bűnügyi statisztikákból. A korrupció e szűken, büntetőjogilag értelmezett halmazát a különféle vesztegetési, esetleg befolyással úzerkedés tényállások alkotják. Magyarországon formailag a Büntető Törvénykönyv XXVII. fejezete által büntetni rendelt bűncselekmények jelentik a kriminális korrupciót.⁹ A kriminális korrupció bűnügyi statisztikai adatok alapján megállapítható terjedelmét több tényező együttes hatására figyelemmel nevezzük a korrupció minimális mértékének. Egyrészt a kriminális korrupció jelenségének kizárólag a bűnüldöző hatóságok látókörébe kerülő része, vagyis a hatóságok számára ismertté váló és felderített korrupciós bűncselekmények ismerhetők meg a bűnügyi statisztikai adatokból, miközben sejtetően a korrupciós bűncselekmények zöme rejtve marad. Amint Polt Péter legfőbb ügyész rámutatott: „E bűncselekmény-csoportnak feltehetőleg változatlanul csak a töredéke jelenik meg a statisztikában, a korrupciós bűnözés mértékét a számok nem tükrözik.”¹⁰ Másrészt a bűncselekményt megvalósító korrupt magatartások közül kizárólag a korrupciós bűntények szerepelnek a kriminális korrupció terjedelmében. A formailag nem korrupciós bűncselekményként megjelenő korrupt és büntetőjog-ellenes magatartások például hűtlen kezelésnek vagy sikkasztásnak minősülhetnek. Ezek a cselekmények azért nem számíthatók hozzá a kriminális korrupció mértékéhez, mert statisztikai eszközökkel nem dönthető el, hogy mely esetben valósítottak meg ténylegesen korrupt magatartást és mely esetben nem. Harmadrészt értelemszerűen kívül esnek a kriminális korrupció terjedelmén azok a korrupt jelenségek, amelyek nem valósítanak meg bűncselekményt. A magyarországi kriminális korrupcióra vonatkozó egyes bűnügyi statisztikai adatokat a későbbiekben ismertetjük és értelmezzük.

A korrupció jelenségének a kriminális korrupciót meghaladó halmaza statisztikai eszközökkel egyáltalán nem számszerűsíthető. A korrupció mérése szempontjából

⁹ Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a korrupció számos esetben más bűncselekmény képében jelenik meg. Tipikusan korrupciós bűncselekménynek számít a hivatali visszaélés, de számos esetben a csalás, a sikkasztás és a hűtlen kezelés is korrupt magatartásokat feltételez. A vagyon elleni bűncselekményként megjelenő korrupció különösen a közpénzekre elkövetett visszaélések körében jellemző. A formailag költségvetési csalásnak minősülő magatartások mögött sok esetben szintén korrupció húzódik meg. A kriminális korrupció részletekbe menő ismertetése meghaladja a jelen tanulmány kereteit.

¹⁰ Lásd B/4680, *A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről*, www.parlament.hu/irom40/04680/04680.pdf. A kriminális korrupció körében jellemző látencia mértékével és okaival nem foglalkozunk.

ez azért okoz problémát, mert a korrupció zömét büntetőjogilag nem megragadható magatartások alkotják. A korrupció mértékének a megállapítása ezért összességében csak a statisztikai módszert nélkülöző megoldásokkal kísérhető meg. Statisztika hiányában a korrupció érzékelése, társadalmi megítélése alapján következtethetünk a korrupció súlyosságára. Vagyis a bűnügyi statisztikán kívül a korrupciót mérő eszközök és módszerek valójában azt vizsgálják, hogy a társadalom különféle csoportjai mennyire tartják a korrupciót súlyos problémának, és mennyire találják a kormányuk korrupció elleni intézkedéseit hatékonynak vagy éppen hatástalannak. A korrupció érzékelése (percepciója) kvantitatív és kvalitatív módszerekkel egyaránt vizsgálható. A fontosabb vizsgálati módszerek közé tartozik a véleménykutatás és a szakértői interjú, de idesorolható a korrupció egyes részjelenségeinek, vagy a korrupciós bűnözésre jellemző látenciának a tételes kutatása is. Az érzékelési vizsgálatok, bármely módszerrel is végezzék azokat, nem olyan pontosak, mint a statisztikai módszerrel történő mérés, hiszen az érzékelést, különösen pedig véleménykutatásban résztvevők véleményét számos tényező befolyásolhatja.¹¹

Az alábbiakban, a fentebb már hivatkozott bűnügyi statisztikai adatokon túl, a korrupcióérzékelés legfontosabb mutatóival jellemezzük Magyarországot és tágabb környezete, vagyis az Európai Unió, illetve a kelet-közép-európai országok korrupciós megítélését. A korrupció percepciójának szemléltetésére szolgáló, a TI által kidolgozott és világszerte a leginkább elterjedt felmérés a Korrupció Érzékelési Index (*Corruption Perceptions Index*, továbbiakban: CPI). A CPI ún. kompozit index, vagyis nem önálló adatfelvételen alapul, hanem a korrupciót vizsgáló más felmérések eredményeit, megállapításait összegzi.¹² A CPI a gazdaság, a társadalom, illetve az állami intézményrendszer korrupciós fertőzöttsége alapján a közszektor korrupcióját 0-tól 100-ig terjedő skálán értékeli. A 0 pontszám a leginkább korruptnak gondolt, a 100 pontszám a legkevésbé korruptnak ítélt országokat jelzi. Az 1995 óta immár huszonegyedik alkalommal elkészített CPI-felmérés¹³ tapasztalatai szerint minden évben rendre a skandináv és egyes nyugat-európai országok minősülnek a korrupcióval legkevésbé

¹¹ Paradox módon a kormányok hatékonyabb korrupció elleni politikái, amelyek a korrupciós cselekmények eredményesebb üldözését vonják maguk után és a korrupciót a közbeszéd kedvelt témájává teszik, a korrupció mértéke növekedésének, ill. a korrupciós fertőzöttség súlyosbodásának az érzését idézhetik elő.

¹² A CPI részletes ismertetése itt érhető el: www.transparency.org/research/cpi/overview. A CPI a következő indexek összesítésén alapul: African Development Bank Governance Ratings, Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Foundation Transformation Index, Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Freedom House Nations in Transit, Global Insight Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbook, Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence, Political Risk Services International Country Risk Guide, World Bank – Country Policy and Institutional Assessment, World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS), World Justice Project Rule of Law Index. A magyarországi CPI értelemszerűen nem tartalmazza az African Development Bank Governance Ratings és a Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence adatait. A 2015. évi magyarországi CPI továbbá a World Bank – Country Policy and Institutional Assessment adatait sem tartalmazza.

¹³ A CPI-felmérés az 1995–2000 közötti években átlagosan 50–80 országot vizsgált, 2001–2005 között a vizsgált országok száma átlagosan 100–130 között alakult, 2006 óta pedig a világ 160–180 országa szerepel a CPI-felmérésben. A vizsgált országok száma 2014-ben 175, 2015-ben 168 volt. Magyarország 1995. óta minden évben szerepelt a CPI-felmérésben.

fertőzöttnek.¹⁴ A lista végén is általában ugyanazok az országok – Dél-Szudán, Afganisztán, Szudán, Észak-Korea és Szomália – találhatók.¹⁵ Jellemző, hogy az országok több mint kétharmada minden évben 50 pontnál kevesebbet ér el a korrupció megítélését mérő skálán, ami arra utal, hogy az országok zömének a korrupció elleni teljesítményét gyengének ítélik.

3. A MAGYARORSZÁGI KORRUPCIÓ MEGÍTÉLÉSE

3.1. MAGYARORSZÁG KORRUPCIÓ ELLENI TELJESÍTMÉNYÉNEK A MEGÍTÉLÉSE

Magyarország a CPI adatai szerint világviszonylatban a közepesen korrupt országok közé sorolható. A 2015-ben elért 51 pont három ponttal marad el az ország 2014-es eredményétől. A pontszámhoz hasonlóan, Magyarország a 2014-ben elért 47. helyhez képest három helyet rontva, a 2015. évi CPI-felmérés 50. helyén végzett. Magyarország visszaesése jelentős mértékű és azt jelzi, hogy az ország korrupció elleni intézkedései és azok végrehajtása egyre kevésbé hitelesek. Magyarország visszaesése az Európai Unióhoz csatlakozott kelet-közép-európai országok régióján belül a leginkább szembeötlő. Magyarországot 2015-ben ebben az országcsoportban csak Romániánál és Bulgáriánál ítélték kevésbé korruptnak, vagyis 2014-hez képest Csehország¹⁶ megelőzte, Szlovákia és Horvátország pedig beérte Magyarországot. Nemcsak régiós, hanem európai uniós összehasonlításban is tovább romlott Magyarország korrupció elleni teljesítményének a megítélése: az ország tavaly a 28 tagállam közül holtversenyben a 22-24. helyen végzett, vagyis az Európai Unió leginkább korrupt negyedébe került.¹⁷

Érzékelési index lévén, a CPI-t számos, módszertani eszközökkel nem kiküszöbölhető tényező befolyásolhatja. Magyarország romló korrupciós teljesítményét magyarázhatná akár a korrupció elleni eredményesebb állami fellépés is, ami például az erről szóló sajtótudósítások útján befolyásolja a korrupció társadalmi érzékelését. Magyarország esetében azonban az elmúlt években nem kell számolnunk a korábbiaknál hatékonyabb és eredményesebb korrupcióüldözést megvalósító és ezáltal a korrupcióérzékelést torzító intézkedésekkel. A TI Magyarország meggyőződése szerint a magyarországi korrupció súlyosbodását jelző érzékelési adatok a megkérdezett polgárok és üzletemberek valós tapasztalatából erednek.

¹⁴ 2015-ben és 2014-ben egyaránt Dánia végzett az élen, de a másik három skandináv ország, továbbá Hollandia és Németország is az első tizben található. Európán kívül Kanada és Új-Zéland tartozik a nagyon kevésbé korruptnak ítélt országok közé.

¹⁵ 2014-ben és 2015-ben egyaránt Dél-Szudán, Afganisztán, Szudán, Észak-Korea és Szomália zárták a CPI-ranglistát, a két utolsó 8-8 pontot szerzett.

¹⁶ Csehország 2015-ben 5 ponttal, 56-ra javította a 2014-ben elért pontszámát, aminek köszönhetően 16 helyet javítva a 37. lett a CPI-felmérésben.

¹⁷ Magyarország 2014-ben a 21., 2013-ban a 20., 2012-ben pedig a 19. volt az akkor még 27 tagot számláló Európai Unióban.

1. táblázat. Az Európai Unió országai a 2015. évi Korrupció Érzékelési Indexben

Ország	Pontszám	Ország	Pontszám
1. ▼ Dánia	91	15. ▲ Litvánia	61
2. ▲ Finnország	90	15. ▼ Ciprus	61
3. ▲ Svédország	89	17. ▲ Szlovénia	60
4. ▲ Hollandia	87	18. ▼ Spanyolország	58
5. ▲ Egyesült Királyság	81	19. ▲ Csehország	56
5. ▲ Németország	81	19. ▲ Málta	56
5. ▼ Luxemburg	81	21. — Lettország	55
8. ▲ Belgium	77	22. ▲ Horvátország	51
9. ▲ Ausztria	76	22. ▲ Szlovákia	51
10. ▲ Írország	75	22. ▼ Magyarország	51
11. ▲ Észtország	70	25. ▲ Görögország	46
11. ▲ Franciaország	70	25. ▲ Románia	46
13. — Portugália	63	27. ▲ Olaszország	44
14. ▲ Lengyelország	62	28. ▼ Bulgária	41

2. táblázat. Kelet-Közép-Európa országai a 2015. évi Korrupció Érzékelési Indexben

ORSZÁG	CPI 2015	CPI 2014	CPI 2013	CPI 2012	Változás a pontszámában ¹⁸
1. Észtország	70	69	68	64	1
2. Lengyelország	62	61	60	58	1
3. Litvánia	61	58	57	54	3
4. Szlovénia	60	58	57	61	2
5. Lettország	55	55	53	49	0
6. Csehország	56	51	48	49	5
7. Horvátország	51	48	48	46	3
7. Szlovákia	51	50	47	46	1
7. Magyarország	51	54	54	55	-3
10. Románia	46	43	43	44	3
11. Bulgária	41	43	41	41	-2

3.2. A KORRUPCIÓ ÉS A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY ÖSSZEFÜGGÉSE MAGYARORSZÁGON

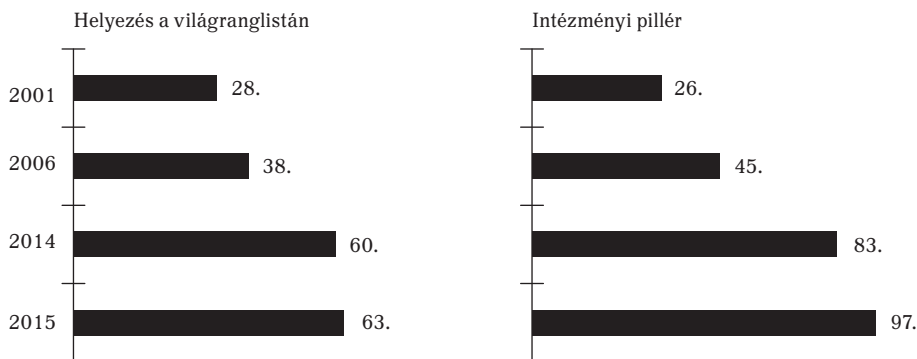
A magyarországi korrupció súlyosbodásával egyidejűleg az ország versenyképességének a megítélése is jelentősen romlik. A Világgazdasági Fórum 2015/2016. évi Globális Versenyképességi Jelentése (*Global Competitiveness Report*, továbbiakban: GCR)¹⁹ szerint Magyarország 140 országból a 63. helyezést érte el, miközben tíz

¹⁸ A 2015-ben elért pontszámnak a 2014-ben elért pontszámhoz mért változását mutatja.

¹⁹ A Globális Versenyképességi Jelentés (*Global Competitiveness Report*), ill. az annak alapján számított Globális Versenyképességi Index (*Global Competitiveness Index*), részben a CPI-felméréshez hasonlóan, különféle mérőszámok és felmérések, egyebek mellett az *Economic Opinion Survey* elnevezésű, önálló adatfelvételen alapuló véleménykutatás eredményeit veszi figyelembe. A Globális Versenyképességi Jelentés részletes eredményeit és módszertanának ismertetését lásd www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

éve²⁰ még a világ 38. legversenyképesebb gazdasága volt. A korrupció vizsgálata szempontjából a GCR-felmérésnek az állami-kormányzati intézkedések kiszámíthatóságát és minőségét vizsgáló ún. intézményi pillére²¹ a legértékesebb forrás. Az intézményi pilléren belül Magyarország tavaly a 97. helyen végzett, miközben a 2014. évi felmérésben még a 83. helyezést érte el és tíz évvel korábban a ranglista 45. helyét foglalta el.

2. ábra. Magyarország versenyképessége



A versenyképesség intézményi pillérét vizsgáló véleménykutatás adatai szerint a befektetők és az üzletemberek különösen gyengének ítélik a magyarországi állami-kormányzati döntések átláthatóságát, és kiemelt veszélyként értékelik a közpénzek illetéktelen felhasználását. A megkérdezettek mindkét területen a 140 országot számláló lista 119. helyére rangsorolták Magyarországot. Ehhez hasonlóan gyengén teljesít Magyarország a közhatalmi döntéshozók részrehajló döntéseit tekintve (140 országból a 125. helyezés) és a politikusokba vetett közbizalom terén (140 országból a 120. helyezés). Magyarország az intézményi pillér mérőszámait tekintve jelentősen a régiós²² átlag alatt teljesít.

Ugyanakkor a magyar bíróságok függetlenségét, konkrétan a bírói ítéletek befolyásmentességét, az intézményi pillérben vizsgált területek közül az egyedüli kivételként, a régiós átlagnál szignifikánsan jobbnak ítélték a megkérdezettek. A bíróságok függetlensége és az ítélezés részrehajlás mentessége szempontjából Magyarország a vizsgált 140 ország közül az 50. helyen végzett, míg a kelet-közép-európai régió országainak átlagos helyezése ezen a téren az 58. volt. A magyarországi ítélezés megbízhatóságába vetett átlagon felüli bizalom azonban nem vonatkozik az igazságszolgáltató intézményrendszer egészére (az igazságszolgáltató intézményrend-

²⁰ A Globális Versenyképességi Jelentés 2004/2005. évi felmérése 104 országra terjedt ki.

²¹ Az intézményi pillér 21 indikátor alapján vizsgálja az állami intézményrendszer hatékonyságát. A részletes ismertetést lásd reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/.

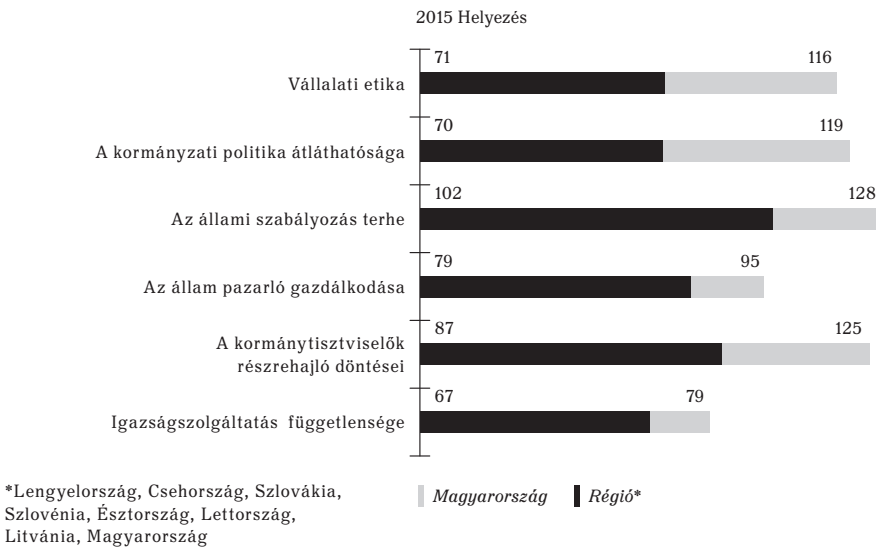
²² A Globális Versenyképességi Jelentés intézményi pillérét tekintve Lengyelországot, Csehországot, Szlovákiát, Szlovéniát, Észtországot, Lettországot, Litvániát és Magyarországot soroltuk egyazon régióba.

szernek az ügyészség és a bűnüldöző szervezetek is a részét képezik). Ezen a téren Magyarország a 79. helyen végzett, ami 12 helyezéssel elmarad a kelet-közép-európai régió országainak átlagos helyezésétől.

3. ábra. A versenyképesség néhány intézményi indikátora

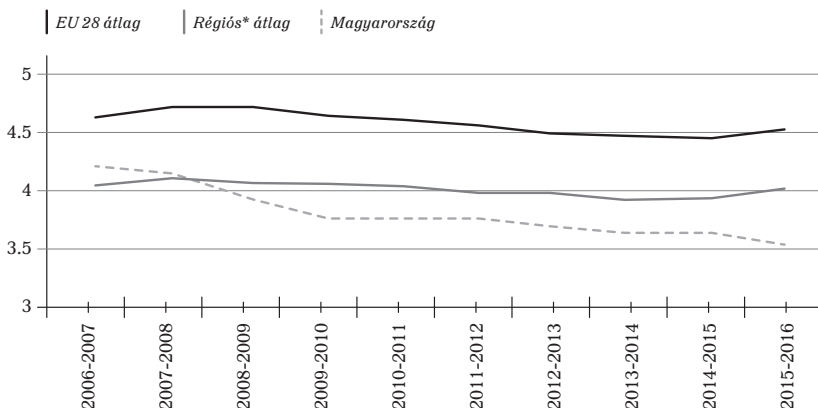


4. ábra. A versenyképesség további intézményi indikátorai



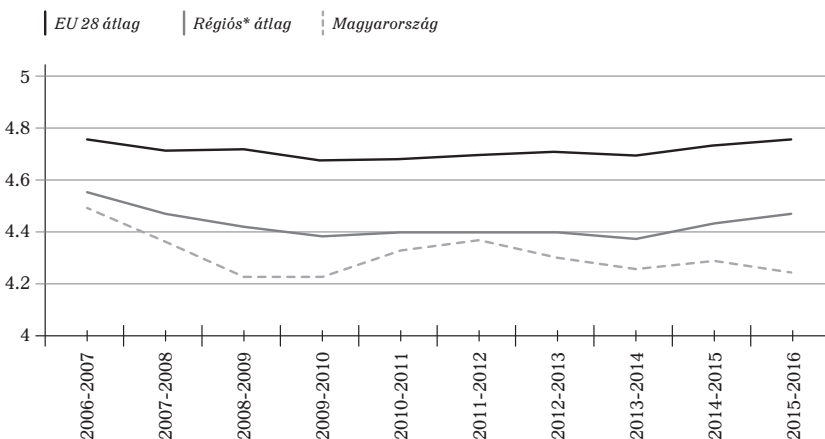
Az ítékezés megbízhatóságát leszámítva Magyarország a kelet-közép-európai országok csoportjában leszakadóban van. Jellemző, hogy az állami-kormányzati intézményeket értékelő pillérben tíz éve még a kelet-közép-európai régióban első helyezett Magyarország mára az utolsó helyre szorult vissza.

5. ábra. A magyarországi állami intézményrendszer korrupció elleni teljesítményének megítélése



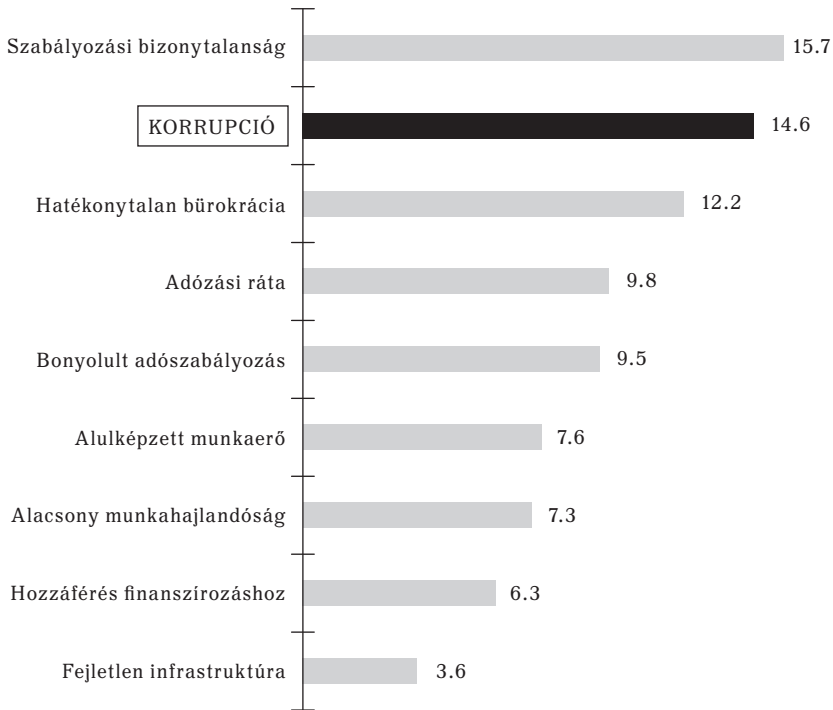
*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

6. ábra. A magyar gazdaság versenyképessége régiós és európai uniós összehasonlításban



*Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország

Az is több mint beszédes, hogy a megkérdezettek a szabályozás kiszámíthatatlanságát, a korrupciót és a nem eléggé hatékony állami bürokráciát nevezték meg a sikeres magyarországi befektetéseket leginkább akadályozó három tényezőként.

7. ábra. A sikeres üzlet akadályai Magyarországon²³

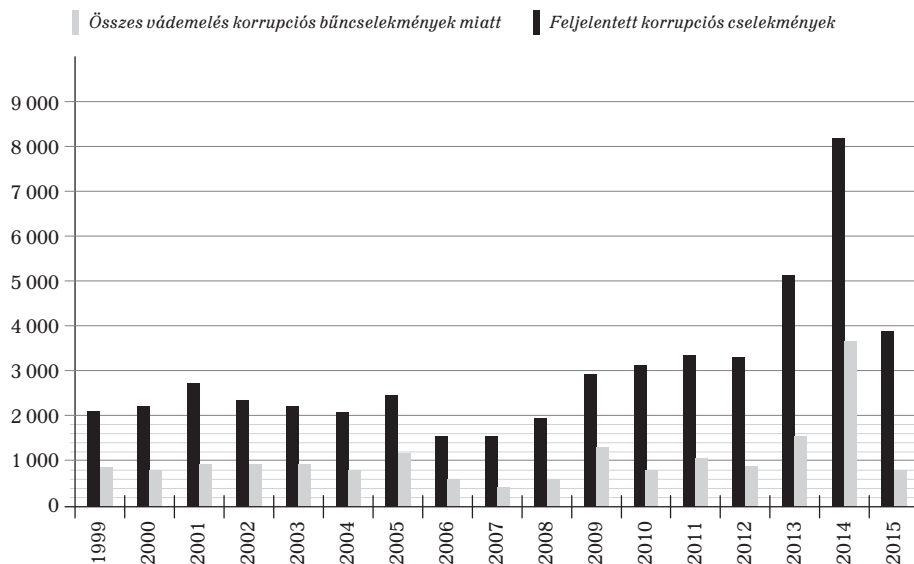
3.3. A KRIMINÁLIS KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM HATÉKONYSÁGA

Amint már fent utaltunk rá, a korrupció egyik összetevője, a kriminális korrupció²⁴ statisztikailag mérhető jelenség, egyszersmind ez képezi a korrupció minimális mértékét.

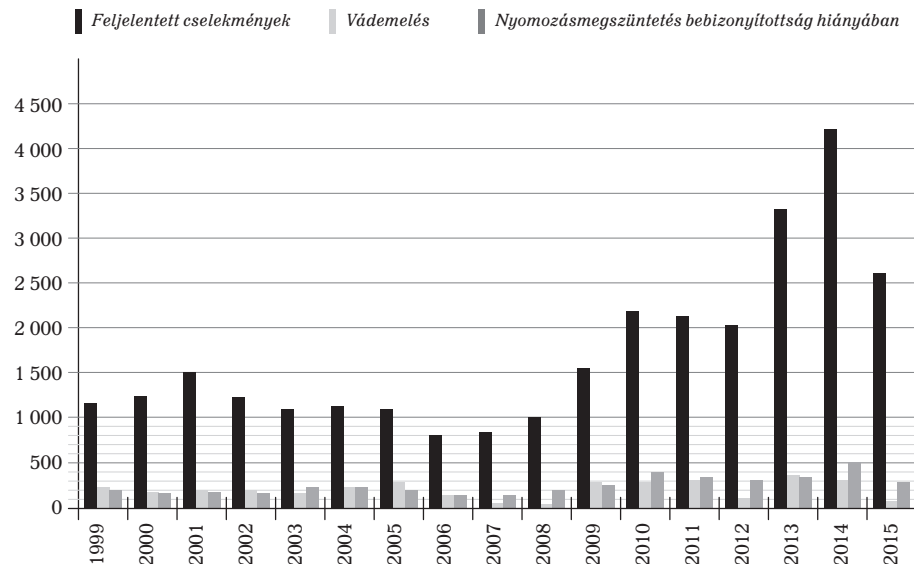
²³ A megkérdezetteknek az ábrán feltüntetett különböző tényezők közül ki kellett választaniuk a megítélésük szerint az üzletszerzést, ill. a befektetést leginkább akadályozó öt tényezőt, majd ezt az öt tényezőt 1-től (legsúlyosabb probléma) 5-ig (legkisebb súlyú probléma) terjedő skálán kellett rangsorolniuk. Az egyes tényezők sorrendje, ill. az egyes tényezőkhöz rendelt pontérték a válaszok sorrend és pontszám szerinti súlyozása alapján alakult ki.

²⁴ Az ebben az alfejezetben közölt statisztikai adatok kiszámítása során korrupciós bűncselekménynek tekintettünk – a Btk. 300. § által büntetni rendelt korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása kivételével – a Btk. XXVIII. fejezetében meghatározott valamennyi bűncselekményt, továbbá a hivatali visszaélést. Regisztrált bűncselekmény alatt a bűnüldöző hatóságok előtt ismertté vált azokat a bűncselekményeket értjük, amelyek miatt vádemelésre került sor, vagy a nyomozást nem bűncselekmény hiányában szüntették meg. Vádemelés alatt a vádemelés elhalasztását is értjük. A nyomozás megszüntetésére akkor kerül sor bizonyítottság hiányában, ha nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, vagy az, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el. A bizonyítottság hiánya körében értékeltük azt is, ha nem volt megállapítható az elkövető kiléte, ezért az utóbbi okból elrendelt nyomozás-felfüggesztéseket hozzászámítottuk a nyomozás bizonyítottság hiányában történt megszüntetéseéhez.

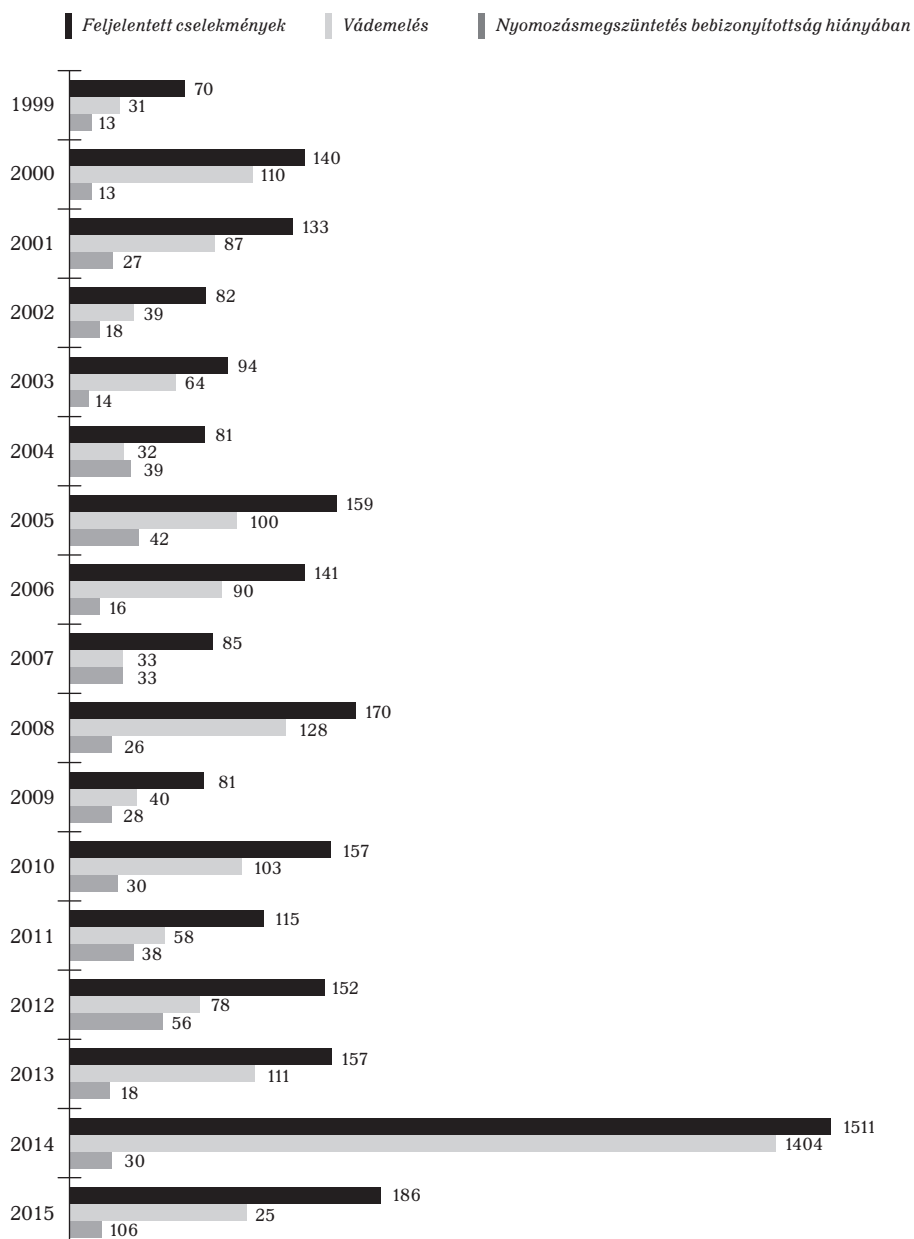
8. ábra. A korrupciós bűncselekmények felderítési eredményessége



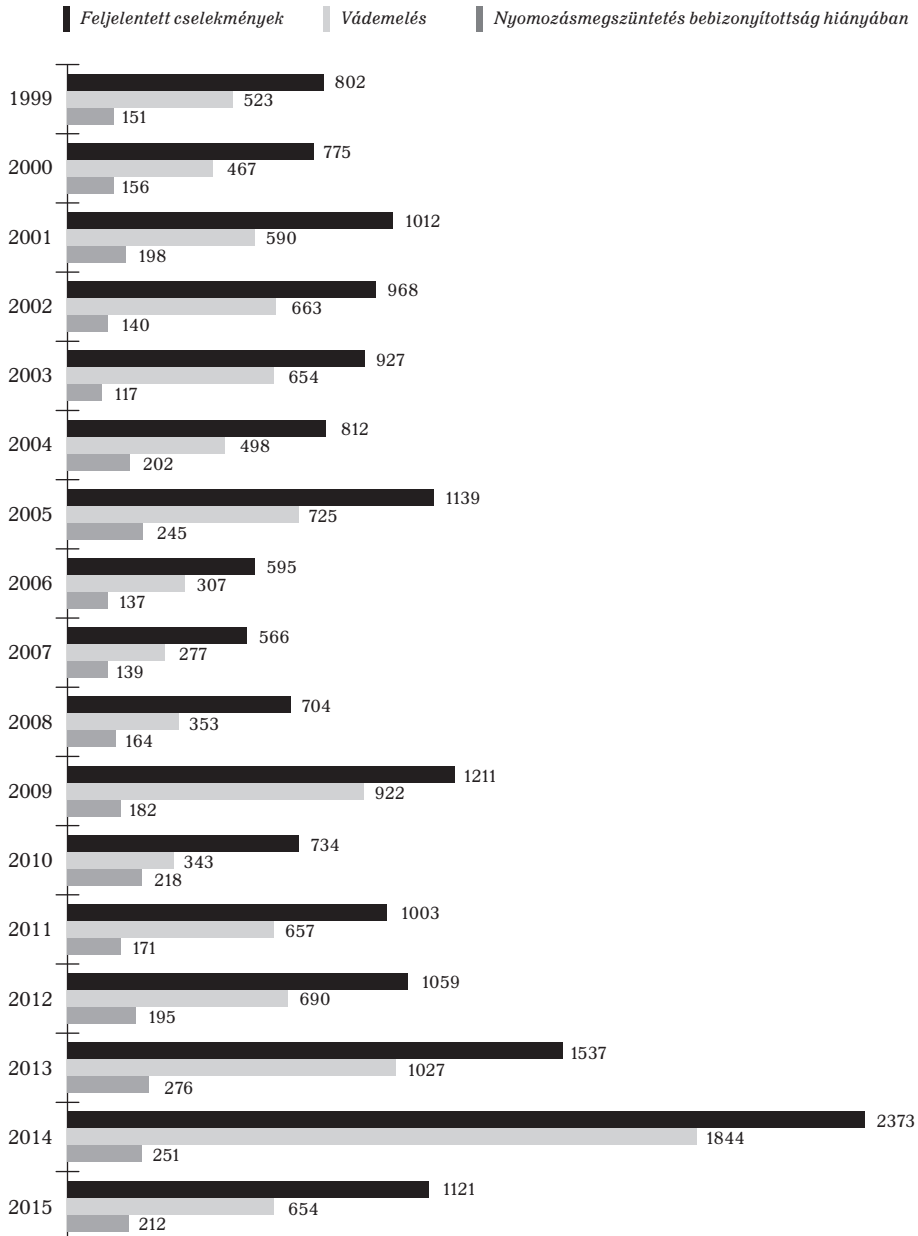
9. ábra. A hivatali visszaélések felderítési eredményessége



10. ábra. A befolyással üzérkedések felderítési eredményessége

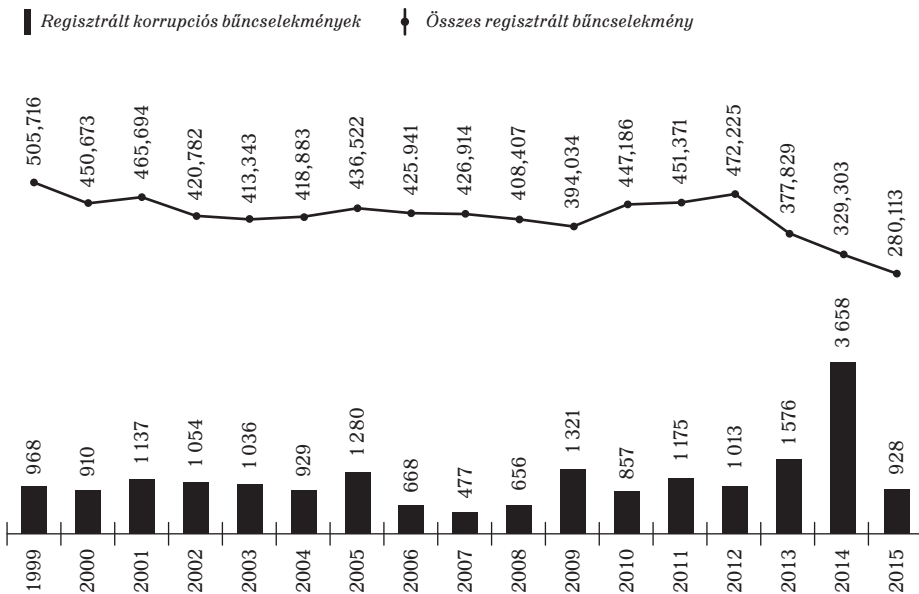


11. ábra. A vesztegetések felderítési eredményessége



Az elmúlt több mint másfél évtized bűnügyi statisztikai adatai azt mutatják, hogy a magyar bűnüldöző szervek meglehetősen kiegyensúlyozatlan teljesítményt nyújtanak a kriminális korrupció elleni fellépés terén. A vádemeléssel zárult, vagyis sikeres, bírósági elítélést lehetővé tevő nyomozások aránya általában a bűnüldöző hatóságok elé került cselekmények számának a fele és a kétharmada között ingadozik. Ehhez mérten meglehetősen magas a bebizonyítottág hiányában, azaz eredménytelenül lezárt ügyek aránya. A korrupció elleni büntetőjogi küzdelem milyenségére csak korlátozottan lehet következtetni a bűnügyi statisztikai adatok alapján. A korrupciós bűncselekmények magas látenciával jellemezhető, kis elemszámú statisztikai halmazt alkotnak, amelyet szélsőséges kilengések jellemezhetnek.

12. ábra. A regisztrált korrupciós bűncselekmények terjedelme az összregisztrált bűncselekményekhez képest



Ezt leginkább a 2014. év kiugró adatai példázzák, amikor valójában egyetlen bűnügy, a nyelvvizsgabotrány néven elhíresült korrupciós eset rendkívül torzított felderítési eredményességet idézett elő. A kriminális korrupciónak a bűnügyi statisztikában megjelenő számai alkalmatlanok a korrupció társadalmi valóságának a jellemzésére. Ezek az adatok leginkább azt példázzák, hogy az állami bűnüldöző és büntető igazságszolgálató intézményrendszer a korrupció terjedelmének mindössze a töredékét képes kontroll alatt tartani, és azt is változó eredménnyel.

4. A KORRUPCIÓ ÚJ MINŐSÉGÉNEK MEGJELENÉSE MAGYARORSZÁGON

Az eddigiekben bemutatott magyarországi korrupció összképét a közhatalmi intézményrendszer korrupció elleni teljesítményének megítélésére vonatkozó felmérések és vizsgálatok, valamint a bűnüldöző szervek kriminális korrupció elleni fellépésének a hatékonyságára vonatkozó adatok alapján. Rávilágítottunk továbbá a korrupció és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggésre. Fentebb azt állítottuk, hogy a különböző megfontolások alapján korruptnak gondolt vagy visszaélést megvalósító törvények és ilyen hatású normatív közhatalmi döntések számának a meghatározása nem segít a korrupció mértékének a megállapításában. Nem ellentmondva ennek az állításunknak, mégis fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az országok korrupciós helyzetének, illetve korrupció elleni teljesítményének a megítélésekor a korrupció és a visszaélések leleplezésére hivatott intézmények, jogszabályok minőségét is figyelembe veszik. Az ilyen típusú vizsgálódások a közhatalom elszámoltathatóságát, illetve a közpénzhasználat nyomon követhetőségét biztosító intézményekre és szabályokra összpontosítanak. Ennek megfelelően a politikafinanszírozásra (párt- és kampányfinanszírozás), a közbeszerzésekre, a közérdekű bejelentők (*whistleblower*) védelmére, a lobbizásra és a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályok, továbbá az állami korrupcióellenes intézkedések, hatóságok szinte minden esetben terítkekre kerülnek az országok korrupciós átvilágítása során. Magyarország korrupciós helyzetét is e szabályok és intézmények minősége, illetve teljesítménye alapján ítélik meg. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése és a TI Magyarország különböző felmérései is elemzik, értékelik az említett jogszabályokat és azok gyakorlati végrehajtását. Az Európai Bizottság Magyarországra vonatkozó 2015. évi országjelentése szerint például a korrupció „fő okai a hiányosságok és a változó szabályozás a politikai pártok finanszírozása és a közbeszerzések terén”.²⁵ A TI Magyarország az elmúlt években számos alkalommal értékelt a korrupció elleni állami fellépéssel összefüggő egyes intézményekre vonatkozó szabályokat, elemzések és állásfoglalások formájában fejte ki az álláspontját az információszabadsággal és a közérdekű adatok megismerhetőségével,²⁶ a politikafinanszírozással,²⁷ a közbeszerzésekkel,²⁸ az érdek-

²⁵ SWD(2015) 36 final, 68. Lásd ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_hungary_hu.pdf.

²⁶ Lásd LIGETI Miklós: „Információszabadság” in *Mit Választunk? Az intézményrendszer és a költségvetés átláthatósága Magyarországon 2014*, www.mitvalasztunk.hu/images/MitValasztunk_Az_intezmenyrendszer_es_a_koltsegvetes_atlathatosaga_Magyarorszagon.pdf, és „Civil információszabadság minimumkövetelmények”, transparency.hu/uploads/docs/Civili_informacioszabadsag_minimumkovetelmenyek.pdf.

²⁷ Lásd LIGETI Miklós: „A választási kampányok finanszírozása – kampánykorrupció” in LIGETI (26. l.) és LIGETI Miklós – MUCSI Gyula – HORTOBÁGYI Emese: „Kampánykod – kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok a 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányköltségeinek monitorozása”, <http://transparency.hu/uploads/docs/Kampanykod.pdf>

²⁸ Lásd SZLOBODA Alíz: „Közbeszerzés” in LIGETI (26. l.) és „A Transparency International Magyarország észrevételei a közbeszerzésekről szóló új törvény tervezetére”, transparency.hu/uploads/docs/transparency_international_ujkbt_velemenyezes_20150519.pdf.

érvényesítéssel²⁹ (lobbizás), a közpénzhasználók vagyonosodásának nyomon követésével³⁰ és az ország általános korrupciós helyzetével³¹ összefüggésben.

A jelen tanulmány tartózkodik az említett vagy más jogterületek újabb elemzésétől és értékelésétől. A korrupció elleni küzdelem szempontjából fontos részterületek vizsgálata óhatatlanul szektorális megközelítéshez vezetne, amit alkalmatlannak tartunk a magyarországi korrupció új minőségének a bemutatására. A szektorspecifikus elemzés helyett azokat a folyamatokat ismertetjük, amelyek meghatározó jelleggel átalakították Magyarország közhatalmi intézményrendszerét. Meggyőződésünk szerint ugyanis ennek a folyamatnak, vagyis a közhatalmi tér újraalkotásának az ismerete hiányában nem lehet a siker reményében megkísérelni a magyarországi korrupció megértését. A 2010. és a 2014. évi országgyűlési választások eredményeként alkotmányozó erejű, kétharmados parlamenti többségre tett szert a kormány, amely többség egészen a 2015. évi időközi országgyűlési képviselőválasztásokig a kormány rendelkezésére állott. A kormány a kétharmados országgyűlési mandátumarány nyújtotta lehetőséggel élve átalakította az eredetileg a végrehajtó hatalmat korlátozni és ellenőrizni hivatott állami intézményeket. A közhatalmi intézményrendszer átalakításának eredményeként megrendült a demokratikus fékek és ellensúlyok magyarországi rendszere, és számos kontrollintézmény ellenőrző képessége végletesen meggyengült. Az alábbiakban a fékek és ellensúlyok rendszerében végbement változásokat az ország korrupció elleni teljesítménye szempontjából értékeljük, miközben tartózkodunk a fékek és ellensúlyok rendeltetésének és mibenlétének az ismertetésétől, az ugyanis meghaladná a jelen tanulmány kereteit.

Az intézményrendszer átalakításának három eltérő módszerét különböztetjük meg. A kormány egyes állami kontrollintézmények esetében a szakmailag megkérdőjelezhető kinevezések („*Court packing*”/„*packing of institutions*”) gyakorlatát alkalmazta. Ez a megoldás volt megfigyelhető egyebek mellett az Alkotmánybíróság, az ombudsmani és az információszabadság intézményrendszer, a bírósági igazgatás és a Legfelsőbb Bíróság (Kúria), az ügyészség, az Állami Számvevőszék, a választási igazgatási szervek, a médiahatóság és időben legutolsóként a Magyar Nemzeti Bank esetében. Megkérdőjelezhető kinevezés alatt azt értjük, amikor a kinevezési jogkör gyakorlója, illetve választott tisztségek esetén a választásra jogosult, olyan személyt juttat vezető közjogi, közhatalmi állásba, aki nem felel meg az adott pozícióhoz előírt szakmai követelményeknek. A fékek és ellensúlyok rendszerének intézményes gyengítésére alkalmazott másik megoldás az egyes intézmények hatáskörének a szűkítése volt, amire az Alkotmánybírósággal és a rendes bíróságokkal történtek szolgálnak pél-

²⁹ Lásd a TI Magyarország által készített, „A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben” című tanulmányt, transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_hu_web.pdf.

³⁰ Lásd „A civilek vagyonyilatkozati 12 pontja”, transparency.hu/A_civilek_vagyonyilatkozati_12_pontja.

³¹ Lásd a TI Magyarország 2011-ben elvégzett átfogó korrupciókutatását, a Nemzeti Integritás tanulmányt, „Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 Nemzeti Integritás Tanulmány” (Budapest: 2011), transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf és LIGETI Miklós: „A közhatalmi döntéshozatal rendje és intézményi környezete” in LIGETI (26. lj.), továbbá „Észrevételek a Nemzeti Korrupcióellenes Programra”, transparency.hu/uploads/docs/Eszrevetelek_a_Nemzeti_Korrupcioellenes_Programra.pdf.

dával. Végül e két módszer mellett egyes intézmények esetében előfordult a hatáskör szélesítése is, például az ügyészség, illetve a bírósági igazgatási szervezet esetében.

A kormány a fékeket és ellensúlyokat képezni hivatott intézmények meggyengítésére nemritkán többféle megoldást egymással párhuzamosan alkalmazott. Az Alkotmánybíróság esetében például a politikailag elkötelezettnek tekinthető, valamint a szakmailag nem tökéletesen felkészült bírák kinevezésén túl a kormánytöbbség jelentősen szűkítette is az alapjogi bíráskodás hatókörét. Ezt részben a korábbi *Alkotmány*, illetve az *Alaptörvény* többszöri módosítása által megvalósított felülalkotmányozás,³² részben az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek az elvonása³³ útján valósította meg. Ezen túlmenően, azt követően, hogy a 2010. évi országgyűlési választások után alakult parlament által megválasztott alkotmánybírák számszerű többséget alkottak az Alkotmánybíróságon, a törvényhozás megváltoztatta az alkotmánybírák nyugdíjazására vonatkozó szabályokat. Esetükben a parlament eltörölte a korábban a hetvenedik életévben meghatározott felső korhatárt,³⁴ aminek hatására öt alkotmánybíró közel nyolcvan éves koráig megtarthatja mandátumát.³⁵ Ez a lépés különösen a rendes bíróságok bírái és az ügyészek körében a 70. életévben meghatározott nyugdíjkorhatárt a 62–65. életévre leszállító és utóbb alkotmányellenesnek bizonyult szabályozás³⁶ ismeretében visszas. Az Európa Tanács mellett műkö-

³² A felülalkotmányozás gyakorlatáról és jelentőségéről részletesen ír CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8.

³³ Az *Alkotmány* 32/A. § (2) bek.-ének a 2010. évi CXIX. tv. által megállapított szövege értelmében az AB az „Alkotmányban meghatározott esetek kivételével” vizsgálhatta felül a jogszabályok alkotmányosságát. Az ekkor módosított *Alkotmány* kivonta az AB hatásköréből a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket. E jogszabályok AB általi felülvizsgálatára csak szűk körben, „kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó [...] jogok sérelm[é]” esetén kerülhetett sor. Az *Alaptörvény* 36. cikk (4) bek.-e az AB-nak az állami költségvetés bevételei oldalát jelentő adók, közterhek szabályozása alkotmányosságának felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét mindaddig elvonja, amíg Magyarország államadóssága meghaladja a bruttó hazai termék felét. Az *Alaptörvény* negyedik módosítása értelmében a tilalomban foglalt időszakban elfogadott jogszabályok alkotmányossága akkor sem vizsgálható, ha a felülvizsgálat idején Magyarország államadóssága már nem haladja meg a bruttó hazai termék felét.

³⁴ A módosítást az *egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról* szóló 2013. évi CCVII. tv. 41. § iktatta be az *alkotmánybírásról* szóló 2011. évi CLI. tv.-be.

³⁵ A nyugdíjszabály által kedvezményezett alkotmánybírák igen gyakran foglaltak el a kormány számára kedvező álláspontot, pl. a kormány álláspontját támogató különvélemény megfogalmazása útján. Erre került sor egyebek mellett az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseit alkotmányellenesnek minősítő 45/2012. (XII. 29.) AB hat., az ún. választási regisztrációt bevezető és a politikai kampányreklámokat a kereskedelmi médiából kitiltó törvényi szabályokat alkotmányellenesnek minősítő 1/2013. (I. 7.) AB hat., az Állami Operaház átvilágításáról készült jelentés kiadását elrendelő 21/2013. (VII. 19.) AB hat., valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökét korábban megillető ún. ügyáthelyezési jog alkotmányellenességét megállapító 36/2013. (XII. 5.) AB hat. esetében. A példák az átláthatóság szempontjából is fontos jogszabályok alkotmányosságának a megítélésére vonatkoznak.

³⁶ A bírák korai nyugdíjazását szabályozó törvényi rendelkezések alkotmányellenességét a 33/2012. (VII. 17.) AB hat. állapította meg. Az alkotmánybírákra vonatkozó nyugdíjszabályok által kedvezményezett alkotmánybírák ehhez a döntéshez is a törvényalkotó álláspontját támogató különvéleményt fűztek. Az Európai Unió Bírósága 2012. november 6-án kelt C-286/12 sz. döntésében megállapította, hogy a bírák nyugdíjkorhatárának megváltoztatásával Magyarország megszegte a 2000/78/EC irányelvben foglalt kötelezettségeit.

dő Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) az *Alaptörvény* negyedik módosításáról készített elemző véleményében³⁷ aggasztónak találta az Alkotmánybíróság döntéseit felülíró egyedi alkotmánymódosításokat, és összességében a demokratikus fékek és ellensúlyok sérelmeként értelmezte az Alkotmánybíróság hatásköreinek a szűkítését. A Velencei Bizottság továbbá az *Alkotmány*, illetve az *Alaptörvény* gyakori módosítását annak jeleként értékelte, hogy a magyar kormány az alkotmányos normák iránt „instrumentális megközelítést”³⁸ tanúsít.

A rendes bírósági szervezet átalakítása szintén az intézményi gyengítés többféle módszerének együttes alkalmazását példázza. Az országgyűlés az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek az elfogadásával, a bírósági fórumrendszer átszervezésére történt hivatkozással, a lejárát előtt több mint három évvel megszüntette az addig Legfelsőbb Bíróságnak nevezett legfelső bírói fórum elnökének a mandátumát.³⁹ A személycserével is járó, átszervezést eredményező új szabályozás az újonnan létrehozott Országos Bírósági Hivatalra bízta az igazságszolgáltatás igazgatását. Az Országos Bírósági Hivatal élére igen kiterjedt adminisztratív hatáskörökkel – például egyedi ügyeknek a törvény által rendelt bíróságtól való elvonására (ügyáthelyezés) és bírácnak más bíróságra történő kirendelésére is – felruházott vezető került.⁴⁰ A rendes bíróságok bírái korábban a 70. életévben meghatározott nyugdíjkorhatárának a 62–65. életévre leszállítása annyiban gyengítette a bíróságok kontrollpotenciálját, amennyiben számos igazgatási vezető – helyi és megyei bírósági elnöki, elnökhelyettesi, kollégiumvezetői, helyettes kollégiumvezetői stb. – pozíciót betöltő bíró távozásával járt.⁴¹ A rendes bíróságok esetében a megkérdőjelezhető kinevezés és felmentés, valamint az adminisztratív hatáskör szélesítése mellett az ítélező hatáskör szűkítésére is találni példát. A kormány a lakossági energiaárak mérséklését eredeti-

³⁷ Opinion No. 720/2013. 90. és 96. pont

³⁸ Opinion No. 720/2013. 136. pont („Frequent constitutional amendments are a worrying sign of an instrumental attitude towards the constitution” [Aggodalomra adnak okot és az alkotmány iránt tanúsított instrumentális megközelítést jeleznek a gyakori alkotmánymódosítások].)

³⁹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Baka v. Magyarország* ügyben megállapította, hogy a korábbi legfelsőbb bírósági elnök mandátumának idő előtti megszüntetése megsértette az érintett személy bírói jogorvoslatához való jogát, mivel a mandátumának tv. általi megszüntetése ellen nem volt módja jogorvoslattal élni. Az emberi jogi bíróság azt is leszögezte, hogy a korábbi főbíró menesztését nem az igazságszolgáltatás reformja indokolta, hanem az általa a kormánytöbbség egyes törvényhozási intézkedéseivel szemben tett kritikus megnyilvánulások (Case of *Baka v. Hungary*, 20262/12).

⁴⁰ *Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. tv.* eltörölte az OBH vezetőjének ügyek áthelyezésére vonatkozó jogát. Az AB a 36/2013. (XII. 5.) AB hat.-ban az ügyáthelyezési jogot alkotmányellenesnek ítélte és rámutatott, hogy a „bíró és az ügy egymáshoz rendelése alkotmányosan csak előre meghatározott [...] objektív alapokon történhet”, miközben az ügyek áthelyezésének „sarkalatos törvény nem állapította meg a feltételeit”. Ezért az OBH elnökét megillető ügyáthelyezési jog nyíltan sértette a törvényes bíróhoz való alapvető jogot, és ezáltal a tisztességes eljárás követelményét. A Velencei Bizottság 2013-ban kibocsátott véleményében hosszan kritizálta az ügyáthelyezési jogot, és azt a törvényes bíróhoz való jogot nyilvánvalóan sértő megoldásnak nevezte (Opinion No. 720/2013. 76. pont). Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által készített, Magyarországot is vizsgáló emberi jogi jelentés az ügyáthelyezés lehetőségét a jogállamiságot és az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyeztető megoldásként ismerteti (lásd www.state.gov/documents/organization/204504.pdf).

⁴¹ A bírák korai nyugdíjazására vonatkozó szabály alkotmányellenességének és az Európai Unió jogával összeegyeztethetetlen voltának megállapítását követően az érintett bírák, kérésük alapján, visszakaphatták a bírói állásukat, a bírósági igazgatásban betöltött vezető pozíciójukat azonban nem.

leg a korábbi Magyar Energia Hivatal által hozott közigazgatási határozattal vezetete be, az energiaszolgáltatók azonban sikerrel támadták meg a bíróságon a fogyasztói ár mérséklését eredményező hatósági határozatot.⁴² Ezt követően az Országgyűlés törvényt⁴³ fogadott el a Magyar Energia Hivatal helyébe lépő Magyar Energetikai és Közmű Szabályozási Hivatalról, amely önálló szabályozó szerv, ezért az elnöke által kiadott rendeletek a rendes bíróságon nem, csak az Alkotmánybíróságon támadhatók meg.

Az ügyészség esetében ezzel szemben a legfőbb ügyészi hatáskörök szélesítése volt tapasztalható. A legfőbb ügyész pozícióját a törvényhozás az Alkotmánybíróság 3/2004. (II. 7.) AB határozatában foglaltak alapján jelentősen szélesítette, mandátumát pedig hat évről kilenc évre emelte és a megválasztását a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatához kötötte.⁴⁴ A törvényhozás ezen túlmenően a büntetőeljárás törvény módosításával⁴⁵ számos, a jogállamiság tesztjét az Alkotmánybíróság 166/2011. (XII. 20.) AB határozata értelmében elbukó intézkedési lehetőségre is feljogosította az ügyészt.⁴⁶

A kétharmados országgyűlési többségre támaszkodó kormány a fékek és ellensúlyok egyes alkotóelemeit iránta elkötelezett személyek irányítása alá juttatta, más esetben a vonatkozó törvényeket átírva szűkítette az intézmények ellenőrzési lehetőségeit, vagy éppen fordítva, az ellenőrzési lehetőség szűkítése érdekében szélesítette az ellenőrző szervek feletti adminisztratív kontrollt. Ennek a folyamatnak az eredményeként a fékek és ellensúlyok rendszere megroppant és igen jelentékeny mértékben veszített az ellenőrző képességéből. Teljesen azonban nem számolódott fel ez az intézményrendszer, hiszen az Alkotmánybíróság például a hatásköreinek a szűkítése és a kormánypártokhoz lojális alkotmánybírók megválasztása ellenére számos esetben minősített alkotmányellenesnek a kormány, illetve parlamenti többsége által elfogadott jogszabályokat.⁴⁷ Az igazságszolgáltatás is betölti társadalmi rendelteté-

⁴² A miniszterelnök ezt a bírósági döntést az OGY-ben úgy kommentálta, hogy a bíróság a „vállalatoknak adott igazat a magyar kormánnyal szemben”. Forrás: www.origo.hu/itthon/20130311-orban-hiaba-a-birosagi-itelet-meg-nagyobb-rezsicsokkent-es-jon.html.

⁴³ 2013. évi XXII. tv.

⁴⁴ Az ügyészségre vonatkozó szabályozás és az ügyészi szervezet működésének, átláthatóságának ismertetésére lásd LIGETI Miklós: „A látható ügyészség” *Belügyi Szemle* 2013/11. 5–32, transparency.hu/uploads/docs/lathato_ugyeszseg.pdf és LIGETI Miklós: „Az ügyészségre vonatkozó szabályozás átalakulása” in „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/22. Megjegyzést érdemel, hogy az ügyészségre vonatkozó magyar szabályozást mind a Velencei Bizottság (Opinion No. 668/2012. Strasbourg, 19 June, 2012), mind az Európa Tanács Korruptió Elleni Országok Csoportja (Greco Eval IV Rep (2014) 10E, 2015. március 27.) súlyos kritikával illette.

⁴⁵ *Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX tv.*

⁴⁶ A kiemelt jelentőségű bűnügyekben 120 órán át tartó őrizetet és a védővel érintkezés 48 órán át tartó tilalmát elrendelő, valamint a törvényben rendelt bíróság helyett más bíróságon történő vádemelésre lehetőséget adó törvényi szabályokat megsemmisítő alkotmánybírói határozathoz az alkotmánybírók új nyugdíjszabályai által kedvezményezett, a kormánytöbbség iránt más esetekben is elfogultságot mutató alkotmánybírók a törvényalkotó álláspontját támogató különvéleményt fogalmaztak meg.

⁴⁷ Ide sorolható a hajléktalanságot alkotmányellenesnek minősítő 38/2012. (XI. 14.) AB hat., *az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. tv.* alkotmányellenességét közjógi érvénytelenség miatt megállapító 164/2011. (XII. 20.) AB hat., a végkielégítések 98%-os különadója-

sét, a bíróságok nem egy esetben a kormány számára fontos ügyekben hoznak erős kormányzati kritikát kiváltó döntést, amely alkalmakkor a Kúria elnöke rendre felszólal a bíróságok függetlenségének a védelmében,⁴⁸ tiltakozva az egyedi ügyek elbírálására nézve megfogalmazott politikai követelmények ellen. A rendes bíróságok megfelelő működését igazolja az a tény is, hogy a közérdekű adatok megismerésére indított peres eljárások számos esetben az alperes állami-kormányzati intézmény, illetve állami vállalat pervesztésével érnek véget.⁴⁹

A TI Magyarország az itt ismertetett folyamatok kibontakozásával párhuzamosan figyelmeztetett annak veszélyére, hogy Magyarországon bekövetkezhet a közhatalom befolyásos érdekcsoportok általi foglyul ejtése.⁵⁰ Az államot foglyul ejtő érdekcsoportok képesek a saját szempontjaikat érvényre juttatni a közhatalmi döntéshozatal terén. Az angol nyelvű szakirodalom által „*state capture*”⁵¹ elnevezéssel illetett jelenség alatt az erős üzleti érdekcsoportok által befolyásolt gyenge közhatalmat szoktuk érteni. Magyarországon azonban az állam foglyul ejtésének olyan sajátos, mondhatni inverz formája alakult ki, amelyben a nagyon is erős közhatalom egyes üzleti érdekcsoportokkal mintegy szimbiózisban működik. Az államhatalmat tehát nem gazdasági

ként ismertté vált törvényi szabályokat két ízben – 184/2010. (X. 28) AB hat. és 37/2011. (V. 10.) AB hat. – megsemmisítő alkotmánybíróági döntések, valamint a büntetőeljárásban a tv. által rendelt bíróság helyett más bíróságon történő vádemelést lehetővé tévő és a védelem jogait drasztikusan korlátozó törvényi szabályokat megsemmisítő 166/2011. (XII. 20.) AB hat. is. Jellemzőnek tartjuk, hogy az itt nevesített alkotmánybíróági határozatok esetében ugyanazok az alkotmánybírák fogalmaztak meg a jogalkotó álláspontját támogató különvéleményt, akik az alkotmánybírákra vonatkozó új nyugdíjszabályok kedvezményezetteinek tekinthetők. Említésre méltó továbbá az a tény is, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége körében az AB a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megválasztott tagok abszolút többségbe kerülését követően is számos esetben hozott a nyilvánosságot és az átláthatóságot elősegítő döntéseket. Ebbe a körbe soroljuk mindenekelőtt a 2/2014. (I. 21.), a 29/2014. (IX. 30.) és a 4/2015. (II. 13.) AB hat.-okat. Az AB továbbá a 36/2013. (XII. 5.) AB hat.-ban rámutatott, hogy a közhatalom döntéseinek a „demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek”.

⁴⁸ Ez történt pl. abban az esetben, amikor a miniszterelnöki kritika szerint a bíróság az energiaszolgáltatóknak adott igazat a kormánnyal szemben (lásd www.origo.hu/itthon/20130313-darak-peter-a-kuria-elnoke-visszaszolt-orbannak.html), abban az esetben, amikor a kormánypárt frakcióvezetője videóüzenetben sérelmezte, hogy a bíróság szabadlábra helyezte Eva Rezesova vádlottat (lásd mno.hu/ahirtuhirei/darak-visszaszolt-rogannak-1199128), valamint az ún. devizahiteles perek ügyében (lásd nol.hu/belfold/darak_peter_az_itelezest_nem_befolyasolhatjak_politikai_nyilatkozatok?ref=sso). A jelen tanulmány készítésekor az ún. vörösiszap-katasztrófa miatt indult büntetőeljárást első fokon felmentéssel záró bírói döntés váltott ki éles kormányzati kritikát, amelynek bírósági fogadtatása jelenleg még nem ismert.

⁴⁹ Példaként említjük a TI Magyarország által a Miniszterelnökség ellen a Miniszterelnökséget – a per megindulása idején államtitkárként – vezető Lázár János külföldi utazásainak számlái iránt indított pert (jogerős ítélet: Pfv.IV.20.834/2015/6.), a TI Magyarország által a Magyar Államkincstár ellen a 2014. évi országgyűlési választások egyéni képviselőjelöltjeinek nyújtott állami támogatás elszámolása iránt indított pert (jogerős ítélet: 8.Pf.21.466/2014/5.), valamint a TI Magyarország által a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellen az ún. norvég civil alappal kapcsolatos vizsgálat által érintett civil szervezetek megnevezésének nyilvánosságra hozása iránt indított pert (jogerős ítélet: 8.Pf.20.161/2015/4.). A korrupció ellen és a közérdekű adatok hozzáférhetősége érdekében tevékenykedő más civil és szakmai szervezetek, pl. az Átlátszó.hu, a K-Monitor Közhasznú Egyesület és a Társaság a Szabadságjogokért is számos kiemelt társadalmi figyelmet kiváltó információszabadság-pert nyert a bíróságon.

⁵⁰ LIGETI (31. lj.) 17.

⁵¹ Az állam foglyul ejtésének értelmezéséhez lásd Abby INNES: „The Political Economy of State Capture in Central Europe” *JCMS Journal of Common Market Studies* 2014/1. 88–104.

lobbik, hanem a kormányzó hatalmi elit és az ennek holdudvarában elhelyezkedő gazdasági szereplők tartják fogva. Ez az a tágabb kontextus, amelynek keretei között értelmet nyer a közhatalmi intézmények átalakításával a fékek és ellensúlyok rendszerében véghezvitt rombolás.⁵² Az állam foglyul ejtése és a közhatalom egyes gazdasági érdekcsoportokkal kialakított szimbiozisa a magyarországi korrupció természetét is átalakította. A TI Magyarország a korrupciós kockázatokat elemezve már 2007-ben azt állapította meg, hogy Magyarországon a „korrupció leggyakoribb formái [...] a politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak”.⁵³ A magyarországi üzleti környezet korrupciós kockázatait feltáró 2008-as tanulmányában⁵⁴ pedig arra mutatott rá, hogy a „korrupció az intézményesülés tendenciáit mutatja” és megállapította, hogy a „korrupció jelensége intézményesült formájában nem elhanyagolható súllyal van jelen a mai magyar gazdasági életben”.⁵⁵ A TI Magyarország 2011-ben végzett átfogó kutatása⁵⁶ a „túlbürokratizált jogrendszert és közigazgatást, valamint a kölcsönös kedvezményezésre épülő összefonódásokat”⁵⁷ azonosította a korrupció strukturális okaiként. A visegrádi országok korrupciós kitétségét 2012-ben vizsgáló, a TI Magyarország részvételével készült tanulmány⁵⁸ pedig azt állapította meg, hogy Magyarországon a közpénzek illetéktelen megszerzésére szakosodott hálózatok működnek.⁵⁹

A magyarországi korrupció veszélyeire az Európai Unió is felhívta a figyelmet. Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése korrupciós kockázatként értékelte azt, hogy „túl szoros [a] kapcsolat bizonyos üzleti körök és [a] hatalmon lévő politikusok között”.⁶⁰ Az Európai Bizottság 2015. évi országjelentése pedig azt állapította meg, hogy a „közsférában a döntéshozatalt és a közbeszerzéseket befolyásoló korrupció továbbra is aggodalomra ad okot”.⁶¹

⁵² Az állam foglyul ejtésének magyarországi sajátosságaival részletesen foglalkozott a TI Magyarország az „A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon. Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben” című tanulmányban, kül. 12-13, transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_hu_web.pdf letöltve.

⁵³ „Korrupciós kockázatok Magyarországon Nemzeti Integritás Tanulmány” Első rész (Budapest: Transparency International 2008) 12, transparency.hu/uploads/docs/NIS1.pdf.

⁵⁴ „Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban Nemzeti Integritás Tanulmány” Második rész (Budapest: Transparency International 2008), transparency.hu/uploads/docs/NIS_uzleti_elet.pdf.

⁵⁵ 54. lj. 2.

⁵⁶ BURAI Petra – HACK Péter (szerk.): *Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 Nemzeti Integritás Tanulmány* (Budapest: Transparency International 2011), transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf.

⁵⁷ 56. lj. 32.

⁵⁸ „Corruption Risks in the Visegrad Countries Visegrad Integrity System Study Hungary 2012” (Budapest: Transparency International 2012), transparency.hu/uploads/docs/visegrad.pdf.

⁵⁹ „In Hungary beyond the »normal« 10–15% kickbacks for small public projects at local levels we can find intentionally designed and professionally managed corrupt network systems siphoning off huge amount of public money from large scale public projects.” [Magyarországon a helyi szinten megvalósuló, kisebb közberuházások esetében a 10–15%-os mértékű visszaosztások »megszokottak« tekinthetőek, ám ezen túlmenően előre eltervezett és professzionálisan működtetett korrupciós hálózatok is jelen vannak az országban, amelyek tetemes összegű közpénzt tüntetnek el a nagyjelentőségű közbeszerzésekből.] DÁVID JANCICS – ISTVÁN JÁVOR: „Corrupt Governmental Networks” *International Public Management Journal* 2012/1. 62–99, idézi DÁVID JANCICS [et al.]: *Corruption Risks in the Visegrad Countries* (Budapest: Transparency International 2012) 22.

⁶⁰ COM (2014) 38, Annex 17, 11.

⁶¹ SWD(2015) 36 final, 67.

A fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálása következtében a kormányt kontrollálni hivatott állami szereplők nem vagy elégtelenül látják el a feladataikat. Ez megkönnyíti a kormány számára a közjó helyett egyéni vagy csoportérdekeket érvényre juttató döntések meghozatalát és végrehajtását. Ezt a folyamatot nevezzük a korrupció rendszerszintűvé válásának. Rendszerszintű korrupcióról tehát akkor beszélünk, amikor a végrehajtó hatalom az intézményi környezet szétzilálásával megteremti saját maga számára az ellenőrizetlen cselekvés szabadságát és ezzel a rendkívül széles mozgástérrel visszaélve a hatalmon lévők és szövetségeseik érdekeit juttatja érvényre. Ha valamely országban a korrupció rendszerszintűvé válik, az azzal a következménnyel jár, hogy a korrump tartalmú, vagyis illetéktelen előnyöket célzó vagy eredményező döntések nemcsak az egyedi ügyletekben, hanem a központi állami döntésekben is jelen vannak. A rendszerszintű, az államhatalom foglyul ejtésével is járó korrupció következménye az is, hogy az indokolatlan és aránytalan jogsérelmet okozó döntések ellen nem áll rendelkezésre ésszerűen igénybe vehető jogorvoslati lehetőség. Jogorvoslatra azért nem nyílik mód, mert a korrump döntések a jogszabályokban jelennek meg vagy azokat a jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik. Az illetéktelen előnyök nyújtása tehát nem a szabályok megszegésével vagy megkerülésével történik, ezért a korrump tartalmú tranzakciók vagy kifejezetten jogszerűek, vagy hiányoznak azok a feltételek, amelyek a jogellenességük egyértelmű megállapításához szükségesek lennének. A meggyengített ellenőrző intézmények azonban abban az esetben sem nyújtanak tényleges jogorvoslatot, ha a tartalmi jogsérelmen, vagyis az illetéktelen előny juttatásán túl mégis felmerül a szabályok, illetve döntések formális jogellenessége. A rendszerszintű korrupció e sajátosságát a korrupció legalizálásának nevezzük. Magyarországon a kormány ilyen, sok esetben jogszabályokban megjelenő döntések útján a hozzá közel álló gazdasági szereplőknek és befolyásos személyeknek a piaci versenytársak megkárosításával, tulajdonosi jogaik csorbításával nyújt előnyöket.

5. A RENDSZERSZINTŰ KORRUPCIÓ A GYAKORLATBAN

Két konkrét példán szemléltetjük, hogy a szétzilált intézményi környezet nem képes, vagy nem hajlandó elhárítani a közhatalommal történő visszaélést és nem nyújt védelmet a korrupció elszenvedőinek. Mindkét példa – a dohány-kiskereskedelem monopolizálása és a takarékszövetkezeti szektor átalakítása – a piac és a gazdasági verseny szabadságába törvényhozási eszközökkel történő állami beavatkozás megvalósulását illusztrálja. A TI Magyarország számos alkalommal hangot adott annak a meggyőződésének, hogy az állam mindkét esetben visszaélt a jogosítványaival, és a rábízott közhatalmat, illetve a takarékszövetkezetek esetében a közpénzt arra használta, hogy mások tulajdonhoz és a vállalkozás szabadságához fűződő szerzett jogainak a jelentős csorbításával juttasson vagyoni-gazdasági előnyökhöz a holdudvarába tartozó személyeket.⁶² A két példában az is közös, hogy a károsultak az *Alkotmánybíróságról* szó-

⁶² A TI Magyarország a dohány-kiskereskedelem és a takarékszövetkezeti szektor átalakításával összefüggő álláspontját, egyebek mellett az alábbi írásokban fejtette ki. MARTIN József Péter: „Az AB kikelt a sötétben bujkáló kapitalisták ellen”, *korrupcio.blog.hu/2014/07/17/az_ab_kikelt_a_sotetben_bujkalo_*

ló 2011. évi CLI. tv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az őket ért sérelem miatt, az eljárások azonban a kérelmezők számára eredménytelenül zárultak. Az állítjuk, hogy az eredménytelenség oka mindkét esetben az volt, hogy az Alkotmánybíróság a sérelmet szenvedettek kárára eltekintett az alapvető jog korlátozása megengedhetőségének tárgyában korábban kialakított követelmények érvényesítésétől.

Az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségéhez az *Alaptörvény* I. cikk (3) bekezdése és annak alkotmánybíróági értelmezése szerint az szükséges, hogy az megfeleljen a szükségességi-arányossági tesztnek. A szükségességi-arányossági teszt értelmében:

[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.⁶³

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá: „[a]z alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan.”⁶⁴ Álláspontunk szerint a két alábbi esetben az alapjog korlátozása nem állja ki az imént írt hármas – szükségességi-arányossági és alkalmassági – tesztrendszer.

5.1. A DOHÁNY-KISKERESKEDELEM MONOPOLIZÁLÁSA

Az Országgyűlés 2012-ben alkotta meg a *fiatalkorúak dohányzásának a visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. tv.-t* (továbbiakban: dohány-kiskereskedelmi törvény). A dohány-kiskereskedelmi törvény monopolizálta az addig szabadon forgalmazható dohánytermékek kereskedelmét, majd a kormány, koncessziók formájában, újraosztotta a dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó jogosítványokat. A dohány kiskereskedelmi törvény preambuluma értelmében mindezt azért volt szükség, hogy „Magyarországon minél kevesebb fiatalkorú dohányozzon”, amely „kiemelt közegészségügyi cél eléréséhez az első

kapitalisták ellen és LIGETI Miklós: „Az Alkotmánybíróság szerint nem sérti az Alaptörvényt a haveri kapitalizmus”, *korrupcio.blog.hu/2014/07/21/az_alkotmanybirosag_szerint_nem_serti_az_alaptorvenyt_a_haveri_kapitalizmus*.

⁶³ Az idézett alkotmányos tételt utoljára a 24/2014. (VII. 22.) AB hat. Indokolás [134] fogalmazta meg.

⁶⁴ 7/2009. (VI. 19.) AB hat., ABH 2009, 617, 665; 3145/2013. (VII. 16.) AB hat., Indokolás [18].

lépés a dohánytermékek széles körű kiskereskedelmi beszerezhetőségének, illetve a dohánytermékek megjelenésének korlátok közé szorítása”. 2013 áprilisában kiderült, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény szövegezésében aktívan közreműködött a Continental Dohányipari Zrt.-t irányító Sánta János. Az ő számítógépén készült – legalábbis „eljutott” a számítógépére – a dohány-kiskereskedelmi törvény tervezetének az a változata, amelyet a kormány 2013. február 16-án küldött el az Európai Bizottságnak az ún. notifikációs eljárás keretében.⁶⁵ Sánta János tagadta, hogy ő szövegezte volna a dohány-kiskereskedelmi törvényt, azt azonban elismerte, hogy részt vett a szabályozás tervezetének a kidolgozásában.⁶⁶ Lázár János, a dohány-kiskereskedelmi törvény megalkotásakor a nagyobbik kormánypárt parlamenti frakciójának vezetője, maga is elismerte, hogy Sánta János közreműködött a szabályozás kialakításában.⁶⁷

A dohány-kiskereskedelem újraszabályozását és ennek a piacnak az átrendezését megelőzően mintegy negyvenezer trafikban és más kiskereskedelmi elárúsítóhelyen lehetett dohánytermékeket beszerezni. A dohány-kiskereskedelmi törvény alapján létrehozott Nemzeti Dohányboltok hálózata 5 971 egységből áll. A Nemzeti Dohányboltok üzemeltetésére jogosító koncessziós pályázatok⁶⁸ eredményeként – bár egyazon természetes személy legfeljebb öt Nemzeti Dohánybolt üzemeltetésre szerezhetett jogosultságot – Sánta János és érdekeltségei mintegy ötszáz Nemzeti Dohánybolt üzemeltetési jogát szereztek meg.⁶⁹

A dohány-kiskereskedelmi törvényen alapuló intézkedések által a dohánykereskedelemből kiszorított vállalkozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban (továbbiakban: dohány-kiskereskedelmi határozat) elutasította a panaszt, és arra a következtetésre jutott, hogy nem sérült a dohány-kiskereskedelem további lehetőségétől megfosztott korábbi kereskedők tulajdonhoz és szabad vállalkozáshoz való joga. Egyrészt azért nem, mert az üzleteik megmaradtak, ahol, úgymond, szabadon tevékenykedhetnek „mindazokban az üzletkörökben, amelyekre a működési és hatósági engedélyük kiterjed”.⁷⁰ Másrészt a dohány-kiskereskedelmi határozat szerint a dohány-kiskereskedelmi törvény „számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására”,⁷¹ így továbbra is végezhetnek „dohány-kiskereskedelmi tevékenységet,

⁶⁵ Lásd hvg.hu/itthon/20120227_lazar_dohanylobbi.

⁶⁶ Lásd www.168ora.hu/itthon/dohanykoncesszio-continental-trafikbotrany-santa-janos-114768.html.

⁶⁷ Lásd www.origo.hu/itthon/20130424-lazar-janos-segitoje-jol-jart-a-dohanyboltokkal.html és www.uzletresz.hu/vallalkozas/20120227-trafiktorveny-dohany-kiskereskedelem-lazar-szerint-a-fidesz-irta-javaslatot.html.

⁶⁸ E pályázatok tisztességes volta több mint kérdéses. A pályázatokra vonatkozó, a kormány által titokban tartott közérdekű adatok megismerése érdekében a TI Magyarország, más szervezetekkel együttesen, közérdekű adatigénylést terjesztett elő, egyszersmind tiltakozott a pályáztatás e gyakorlata ellen. A tiltakozás és az adatkérések itt érhetőek el: transparency.hu/Hogyan_nyertek_a_haverok_a_trafikpalyazaton_?bind_info=index&bind_id=0. Az adatkérésektől nem függetlenül az országgyűlés az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. módosításáról szóló 2013. évi XCI. tv.* elfogadásával korlátozta a közérdekű adatok megismerhetőségét.

⁶⁹ Lásd hvg.hu/gazdasag/20130620_500_trafik_egyetlen_kezben_trafikmutyi.

⁷⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [21].

⁷¹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [24].

amennyiben megfelelnek a megváltozott jogi szabályozásban foglalt feltételeknek”.⁷² Az Alkotmánybíróság szerint a „fiatalkorúak egészségének a megóvása” és az „általános népegészségügyi szempontok” olyan „kiemelten fontos közérdeknek” bizonyultak, amelyre figyelemmel „nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak”⁷³ a dohánytermék-kiskereskedelmi piac monopolizálása. A dohány-kiskereskedelmi határozat nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a törvényalkotó elmulasztotta kifejteni, hogy az állami monopólium bevezetése miként szolgálja a fiatalkorúak egészségének a védelmét. Azáltal pedig, hogy a dohány-kiskereskedelmi határozat szerint a dohányárusítási jogukat elveszített kereskedőknek a dohány-kiskereskedelmi törvény „hatálybalépését követően [a dohány-kiskereskedelmi tevékenység] folytatására – *döntésük szerint* – lehetőségük [volt], ha eleget tettek a támadott törvényi rendelkezések által támasztott új törvényi feltételeknek”,⁷⁴ az Alkotmánybíróság mintegy figyelmen kívül hagyta a Nemzeti Dohányboltok országos közfigyelmet kiváltó, mondhatni botrányos pályázatátásának a körülményeit. Erre az ellentmondásra Stumpf alkotmánybíró is felhívja a figyelmet a dohány-kiskereskedelmi határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban. Stumpf alkotmánybíró arra mutat rá, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény valójában „objektív (tárgyi) korlátot” állít a vállalkozás szabadsága elé, mert „hiába felel meg a vállalkozó a képzettségi, szakmai [...] feltételeknek, *döntése ellenére* nem tud [dohány-kiskereskedelmi] tevékenységet folytatni, ha az állam nem köt vele koncessziós szerződést”.⁷⁵

Bragyova és Kiss alkotmánybírók különvéleményt fűztek a dohány-kiskereskedelmi határozathoz.⁷⁶ Bragyova alkotmánybíró elutasítja „azt az érvet, amely szerint [...] más vállalkozási tevékenységet az eddigi trafikosok továbbra is folytathatnak”.⁷⁷ Szerinte a dohány-kiskereskedelmi határozat ezzel azt mondja ki, hogy a „foglalkozás szabadsága nem védi a már választott foglalkozás folytatását”.⁷⁸ Arra is rámutat, hogy a dohány-kiskereskedelmi törvény állítólagos célja, a fiatalok egészségének a védelme „megvalósítható lett volna a panaszosok alapjogainak aránytalan – egyáltalán bármilyen – korlátozása nélkül”⁷⁹ is. Bragyova alkotmánybíró ezáltal a dohány-kiskereskedelmi törvény által megvalósított alapjog-korlátozásnak mind a szükségességét, mind az arányosságát kétségbe vonta. Kiss alkotmánybíró a különvéleményben arra mutat rá, hogy a „dohányzás egészségre gyakorolt káros hatása nyilvánvalóan és önmagában nem csökken attól, hogy állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme és csak koncesszióval rendelkezők végezhetik e tevékenységet”.⁸⁰ Kiss alkotmánybíró tehát arra jutott, hogy ebben az esetben az alapjog korlátozása már a szükségességi-arányossági tesztet megelőző alkalmassági tesztet sem állja ki. Hangsúlyozza, hogy a „törvényalkotót terheli a közérdekből faka-

⁷² 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [21].

⁷³ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [27].

⁷⁴ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [30].

⁷⁵ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [55]. (Stumpf alkotmánybíró párhuzamos indokolása.)

⁷⁶ Lévay alkotmánybíró csatlakozott Bragyova alkotmánybíró különvéleményéhez.

⁷⁷ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [70]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁷⁸ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [70]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁷⁹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [86]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

⁸⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [98]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

dó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása”, továbbá a vállalkozás szabadságához fűződő „alapvető jog korlátozásához [...] nem elfogadható a közérdekűség megfontolásokra való hivatkozás”.⁸¹

A dohány-kiskereskedelmi törvény anyagi természetű következményei részben számszerűsíthetőek is. A Központi Statisztikai Hivatal adatai⁸² szerint 2014-ben Magyarország felnőtt lakosságának a 29%-a dohányzott, ami 2%-kal kevesebb, mint a dohányzók 2009-ben mért aránya. Ezzel szemben a rendszeres dohányzók felnőtt lakosságon belül mért aránya lényegében nem változott (2014-ben 28%, 2009-ben 27%). Az Egészségügyi Világszervezet statisztikái⁸³ a dohányzás valamivel markánsabb csökkenését mutatják a 15 évesnél idősebb magyar polgárok körében (2010-ben 29%, 2015-ben 25,7%). Emellett jelentősen zsugorodott a legkeresettebb dohánytermék, azaz a szárazított cigaretta legális forgalma. Míg 2013-ban, vagyis a dohány-kiskereskedelmi törvény gyakorlati alkalmazását megelőzően 12 milliárd szál cigarettát értékesítettek, addig 2014-ben mindössze 7,3 milliárd szál, miközben vágott dohányból változatlanul ötezer tonna fogyott évente, vagyis a csökkenést egymagában nem magyarázza a dohányzási szokások megváltozása.⁸⁴ Ezzel párhuzamosan csökkent a dohánytermékek után beszedett jövedéki adó mértéke is. Az állam ilyen természetű jövedékiadó-bevétele 2012-ben 345 milliárd forintot tett ki, 2013-ban már csak 312 milliárd forintot, míg 2014-ben mindössze 288 milliárd forint folyt be a dohányjövedékből.⁸⁵ A dohány-kiskereskedelem monopolizálását követően tehát 40%-kal csökkent a legális dohányforgalom és 17%-kal visszaesett a dohánytermékek után beszedett állami jövedék, miközben a dohányzók száma csak 2%-kal (de legjobb esetben is legfeljebb 3,3%-kal) mérséklődött. Nem akarunk messzemenő következtetéseket levonni a közölt statisztikai adatokból, hiszen nem tudhatjuk, hogy valóban a dohány-kiskereskedelmi törvényen alapuló intézkedések idézték-e elő a dohányjövedék mértékének a zsugorodását és a legális cigarettaforgalom visszaesését. Ráadásul mindkét tény örvendetes is lehetne, hiszen jelezhetné a dohányzás visszaszorulását, e feltételezés valószerűségét azonban aláássák a magyarországi dohányzók számára vonatkozó statisztikák. Márpedig azt aligha tekinthetjük reálisnak, hogy a polgároknak a dohányzással felhagyó 2-3%-a korábban a jogszerűen beszerezhető cigaretta mennyiség 17%-át vásárolta volna meg. Bár még csak kezdeti statisztikai adatok állnak rendelkezésre, megelölegezzük a feltevést, miszerint a dohánytermékek legális kereskedelmében és a dohányjövedékből realizált állami bevétel mértékében tapasztalható, a dohányzók számának visszaesésével arányban nem álló mértékű csökkenés a dohánytermékek feketekereskedelmének a bővülésére vezethető vissza.⁸⁶

⁸¹ 3194/2014. (VII. 15.) AB hat. Indokolás [94]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

⁸² *Statisztikai Tükör* 2015/29. 6.

⁸³ *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Smoking 2015* (Geneva: WHO 2015) 150.

⁸⁴ Lásd hirtv.hu/hirtv_gazdasagi_hirei/viragzik-a-feketekereskedelem-a-dohanypiacon-1274172.

⁸⁵ Lásd 444.hu/2015/02/11/havi-45-milliardos-bevetel-a-nemzeti-dohanyboltokban/. Megjegyezzük, hogy a dohánytermékek kereskedelmi árérének 2013. évi növelése nem befolyásolta a dohányjövedék mértékét, a jövedéki adó ugyanis tételes mértékű, ezer szálra vetítve 12 500 forintot tesz ki. A jövedéki adóteher tehát független a cigaretta áráról.

⁸⁶ Ezt a feltevést alátámasztani látszik az a tény, hogy megnőtt az adóhatóság által lefoglalt vágott és finomra vágott dohány mennyisége (2013: 6,7 tonna; 2014: 27 tonna). A dohányforgalmi szabályok meg-

A dohány-kiskereskedelem átalakításának következményeit összegző, megelőlegezett következtetésünk tehát úgy hangzik, hogy a kormány visszaélt a rábizott közhatalommal és legalább részben a holdudvarába tartozó gazdasági szereplőket juttatott illetéktelen előnyökhöz, miközben össztársadalmi szinten a közpénzbevételek csökkenésében is megnyilvánuló károkat idézett elő.

Megjegyzést érdemel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egyedi ügyben előterjesztett kérelemre indult eljárásban azt állapította meg, hogy a dohánytermékek kereskedelmére vonatkozó jogosultság elvonása a tulajdon tisztelgetben tartására vonatkozó, az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkelyében megfogalmazott alapvető jognak az aránytalan sérelmét idézte elő, és Magyarországot kártérítés megfizetésére kötelezte.⁸⁷

5.2. A TAKARÉKSZÖVETKEZETI SEKTOR ÁTALAKÍTÁSA

A takarékszövetkezeti szektor átalakítását a *szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. tv.* (továbbiakban: takarékszövetkezeti törvény) alapozta meg. A takarékszövetkezeti törvény preambuluma értelmében a takarékszövetkezeti szektor átalakítására azért volt szükség, mert a „szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és féltő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes”. E problémák orvoslása érdekében a takarékszövetkezeti törvény a takarékszövetkezetek további működésének feltételül szabta az ún. Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetébe (SzHISz) történő belépést. Vagyis a takarékszövetkezetek eredetileg szerződéses, azaz a vállalkozások szabad elhatározásán alapuló integrációja helyébe kényszerintegráció lépett. A takarékszövetkezeti törvény a takarékszövetkezetek többségi tulajdonában álló Takarékbankot tette az SzHISz központi szereplőjévé. Ezzel egyidejűleg a Magyar Posta és a Magyar Fejlesztési Bank tőkeemelés révén többségi tulajdont szerzett a Takarékbankban. A tranzakciót üzleti titoknak nyilvánították, ezért hivatalosan nem tudható, hogy a két állami tulajdonú befektető mennyi közpénzt költött a Takarékbank többségi tulajdonának megszerzésére, sajtóhírek szerint azonban mintegy 4-5 milliárd forintot tett ki az ügylet. Következő lépésként az állam nyilvános, nemzetközi pályázaton értékesítette a Takarékbank többségi, állami részvénytőkecsomagját. A privatizáció eredményeként a Takarékbank többségi részvénytőkecsomagját a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Rt. mintegy kilenc milliárd forintért szerezte meg, amelynek tulajdonosai között megtalálható a Spéder Zoltán érdekeltségébe tartozó FHB Jelzálogbank mellett a Magyar Fejlesztési Bank is. Ez az állami befektetés nyereségesnek tűnhet, hiszen nagyjából kétszer annyiért

sértésének eredményesebb kontrollja azonban számos más okkal is magyarázható, vagyis a lefoglalt dohányterményekben észlelt növekedés nem feltétlenül jelzi a dohánytermékek feketekereskedelmének a bővülését. Az adatok forrása: www.napi.hu/ado/megnegyyszerezodott_a_nav_atal_lefoglalt_vagott_dohany_mennyisege.593904.html.

⁸⁷ Lásd *Case of Vékony v. Hungary* (Application no. 65681/13), [hudoc.echr.coe.int/eng#f{„fulltext”:\[„vékony”\],„documentcollectionid2”:\[„GRANDCHAMBER”,„CHAMBER”\],„itemid”:\[„001-149201”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#f{„fulltext”:[„vékony”],„documentcollectionid2”:[„GRANDCHAMBER”,„CHAMBER”],„itemid”:[„001-149201”]}).

értékesítette az állam a tulajdonába került Takarékbank-részvényeket, mint amennyi-ért korábban megszerezte azokat. A valóságban azonban, mivel a Magyar Fejlesztési Bank a Magyar Takarékszövetkezeti Zrt.-ben is rendelkezett tulajdonosi érdekeltséggel, kérdéses, hogy az így nyújtott egyfajta eladói kölcsön (*vendor loan*) mennyivel rontotta a tranzakció tényleges egyenlegét.⁸⁸ A kormány a Takarékbank privatizációját nemzetstratégiai jelentőségű ügyletnek minősítette,⁸⁹ aminek következtében ez a beruházás mentesült a Gazdasági Versenyhivatal kartelleljárása alól. Az ügylet méretének jellemzésére álljon itt két adat: a takarékszövetkezetek országos fiókhálózata 1700 egységet számlál,⁹⁰ míg Magyarország legnagyobb kereskedelmi bankjának, az OTP Banknak a magyarországi fiókhálózata 381 egységből áll.⁹¹

A Takarékszövetkezeti Szövetség alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, azt sérelmezve, hogy az állam törvényi eszközökkel kiszorította a Takarékbankból, amivel megsértette a tulajdonhoz fűződő jogát. Az Alkotmánybíróság a 20/2014 (VII. 2.) AB határozatban (továbbiakban: takarékszövetkezeti határozat⁹²) azt állapította meg, hogy „összességében és széles összefüggés-rendszerbe” helyezve a takarékszövetkezetek tulajdonosi jogainak és vállalkozási szabadságának a korlátozása okául felhívott „közérdekre hivatkozás megalapozott” volt.⁹³ A takarékszövetkezeti határozat az Alkotmánybíróság korábbi határozataitól eltérően részletes, gazdaságideológiai megállapításokat is tartalmazó gazdaságpolitikai okfejtéssel támasztja alá az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségét. A takarékszövetkezeti határozat például kifejti, hogy a „magántulajdon, a szerződés, az egyéni és a társas vállalkozás szabadsága [...] a »*laissez faire, laissez passer*« elv[nek] felelt meg, amely az állam gazdasági életbe történő bárminemű beavatkozását szabadság-korlátozásnak tekintette”.⁹⁴ Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az „államtalanított szabadverseny piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági »törvényszerűségeknek«, az

⁸⁸ A nyilvános és nemzetközi tenderen egyedül a Magyar Takarékszövetkezeti Zrt. tett ajánlatot. A privatizációs eljárást Vojnits Tamás, a takarékszövetkezeti szektor átalakításáért felelős kormánybiztos irányította. Érdemes megjegyezni, hogy Vojnits Tamás egyszersmind a Takarékbank elnöki tisztét is ellátta és emellett a Takarékbank többségi részvénytársaságját az államtól megvásároló Magyar Takarékszövetkezeti Zrt. egyik tulajdonosának, a Takarékbank privatizált állami részvénytársaságában is résztulajdonos Magyar Fejlesztési Bank tulajdonában álló Első Hazai Pénzügyi Szolgáltatásfejlesztési Kft.-nek a vezető tisztségviselőjeként is működött. A Takarékbank államosításának és reprivatizációjának itt közzétett részletei a sajtóban megjelent, vagyis bárki számára elérhető információkon alapulnak. A közzétett tények megfelelően számos újsághírben, tudósításban elérhetőek. Ezek közül két átfogó elemzést emelünk ki: Novák Benjamin: „A Takarékbank megerősökölése: a haveri kapitalizmus legalja” *Budapest Beacon.com* 2014. 03. 04., hu.budapestbeacon.com/kiemelt-cikkek/takarekbank-megerosokolasa-haveri-kapitalizmus-legalja/, továbbá „A magyar Takarékszövetkezeti Zrt. veheti meg a takarékbank többségi részvénytársaságját” *Origo.hu* 2014. 03. 10., www.origo.hu/gazdasag/20140310-a-magyar-takarek-zrt-veheti-meg-a-takarekbank-tobbsegi-reszve/index.html.

⁸⁹ Lásd a *Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékszövetkezeti Befektetési és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről* szóló 48/2014. (II. 26.) Korm. rend.

⁹⁰ Lásd www.magyardakarek.hu/tortenetunk.

⁹¹ Lásd www.bankszovetseg.hu/tagjaink/otp-bank-2.

⁹² A Transparency International Magyarország takarékszövetkezeti határozattal összefüggő álláspontjáról részletesebben lásd MARTIN (62. l.).

⁹³ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [172].

⁹⁴ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [104].

értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá”.⁹⁵ Ezzel szemben-
álló példaként az „egyetlen uralkodó ideológia alapján szervezett totális államok[at]”
nevezi meg az Alkotmánybíróság, amelyekben a „gazdasági rendszer rendelődött alá
a jogrendszernek”.⁹⁶ A takarékszövetkezeti határozat azt is kifejti, hogy e két „szélső
pólus katasztrofális hatású lehet a társadalmi rendszer egészére nézve”,⁹⁷ és annak is
hangot ad, hogy a globalizáció „gyarmati idöket idéző függőség[et] és kiszolgáltatott-
ság[ot]” teremt.⁹⁸ A takarékszövetkezeti határozatban a takarékszövetkezeti törvény a
2008/2009-ben kibontakozó gazdasági világválság káros hatásait elhárítani törekvő
és erre hivatott „nemzetállami önvédelmi reflex” példaként jelenik meg.⁹⁹

A takarékszövetkezeti határozathoz különvéleményt fűző alkotmánybírák¹⁰⁰ közül
Bragyova alkotmánybíró és Kiss alkotmánybíró a takarékszövetkezeti törvénnyel és a
többségi alkotmánybírói állásponttal kapcsolatban egyaránt súlyos visszasságokra
hívták fel a figyelmet. Arra mutattak rá, hogy ha voltak is állami beavatkozást indokoló
zavarok és hiányosságok a takarékszövetkezetek működésében, azok kezelésére a tulajdonosok jogait kevésbé korlátozó megoldások is elégségesek lehetnek volna.
Bragyova alkotmánybíró például leszögezi, hogy „az elmúlt évtizedek magyar jog- és
gazdaságtörténetében volt példa a takarékszövetkezetekénél sokkal súlyosabb banki
nehézségek törvényi kényszer nélküli – a bankok önkéntes cselekvésén, szerződésen
alapuló – állami beavatkozással való rendezésére”.¹⁰¹ Ezzel szemben, mutat rá
Bragyova, ami a takarékszövetkezetekkel történt, az „annyira [tulajdon]korlátozás,
hogy már kisajátítás”, aminek eredményeként „a Takarékbank korábbi meghatározó
tulajdonosai a Takarékbank ellenőrzése alatt álló, utasításához kötött, gazdasági
önállóság nélküli szervezetek lettek”.¹⁰² Erre alapozza Bragyova alkotmánybíró azt a
következtetését, miszerint a takarékszövetkezeti „törvény és módosításai aránytalanul
tulajdonkorlátozók”.¹⁰³ Kiss alkotmánybíró úgy vélte, hogy a takarékszövetkezeti
törvény nem tartalmazott olyan „nyomós közérdeket, amely a [...] kényszerintegrációt
alaptörvény-konformmá tenni” holott szerinte a „törvényalkotót terheli a közérdekből
fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása”.¹⁰⁴ Ehhez képest Kiss alkot-
mánybíró úgy véli, hogy a „jogalkotó csupán általános jellegű, gazdaságpolitikainak
tekinthető érvekkel próbálja legitimálni” a valós célját, ami feltehetően „új, állami irán-
nyítás alatt működő szervezet létrehozása, majd a privatizálás megteremtésének lehetősége” volt.¹⁰⁵ Vagyis Kiss alkotmánybíró szerint a takarékszövetkezeti törvény a

⁹⁵ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [107].

⁹⁶ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [108].

⁹⁷ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [109].

⁹⁸ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [110].

⁹⁹ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [112].

¹⁰⁰ Az AB takarékszövetkezeti határozatához Bragyova, Kiss, Lévay és Salamon alkotmánybírók fűztek különvéleményt. Lévay alkotmánybíró a takarékszövetkezeti tv. közjogi érvénytelenségében jelölte meg a megsemmisítés szükségességének okát. Salamon alkotmánybírónak a takarékszövetkezeti tv. részleges megsemmisítését ellenző különvéleményét nem ismertetjük.

¹⁰¹ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [344]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰² 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [343]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰³ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [339]. (Bragyova alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁴ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [356]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

¹⁰⁵ 20/2014. (VII. 2.) AB hat. Indokolás [357]. (Kiss alkotmánybíró különvéleménye.)

jogkorlátozás arányosságára irányuló tesztet azért sem állja ki, mert már a szükségeségi tesztnek sem felel meg.

A takarékszövetkezeti szektor átalakításának költségeiről nem tudunk a fent leírtaknál többet, az ügyletet a maga egészében azonban ennyi információ alapján is a közpénzek és a közhatalom magánérdekű használata egyik nyilvánvaló esetének tekintjük.

6. ÖSSZEGZÉS

Az volt a célunk, hogy gyakorlati példákon is szemléltessük a kontrolljaitól megszabadított végrehajtó hatalom közjogi és társadalmi rombolásának a természetét és a hatásait. A dohány-kiskereskedelem és a takarékszövetkezeti szektor újraszabályozásának folyamata ezt példázzák. A két ismertetett tranzakció, mint cseppben a tenger, magán hordja a rendszerszintű, legalizált korrupció minden sajátos vonását. A kormány arra használja a rábízott közhatalmat és az adófizetők pénzét, hogy törvényhozási és végrehajtási eszközökkel juttasson hozzá közelálló személyeket előnyökhöz. Más szavakkal fogalmazva a kormány a hatalmával visszaélve magánpénzzé alakítja a közpénzt. Az e folyamat során megvalósított alapjog-korlátozások ellen a hazai intézményrendszer nem nyújt védelmet, a jogsérelmek magyarországi fórum előtt történő hatékony orvoslására nem lehet számítani.

Az országot 2010 óta kormányzó politikai elit arra használta a közel öt éven át birtokolt alkotmányozó erejű parlamenti többséget, hogy iránta elkötelezett személyek közjogi pozíciókhoz juttatásával, valamint a jogszabályi környezet átalakításával a fékek és ellensúlyok rendszeréből olyan politikai felsőházat hozzon létre, amely nem ellenőrzi ténylegesen a végrehajtó hatalmat. A kormány törekvése annyiban mindenképpen sikerrel járt, amennyiben az állami szereplők közül egyre kevesebbnek az érdemi kontrolltevékenysége vet gátat a kormány törekvéseinek.

Amennyiben a kormány mégis falakba ütközik, kész az országgyűlési többsége révén rendelkezésére álló törvényhozói hatalmat bevetni az ellenőrző intézmények hatáskörének a szűkítése érdekében.

A fékek és ellensúlyok intézményrendszerének szétzilálása sokkal súlyosabb mértékben rombolja a társadalmat, mintsem hogy azt akár a dohány-kiskereskedelem, akár a takarékszövetkezetek sorsa, akár bármely más konkrét korrupciós jogsérelm a maga teljességében ki tudná fejezni. A 2010-ben megindult és máig vissza nem fordított folyamat eredményeként ugyanis a kormány instrumentalizálta a jogalkotást és az állami intézményrendszer jelentős részét, ami a magyar jogállami kultúra súlyos erózióját idézte elő.

A POLGÁRI PEREK ELHÚZÓDÁSA

A tanulmány a polgári peres eljárások időtartamának azonosítását és értékelését célozza. Ez a téma szorosan összefügg a Bencze Mátyás és Badó Attila által feldolgozott témával, amelyben „A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítékezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyi feltételek” című tanulmány született. A polgári perek idődimenziójával összefüggésben az elsőfokú polgári eljárások elhúzódásához vezető okok közül az eljárási szabályokban rejlőekre koncentrálok. A tanulmány megállapítja, hogy a polgári perek lassúsága és gyorsítása több körülménytől függ, amely így akkor válik összehasonlíthatóvá és mérhetővé, ha egyet ezek közül kiemelünk és a többinek a változatlanságát feltételezzük (ceteris paribus). A polgári perek lassúságát és gyorsaságát anélkül nem lehet megítélni, hogy ne definiálnánk, hogy mit tekintünk változtathatónak a vizsgálatban. Eszerint a perek elhúzódása relatív tulajdonság, amelyet objektívvá az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából kiolvasható öt éves maximum időtartam tesz. Azon túl egyértelműen elhúzódásról beszélhetünk, azon értéken belül azonban a lassúság relatív minőség, amelynek megítéléséhez rögzíteni kell, hogy mit tekintünk a vizsgálatnál módosíthatónak. A statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy a magyar igazságszolgáltatás az összehasonlított aggregált adatok szerint nem minősül lassúnak. Ugyanakkor jelentős eltérések figyelhetők meg az egyes bíróságok és egyes ügytípusok szerint. A problémák elsődlegesen a budapesti bíróságokon azonosíthatók, ahol jelentős számú öt évnél hosszabb eljárás van.

A tanulmány megvizsgálja a perrendtartásban található diszfunkciókat, és megállapítja, hogy amennyiben az új polgári perrendtartásban egyértelmű és konzevens részletszabályokon keresztül érvényesülne a perkoncentráció elve, és a bíróságnak meglennének azok az eljárási eszközei, hogy a pert mederben tartva a vitás anyagi jogi problémára tudjon koncentrálni, úgy valódi sikerek is elérhetők. Ehhez nem túl merev, de megfelelően szigorú és főként konzevens preklúziós szabályok és hozzá kapcsolódó gyakorlat, valamint a perelhúzást megakadályozni képes anyagi pervezetési eszközök bevezetésére, egyúttal a felesleges és ellentmondásos szabályok megszüntetésére van szükség. Ezzel párhuzamosan szükséges a feleknek a felelősségét növelni a polgári perben, különösen a per lényegére vonatkozó információknak a per korai szakaszában való ismertetését tekintve. Nem lehet egy polgári pert hatékonyan lefolytatni, ha a felek visszatartják a releváns információikat és azokat folyamatosan csöpögtethetik a bíróság számára. Az ugyanis előfeltétele a per hatékony lefolytatásának, hogy a bíróság már a per korai szakaszában tudja, hogy melyek a vitás kérdések és

azokat mivel kívánják a felek bizonyítani. Enélkül a per nem tervezhető. Harmadrészről szükséges a koncentrációt a tárgyalások kitűzésében és a bizonyítási eljárásokban is érvényesíteni. Nélkülözhetetlen, hogy a bíróságok a bizonyítási eljárásokat is koncentrálják, és több tárgyalási nap szükségessége esetén is egymáshoz közeli időpontokra tűzzék ki a tárgyalásokat. Ezzel az igazságszolgáltatási rendszer egésze, valamint az egyes bírókat illetően is erőforrásokat lehet megspórolni.

1. A PERELHÚZÓDÁS ÉS AZ OPTIMÁLIS PERTARTAM MEGHATÁROZÁSA

Mielőtt rátérnénk a kutatási téma¹ érdemének tárgyára, kísérletet teszünk a perelhúzóadás fogalmának meghatározására és az azzal összefüggő néhány kérdés tárgyalására. Álláspontunk szerint a *per akkor húzódik el, ha a jogvita az optimális időtartamnál tovább tart*. Ez a meghatározás természetsszerűleg veti fel a kérdést, hogy mit is jelent az optimális időtartam, amelyet álláspontunk szerint több szinten is lehet értelmezni annak fényében, hogy az igazságszolgáltatás működési keretei közül melyeket tekintjük változtathatónak és melyeket állandónak.²

A pertartam optimalitását először a bíróság magatartásának oldaláról, a *ceteris paribus* elve³ alapján lehet értelmezni. Ez a megközelítés abból indul ki, hogy az igazságszolgáltatásnak a fennálló környezetben kell működnie, amely mind a jogszabályok, mind a személyi és tárgyi erőforrásokat tekintve behatárolt. Ebben az értelemben a pertartam akkor optimális, ha a bíróság a jogszabály adta keretek között – ideértve a per céljának való megfelelést is –, a fennálló személyi és tárgyi erőforrások megfelelő allokációja mellett a lehető leggyorsabban fejezi be az eljárást. Eszerint az „optimális” alatt azt értjük, hogy a fennálló körülmények között legjobb. Ebben az értelmezésben különösen akkor beszélhetünk perelhúzóadásról, ha a bíróság nem használja ki megfelelően a polgári eljárásjog által biztosított pervezetési eszközöket, nem készíti elő megfelelően a tárgyalást, vagy – amennyiben arra lehetősége lenne – nem akadályozza meg a felek perelhúzását. Ebben az értelemben a pertartam optimális

¹ Jelen tanulmány jelentősen épít a szerző doktori értekezésének megállapításaira. A perelhúzóadás eljárásjogi okairól és azokkal kapcsolatos javaslatokról lásd bővebben CZOBOLY Gergely: *A perelhúzóadás megakadályozásának eljárásjogi eszközei* [PhD-értekezés] (Pécs: PTE ÁJK 2014) című doktori értekezését.

² Gáspárdy szerint: „a pereknek az idődimenziója felől történő minősítése alapvetően kétféle módon történhet, s ehhez képest a minősítésbe bevonandó értékmérők, ill. tárgyak is egymástól eltérően alakulnak. A pertartam mint relatív jogilag meghatározott időtartomány mindenekelőtt választ adhat arra a kérdésre, hogy a perjogi szabályozásnak az időtényezőre vonatkozó normái milyen mértékben hatályosulnak a valóságban. Ennek a szemléletmódnak a sajátossága tehát az, hogy végső soron faktumokat vet egybe a normákkal, s azok kongruenciáját, ill. inkongruenciáját fejezi ki az értékelés eredménye a jogi 'Sollen'-hez való viszonyukban. Az egyik esetben arról van szó, hogy az értékelés a hatályos perjog alapján és valóságos perek figyelembevételével történik. A másik esetben a jövőre nézve kívánatos perjogi szabályozást mint máris létezőt gondoljuk el, s az ahhoz való igazodás pertartamrövidítő hatásából – ha egyéb megfontolás nem merül fel ellenjavallatként – igazoljuk a javasolt normatív változtatás helyességét.” GÁSPÁRDY László: *A polgári per idődimenziója* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1998) 36.

³ A *ceteris paribus* elvét elsősorban a közgazdaságtan alkalmazza, jelentése: *minden* egyéb változatlan-sága mellett.

lesz már akkor is, ha ugyan a per évekig tart, de a bíróság rossz eljárásjogi szabályok miatt nem tud gyorsabban döntést hozni. Ugyanígy az adott ügyben optimális lehet a pertartam – a többéves hossza ellenére – ha az egyébként a bíróság extrém leterheltségére vezethető vissza. Ilyenkor perelhúzódról csak akkor beszélhetünk, ha a bíróságnak bár meglennének az ahhoz szükséges eszközei, hogy hamarabb befejezze a jogvitát, ezekkel mégsem él és így hagyja elhúzódni azt.

Ezen az értelmezési szinten azonban dolgozatunk szempontjából túl kell lépnünk és az eljárásjogi szabályokat változtathatónak kell tekintenünk. Ilyenkor persze szükségképpen megváltozik az optimális pertartam jelenése is, hiszen míg korábban a rossz eljárásjogi szabályok miatti hosszú pertartamot optimálisnak tartottuk, ha a bíróságnak nem volt lehetősége annál gyorsabban befejezni az eljárást. Ezen az értelmezési szinten azonban ezt már nem tekinthetjük optimálisnak, hiszen az eljárási szabályok megváltoztatásával a pertartam javíthatóvá válik. Ilyenkor optimálisnak csak azt tekinthetjük, amely a „legjobb” eljárásjogi szabályok alkalmazásával elérhetővé válik. Ebben a kontextusban a meglévő eljárásjogi szabályokat adott esetben meg kell kérdőjeleznünk és helyettük jobban működőeket kell keresnünk.

Amennyiben további tényezőket – különösen a bírák létszámát és képzettségét – is megváltoztatunk, úgy szükségképpen tovább módosul a pertartam optimalitásának a megítélése is. Ilyenkor már nem tekinthetjük optimálisnak a pertartamot és perelhúzódról beszélhetünk, ha bár az „elméletileg legjobb” eljárásjogi szabályok állnak a bíróság rendelkezésére, de azok létszámhiány miatt nem tudják a jogvitákat olyan gyorsan befejezni, mintha a szükségletek jobb kielégítéséhez szükséges mennyiségű bíró dolgozna. Ahogyan láthatjuk, az eljárás gyors befejezésének a feltételei között minél többet tekintünk megváltoztathatónak, úgy változik a pertartam optimalitásának a kérdése is, és ennek következtében a perelhúzódról értelmezése is. Ezért álláspontunk szerint fontos, hogy a dolgozatunk kereteire megjelöljük azt, hogy az optimális pertartamnak és ennek eredményeként a perelhúzódról melyik értelmezési szintjét vesszük alapul. Ennek hiányában ugyanis azokon mindenki mást érthet, attól függően, hogy mit tekint megváltoztathatónak vagy éppen állandónak.

Mivel a dolgozatunkban a polgári eljárásjogi szabályokról kívánunk szót ejteni, így vizsgálódásunkban kizárólag azt tekintjük megváltoztathatónak. Ezen túl a bíróságok anyagi és emberi erőforrásokkal való ellátottságát nem vizsgáljuk. Ezt illetően pedig optimális pertartamról akkor beszélünk, ha az elméletileg „legjobb” eljárásjogi szabályokat a bíróságok a legteljesebben kihasználják. *Perelhúzódról* pedig akkor, ha vagy nem a „legjobb” megoldások vannak hatályban, vagy bár a meglévőkön a szabályozás szintjén nem lehetne javítani, de azokat a bíróságok mégsem alkalmazzák megfelelően.

2. AZ ÉSSZERŰ ÉS AZ OPTIMÁLIS PERTARTAM VISZONYA

A perelhúzódról értelmezésnek egy másik megközelítést az EJEE 6. cikke szerinti „ésszerű pertartam” követelményének vizsgálata kínálja. Ez olyan követelményt állít fel, amelyet az egyezményben részes államoknak akár a fennálló jogszabályok módosításával, vagy a személyi és tárgyi feltételek javításával is biztosítaniuk kell. Az opti-

mális pertartam meghatározásához ez álláspontunk szerint negatív oldalról segít hozzá, ugyanis ami nem minősíthető ésszerűnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezése alapján, az semmilyen körülmények között sem tekinthető optimálisnak és így elhúzódásról van szó. Ebben az értelemben tehát az ésszerű pertartamon – mint tágabb halmazon – belül lehet csak értelmezni az optimális pertartamot.

Az 1950. november 4-én, Rómában elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 1. pontja alapján „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja”. A pertartam ésszerűségének szempontjait a strasbourgi testület a *Neumeister*-ügyben⁴ alakította ki, aszerint, hogy annak megítélésénél a jogvita bonyolultságát, a felek és a releváns hatóságok magatartását kell figyelembe venni. Ezt a szempontrendszer az EJEB a *König*-ügyben⁵ azzal egészítette ki, hogy az előbb említett szempontok mellett azt is figyelembe vette, hogy a fél szempontjából mi a jogvita tétje.⁶ Eszerint minden ügyet önállóan, a sajátosságainak fényében kell megítélni, amelyhez az EJEB próbálja is tartani magát, ugyanakkor a CEPEJ 2006-os jelentése szerint mégis megfigyelhetők olyan tendenciák a bírósági gyakorlatban, amelyekből a testület várható döntésére következtetni lehet. A jelentés arra mutat rá, hogy a legtöbb esetben az átlagos ügyeknél a két év ésszerűnek minősül. Amennyiben az eljárás két évnél hosszabb ideig tart, úgy az EJEB közelebről megvizsgálja, hogy a nemzeti hatóságok kellő gondossággal jártak-e el. A prioritást élvező ügyekben az EJEB eltérhet ettől és akár a két évnél rövidebb ügyekben is megállapíthatja az egyezmény megsértését. Bonyolult ügyekben a megengedett időtartam az előzőeknél hosszabb is lehet, azonban a testület csak ritkán fogadja el, hogy az eljárás öt évnél és szinte sohasem, hogy nyolc évnél tovább tartson.⁷

3. AZ ELSŐFOKÚ POLGÁRI PERES ÜGYEK IDŐDIMENZIÓJA ÉS A PERELHÚZÓDÁS TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

A perelhúzódás értelmezésénél a továbbiakban arra kell rámutatnunk, hogy egyrészt a peres felek, különösképpen a felperes, másrészt pedig a társadalom gyakran a statisztikai adatok által festett képnél lényegesen rosszabbnak értékeli az igazságszolgáltatás működését és a perek tartamát. Ennek kapcsán egyrészt arra kívánunk rámutatni, hogy mi állhat ennek a helyzetnek a hátterében, másrészt pedig arra, hogy a statisztikai adatok ezek közül mit támasztanak alá.

Egyrészt megfigyelhető, hogy a peres felek a saját jogvitájuk tartamát gyakran hosszabbnak élik meg, mint azt egy független harmadik szemlélő. Ezt tekintve per-

⁴ *Neumeister v. Austria*, Judgment of 27 June 1968, App. no 1936/63 (A/8), [1968] ECHR 1, IHRL 2 (ECHR 1968).

⁵ *König v. Germany*, Judgment of 28 June 1978, App. no 6232/73, ECtHR, 28 June 1978.

⁶ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ): *Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe Based on the Case-law of the European Court of Human Rights* (Strasbourg: CEPEJ 2006) 15, 10.

⁷ CEPEJ (6. lj.) 3.

szé különbséget kell tenni azok között, akik a rövid, és akik a hosszabb pertartamban érdekeltek. Ezzel kapcsolatosan Rechberger által tett megállapításokra utalunk, aki szerint „a felperesnek mindig túl lassú lesz egy per, hiszen éppen azért perel, mert a követelését határidőre nem teljesítették”.⁸ Másrészt a társadalom oldaláról is megjelenik a perek gyors lefolytatásával kapcsolatos kívánalom és egyúttal kritika is. Ezzel kapcsolatban Oberhammer állapítja meg, hogy „a perelhúzóadás miatti elégedetlenség univerzálisan jelen van, szinte függetlenül az aktuális helyzettől”.⁹ Ez alapvetően azzal magyarázható, hogy az érdeklődés középpontjába sosem azok az eljárások kerülnek, amelyek – még ha a számuk sokkal nagyobb is – gyorsan véget érnek, hanem éppen azok, amelyek kirívóan hosszú ideig tartanak. Ezek az ügyek olyan módon hatnak a bíróságok megítélésére, mint a nagy társadalmi felháborodást keltett bűncselekmények a rendőrségére. Azonban nézzük meg, hogy a nemzetközi összehasonlítások és a hazai statisztikai adatok milyen képet festenek elénk.

Szabó utal rá, hogy

Gáspárdy professzor 1984-ben azt a megállapítást tette, hogy a magyar polgári per, nemzetközi összehasonlításban nem hosszabb, mint az európai átlag. Azzal a megjegyzéssel, hogy ebben benne van a hazai perállomány java részének egyszerűsége, alacsony perértéke, az egyfokú rendes perorvoslati rendszer és a bírói kar hagyományosan magas terhelhetősége.¹⁰

A polgári eljárások hosszának nemzetközi összehasonlítására ma a CEPEJ,¹¹ valamint a Világbank¹² által készített listák szolgálhatnak, amelyek a pertartam alapján összemérik a különböző országok igazságszolgáltatásainak a teljesítményét.

Az alábbiakban ismertetjük a dolgozatban vizsgált országoknak a 2010-es évre a CEPEJ-jelentésben szereplő adatait, amelyek az elsőfokú polgári peres ügyek befejezésének idejét jelölik (lásd 1. számú melléklet): 1) Ausztria (129 nap); 2) Magyarország (160 nap); 3) Lengyelország (180 nap); 4) Németország (184 nap); 5) Franciaország (279 nap); 6) Szlovénia (431 nap); 7) Horvátország (462 nap).

Ezután pedig a Világbank *Doing Business 2014*-es kiadványában szereplő adatait soroljuk fel (lásd 2. számú melléklet), amelyek azt mutatják be, hogy mennyi időn belül lehet egy szerződéses követelést adott országban érvényesíteni: 1) Japán (360 nap); 2) Németország (394 nap); 3) Magyarország (395 nap); 4) Ausztria (397 nap);

⁸ Walter H. RECHBERGER – Thomas KLICKA: „Österreich und Deutschland” in Petr BOHATA [et al.] (szerk.): *Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Mittel- und Osteuropa* (Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2004) 24.

⁹ Paul OBERHAMMER – Tanja DOMEJ: „Improving the Efficiency of Civil Justice: Some Remarks from an Austrian Perspective” in C. H. van RHEE – Alan UZELAC (szerk.): *Civil Justice between Efficiency and Quality. From Ius Commune to the CEPEJ* (Antwerp: Intersentia 2008) 61.

¹⁰ Szabó Imre: „A hatékonyság: megvalósítható cél vagy eljárási elv?” in HARSÁGI Viktória – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmánykötet Gáspárdy László professzor emlékére* (Budapest: HVG-ORAC 2007) 363.

¹¹ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ): *European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice* [CEPEJ Studies No. 18.] (Strasbourg: Council of Europe Publishing 2012) 185.

¹² World Bank: *Doing Business* jelentései évről évre megjelennek, www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014.

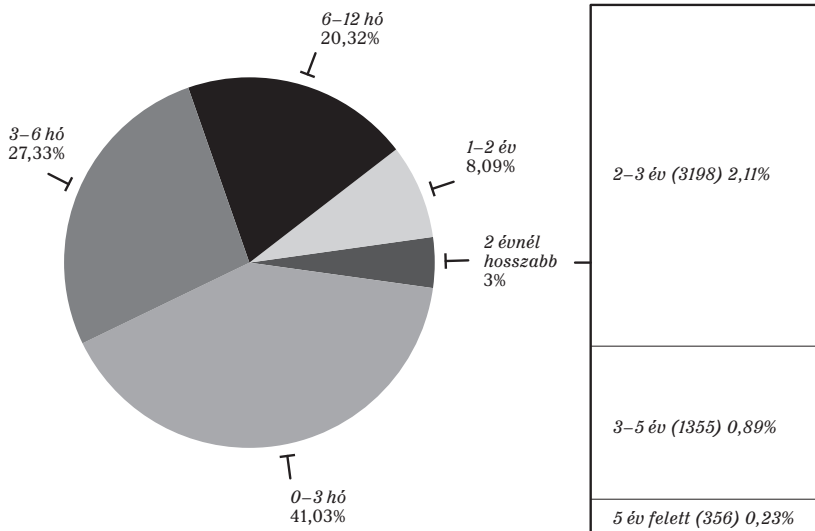
5) Egyesült Királyság (437 nap); 6) Horvátország (572 nap); 7) Lengyelország (685 nap); 8) Szlovénia (1270 nap).

A fenti adatokból és az ezek alapján kialakított sorrendekből láthatjuk, hogy Magyarországon sem tartanak tovább a polgári perek, mint más európai államokban, így Németországban, vagy Ausztriában. A posztoszocialista országokat tekintve pedig az eredmény kimagaslónak tekinthető.

Ahogy láthatjuk, elméletileg összehasonlíthatók a különböző országok igazságszolgáltatási adatai és ezek alapján felállíthatók sorrendek azok között. Ugyanakkor rá kell mutatnunk a fenti adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát illető fennálló kétségeinkre. Egyrésztől ugyanis felvetődik a kérdés, hogy mennyiben képes egyetlen számadat visszaadni azt, hogy milyen gyorsan folytathatók le a polgári peres eljárások egy országban? Másrésztől az adatok megbízhatóságát tekintve is felmerülnek a kétségek, főként, ha azt vesszük alapul, hogy a Világbank *Doing Business* sorozatában a Magyarországra vonatkozó adatok öt éve egyáltalán nem változtak, és ugyanez állapítható meg a többi országot tekintve is. Persze radikális változásokra nem számíthatunk, azonban amennyiben éveken keresztül teljesen ugyanaz az adat kerül elő, akkor felmerül a kétség, hogy azok mennyiben megbízhatóak. A CEPEJ-jelentés pedig az államok önbevallásán alapul, amelyben legalábbis a kutatót kételkedésre ösztönzi, hogy a lista élén Oroszország, Azerbajdzsán, Ukrajna állnak, míg a rövid eljárási időtartamáról és magas színvonalú polgári igazságszolgáltatásáról híres Ausztria, vagy Németország a listában hátrébb helyezkednek el.

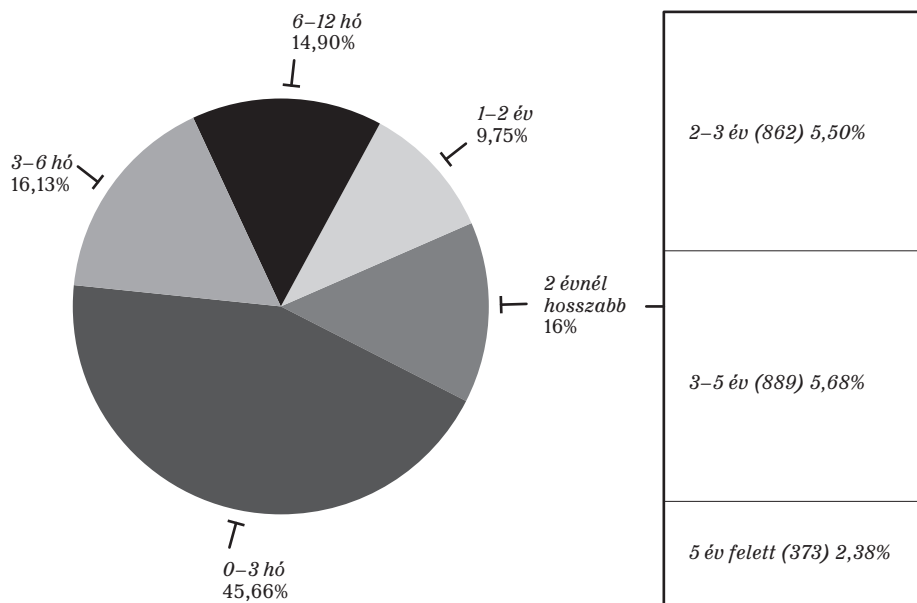
Ezt követően nézzük meg, hogy az Országos Bírósági Hivatal által készített statisztikai évkönyvek adatai (adatokat összegyűjtve lásd 3–5. melléklet) alapján miként lehet a magyar igazságszolgáltatás helyzetét megítélni.

1. ábra. 2014-ben a járásbíróságokon befejezett polgári ügyek



Ahogy az 1. ábrán is láthatjuk, 2014-ben a járásbíróóságok előtt befejezett polgári ügyek túlnyomó többségét, 68,36%-át a bíróságok hat hónapon belül, míg az összes ügynek 88,67%-át egy éven belül befejezték. Az EJEB gyakorlatából kiolvasott két-éves határértéken belül pedig a jogvitáknak 96,76%-át sikerült a bíróságoknak elbírálni.¹³ Ugyanakkor, ha a fennmaradó 3%-os értéket közelebbről megvizsgáljuk, akkor láthatjuk, hogy viszonylag nagy azoknak az ügyeknek a száma, amelyeket a bíróság nem tudott két éven belül elbírálni. Ebből pedig különösen azok az ügyek fontosak, amelyeket a bíróság öt év alatt sem tudott befejezni. Amennyiben hozzátesszük, hogy ezek csak első fokú döntések, amelyekkel szemben jogorvoslatnak is helye van. Nem is beszélve azokról az ügyekről, amelyek azt követően hatályon kívül helyezés miatt még egyszer elbírálásra kerülnek első fokon.

2. ábra. 2014-ben a törvényszékeken befejezett elsőfokú polgári ügyek



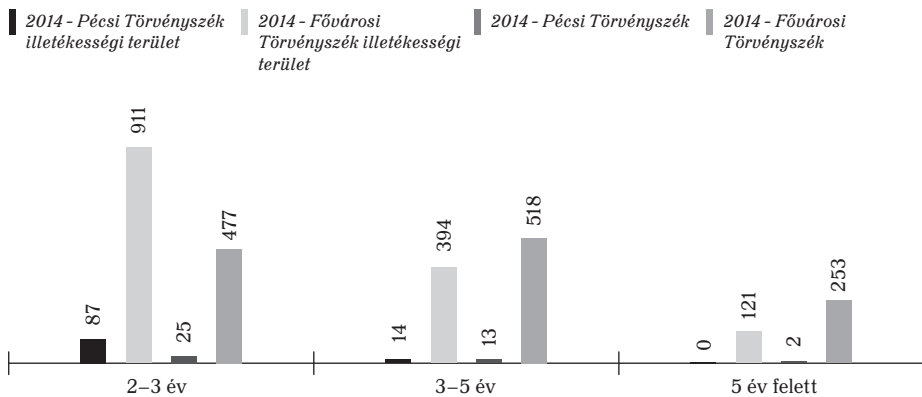
A helyzet egészen másképpen fest a törvényszék előtti ügyekben. Bár a bíróságok itt is az ügyek többségét (68,36%) hat hónapon belül befejezik, és az összes ügynek 76,69%-át egy év alatt lezárják. Mégis az elbírált ügyek 13,56%-ában az eljárás két évnél is tovább tartott.

A 3. ábrán azt láthatjuk, hogy 2014-ben milyen eltérések mutatkoznak a fővárosi és egy kiválasztott vidéki bíróság között a két évnél hosszabb polgári pereket illetően. Ez alapján jól látható, hogy az eltérés szignifikáns. Ugyanakkor azt is meg kell ezzel kap-

¹³ Ezt azzal kell kiegészítenünk, hogy az EJEB gyakorlatában a 2 év az eljárás teljes pertartamára vonatkozik, beleértve már a jogorvoslatokat is. Ezekben az esetekben pedig kizárólag az elsőfokú eljárás került csak befejezésre.

csalatosan jegyeznünk, hogy a Fővárosi Bíróság illetékességi területén működő járásbíróóságok kilencszer több ügyet bíráltak el 2014-ben, mint a Pécsi Törvényszék illetékességi területén működők. A Fővárosi Bíróságnak pedig tizenegyszer több befejezett polgári ügye volt 2014-ben, mint a Pécsi Törvényszéknek. Ugyanakkor elmondható, hogy a Budapesten működő bíróságok esetében arányaiban is sokkal több a három éven túl tartó eljárás, mint a vidéki bíróságoknál. Míg a Fővárosi Törvényszéken az ügyek száma csak tizenegyszer haladja meg a Pécsi Törvényszék adatait, a három-öt év közötti akták esetében közel 40-szer, az öt évnél hosszabb tartamú ügyeknél pedig 127-szer. Járásbíróóságok esetében sem alakul másképpen a kép, míg Budapesten a járásbíróóságoknál az ügyek száma kilencszeres, a három-öt év közötti ügyeké azonban 28-szoros, az öt évnél hosszabb ügyeké pedig 121-szeres.

3. ábra. 2 évnél hosszabb befejezett polgári perek 2014-ben



A fenti statisztikákból azt a következtetést lehet levonni, hogy a polgári bíróságok az elsőfokú polgári ügyek jelentős részében kielégítő pertartamot képesek biztosítani, ugyanakkor viszonylag magas – különösen a budapesti bíróságokon – azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben a bíróságok több év alatt sem tudták első fokon lezárni az eljárást. Feltéve, hogy ezeknek az ügyeknek egy részében még perorvoslatra is sor kerül, úgy rendkívül lesújtó kép tárul elénk. Bár mondhatnánk, hogy ez az ügyeknek csak egy kis százalékát érinti, mégis 2014-ben a járásbíróóságok előtt indult ügyekben összesen 356 jogvita, a törvényszék előtt indult ügyekben pedig 3 373 jogvita tartott első fokon öt évnél tovább. Ez álláspontunk szerint nagyon magas szám, még ha az összes ügyre vetítve kis százalékot is tesz ki. Különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes joggyakorlata fényében tekinthető ez lesújtó eredménynek.

4. A „TÚL GYORS” ELJÁRÁS

A perelhúzódással kapcsolatosan végül szót kell ejteni a „túl gyors” eljárás kérdéséről, amelyet szoktak a német nyelvterületen az ún. *Fixigkeit vor Richtigkeit* jelenségének is nevezni.¹⁴ Ez azt az esetkört öleli fel, ha az eljárás gyorsítása már a döntés alaposságának a rovására megy. Rechberger szerint: „ha túlzásba viszik a koncentrációt, akkor félő, hogy a tényállás hiányos lesz”.¹⁵ Ebben az értelemben tehát az eljárás nemcsak elhúzódhat, hanem éppen ellenkezőleg, túl gyors is lehet.

Ez a probléma egyik oldalról az ún. preklúziós szabályok esetében fordulhat elő, amelyeknél a bíróság a felek elkésetten előterjesztett támadási és védekezési eszközeit, így különösen a tényelőadásait és bizonyítási indítványait elutasíthatja, és azok figyelembevétel nélkül hozhat döntést. Ilyenkor jól láthatjuk, hogy a törvényhozó arra szólítja fel a bíróságot, hogy a perelhúzóadás megakadályozása érdekében mondjon le az igazság kiderítéséről. Habscheid a kérdést az igazságszolgáltatás oldaláról közelíti meg, és ennek kapcsán megállapítja, hogy

[az] eljárás gyorsasága és a teljes igazság feltárása gyakran egyidejűleg nem vihető keresztül. Ha olyan ítéletet akarunk, amely teljesen megfelel a jogszabályoknak és az irányadó tényállásnak, akkor le kell mondani az eljárás koncentrálására irányuló leg-hatékonyabb eszközről, sőt magáról az eljárás koncentrációjáról. Ezzel szemben, ha a bírósági eljárás tényleges lerövidítését tűzzük ki célul, abban az esetben le kell mondani a teljes igazság feltárására irányuló követelmény feltétel nélküli megvalósításáról. Más megoldás, valamiféle közbenső megoldás nincs.¹⁶

Habscheid az ítélet alaposságának és a per gyorsaságának az összeütközését látja ebben a jogintézményben, amelyben jogalkotói választásra kerül sor. Gadó ezzel szemben a problémát a felek visszaélésének az oldaláról közelíti meg, és a magyar polgári perrendtartás megoldásával kapcsolatosan a következőket emeli ki:

[az] elsőfokú bíróság előtt bizonyítékai előterjesztésével rosszhiszeműen késlekedő fél – a Pp. hatályos előírásai szerint is – elveszíti jogát arra, hogy anyagi jogi igazságát érvényesíthesse. Az eljárási igazság sértetlen marad, mivel a törvény a felek perbeli egyenlőségét épp a jogvesztés diszkriminációmentes kilátásba helyezésével és a szabály következetes alkalmazásával biztosította.¹⁷

¹⁴ „Ez a szemlélet elvi vagy konkrét összeütközést lát a gyorsaság és az alaposság követelménye között.” GÁSPÁRDY (2. lj.) 64.

¹⁵ Walter H. RECHBERGER: „Economy and Efficiency of Civil Procedure versus Litigation Culture – An Austrian Perspective” in Vytautas NEKROŠIU (szerk.): *Recent Trends in Economy and Efficiency of Civil Procedure. Materials of International Conference 9-10 of May 2013* (Vilnius: Vilnius University Press 2013) 233.

¹⁶ Walther J. HABSCHIED: „A polgári per koncentrálását célzó újabb irányzatok az NSzK-ban, Olaszországban, Franciaországban és Svájcban” [ford. SCHELNITZ György] *Jogtudományi Közlöny* 1971/1. 29.

¹⁷ GADÓ Gábor: „Az eljárási igazságosság a polgári perben” *Magyar Jog* 2000. 26.

Ebben a megközelítésben tehát nem a célok konfliktusa, hanem az egyén anyagi igazság megszerzésére való joga hangsúlyozódik ki. Ebben a megközelítésben tehát nem az államnak, hanem a félnek van választása.

Ugyancsak a döntés alaposságával függ össze, ha az eljárásjog lehetőséget ad a bíróságnak, hogy pergazdaságossági szempontokat figyelembe véve azért utasítson vissza bizonyítási indítványokat, mert azokat belátható időn belül nem lehet elvégezni. Az állam ilyenkor is a perökönómiai szempontoknak biztosít elsőbbséget a döntés alaposságával és az anyagi igazság biztos kideríthetőségével szemben.

A másik oldalról felmerül ezt illetően az eljárási szabályok fellazításának a kérdése is. Ilyenkor a jogalkotó nagyobb eljárási szabadságot biztosít a bírónak, hogy az kisebb költséggel és gyorsabban el tudja bírálni az ügyet. Bizonyos esetekben a jogalkotó a bíróságra bízta, hogy egyáltalán tart-e tárgyalást.

A pergyorsítás és a döntések alaposságának¹⁸ a kérdése gyakran összeütközésbe kerülhet, amelyre a jogalkotónak figyelmet kell fordítani, hiszen ilyenkor tudatos értékválasztásra van szükség a részéről. Ilyenkor az egyik értéket a másik élébe kell helyezni és ezáltal – bizonyos mértékig – vagy a pergyorsításról, vagy a döntés alaposságának a bizonyosságáról le kell mondania.¹⁹ Ez álláspontunk szerint jogalkotói értékválasztás kérdése, amelyben – az alkotmányos és nemzetközi kötelezettségei keretein belül – szabadsága van.²⁰ Ezzel kapcsolatosan osztjuk Habscheid véleményét, miszerint – azokban az esetekben ahol ez a konfliktus valójában fennáll – valamiféle köztes út nem létezik, ezért pedig a jogalkotó részéről tudatos döntésre van szükség, azt illetően, hogy melyik célt kívánja biztosítani.

Ugyanakkor azt is ki kell hangsúlyozni, hogy a perelhúzóadás megakadályozására szolgáló eszközök túlnyomó többségben nem eredményeznek valódi konfliktust a két fenti cél között. Ezzel kapcsolatosan utalni kell Jelinek megállapítására, aki arra mutat rá, hogy nem minden eljárásgyorsító eszköz hat hátrányosan a döntés alaposságára. Ahogyan ő fogalmazott: „eddig senki sem bizonyította még, hogy a tárgyalások elhagyása vagy a feleknek a határidők feletti rendelkezése a döntések helyességét mozdítanak elő.”²¹ Adott esetben pedig bizonyos eljárásjogi eszközök még javíthatják is a döntés alaposságát, miközben az eljárás tartamát is csökkentik, ahogyan ez különösen az aktív bírói pervezetésnél is megfigyelhető.²² Ezért fontos annak a felismeré-

¹⁸ „Logikailag helyesnek látszó tétel, ha alaposnak azt a percelekményt tekintjük, amely nem felszínes.” GÁSPÁRDY (2. lj.) 65.

¹⁹ Hangsúlyozandó azonban, hogy az ítélet ilyen esetben is lehet alapos, hiszen a preklúziós szabályok esetében is megállapítható, hogyha a fél nem késlekedik a tényelődásaival és a bizonyítási indítványaival, akkor a bíróság azokra tekintettel fogja a döntését meghozni. Ilyenkor tehát a jogalkotó csak arról mond le, hogy biztosan a helyes tényállás alapján születnek-e az ítéletek.

²⁰ „Ennek a felfogásnak [amely összeütközést lát a pergyorsítás és az alaposság között] a hívei szükségképpen jutnak el oda, hogy – mindenekelőtt legiszlatórius nézőpontból – a szóban forgó ellentét pár 'harcában' az értékesebbnek tartott követelmény primátusának a kérdését is felvessék.” GÁSPÁRDY (2. lj.) 64.

²¹ Wolfgang JELINEK: „Einflüsse des österreichischen Zivilprozessrechts auf andere Rechtsordnungen” in Walther J. HABSCHIED (szerk.): *Das deutsche Zivilprozessrecht und seine Ausstrahlung auf andere Rechtsordnungen* (Bielefeld: Giesecking-Verlag 1991) 47.

²² Oberhammer szerint az aktív bírói pervezetést eleinte az anyagi igazság kiderítésének a kívánalma indokolta. Ahhoz azonban, hogy ilyen sikeres lett az „aktív bíró”, nem ez vezetett, hanem az, hogy kiderült, az aktív bírói közreműködés eredményeként a perek hatékonyabban folytathatók le. OBERHAMMER–DOMEJ (9. lj.) 66.

se, hogy mely esetekben van valódi összeütközés a pergyorsítás és a döntés alaposága között.

5. AZ ELSŐFOKÚ POLGÁRI PERES ELJÁRÁSOK ÉRTÉKELÉSE A PERELHÚZÓDÁS SZEMPONTJÁBÓL

A polgári perek elhúzódásának kérdése több mint két évszázada örökzöld témája a jogtudománynak. Bár a pertartam nominálisan folyamatosan csökken, a társadalmi elégedetlenség azóta sem szűnik. Az elhúzódás elleni küzdelemben pedig az eljárásjog módosításának központi szerep jutott, amely mögött nem utolsósorban az húzódik meg, hogy a jogszabály módosítása politikailag gyors sikerekkel és viszonylag kevés költségvetési forrásigénnyel jelentkezik. Ugyanakkor gyakran túlbecsülik az eljárásjog módosításától várható hatásokat, a pozitív változás elmaradása esetén pedig ismételt a szabályok változtatása kerül elő. A folyamatos „toldozás-foltozás” hatására azonban a törvény végül teljesen elveszti belső koherenciáját és végül a helytelen módosítások kontraproduktívvá válnak. Ezért fontosnak tartjuk egyrésztől azonosítani a perelhúzódnak az elsőfokú eljárásban megjelenő olyan okait, amelyek eljárási eszközökkel kezelhetők. Ezt követően pedig megkíséreljük leírni azokat az elveket és konkrét intézményeket, amelyek a perelhúzódnak megnevezett okaival szemben a magyar polgári eljárásjogban hasznosíthatók.

A perek elhúzódásának eljárásjogi okaiként általánosságban *a koncentráció hiányát, az egységes és merev eljárási kereteket, az anyagi igazság hajszolását és a felek perelhúzását azonosíthatjuk.*²³ Az eljárásjogban megjelenő problémák jellemzően a peres felek oldalán jelentenek lehetőséget a perek elhúzására, másrésztől pedig a bíróságokat akadályozzák meg abban, hogy hatékonyan eljárjanak. Ilyenkor az eljárásnak a belső hibái vezetnek a perelhúzódnakhoz. Ahogyan erre tettünk már utalást, a jogalkotók szeretik ebben azonosítani a perek elhúzódnakának okát és a perrendtartás szabályait időről időre javíthatni. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a perelhúzódnak megakadályozásában az eljárási eszközöknek korlátozott hatásuk van csak, önmagában azok módosításával nem oldhatók meg az igazságszolgáltatás problémái.²⁴

A továbbiakban a magyar polgári eljárásjogban a hibáira koncentrálnunk és azokkal kapcsolatos megoldási javaslatot próbálunk megfogalmazni. A magyar polgári perrendtartás egyik jelentős hibája, hogy *hiányzik a szabályozás egysége és koncepciója.* Gyakran nem a konkrét eljárási eszközökben, hanem a perrendtartásnak a többi szabállyal való összhangja hiányában található meg a probléma. Ilyenkor az intézmény „lóg a levegőben”, mert nincs egy olyan koncepció, amelyikbe az beleillene. Példaként említve, bár a törvény lehetővé teszi a bíróságnak, hogy az első tárgyalást megelőzően határidőt tűzzön az alperesnek arra, hogy a védekezése alapjául

²³ Bővebben lásd CZOBOLY (1. l.).

²⁴ „Végeredményben azt mondhatjuk, hogy a polgári perek befejezésének mutatóit önmagában a perjogi szabályok változtatásával jelentősen megjavítani nem lehet.” SZABÓ Imre: „Perhatékonyság és a perceseletek időszerepének elve” in VARGA István (szerk.): *Codificatio processualis civilis. Studia in Honorem Németh János* (Budapest: ELTE Eötvös 2013) 376.

szolgáló tényeket és bizonyítékokat előterjessze, annak megítélése nem egyértelmű, hogy az alperes nyilatkozatának elmaradásához milyen joghátrányok fűződhetnek. Ahogyan láthatjuk, ebben az esetben sem az önálló szabályokkal, hanem azok rendszerével van a probléma. Álláspontunk szerint *hiányzik az egyértelmű koncepció és világos szabályozás*, amely alapján egy elsőfokú bíróság magabiztosan alkalmazhatná – a jelenleg hatályos Pp.-ben is megtalálható – preklúziós szabályokat az elsőfokú tárgyalást megelőzően is, anélkül, hogy attól kellene tartania, hogy utóbb a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezi a döntését. Gadó a bíró pervezetési jogosítványaival kapcsolatosan állapítja meg, hogy a „bíró számára biztosított pervezetési szabadság egyértelmű törvényi iránymutatás nélkül azonban az esetek többségében hatástalan marad”.²⁵ Amíg ez a bizonytalanság a preklúziós szabályok körül fennmarad, nem várható, hogy az elsőfokú bíróságok a gyakorlatban alkalmazzák azt.

A problémák másik forrása a „*gyorsító intézmények*” *funkciójának félreértése és a szabályok helytelen alkalmazása*. A perindítást megelőző kötelező egyeztetésnek is meglennének a maga funkciói, amelyek közül azonban a hatályos magyar megoldás sikere kétséges. A jelenlegi szabályozásnak nemhogy értelme nincs, de még felesleges költségeket is okoz a feleknek. Ennek teljes újragondolása lenne álláspontunk szerint szükséges. Ugyanez jellemző a kiemelt jelentőségű perekre is, amely valójában nem nyújt több vagy jobb eljárásjogi eszközt a bíróságok számára, csak egy utasítást, hogy ezeket a jogvitákat „gyorsan” kell megoldani. Ehhez azonban nem szükséges új különleges eljárást alkotni. Amennyiben viszont a jogalkotónak ténylegesen szándékában áll ezeket az eljárásokat gyorsítani, akkor a jogvita sajátosságaihoz kell az eljárást igazítani, nem pedig a kényszeredett gyorsítás elvárásához. Az ugyanis gyakran épp ellentétes hatást vált ki. Ezt láthatjuk a kiemelt jelentőségű pereknél is. Bár a pergyorsítás érdekében a bíróságnak koncentrált tárgyalást kellene tartania. Ehhez arra lenne szükség, hogy a bíróság akkor tudja azt megtartani, amikor a jogvita megérett arra. Ezzel szemben a kiemelt jelentőségű perekben a jogalkotó kötelezően előírja a bíróságnak, hogy kéthavonta tartson tárgyalást, függetlenül attól, hogy van-e annak értelme vagy sem.

A harmadik esetkörben a meglévő *szabályok kiegészítése, illetve újrakodifikálása lenne indokolt*. Elsősorban ebbe a körbe soroljuk a tárgyalás előkészítésének a szabályozását. Bár a jelenlegi szabályok innovatív alkalmazásával jelentős eredmények érhetők el, mégis a külföldi tapasztalatok annak újraszabályozását támasztják alá. Véleményünk szerint alapvetően a tárgyalás kitűzésének időpontjában, valamint az addig megtehető intézkedésekkel kapcsolatosan kellene módosítani a hatályos szabályokon ahhoz, hogy a bíróságnak nagyobb mozgástere legyen az ügy szükségleteire szabni a konkrét eljárást. Egyrészt álláspontunk szerint a tárgyalást úgy kellene kitűzni és a tárgyalás előkészítését elvégezni, hogy az alperes ellenkérelmét a bíróság már ismerje. A felperes keresetéből ugyanis a bíróság még nem tudja eldönteni, hogy melyek a jogvita vitás pontjai, amennyiben ezeket csak az első tárgyaláson ismeri meg, úgy a per szükségszerűen elhúzódik. Ennek érdekében teszi lehetővé a hatályos Pp., hogy a bíróság határidő tűzésével felhívja az alperest a védekezésének

²⁵ GADÓ (17. lj.) 27.

alapjául szolgáló tények és bizonyítékok előterjesztésére. Erre azonban a törvény egyrészről csak lehetőséget ad a bíróságnak, másrészről – ahogyan erre a korábbiakban utaltunk – ehhez nem fűződnek olyan jogkövetkezmények, amelyek ennek hatékonyságát garantálnák. Álláspontunk szerint szükséges lenne, hogy a keresetlevél beérkezése után a bíróság az alperest minden esetben nyilatkozattételre szólítsa fel, amelyben arról kell tájékoztatnia a bíróságot, hogy kíván-e védekezni. Amennyiben nem, úgy már ekkor indokolt lenne a bírósági meghagyás kibocsátása, amennyiben pedig úgy nyilatkozik, hogy védekezni kíván, akkor meghatározott időn belül elő kelljen terjesztenie a védekezését. Ehhez a felhíváshoz preklúziós hatást kell fűzni, amely biztosítja, hogy a felek pertaktikai okokból nem tartják vissza az információkat. Bár nem kizárt a Pp. olyan értelmezése sem, amely kiterjeszti a meglévő preklúziós szabályok alkalmazását erre az esetre is, mégis annak világos és egyértelmű szabályozása lenne indokolt. Ilyen módon a bíróság már az első tárgyalást megelőzően is megismerheti, hogy melyek a jogvitában a vitás pontok és akár informális meghallgatás, szóbeli tárgyalás, vagy írásbeli előkészítés keretében a valódi kérdések ismeretében tudnak a „főtárgyalást” előkészíteni. Ezenkívül álláspontunk szerint célszerűtlen, hogy a bíróság az első tárgyalást megelőzően nem tudja írásban felhívni a feleket arra, hogy egészítsék ki nyilatkozataikat, illetve tisztázzák a tényállításaikat.

Álláspontunk szerint a japán előkészítési modellhez hasonló rendszer bevezetése lenne célszerű a magyar eljárásjogban, amelyből láthatjuk, kettő lehetőséget már a törvény jelenleg is megenged, és amelyet az írásbeli előkészítéssel lehetne kiegészíteni.

Ezenkívül, mivel az teljesen hiányzik a magyar eljárásjogból, meg kellene teremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy a felek és a bíróság ütemtervet állíthassanak össze, ha arra szükség mutatkozik. Ezt álláspontunk szerint a legbonyolultabb ügyekben célravezető csak alkalmazni.

A perelhúzóadás megakadályozásában álláspontunk szerint ugyanakkor Magyarországon nem csupán a jogalkotónak, de *a jogalkalmazónak is van valódi mozgáster*.²⁶ Ahogyan a stuttgarti modellnél, vagy az 1980-as évek japán kísérleteinél láthat-

²⁶ „[A] törvényes lehetőségek teljes kihasználása, a kogens rendelkezések maradéktalan betartása biztosítja, hogy a bíróság a polgári pert ésszerű időn belül, sőt az esetek döntő többségében már az első tárgyaláson befejezhesse.” HAUPT Egon: „A polgári per gyors befejezésének eszközei a hatályos eljárási törvény alapján” *Magyar Jog* 2003/9. 552. „Megkérdeztem magamtól, hogy az immáron harminc esztendei bírói szolgálatom alatt a 'munkaeszközömmek' tekintett Polgári perrendtartás bármely szabálya hátráltatott-e engem valaha is az ügyek érdemi elbírálásában? Találkoztam-e olyan eljárási szabállyal, amely miatt az ügyet esetleg csak egy év elteltével fejezhettem be? Azt kellett válaszolnom, hogy nem.” SZÖKE Irén: „Hozzászólás a polgári perrendtartás legutóbbi módosításához” in PAPP Zsuzsanna (szerk.): *A magyar polgári eljárásjog a kilencvenes években és az EU-jogharmonizáció* (Budapest: ELTE Eötvös 2003) 283. GÁSPÁRDY „know how”-ként tekint erre és ezzel kapcsolatosan azt fejti ki, hogy: „a 'tudni hogyan' mint a bíróság perbeli taktikájának megvalósítási módszere, ha létezik és jól funkcionál, valósággal látványos eredményeket képes felmutatni. Az eredmények jó része éppen a pertartam-rövidülésben mutatkozik meg. Jól szemléltetik az ilyen eredményeket az ún. stuttgarti modellre vonatkozó összehasonlító adatok, hazai viszonylatban pedig azok a kutatások, amelyeknek eredményeit Imregh Géza tette közzé, mennyiségileg igazolva azt az elméleti álláspontot, amely a jó tárgyaláselőkészítéstől a pertartam csökkenését várta el. A polgári eljárásjog elméletének és főleg gyakorlatának égetően fontos, újszerű, de ritkán művelt fejlesztési irányáról van itt szó, vagyis a bírósági munkamódszerek összegyűjtéséről, analizálásáról, rendszerbe foglalásáról.” GÁSPÁRDY (2. l.) 29.

jük,²⁷ egy vállalkozó és innovatív bírói tanács elég ahhoz, hogy jelentős változásokat indítson el. Ehhez álláspontunk szerint arra lenne szükség, hogy a bíróság következetesen hívja fel az alperest az első tárgyalást megelőzően a védekezése alapjául szolgáló tények és bizonyítékok előterjesztésére. Ezt követően a bíróság informális megbeszélést, vagy „korai első tárgyalást” tartson, amelyikben az anyagi pervezetés eszközein keresztül a felekkel alaposan átbeszéli a jogvita részleteit és együtt azonosítják a tényállás vitás pontjait. Amennyiben a jogvita azonnal eldönthető, úgy a bíróság meghozza a döntését, amennyiben további előkészítésre van szükség, úgy annak elvégzéséről rendelkezik. A bíróságnak az ügy sajátosságaira tekintettel – a felek véleményének kikérésével – úgy kell kitűznie a következő tárgyalást (a törvényi határidőn belül), hogy azzal egyidejűleg „felhívja” a feleket, hogy a támadási és védekezési eszközeiket a jogi képviselővel eljáró felek esetében írásban, anélkül eljáró felek pedig a következő tárgyaláson szóban terjesszék elő. A bíróságnak tájékoztatni kell a feleket arról, hogy a nyilatkozataik megtételét követően le kívánja folytatni a bizonyítást, így az ekkor előterjesztett tényállítások, nyilatkozatok és bizonyítékok tekinthetők csak „a per állása szerint, a gondos és az eljárást elősegítő pervitelnek megfelelő időben” történő előadásnak. Az ezt követően előterjesztett tényeket és bizonyítékokat a bíróságnak a Pp. 146. § (6) bekezdése alapján ki kell zárnia.

A „főtárgyaláson” megfelelő időt kell biztosítani a tárgyalási napon belül arra, hogy minden bizonyítást azon a tárgyaláson tudjon a bíróság felvenni. Ezek következetes alkalmazásával álláspontunk szerint a bonyolultabb ügyekben is hatékonyan azonosítható a tényállás és annak vitás pontjai. Ezt követően pedig már célzottan rendelkezhető el a bizonyítás.

Látunk kell, hogy egy tanács sikere ösztönözheti a többi bíróságot, és akár katalizátora lehet a megfontolt és előkészített reformoknak is, ahogyan az Németországban, vagy Japánban is történt.

ÖSSZEGZÉS

Álláspontunk szerint a polgári igazságszolgáltatás a pertartamok vonatkozásában jelentős kihívások előtt áll, amelyet az elsődlegesen a budapesti bíróságokon tapasztalható, öt évnél hosszabb idő alatt lezárt elsőfokú eljárások is jól szemléltetnek. Ezekre egy új polgári perrendtartás teljes megoldást nem, de részsikereket kínálhat.

Amennyiben az új polgári perrendtartásban egyértelmű és konzekvens részletszabályokon keresztül érvényesülne a perkonzentráció elve és a bíróságnak meglennének azok az eljárási eszközei, hogy a pert mederben tartva a vitás anyagi jogi problémára tudjon koncentrálni, úgy valódi sikerek is elérhetők. Ehhez nem túl merev, de

²⁷ A stuttgarti modell eredményeiről bővebben lásd CZOBOLY Gergely: „A késedelmes eljárási cselekmények szankcionálása – Preklúziós rendelkezések a német polgári perrendtartás 1976. évi novellájában” in ÁDÁM Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok 10.* (Pécs: PTE AJK Doktori Iskola 2011); a japán kísérlettel kapcsolatosan pedig bővebben lásd CZOBOLY Gergely: „Pergyorsító reformok Japánban” in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi vagyunk magunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

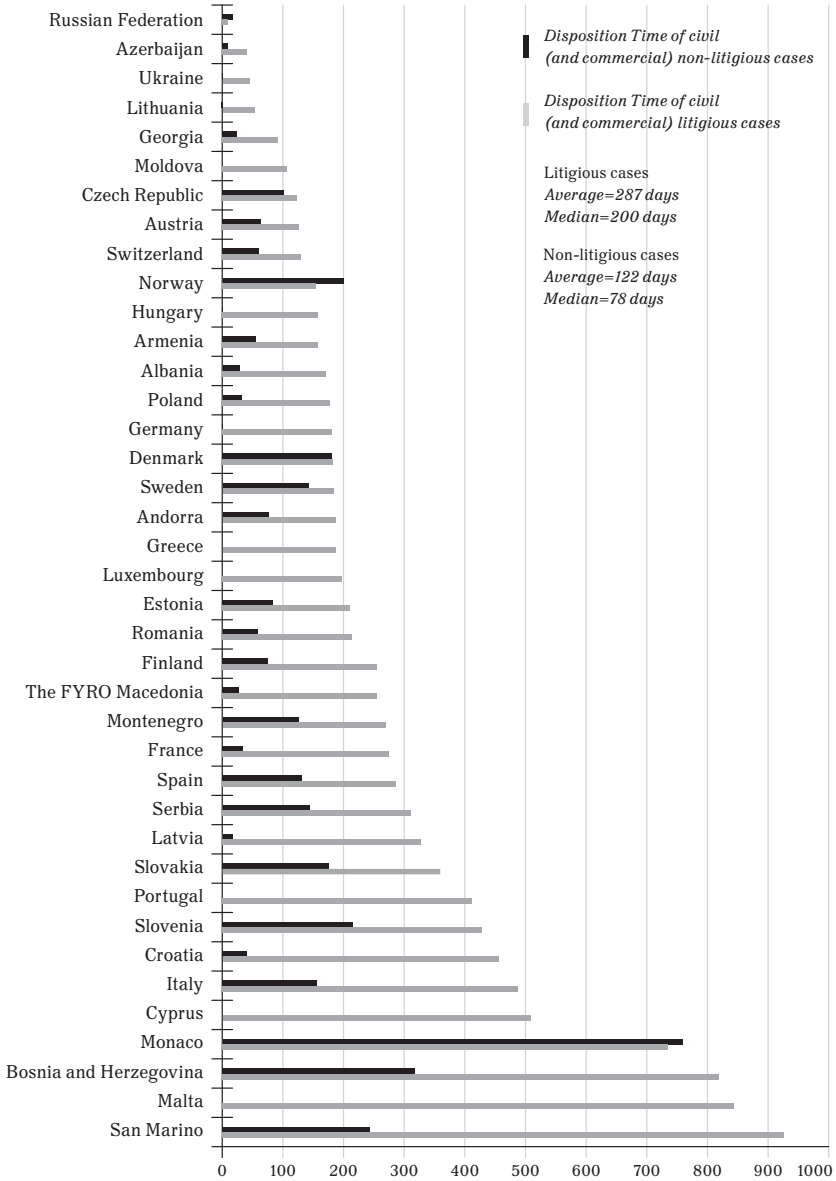
megfelelően szigorú és főként konzekvens preklúziós szabályok és hozzá kapcsolódó gyakorlat, valamint a perelhúzást megakadályozni képes anyagi pervezetési eszközök bevezetésére, egyúttal a felesleges és ellentmondásos szabályok megszüntetésére van szükség. Ezzel párhuzamosan szükséges a feleknek a felelősségét növelni a polgári perben, különösen a per lényegére vonatkozó információknak a per korai szakaszában való ismertetését tekintve. Nem lehet egy polgári pert hatékonyan lefolytatni, ha a felek visszatartják a releváns információikat és azokat folyamatosan csöpögtetik a bíróság számára. Az ugyanis előfeltétele a per hatékony lefolytatásának, hogy a bíróság már a per korai szakaszában tudja, hogy melyek a vitás kérdések és azokat mivel kívánják a felek bizonyítani. Enélkül a per nem tervezhető. Harmadrészről szükséges a koncentrációt a tárgyalások kitűzésében és a bizonyítási eljárásokban is érvényesíteni. Nélkülözhetetlen, hogy a bíróságok a bizonyítási eljárásokat is koncentrálják és több tárgyalási nap szükségessége esetén is egymáshoz közeli időpontokra tűzzék ki a tárgyalásokat. Ezzel az igazságszolgáltatási rendszer egészét, valamint az egyes bírókat tekintve is erőforrásokat lehet megspórolni.

A polgári igazságszolgáltatás rendszere álláspontunk szerint úgy épül fel, mint a dominó. Amennyiben valamelyik elemét módosítjuk, az szükségképpen kihatással van a többire is. Egyetlen elem rossz működése is a teljes rendszer felborulását eredményezheti, ugyanakkor ahhoz, hogy az egész jól működjön, nem elegendő, hogy csak egyik eleme legyen megfelelő. Jelen tanulmány csak az eljárási kérdéseket vizsgálta behatóan, ugyanakkor annak tudatában, hogy a sikerhez más területeken is reformokra van szükség. Látnunk kell, hogy a perrendtartásra nem szabad csodaszerként tekinteni. Az önmagában nem képes a polgári igazságszolgáltatás valamennyi problémáját orvosolni. Ugyanakkor egy megfelelő perrendtartás hiányában más intézkedéseknek sem lesz valódi eredményük.

MELLÉKLETEK

1. melléklet

Figure 9.12. Disposition Time of litigious civil (and commercial) cases in 1st instance courts in 2010, in days (Q91)



Forrás: CEPEJ 2012, 185.

2. melléklet

Hány napon belül lehet egy szerződés követelését érvényesíteni?

	Ausztria	Egyesült Királyság	Francia.	Horvát.	Japán	Lengyel.	Magyar.	Német.	Szlovénia
2004	434	101	210	330	60	1000	365	154	1003
2005	374	288	75	415	60	1000	365	184	1003
2006	374	288	75	415	60	980	365	175	913
2007	342	229	331	561	242	980	335	394	1350
2008	397	404	331	561	316	830	335	394	1350
2009	397	404	331	561	316	830	335	394	1350
2010	397	399	331	561	360	830	395	394	1290
2011	397	399	331	561	360	830	395	394	1290
2012	397	399	331	561	360	830	395	394	1290
2013	397	399	390	572	360	685	395	394	1290
2014	397	437	395	572	360	685	395	394	1270

Forrás: World Bank – Doing Business 2014 (www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014)

3. melléklet

	Befejezett polgári ügy – Magyarország							
	0–3 hó	3–6 hó	6–12 hó	1–2 év	2–3 év	3 év felett/ 2012-től 3–5 év	5 év felett	Összes
Helyi bíróság	63 116	44 684	31 173	13 520	3 227	2 051	NA	157 771
– 2009	40,00%	28,32%	19,76%	8,57%	2,05%	1,30%	NA	100%
Megyei bíróság	4 518	2 359	2 477	2 225	1 009	824	NA	13 412
– 2009	33,69%	17,59%	18,47%	16,59%	7,52%	6,14%	NA	100%
Helyi bíróság	70 669	48 779	32 180	12 819	3 429	2 078	NA	169 954
– 2010	41,58%	28,70%	18,93%	7,54%	2,02%	1,22%	NA	100%
Megyei bíróság	5 104	2 701	2 569	2 151	1 112	1 010	NA	14 647
– 2010	34,85%	18,44%	17,54%	14,69%	7,59%	6,90%	NA	100%
Helyi bíróság	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
– 2011	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Megyei bíróság	5 238	2 443	2 748	2 364	1 053	1 086	NA	14 932
– 2011	35,08%	16,36%	18,40%	15,83%	7,05%	7,27%	NA	100%
Helyi bíróság	63 509	40 600	28 121	10 945	2 702	1 302	425	147 604
– 2012	43,03%	27,51%	19,05%	7,42%	1,83%	0,88%	0,29%	100%
Törvényszék	4 792	2 023	1 942	2 076	1 000	718	307	12 858
– 2012	37,27%	15,73%	15,10%	16,15%	7,78%	5,58%	2,39%	100%
Járásbíróság	61 507	40 243	27 370	11 145	2 883	1 285	450	144 883
– 2013	42,5%	27,8%	18,9%	7,7%	2,0%	0,9%	0,3%	100%
Törvényszék	5 651	1 839	1 850	1 648	1 035	822	374	13 219
– 2013	42,7%	13,9%	14,0%	12,5%	7,8%	6,2%	2,8%	100%
Járásbíróság	62 180	41 420	30 791	12 259	3 198	1 355	356	151 559
– 2014	41,0%	27,3%	20,3%	8,1%	2,1%	0,9%	0,2%	100%
Törvényszék	7 153	2 526	2 334	1 528	862	889	373	15 665
– 2014	45,7%	16,1%	14,9%	9,8%	5,5%	5,7%	2,4%	100%

Forrás: OBH Statisztikai Évkönyvek (www.birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/statisztikai-evkonyvek)

4. melléklet

	<i>Helyi bíróság – elsőfokú polgári ügy</i>							<i>Összes</i>
	<i>0–3 hó</i>	<i>3–6 hó</i>	<i>6–12 hó</i>	<i>1–2 év</i>	<i>2–3 év</i>	<i>3 év felett/ 2012-től 3–5 év</i>	<i>5 év felett</i>	
<i>2009 – Baranya Megyei Bíróság illetékességi területén</i>	4 632	2 052	958	295	37	23	NA	7 997
	57,92%	25,66%	11,98%	3,69%	0,46%	0,29%	NA	100%
<i>2009 – Fővárosi Bíróság illetékességi területén</i>	12 715	11 401	10 189	5 227	1 256	884	NA	41 672
	30,51%	27,36%	24,45%	12,54%	3,01%	2,12%	NA	100%
<i>2010 – Baranya Megyei Bíróság illetékességi területén</i>	4 758	1 944	1 058	299	52	19	NA	8 130
	58,52%	23,91%	13,01%	3,68%	0,64%	0,23%	NA	100%
<i>2010 – Fővárosi Bíróság illetékességi területén</i>	1 6303	13 269	10 046	4 526	1 472	926	NA	46 542
	35,03%	28,51%	21,58%	9,72%	3,16%	1,99%	NA	100%
<i>2011 – Baranya Megyei Bíróság illetékességi területén</i>	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
<i>2011 – Fővárosi Bíróság illetékességi területén</i>	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
<i>2012 – Pécsi Törvényszék illetékességi területén</i>	3 016	1 618	1 007	361	60	14	2	6 078
	49,62%	26,62%	16,57%	5,94%	0,99%	0,23%	0,03%	100%
<i>2012 – Fővárosi Törvényszék illetékességi területén</i>	17 679	10 023	8 309	3 602	848	458	176	41 095
	43,02%	24,39%	20,22%	8,77%	2,06%	1,11%	0,43%	100%
<i>2013 – Pécsi Törvényszék illetékességi területén</i>	2 286	1 597	949	355	78	21	1	5 287
	43,2%	30,2%	17,9%	6,7%	1,5%	0,4%	0,0%	100%
<i>2013 – Fővárosi Törvényszék illetékességi területén</i>	18 207	10 474	7 475	3 303	893	412	196	40 960
	44,5%	25,6%	18,2%	8,1%	2,2%	1,0%	0,5%	100%
<i>2014 – Pécsi Törvényszék illetékességi területén</i>	2 002	1 417	1 062	358	87	14	0	4 940
	40,5%	28,7%	21,5%	7,2%	1,8%	0,3%	0%	100%
<i>2014 – Fővárosi Törvényszék illetékességi területén</i>	19 901	11 100	8 737	3 547	911	394	121	44 711
	44,5%	24,8%	19,5%	7,9%	2,0%	0,9%	0,3%	100%

Forrás: OBH Statisztikai Évkönyvek (www.birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/statisztikai-evkonyvek)

5. melléklet

	<i>Megyei Bíróság (Fővárosi Bíróság) – elsőfokú polgári ügyek – befejezett</i>							
	<i>0–3 hó</i>	<i>3–6 hó</i>	<i>6–12 hó</i>	<i>1–2 év</i>	<i>2–3 év</i>	<i>3 év felett/ 2012-től 3–5 év</i>	<i>5 év felett</i>	<i>Összes</i>
<i>2009 – Baranya Megyei Bíróság</i>	244 47,01%	82 15,80%	98 18,88%	75 14,45%	15 2,89%	5 0,96%	NA	519 100%
<i>2009 – Fővárosi Bíróság</i>	1 363 24,70%	899 16,29%	1 155 20,93%	1 062 19,24%	534 9,68%	506 9,17%	NA	5 519 100%
<i>2010 – Baranya Megyei Bíróság</i>	231 41,70%	131 23,65%	99 17,87%	70 12,64%	16 2,89%	7 1,26%	NA	554 100%
<i>2010 – Fővárosi Bíróság</i>	1 825 29,61%	1 006 16,32%	1 129 18,32%	985 15,98%	597 9,69%	621 10,08%	NA	6 163 100%
<i>2011 – Baranya Megyei Bíróság</i>	178 36,48%	112 22,95%	105 21,52%	61 12,50%	21 4,30%	11 2,25%	NA	488 100%
<i>2011 – Fővárosi Bíróság</i>	1 998 31,18%	911 14,22%	1 264 19,73%	1 092 17,04%	496 7,74%	646 10,08%	NA	6 407 100%
<i>2012 – Pécsi Törvényszék</i>	121 32,97%	73 19,89%	58 15,80%	82 22,34%	24 6,54%	8 2,18%	1 0,27%	367 100%
<i>2012 – Fővárosi Törvényszék</i>	2 250 36,50%	963 15,62%	933 15,14%	935 15,17%	494 8,01%	401 6,51%	188 3,05%	6 164 100%
<i>2013 – Pécsi Törvényszék</i>	94 29,1%	82 25,4%	67 20,7%	46 14,2%	19 5,9%	15 4,6%	0 0%	323 100%
<i>2013 – Fővárosi Törvényszék</i>	3 200 45,1%	834 11,8%	963 13,6%	856 12,1%	543 7,7%	458 6,5%	239 3,4%	7 093 100%
<i>2014 – Fővárosi Törvényszék</i>	3 110 47,1%	818 12,4%	658 10,0%	767 11,6%	477 7,2%	518 7,8%	253 3,8%	6 601 100%
<i>2014 – Pécsi Törvényszék</i>	299 50,3%	113 19,0%	73 12,3%	70 11,8%	25 4,2%	13 2,2%	2 0,3%	595 100%

Forrás: OBH Statisztikai Évkönyvek (www.birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/statisztikai-evkonyvek)

A BÜNTETŐPEREK ELHÚZÓDÁSA*

A büntetőeljárások gyorsasága – vagy időbeli elhúzódása – az egyik legrégebbi, de sajnos a mai napig aktuális problémája az igazságszolgáltatásnak. Egy jól működő igazságszolgáltatási rendszerben azonban a büntetőügyek ésszerű időn belül való befejezése, objektív és alapelvi szintű követelmény kell, hogy legyen. A lassan elkészülő új büntetőeljárás törvényt várva, újra időszerűnek látszik, hogy számot vessünk azokkal a kérdésekkel, amelyek ma a büntetőeljárások elhúzódásának okai lehetnek. Szükséges továbbá, hogy lajstromba vegyük azokat a már létező jogintézményeket és technikákat, amelyek az eljárások gyorsítását célozzák. A hatékony büntetőeljárás már ma is elképzelhetetlen az eljárás gyorsítására szolgáló technikák nélkül, hisz a vádlottak 40%-ának az ügye ma is valamelyik gyorsított eljárási formában kerül elintézésre. Ezért fontos, hogy a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok még inkább ismerjék és használják a jogszabály biztosította lehetőségeket, hisz az ügyek szakszerű megválasztásával és a megfelelő gyorsító technika alkalmazásával még tovább javítható az igazságszolgáltatás hatékonysága. A dolgozat arra törekszik, hogy teljes képet adjon a címben meghatározott témáról, bemutatva az eddigi tapasztalatokat, összegezve a tényeket, és kísérletet tesz arra is, hogy meghatározza a büntetőeljárás fejlődésének a téma szempontjából lehetséges irányait is.

A büntetőperек gyorsításának kérdése újra meg újra felmerülő, régi probléma. A téma mindennapi aktualitását soha nem az újszerűsége, hanem éppen a még mindig megoldásra váró régi-új kérdések sora adja. Ma is leírhatjuk azt, amit húsz éve is leírhattunk volna, nyilván más dátummal: „A 21. század igazságszolgáltatásának egyik legnagyobb problémája az eljárások ésszerűtlen elhúzódása.” Jelentős az ügyhátralék, a késedelem, amin a személyi állomány bővítése sem sokat segít. Különösen a bírói szakban torlódtak fel az ügyek oly mértékben, hogy a bírók már szinte fizikailag sem tudnak mit kezdeni az íróasztalukon tornyosuló akták tömegével. Márpedig a hosszasan elhúzódó eljárás a büntetőper valamennyi résztvevője számára számos negatív következménnyel jár. Egyet kell értenünk azzal a nagyon is találó mondattal, hogy

* A tanulmány nagymértékben támaszkodik a szerző 2012-ben „A büntetőeljárás gyorsításáról” címen megjelent monográfiájára.

„a múlt idővel az igazság az, ami elenyészhet”.¹ A büntetőeljárás elsődleges célja pedig az anyagi igazság kiderítése. Ahogyan az idő telik, úgy halványodik a tanúk emlékezete, és enyészik el a tárgyi bizonyítékok bizonyító ereje. Az eljárás elhúzódásának szubjektív és objektív hatásai az idő múlásával egyenes arányban nehezítik meg annak befejezését. Az eljárás résztvevői egyre türelmetlenebbekké válnak, az áldozat végül teljesen kiábrándul az igazságszolgáltatásból, a terhelt is bizonytalanságban van ügye elbírálására várva. Helyzetét tovább nehezíti, ha előzetes letartóztatás, vagy más személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt áll. Mire a jogerős büntetését a bíróság kiszabja, akkorra már azt is elfelejtheti, hogy egyáltalán bűncselekményt követett el, és ha volt is büntudata, addigra már biztosan a múlté.

Persze Fortescue tollából olvashatjuk azt a szintén találó megállapítást is, hogy „soha nem hordoz annyi veszélyt magában az igazságszolgáltatás, mint amikor túl gyorsan zajlik”.² A túl gyors eljárás veszélyezteti az igazság kiderítését, és az eljárásban résztvevők jogainak sérelmét is magában hordozza. E két szélsőség között kell a jogalkotónak és a jogalkalmazónak együtt megtalálni és betartani azt az optimális időt, ami alatt úgy tudnak egy-egy büntetőügyet befejezni, hogy többé-kevésbé mindenki elégedett legyen az eredménnyel. Kétségtelen, hogy a több évig elhúzódó eljárás senkinek nem jó, és egy kényes egyensúly megteremtését célozza az Emberi Jogok Európai Egyezménye is, mely más alapvető követelmények mellett, az „ésszerű idő” betartására is kötelezi a tagállamokat.³

Jelen tanulmány célja, hogy egy hazai helyzetképet adjon a büntetőperek időtartamának alakulásáról, vázolja a büntetőeljárások elhúzódásának lehetséges okait és megvizsgálja a jelenleg hatályos eljárást gyorsító intézmények alkalmazásának hatékonyságát, gyakoriságát. A küszöbön álló Be.- (1998. évi XIX. tv. a büntetőeljárásról) kodifikáció előtt elengedhetetlen számot vetnünk azzal, hogy a büntetőperek időtartamát illetően aktuálisan hogyan is állunk, érdemes következtetéseket levonni, és megfogalmazni megoldási javaslatokat is. Annál is inkább, hogy az új Be.-kodifikáció kiemelt irányelvei között súlyozottan szerepel a büntetőeljárás egyszerűsítése és gyorsítása.⁴

¹ Edmond Locardot idézi Jean PRADEL: „La célérité et les temps du procès pénal, Comparaison entre quelques législations européennes” in Mireille DELMAS-MARTY (szerk.): *Champ pénal – Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof* (Paris: Dalloz 2006) 251.

² „Nec unquam in iudiciis tantum imminet periculum quantum parit processus festinatus.” in John FORTESCUE: *De laudibus Legum Angliae* [1470] [ford. – szerk. Stanley Bertram CHRIMES] (Cambridge: Cambridge University Press 1942) 133. Hivatkozza John R. SPENCER: „La célérité de la procédure pénale” *RIDP* 1995. 431.

³ EJEE 6. cikk: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot [...] az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”

⁴ MISKOLCZI Barna: „Az új büntetőeljárás kodifikációs irányelvei” in ELEK Balázs – MISKOLCZI Barna (szerk.): *Úton a bírói meggyőződés felé. A készülő büntetőeljárás törvény kodifikációja* (Debrecen: Printart-Press 2015) 34–40.

1. A BÜNTETŐPEREK ELHÚZÓDÁSÁNAK OKAI

Az eljárások elhúzódásának okai egy igen bonyolult, összetett rendszert képeznek. A büntetőeljárás hosszú történelmi fejlődés eredményeként, mind összetettebbé és különféle jogi garanciákban gazdagabbá vált. Jogtörténeti gyökerekre visszavezethető, hogy a napóleoni *Code Pénale*, valamint a *Code d'Instruction Criminelle* óta eltelt időszakban az Európában kialakított büntető eljárásjogi modellt, ha úgy tetszik „*masterségesen bonyolítottá*” vált. Ennek oka, hogy az igazság felderítését és az igazságos döntést gyakran az egyszerűsítés ellen ható intézmények létrehozásával vagy fenntartásával érhetjük el. Az eljárási garanciák növekvő katalógusának betartását sürgetik a nemzetközi dokumentumok, melyek jogszabályalkotásra, újabb és újabb módosításokra sarkallják az államokat.⁵ A hosszadalmas eljárás egyik fő oka az eljárási szabályok túlzott összetettségében és differenciáltságában van. A túlbonyolított büntetőeljárás az ideális igazságszolgáltatás megteremtéséért fizetett árnak is tekinthető.⁶ Az igazságszolgáltatásnak meg kell küzdenie a néha ellentmondásos és esetleg nehezen alkalmazható jogszabályokkal.

A jogszabály-módosításokat ugyanakkor nemcsak a garanciális jogok biztosítása indokolja, hanem elsősorban ismereteink, a technika fejlődése és az integráció hatása is számos változást inspirált. Ismereteinknek és a technikai fejlődésnek köszönhetően új bűncselekmények jelentek meg, vagy a régiók új dimenzióba léptek, ami a jogszabályok változását is igényelte. Az európai integráció megjelenésével, a határok könnyebb átjárhatóságával egyszerűbb lett az Európán belüli mozgás a bűncselekmények elkövetői számára is, és fokozottabb veszélyt jelent a szervezett bűnözés és annak kísérőjelenségeiként felbukkanó bűncselekmények ugrásszerű növekedése. A bűncselekmények minőségi változásának köszönhetően az újabb bűncselekmények, mint például a gazdasági bűncselekmények, bonyolult bizonyítási folyamatokkal önmagukban véve hozzájárulnak az eljárások elhúzódásához. A hibázás lehetőségétől és a még ismeretlentől tartva, a bírák hosszasan el-elidőznek egy-egy büntetőügy megoldásánál.⁷

Az eljárás elhúzódásának az előbb említettek az ún. külső okai. Ezenkívül azonban érintőlegesen meg kell említeni az eljárás elhúzódásának azokat az okait, amelyek magában az eljárásban keresendők. Ezek között vannak olyanok, amelyek a hatóságoknak nem felróhatók. Ezek az okok természetesen nem azonos súllyal játszanak szerepet az eljárás elhúzódásában. Az egyik leggyakoribb eljáráselhúzó ok, ha az eljárásban résztvevők meg nem jelenésükkel akadályozzák az eljárás gördülékeny lefolytatását. Mondhatni, hogy Magyarországon a tanúzási fegyelem hagy némi kívánnivalót maga után, és előfordul természetesen a vádlott és a védő szándékos

⁵ Jean PRADEL: „La célérité de la procédure pénale en droit comparé” *RIDP* 1995. 325.

⁶ TARR Ágnes: „A büntetőeljárás egyszerűsítésének alkotmányjogi kérdései, különös tekintettel az úgynevezett különeljárásokra” *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* 2005. 199.

⁷ PRADEL (5. l.) 324. Erre a problémára veti fel Tóth Mihály a bűnüldözés megfelelő specializálódásának a szorgalmazását, mely záloga lehetne a mindinkább speciális szakértelmet igénylő ügyek gyorsabb, eredményesebb befejezésének. Lásd Tóth Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2001) 159.

perelhúzó tevékenysége is, melyek az ügyek ésszerű időben tartását hátrányosan befolyásolják.

Ezenkívül gyakori az is, hogy a szakértő a szakvéleményadással indokolatlanul késedelembe esik, avagy a több ezer oldalnyi anyag áttanulmányozása miatt reálisan és indokoltan is akár több hónapot vesz igénybe a gondos szakvélemény elkészítése. Nem beszéltünk még arról, hogy ezekben az esetekben a terhelt és védője, amennyiben nem ért egyet az elkészített szakvéleménnyel, újabb szakértő kirendelését kérheti, mellyel tovább nyújtja az időt. Előfordulhat az is, hogy egy-egy ügyben külföldi állam jogsegély iránti megkeresése szükséges, mely szintén bonyolítja és időben elhúzza a büntetőügyeket.⁸

Emellett ismerünk olyan eljárást elhúzó okokat, amelyek a bíróságoknak vagy más hatóságoknak, a hivatali apparátusnak tudható be. Ezek közé sorolhatjuk a szabályszerűtlen idézéseket, a büntetőügyek ésszerűtlen egyesítését, határidők be nem tartását, megkeresések nem időbeli teljesítését, elővezetés nem teljesítését és még hosszasan sorolhatnánk.⁹ Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a hatóságok számos nem érdemi, többek között adminisztrációs feladatot is kénytelenek ellátni, ami az ügyek előre vitelét szintén jelentősen lassítja.

2. AZ ÉSSZERŰ IDŐ KÖVETELMÉNYE AZ EJEB GYAKORLATÁBAN

Kétségtelenül valamennyi európai államban alapvető garanciális szabály a tisztességes eljárás követelménye.¹⁰ Mint fentebb láttuk, a tisztességes eljárás folyton bővülő részjogosítványai sorában többek között megtaláljuk azt a garanciát is, hogy „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét [...] ésszerű időn belül tárgyalják*”. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) joggyakorlata széles körben foglalkozik ennek a passzusnak az értelmezésével, és kevés olyan állam van, amely a cikk megsértése miatt ne került volna még a „*vádoltak padjára*”. Érthető hát, hogy az elmarasztalástól tartva, az államok egyre inkább érdekeltek abban, hogy megoldásokat keressenek az igazságszolgáltatás gyorsítására.

Le kell szögeznünk ugyanakkor, hogy nemzetközi szinten nem a gyors eljárás követelménye fogalmazódik meg az államokkal szembeni elvárásként, hanem az ügyeknek az ésszerű időben történő befejezése. Az ésszerű idő kategóriája azonban nagyon is relatív, hiszen minden ügy más és más, és csak a konkrét ügy egyedi sajátosságait ismerve beszélhetünk ésszerűtlenül elhúzódó büntetőperről, vagy éppen gyors, illetve optimális pertartamról. Az EJEB több évtizedes kiforrott gyakorlatot alakított ki az eljárások elhúzódásának megítélésére. Alapelvként mondhatjuk, hogy az ügyek elbi-

⁸ Itt kell megjegyezni, hogy a büntetőeljárás törvények igyekeznek hatékony eszközöket biztosítani a hatóság részére, melyekkel a megjelenési fegyelem javítható, ill. a külföldi megkeresések, különösen az Unió területén belül, gyorsabbá váltak.

⁹ Ezekről lásd részletesen: NAGY Anita: *Büntetőeljárást gyorsító rendelkezések az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaiban, az Európai Unióban és a hazai jogalkotásban* (Miskolc: Bibor 2008) 268–284.

¹⁰ Gérard Jonathan COHEN: *Aspects européens des droits fondamentaux* (Paris: Montchrestien³2002) 115.

rálásának alapja soha nem az eljárás objektív időtartama.¹¹ Ez azt jelenti, hogy nem tudunk egy olyan általános határidőt megjelölni, amelyen túl a tagállam már biztosan megsérti az egyezményt, illetve amelyen belül biztosan nem. Egy Franciaország elleni ügyben, figyelemmel az ügy bonyolultságára, a 8 év 9 hónapos időtartamot nem tekintette egyezményesértőnek az EJEB.¹² Ugyanakkor egy másik ügyben, mely hasonló ideig, közel 8 és fél évig elhúzódott, megállapították, hogy a kérelmezőkkel szemben folytatott eljárás túlzottan hosszú volt.¹³

Ahhoz, hogy megnyugtatóan állást lehessen foglalni abban a kérdésben, hogy az eljárás sérti-e az EJEE 6. cikkének az eljárás ésszerű időtartamára vonatkozó követelményét, az EJEB egy hármastrendszert alakított ki.

Eszerint először is vizsgálat tárgyává kell tenni az ügy *objektív bonyolultságát*. Ezt illetően meg kell nézni, hogy az ügy komplexitása számottevően befolyásolja-e az eljárás időtartamát. A jogvita összetettsége három tényezőtől fakadhat. Beszélhetünk a tényanyag, a jogi probléma és az eljárás összetettségéről.¹⁴ Kétségtelen, hogy amennyiben például nemzetközi dimenzióba lép egy bűncselekmény és egy másik állam jogsegély iránti megkeresésére van szükség, az az eljárás elhúzódását eredményezheti. Ugyanakkor az eljárásban szereplő vádlottak nagy száma, a többmozzanátú cselekmény, vagy akár az igen terjedelmes és bonyolult iratanyag is eredményezheti az ügyek elhúzódását. Mindenesetre, ha a tagállam részéről a bíróságok vagy más hatóságok megfelelő szorgalmat tanúsítottak, nincsenek üresjáratok a perben, és ennek ellenére, a fenti okok miatt az eljárás elhúzódik, ez nem róható fel az érintett államnak.¹⁵

Másrészről meg kell vizsgálni, hogy az *eljárás résztvevői* milyen *magatartást tanúsítottak*.¹⁶ Hozzájárultak-e az eljárás elhúzódásához vagy sem? Itt különösen a vádlott magatartása érdekes, bár kétségtelenül csekélyebb a jelentősége a terhelt viselkedésének, a polgári perekben szereplő felekhez képest, hiszen a büntetőper esetében a résztvevőknek nyilvánvalóan kisebb a befolyásuk az ügy menetére.¹⁷ Ennek ellenére meg kell vizsgálni, hogy a vádlott hátráltatta-e a hatóságok munkáját, például ha szökése miatt nem lehetett a tárgyalást megtartani, szándékosan, visszaélésszerűen élt-e valamelyik jogorvoslattal, célzottan azért, hogy az eljárás időtartamát elhúzza. Amennyiben a késelem túlnyomórészt magának a terheltnek tudható be, az állam nem tehető ezért felelőssé. Az eljárás egésze szempontjából nem releváns késedelmek azonban nem írhatók az érintett állam javára, amennyiben „*maga sem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható*”.¹⁸

¹¹ GRÁD András: *A Strasbourgi Emberi Jogi Bíraskodás Kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2005) 283.

¹² Lásd *Van Pelt v. France*, Judgement of 23 May 2000, no. 31070/96, ECHR II-133.

¹³ *Reinhardt and Slimane-Kaid v. France*, Judgement of 31 March 1998, no. 23043/93 [1998], ECHR 23, 45; lásd részletesebben TÓTH (7. lj.) 154.

¹⁴ Lásd részletesen BALLA Lajos – KARDOS Sándor: „A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában” *Bírák Lapja* 2005/1. 44.

¹⁵ GRÁD (11. lj.) 284.

¹⁶ BALLA–KARDOS (14. lj.) 45.

¹⁷ GRÁD (11. lj.) 310.

¹⁸ *Kemmache v. France* (No. 1), Judgement of 27 November 1991, Series A, no. 218, ECHR II-284, II-546, II-555, II-556, II-558, II-562; (No. 3) no. 17621/91, Case no. 45/1993/440/519, A/296-C, [1994] ECHR II-279, 41.

A harmadik figyelembe veendő szempont, hogy az eljáró állami szervek *mindent megtettek-e az ügy ésszerű időn belüli befejezése érdekében*.¹⁹ Az államnak hiábavaló az igazságszolgáltatási szervek leterheltségére, bíróihiányra, adminisztrációs vagy technikai nehézségekre hivatkozni. Az EJEB ugyanis kifejtette, hogy az államok az EJEE-hez való csatlakozással egyúttal kötelezettséget vállaltak, hogy intézményrendszereiket egyezmény-konform módon működtetik.²⁰ Ezt tekintve pedig nincs helye „magyarázkodásnak” vagy „türelmi időnek”.²¹ Az EJEE megsértéséhez már elegendő egyetlen szerv inaktivitása is, és nem kell, hogy az eljárásban szereplő valamennyi hatóság késedelemben legyen. Az egyik ügyben Magyarország azért került elmarasztalásra, mert a Városi Bíróság az első tárgyalást a konkrét ügyben 1997. január 17-én tartotta, holott a vádirat 1995. december 22-én már benyújtásra került. Ezt a több mint egy éves inaktív periódust az állam nem tudta mivel magyarázni, így azt terhére írta a strasbourgi fórum.²² A *Németh kontra Magyarország* ügyben, a meg nem magyarázott inaktív periódusok együttesen négy évet és két hónapot tettek ki, s ez így egyértelműen az állam terhére írható.²³

Büntetőügyekben az ésszerű időtartam vizsgálatánál a kezdő időpont meghatározása is igen lényeges. Ez ugyanis nem feltétlenül esik egybe a nyomozás elrendelésével, hiszen az megindulhat ismeretlen személlyel szemben, és folyhat hosszabb időn keresztül úgy, hogy a majdani terheltnek arról egyáltalán nincs tudomása. A vádlott számára az eljárás elhúzódása akkortól lehet sérelmes, amikortól ténylegesen az ő helyzetét érinti, vagyis, amikor tudomást szerez az ellene folyó eljárásról. A *Reinhardt*- és a *Slimane-Kaid*-ügyet idézve: „A 6. cikk 1. pontja szerinti »vád«-at úgy lehet meghatározni, mint az »illetékes hatóságtól eredő hivatalos tájékoztatás arról, hogy bűncselekményt követett el« valaki, és ez a megfogalmazás megfelel a gyanúsított »helyzetére vonatkozó jelentős kihatás« fogalmának is.”²⁴ A kezdő időpont tehát, a terheltet lényegesen érintő, első eljárási cselekmény (gyanúsítottkénti kihallgatás, házkutatás, letartóztatás) időpontja.²⁵

Néhány ügytípus az érintett jogviszonyok természetéből adódóan gyorsabb eljárást követel meg, így az EJEB is gördülékenyebb ügyintézését vár el a tagállamoktól. Szigorúbban ítéli meg az ésszerű idő betartásának követelményét, amennyiben a terhelt előzetes letartóztatásban van, vagy személyi szabadságot korlátozó más kényszerintézkedés hatálya alatt áll.²⁶ A szabadsághoz és a biztonsághoz való jogot az EJEE 5. cikke deklarálja, így az EJEB külön vizsgálja ennek és a 6. cikknek a megsértését. Előfordulhat olyan, hogy valaki ésszerűtlenül hosszú időt tölt el előzetes letar-

¹⁹ Lásd többek között a *Pélissier and Sassi v. France*, Judgement of 25 March 1999, no. 25444/94, ECHR II-30.

²⁰ GRÁD (11. lj.) 286.

²¹ TÓTH (7. lj.) 158.

²² *Csanádi v. Hungary*, Judgement of 9 March 2004, no. 55220/00.

²³ CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourgi ítéletek a magyar büntetőeljárásban* (Budapest: HVG-ORAC 2008) 361.

²⁴ Lásd 13. lj.

²⁵ HERKE Csongor: „A büntetőeljárás gyorsításának új jogintézménye és további lehetőségei” Az előadás elhangzott a Magyar Büntetőjogi Társaság rendezvényén, 2009. október 14-én, www.mbjt.hu/HerkeCsongor20091014.pdf.

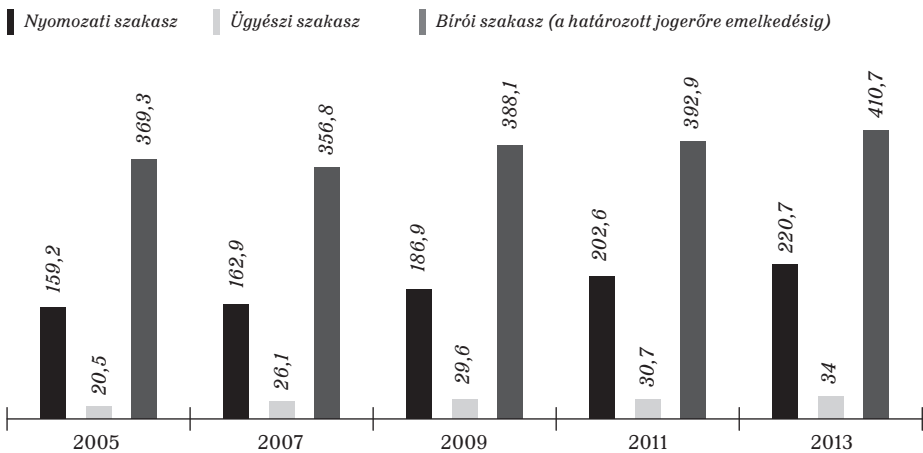
²⁶ A Bíróságnak ezzel kapcsolatban kialakult esetjogát lásd részletesen TÓTH (7. lj.) 214–233.

tóztatásban, és emiatt az állam elmarasztalására kerül sor az 5. cikk 3. pontjának megsértése miatt.²⁷ Ugyanakkor az eljárás egészét figyelembe véve, a büntetőeljárás hosszát tekintve nem feltétlenül követ el az állam egyezményesértést.²⁸

3. HAZAI HELYZETKÉP

A Legfőbb Ügyészség által 2014-ben közzétett statisztikai adatok alapján elmondható, hogy 2005 óta a büntetőeljárás mindegyik szakaszának időtartama folyamatosan és jelentősen nőtt hazánkban. Amíg 2005-ben a nyomozások átlagos időtartama 159,2 nap volt, addig ez 2013-ra 220,7 napra emelkedett. Az első fokú ügyészségi ügyintézés átlagos időtartama a 2005-ös 20,5 napról 2013-ra 34 napra emelkedett. A vádemeléstől a jogerőre emelkedésig eltelt idő pedig átlagosan 369,3 napról 410,7 napra növekedett.

1. ábra. A lefolytatott büntetőeljárások fő szakaszainak átlagos időtartama (naptári napok)



Forrás: Bűnözés és igazságszolgáltatás 2005–2013. Közzéteszi: Legfőbb Ügyészség 2014. 4.

²⁷ *Muller v. France*, Judgement of 17 March 1997, no. 21802/93, ECHR II-226, 227.

²⁸ Lásd többek között *I. A. v. France*, Judgement of 23 September 1998, no. 28213/95, Reports 1998-VII 450.

1. táblázat. Az egész büntetőeljárás időtartama százalékosan 2007–2013

Évek	Jogerős bírósági határozattal elbírált vádlottak száma	A nyomozás elrendelésétől a jogerős bírósági határozat meghozataláig eltelt idő				
		1 éven belül	1–2 év	2–3 év	3–5 év	5 év fölött
2007	94 125	49,81%	24,27%	13,30%	12,63%	
2008	91 530	45,64%	24,94%	14,41%	15,00%	
2009	91 263	44,84%	24,48%	14,56%	11,98%	4,14%
2010	90 937	44,44%	24,64%	14,71%	11,50%	4,70%
2011	93 592	42,55%	25,70%	15,38%	11,53%	4,83%
2012	82 948	39,81%	26,46%	16,12%	12,45%	5,15%
2013	79 186	39,94%	24,88%	16,46%	13,38%	5,34%

Forrás: A Büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai I. 2013. 80.

Amennyiben a büntetőeljárás egészének időtartamát vesszük alapul, akkor a vádlottak számához igazodva, az eljárások időtartama szintén egy negatív tendenciát mutat. 1991-ben az egy és két év között húzódó ügyek százalékos aránya még 8,7% volt, ez 2008-ra 24,9%-ra növekedett. A két éven túl tartó ügyek száma 1991-ben még 3%-os mutatóval bírt, míg 2008-ban összesen már 29,4%-ra emelkedett.²⁹ Az 1. táblázat adatai szerint 2007 óta a büntetőperek időtartama folyamatosan emelkedik, míg 2007-ben a vádlottak közel 50%-ának az ügye egy éven belül befejeződött, ugyanez 2013-ban már csak a vádlottak 40%-ára mondható el. 2007-ben a vádlottak 13,30%-ának az ügye fejeződött be két és három év között, ez 2013-ra 16,46%-ra emelkedett, a három-öt év közötti eljárások 11-ről 13%-ra emelkedtek és az öt éven túl elhúzódó ügyek száma szintén növekedett.

Mindez ellentmondásos azzal, hogy 2005 óta a regisztrált bűncselekmények száma, a 2011-es kiugróan magas számtól eltekintve, egy folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.³⁰ Természetesen tudjuk azt, hogy az ügyek számának csökkenése nem jelenti azt, hogy ne lehetnének az ügyek sokkal bonyolultabbak, összetettebbek, mint tíz évvel ezelőtt. A költségvetési kiadások, mind a rendőrséget, az ügyészséget és bíróságot tekintve 2005 óta folyamatosan növekednek.³¹ Sőt, a személyi állomány bővülése is megfigyelhető.³² Még ha nem is szignifikáns a bírák és ügyészek számának a növekedése, de a számok egyértelműen növekvő létszámot jeleznek. Mindez alátámasztja, hogy a büntetőperek annak ellenére húzódnak el egyre inkább, hogy a bűncselekmények száma csökkent és az igazságszolgáltatási apparátus száma növekedett.

Tény, hogy a gyakran több évig elhúzódó eljárások arról árulkodnak, hogy némely eljárás gyorsítása érdekében bevezetett jogintézmények nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.³³ A probléma tehát még mindig megoldatlan és továbbra is érdemes foglalkozni azzal, hogy esetleg szélesíthető-e a repertoár és vajon szükséges-e

²⁹ KOVACSICSNÉ NAGY Katalin: „A büntetőeljárás időtartama” *Rendészeti Szemle* 2007/6. 113, továbbá *Tájékoztató a bűnüldözésről* [2008. év] (Budapest: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Büntetőpolitikai Főosztály – Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztály é. n.) 21, www.mklu.hu/repository/mkudok5871.pdf.

³⁰ *Bűnözés és igazságszolgáltatás 2005–2013* (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2014) 2.

³¹ Lásd 30. lj. 6.

³² Lásd 30. lj. 7.

³³ Lásd részletesen TÓTH (7. lj.) 159.

új jogintézmények hazai jogba való implementálása, vagy esetleg a már meglévő jogintézmények tökéletesítésével és a gyakorlatba való átültetésével érhető el jobb eredmény.

4. MEGOLDÁSOK A BÜNTETŐELJÁRÁS GYORSÍTÁSÁRA

Büntetőeljárásunk jelenleg számos olyan jogintézményt ismer, melynek tágabb vagy szűkebb értelemben, de az eljárás gyorsítása a célja. Tágabb értelemben vett eljárásgyorsításon azokat az inkább technikai jellegű megoldásokat értem, melyek nem „külön eljárásként” a gyorsításra lettek bevezetve, de nagyszerűen szolgálják a gördülékenyebb ügymenetet. Szűkebb értelemben vett eljárásgyorsító technikákon pedig azokat az eljárásokat értem, melyeknek kimondott célja, hogy lerövidítsék – általában a csekélyebb súlyú bűncselekmények esetén – a hagyományos büntetőpert. Ez többnyire úgy történhet, hogy részben vagy egészben törlődik a tradicionális eljárás valamelyik szakasza.

4.1. AZ ELJÁRÁS GYORSÍTÁSA TÁGABB ÉRTELEMBEN

Az eljárások gyorsítását szolgálja a büntetőapparátus szigorú *határidők* közé szorítása. Természetesen a határidők akkor jelentenek valódi garanciát az ügyek ésszerű időben történő befejezéséhez, amennyiben be nem tartásukhoz megfelelő jogkövetkezmények fűződnek. Ilyennek tekinthető például a bíróságot a határidők kényes betartására szorító, viszonylag új jogintézmény, az *eljárás elhúzódása miatt emelhető kifogás*.³⁴ Az új jogintézmény a néhány éves tapasztalat fényében úgy tűnik, hogy a jogalkotó által teremtett elvi megoldás maradt, hiszen a gyakorlatban a bíróságok elvétele, vagy inkább nem is találkoznak a felek által előterjesztett hasonló kifogással. Ez magyarázható talán azzal is, hogy az idő múlása a terhelt szempontjából a büntetéskiszabás körében enyhítő körülményként kerül figyelembevételre, így a terheltnek és a védőnek valódi érdeke nem fűződik kifogás előterjesztéséhez.

Segítségét jelenthetnek az igazságszolgáltatás résztvevőinek az egyszerűsített határozatok vagy *rövidített jegyzőkönyvek* készítésének lehetőségei, amennyiben egyszerűbb ügyről van szó, és amennyiben a felek rögtön tudomásul veszik a hatóság határozatát. Ez azért nem elhanyagolható segítség, mert bizonyítottan a bírák és az ügyészek idejének jelentős részét a határozatszerkesztés teszi ki.³⁵ Az igazságszolgáltatás adminisztratív terheinek csökkentése, egymással összefüggő ügyeknek

³⁴ Be. 262/A-262/B §§.

³⁵ Még egy 2002-es kutatás eredményei alapján az ügyészek napi tevékenységének 14%-át a határozatszerkesztés, 2%-át adminisztrációs feladatok teszik ki. A bírák napi tevékenységéből 12% a határozatszerkesztés és 8% az adminisztráció. Ehhez képest a tárgyalás az ügyész esetén a napi tevékenység 18%-át adja, a bíró esetén 24%-át. Vagyis az adminisztráció és a határozatszerkesztés az ügyészeknél egyenlő, a bíráknál majdnem egyenlő a tárgyalással töltött idővel. Lásd részletesen KÖVÉR Ágnes: „A büntető igazságszolgáltatás működésének költségösszefüggései” *Kriminológiai Tanulmányok* 2002/39. 260–269.

célszerűségi szempontok alapján történő egyesítése, mind-mind hozzájárulhatnak az ügyek ésszerűbb befejezéséhez.

Az eljárás tágabb értelemben vett gyorsítását eredményezi a hagyományos eljárásbeli szerepek újragondolása, átcsoportosítása vagy akár új szereplőkre osztása. Ennek megfelelően, bár a büntetőeljárás egyik vezérelve a társasbíráskodás elve, egyre nagyobb tér nyílik egyszerűbb ügyekben az *egyesbíró* intézményének. Megfigyelhető továbbá a büntetőeljárásokban az a tendencia, hogy egyszerűbb ügyekben egyre szélesednek a bírósági titkárok eljárési jogosítványai. Az eljárás ésszerűsítését hivatott szolgálni a magyar Be.-nek az a rendelkezése, hogy amennyiben a hivatásos bíró vagy ülnök személyében változás következik be, a tárgyalás hat hónapon belül a korábbi tárgyalási anyag ismertetésével folytatható és nem kell megismételni. Ezt a jelentős engedményt „A büntetőeljárás időszűrésének javítása céljából” bevezetett újítások kapcsán vezette be a jogalkotó.³⁶ Az adminisztrációs terhek csökkentésében jelentősége lehet az eljárásban új szereplők megjelenésének is. Franciaországban például bevett gyakorlat az ügyészek mellett dolgozó ügyészégi megbízott intézménye, mely a vádemelés alternatíváit tekintve számos adminisztratív terhet vesz le az ügyészek válláról.³⁷

A tágabb értelemben vett eljárásgyorsító eszközök közé tartozik a régebben „*makacssági pernek*”, ma sokkal inkább *távollétes ügyeknek* nevezett eljárás. A magyar büntetőeljárásban a gyorsító rendelkezéseken belül, az ún. külön eljárások között, a Be. XXIV. fejezetében került szabályozásra.³⁸ Azokban a kis százalékban előforduló esetekben, amikor a törvényi feltételek fennállnak és lefolytatható az eljárás a terhelt távollétében, az intézmény valóban alkalmas arra, hogy már ezek az ügyek se tornyosuljanak a bírók asztalán.

4.2. AZ ELJÁRÁS GYORSÍTÁSA SZŰKEBB ÉRTELEMBEN

A szűkebb értelemben vett eljárást gyorsító jogintézményeket csoportosíthatjuk aszerint, hogy az eljárás melyik szakaszához kötődnek. Eszerint vannak az eljárás ügyészi szakaszában biztosított, diverziós megoldások, melyeknek nem titkolt célja a büntetőapparátus tehermentesítése. Vannak továbbá olyan megoldások, melyek már bírói részvételt követelnek. Ezek közül a bíró dönt ugyan, de az eljárás írásban zajlik a büntetőparancs jellegű eljárásgyorsító technika esetén. Szintén bírói részvétellel zajlanak a különféle megegyezései eljárások, melyek általában az ügyész és a terhelt megállapodásának megfelelően, a bíró munkáját meglehetősen leegyszerűsítik. Végül a nyomozati szakaszt rövidítik le a gyorsított eljárások, ahol a tárgyalás hagyományos formában zajlik.

³⁶ Korábban, amennyiben a hivatásos bíró személyében változás következett be, a tárgyalást előlről kellett kezdeni. Lásd Be. 287. § (4) bek. Megállapította a 2009. évi LXXXIII. tv. 36. §-a. Hatályos: 2009. augusztus 13-tól.

³⁷ Lásd erről PÁPAI-TARR Ágnes: *A büntetőeljárás gyorsításáról* (Budapest: Gondolat 2012) 38. Ez hazánkban is megoldás lehetne, lásd VAJCS Nikolett: „A büntetőeljárás gyorsításának időszűrés kérdései” *Ügyészek Lapja* 2012/5-6. 61.

³⁸ A Be. a külön eljárás kifejezést konkrétan nem tartalmazza, de a szakirodalomban egyetemlegesen ezzel az elnevezéssel találkozunk.

4.3. AZ ÜGYÉSZ DISZKRECIONÁLIS JOGKÖRE

A szűk értelemben vett diverzió a hagyományos büntető igazságszolgáltatás megszakítása és egy elterelő intézkedés alkalmazása.³⁹ Az elterelés ellenére az ügy az igazságszolgáltatási kereteken belül marad, jóllehet megjelenik egy közbenső eljárás,⁴⁰ melynek sajátossága, hogy a gyógyítást, nevelést, megbékélést, jóvátételt helyezi a középpontba. Ezáltal az elkövetők megóvhatók a hagyományos eljárással együtt járó stigmatizálódástól és az intézkedések gyógyító, pedagógiai jellegüknél fogva a reintegrációt is jobban elősegítik. A diverzióknak az egyik fontos következménye az, hogy az igazságszolgáltatás válláról óriási terheket vesz le.⁴¹ Diverziós célokat valósít meg hazánkban a vádemelés elhalasztása és a közvetítői eljárás, melyek az ügyész számára teszik lehetővé, hogy ügyészi szakban megrekszessenek egy-egy büntetőügyet.

2. táblázat. Nyomozó hatóság vádemelési javaslatai és befejezett ügyészségi nyomozások alapján tett ügyészi intézkedések a 2004–2013 években

Évek	Vádemelési javaslatok és befejezett ügyészségi nyomozások összesen	Ügyészi intézkedés					
		Vádemelés	Nyomozás megszűntetése	Vádemelés elhalasztása	Közvetítői eljárásra utalás	Nyomozás felfüggesztése	Egyéb intézkedés
2007	94 125	80 773	18 064	5 374	0		18 264
2008	91 530	76 513	18 330	5 198	0		19 546
2007	119 801	70 213	18 501	4 291	1 372	67	20 676
2008	123 103	69 263	19 003	4 832	2 090	78	22 569
2009	129 220	69 801	20 699	5 146	2 358	86	25 202
2010	141 033	74 376	23 169	5 989	2 828	111	28 066
2011	135 899	66 923	21 952	6 698	3 915	435	29 075
2012	125 976	60 554	21 029	7 115	3 960	663	26 005
2013	129 927	63 975	20 237	8 501	3 985	542	26 978

Forrás: Ügyészségi statisztikai tájékoztató (Büntetőjogi szakterület) 2008. év 37. és 2013. év 33.

A vádelhalasztások száma, ahogyan azt a 2. táblázat adatai alapján láthatjuk, az utóbbi években egyértelműen növekvő tendenciát mutat. Ez köszönhető egyrészt annak, hogy a 2011. évi LXXXIX. tv. az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról némileg bővítette az érintett bűncselekmények körét azzal, hogy különös méltánylást érdemlő esetben lehetőség van a vádemelés elhalasztására az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén is. A tendencia mindenképp biztató, hiszen azt jelzi, hogy az ügyészek kezdik felismerni a vádemelés elhalasztásában rejlő lehetőségeket. Kezdetben ugyanis a jogintézmény nem működött hatékonyan. Ennek számos oka volt. Egyrészt a magyar büntetőeljárásnak sajátossága, hogy az ügyészek a legalitás elvéhez szoktak, emiatt idegenkednek az opportunus jogintézmények alkalmazásától. A legalitáshoz szo-

³⁹ NACSÁDY Péter: „Az elterelés magyarországi lehetőségei” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2004/3. 34.

⁴⁰ Kiss Anna: „Mediáció a büntetőeljárásban” in *Bizalom – Társadalom – Bűnözés. V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés* [Szeged, 2005. október 6-7.] (Miskolc: Bibo 2006) 262.

⁴¹ NACSÁDY (39. l.) 34.

kott magyar ügyésztől idegen, hogy a hagyományos „vádirat” és a bíróság szentesítő pecsétje nélkül döntsön. Így aztán nehéz hatékonyan alkalmazni egy jogintézményt úgy, hogy maguk az ügyek kiválasztására egyedülként felhatalmazottak is idegenkednek tőle. Az utóbbi időben megfigyelhető növekvő tendencia azonban mindenképp biztatónak tűnik.

Némi kritikái éllel kell azonban megjegyeznünk, hogy a jogintézmény gyakorlataival kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor ügyészek alkalmazzák a vádemelés elhalasztását, akkor sem élnek azzal a lehetőséggel, hogy egyénre szabott magatartási szabályt írjanak elő a terhelt számára. Ez alól kivételt képeznek az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények, ahol a törvény kötelezi az ügyészt egyéni magatartási szabály előírására. A jogintézmény igazi jogpolitikai céljának az egyéniesítést kellene tekinteni, vagyis azt a lehetőséget, hogy a terheltet segíteni kell, hogy beilleszkedjen a társadalomba és annak hasznos tagjává váljon. Szem előtt kellene tartani továbbá a sértett érdekeit is, azt, hogy a bűncselekménnyel okozott kár valamilyen formában megtérüljön vagy egyéb jóvátételre sor kerülhessen.

Annak, hogy az ügyészek tartózkodnak az egyéni magatartási szabályok előírásától, több oka is van. Amennyiben az ügyész magatartási szabályt vagy kötelezettséget kíván előírni, célszerű pártfogó felügyelői véleményt beszerezni. Ezt követően érdemes meghallgatni a gyanúsítottat is, hogy az ügyész kiderítse, milyen magatartási szabály írható elő, azt a gyanúsított vállalja-e, és hogy egyáltalán képes-e teljesíteni.⁴² Ezek az immár nem kötelező rendelkezések az ügyészségre és a pártfogó felügyeletre is nemkívánatos munkaterhet rónak. Az OKRI által még 2006-ban végzett empirikus kutatás eredménye, hogy az országból 1 673 beérkezett iratból csak 13% esetén kértek az ügyészek pártfogó felügyelői véleményt.⁴³ Ez a közel tíz évvel ezelőtti eredmény a gyakorlatban nem mutat jelenleg sem javuló tendenciát. A magam részéről, ami a pártfogó felügyelői véleményt illeti, indokoltnak tartanám valamennyi esetben előírni a kötelező beszerzését, e nélkül ugyanis az ügyész nem tud érdemben nyilatkozni arról, hogy szükségesnek látja-e magatartási szabály előírását vagy sem. Az egyéniesített magatartási szabályok számának növekedéséhez természetesen az is kellene, hogy legyenek olyan szervezetek, melyek hatékonyan tudják végrehajtani és ellenőrizni a magatartási szabályok megtartását.

Összességében a vádelhalasztást tekintve a véleményem az, hogy biztatónak tekinthető a számbeli növekedésük, de még közel sem használjuk ki teljesen a jogintézményben rejlő lehetőségeket. Érdemes lenne megfontolni az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén való általános alkalmazhatóságának bevezetését, és nem csak a különös méltánylást érdemlő esetekben. Érdemes lenne továbbá a kötelező magatartási szabályoknak nemcsak az ötévi, hanem a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetére történő kötelező előírása, azzal, hogy kötelező lenne a pártfogói vélemény beszerzése

⁴² Be. 224. § (1) bek.

⁴³ BARABÁS A. Tünde – MÉSZÁROS Ádám – WINDT Szandra: „A vádelhalasztás eredményessége és feltételei 2006-ban: aktafeldolgozás, különös tekintettel a megelőzés és az individualizálás szempontjaira” *Kriminológiai Tanulmányok* 2008/45. 205.

is, hiszen e nélkül a legtöbb esetben elképzelhetetlen, hogy az ügyész valóban egyénre szabott kötelezettséget írjon elő. Amennyiben e téren jogszabály-módosítás nem történik, a gyakorlat feladata elérni azt, hogy az ügyész többször éljen a mérlegelési jogkörével és az arra alkalmas ügyeket a lehető legszélesebb körben terelje el a hagyományos büntetőeljárás útjáról. A jogintézményt tekintve tehát mind az alkalmazás gyakoriságán, mind a jogintézmény alkalmazásának hatékonyságán javítani kellene.

Ami a közvetítői eljárást illeti, a 2007-es bevezetését követő három évben folyamatosan emelkedett az alkalmazás gyakorisága. 2011 óta azonban stagnálás figyelhető meg. A büntetőügyek csak kis százaléka oldódik meg ebben a formában. Természetesen nem várható ettől az intézménytől, hogy önmagában oldja meg a büntetőperек elhúzóadásának problémáját, azonban az eljárás még hatékonyabbá tétele érdekében megfontolandó egy esetleges jogszabály-módosítás. Nevezetesen, hogy az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmények esetén is tegye lehetővé az eljárás megszüntetését a jogalkotó, a büntetés korlátlan enyhítése helyett. Hiszen a jelenlegi szabályok alapján az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén igazi érdek nem fűződik az eljárás alkalmazásához, hiszen le kell folytatni a közvetítői eljárást és a hagyományos büntetőeljárást is, mely az eljárások felesleges megkettőződésének tűnik, nem beszélve a felmerülő felesleges költségekről. Nem látjuk akadályát annak, hogy a jogalkotó az ügyész bölcs belátására bízva, hogy szabadon mérlegeljen az ügyek ésszerű kiválasztása során.

Az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozó eljárásokról általánosságban elmondhatjuk, hogy növelni kellene az alkalmazási gyakoriságukat, hiszen az arra alkalmas ügyekben hatékonyan vennék ki részüket a bíróságok tehermentesítéséből és az eljárások gyorsításából. Egyet kell értenünk Gönczöl Katalinnal, aki szerint: „Mindenkinek jobban járna, ha az első büntényesek nem a rács mögött végzik, hanem utcát sepernek, esetleg ebédet hordanak a magatehetetlen betegeknek és – a pártfogó segítségével – »jó útra térítő« kurzusokon vesznek részt, a bűnözői karriert megalapozó »börtöntanfolyam« helyett.”⁴⁴

4.4. A BÜNTETŐPARANCS

A büntetőeljárás kifejezett gyorsítását vonja maga után, ha bíró részt vesz ugyan az eljárásban, de az ügyet az íróasztal és nem a bírói pulpitus mögül dönti el. Ezek a *büntetőparancs jellegű megoldások*, melyeknek a fenti diverzióhoz képest egyértelmű előnyük a bírói részvétel, viszont kritikussai szerinti hátrányuk, hogy írásban zajlanak. A német eredetű büntetőparancsként ismert jogintézményt a magyar Be. a tárgyalás mellőzése néven ismeri. Az egyszerűbb megítélésű ügyek indokolják ezt a fajta eljárási formát, hiszen általában beismerésben lévő terhelttel szemben alkalmazható, kizárólag csekély súlyú szankció kiszabása jöhet szóba, másrésről, amennyiben a terhelt sérelmezi a bírói döntést, utóbb dönthet úgy, hogy tárgyalás tartását kéri.

⁴⁴ Gönczöl Katalin: „Gondolatok a büntetőjogi szankciók rendszeréről” *Büntetőjogi Kodifikáció* 2002/3.

3. táblázat. A tárgyalás mellőzésének alakulása 1996–2013

Évek	Vádirattal megvádolt személyek száma	Ebből tárgyalás mellőzésével megvádolt	
		személy	százalék
1996	106 609	31 757	29,79%
1997	93 609	28 988	30,97%
1998	105 198	31 795	30,22%
1999	111 100	30 448	27,41%
2000	104 680	24 673	23,57%
2001	105 738	24 563	23,23%
2002	106 843	25 837	24,18%
2003	101 458		
2004	94 305	29 405	31,18%
2005	95 317	31 053	32,58%
2006	94 718	30 500	32,20%
2007	87 107	27 344	31,39%
2008	85 097	24 319	28,58%
2009	84 932	23 774	27,99%
2010	83 684	24 060	28,75%
2011	85 355	23 902	28,00%
2012	74 249	19 571	26,36%
2013	67 632	17 183	25,41%

Forrás: A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 1996–2013

A tárgyalás mellőzése a külön eljárások között a leggyakrabban alkalmazott eljárás. 1996-ban az összes megvádolt személy 30%-ának fejeződött be az ügye ebben a formában, míg 2000-2002-re ez lecsökkent 23-24%-ra. A csökkenő tendencia megfordult, 2004 és 2007 között az aránya folyamatosan meghaladta a 30%-ot. Az ügyészi kezdeményezés eltörlésétől,⁴⁵ valamint a büntetési tétel öt évre történő emelésétől a jogintézmény még gyakoribb alkalmazását várta a jogalkotó. Azonban a statisztikai adatok nem tükrözik ezt a várakozást, jelenleg ugyanis kb. a vádlottak 25%-ának az ügye oldódik meg ebben a formában. Ez optimista módon magyarázható azzal is persze, hogy 2007-től alkalmazható Magyarországon a közvetítői eljárás, lehetséges, hogy ez, valamint a vádelhalasztások számának növekedése eredményezte a korábbi tárgyalásmellőzéses ügyek számbeli csökkenését. Ez természetesen egy nemkívánatos eredmény, hiszen a jogalkotó célja az eljárás gyorsítása érdekében bevezetett jogintézményekkel a további tehermentesítés és az eljárások hatékonyabbá tétele, és nem a meglévő gyorsított eljárások helyetti alternatívák keresése volt. Azonban még így is elmondható, hogy a gyakorlati tapasztalatok a tárgyalás mellőzésével kapcsolatosan igen kedvezőek. Alkalmazási gyakoriságot tekintve ez a legjelentősebb eljárást egyszerűsítő technika, ezért az új Be. szabályai között mindenképp helyet kell, hogy kapjon, akár változatlan formában is.

⁴⁵ Lásd 2009. évi LXXXIII. tv. a büntetőeljárások időszerűségének javítása céljából, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. módosításáról.

4.5. VÁDALKU-MEGEGYEZÉS A BÜNTETŐPERBEN

A magyar büntetőeljárásban a klasszikus amerikai értelemben vett vád-, illetve ítéleti alkuról természetesen nem beszélhetünk. A tárgyalásról lemondás külön eljárás azonban bevezetése idején sokan vádalkuként emlegették. A tárgyalásról lemondás egy konszenzuális eljárás, amelynek célja a büntetőeljárás gyorsítása, a vádlott beismerése esetén a vádlott és az ügyész megegyezése alapján. A vádlott lemond azon alkotmányos jogáról, hogy az ügyében bíróságon bizonyítás folyjék. Ennek fejében lehetőség nyílik arra, hogy a bíróság akár egy órán belül nyilvános ülésen döntsön egy-egy büntetőügyben.

Az elmúlt tizenöt év tapasztalata azt mutatja, hogy nem vert gyökeret és nem lett népszerű ez a jogintézmény hazánkban. Bevezetése óta a jogalkotó többször megfontolta hatékonyabbá tételének lehetőségeit és többször is átdolgozta szabályait úgy, hogy a tényleges alku irányába igyekezett terelni a jogintézményt.⁴⁶ Nézetem szerint azonban a jelenlegi szabályozás és a legutóbbi módosítás sem kedvez a tárgyalásról lemondás gyakoribb alkalmazásának, sőt némi túlzással elmondhatjuk, hogy a jogalkotó tulajdonképpen megadta a kegyelemdőfést ennek a halódó jogintézménynek.

A népszerűtlenség oka talán már a bevezetése körül is fennálló vitákban gyökerezik, de az is biztos, hogy a jogintézmény már a kezdetektől a büntetéskiszabással kapcsolatos nyilvánvaló hibákban is szenvedett, és szenved még ma is.⁴⁷ A jogintézmény eredeti szabályai alapján a leszállított büntetési tételek alkalmazása – figyelemmel a magyar büntetéskiszabási gyakorlatra, mely inkább a büntetési tétel alsó határához közelített – igazi kedvezményt nem jelentett a bűnelkövetők számára, ráadásul a kezdetekben még nem volt lehetőség a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésére sem.

A kezdeti problémák megoldása után sem lett a jogintézmény népszerűbb, országos átlagban a vádlottak kevesebb mint 0,5%-a mondott le a tárgyalás tartásához való jogáról. A 2009-es módosítások kapcsán felvetődött egy olyan értelmezés is, amely egy valódi alku lehetőségét teremtette volna meg a felek között. Az alku azonban idegen a magyar büntetőeljárástól és annak résztvevőitől, így amint a statisztikai adatokból látható, ez sem igazán népszerűsítette az eljárást. Sőt mondhatni, hogy folyamatosan és fokozódóan csökkent a jogintézmény alkalmazási gyakorisága. Majd újabb módosítás következett, mely már az ügyész indítványozási jogkörét nem kötötte meg a bűncselekmény büntetési tételével, hanem gyakorlatilag az ügyészre bízta a jogalkotó, hogy milyen súlyú bűncselekmények esetén tesz javaslatot a külön eljárás lefolytatására. Az új Btk. hatálybalépése óta a tárgyalásról lemondásra vonatkozó büntetéskiszabási szabályok pedig ismét megváltoztak. A jelenlegi szabályozás a kedvezményes büntetéskiszabást a Btk. egyfokú enyhítésre vonatkozó általános szabályainak alkalmazásával kívánja megteremteni.⁴⁸ Ezzel gyakorlatilag csak egy lehetséges minimum

⁴⁶ Lásd 2009. évi LXXXIII. tv. a büntetőeljárások időszerszerűségének javítása céljából a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. módosításáról.

⁴⁷ Lásd részletesen PÁPAI-TARR Ágnes: „Büntetéskiszabási anomáliák a tárgyalásról lemondás körül” in *Igazság, ideál és valóság. Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére* (Debrecen: DE ÁJK Büntető Eljárásjogi Tanszék 2014) 290–301.

⁴⁸ Lásd részletesen ELEK BALÁZS: „A büntetéskiszabása tárgyalásról lemondás esetén” in POLT Péter (főszerk.): *Új Btk. Kommentár* 2. köt. Általános Rész (IX. fejezet. A büntetéskiszabás) (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó 2013) 141-142.

4. táblázat. A tárgyalásról való lemondás alakulása 2000–2013

Évek	Vádirattal megvádolt személyek száma	Ebből lemondás a tárgyalásról	
		vádoltak száma	százalék
2000	104 680		
2001	105 738		
2002	106 843		
2003	101 458		
2004	94 305	425	0,45%
2005	95 317	410	0,43%
2006	94 718	420	0,44%
2007	87 107	370	0,42%
2008	85 097	366	0,43%
2009	84 932	373	0,44%
2010	83 684	246	0,29%
2011	85 355	132	0,15%
2012	74 249	93	0,13%
2013	67 632	136	0,20%

Forrás: A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2009–2013

kerül szabályozásra, de a büntetés kedvezményes maximuma nem került rögzítésre. Ennek egyenes következménye, hogy halmazati büntetéskiszabás esetén egyáltalán nem eredményez semmi különbséget, ha a terhelt lemond a tárgyalástartás jogáról. Így valóban érdekes feladat lehet a védőnek meggyőzni a vádlottat arról, hogy miért is tegyen beismerő vallomást és mondjon le a tárgyalástartás jogáról.⁴⁹ Az új szabályok érthetetlen módon kitüntetett helyzetbe hozzák azt a bünszervezetben bűncselekményt elkövetőt, aki a hatóságokkal együttműködik. Erre az elkövetői kategóriára ugyanis a régi leszállított büntetési tételek irányadóak, melyek a büntetések maximumát garantálják. Az együttműködő terhelt lett az egyedüli elkövetői kategória, akinek megéri lemondani a tárgyalástartás jogáról, ami – lássuk be – évente nagyon csekély számú bűnelkövetőt, de semmiképpen nem tömegeket jelent.

Összességében elmondható, hogy a tárgyalásról lemondás eddig is egy kivételesen alkalmazott eljárási forma volt, és a növekedés ezt követően sincs belekódolva a megváltozott szabályokba. Az ilyen módon elintézett ügyek aránya az összes elintézett ügghöz viszonyítva továbbra is változatlanul alacsony, sőt még csökkenő tendenciát is mutat. A megváltozott szabályok nyilvánvalóan nem tették vonzóvá ezt a büntetőeljárás gyorsítását szolgáló külön eljárást.

Egy olyan jogintézményről van tehát szó, mely szinte csak papíron létezik, gyakorlati szerepe elhanyagolható. A jogintézmény gyakorlatban való hatékonyabb alkalmazása nagymértékben függ az ügyészségtől. Addig, amíg az ügyészség nem fogadja el ezt a jogintézményt és nem fedezi fel a benne rejlő lehetőségeket, addig átütő sikereket nem várhatunk el tőle. Az ügyészség álláspontja az, hogy a tárgyalásról lemondás célja, feladata nem azonos a büntetőeljárás gyorsítását célzó bíróság elé állítással és tárgyalás mellőzésével, így álláspontjuk szerint nem kifogásolható, hogy az ilyen

⁴⁹ Erre a következtetésre jut Elek Balázs is, a közelmúltban az Ügyvédek Lapjában megjelent cikkében. ELEK Balázs: „A büntetéskiszabás egyes kérdései az új Büntető Törvénykönyvben” *Ügyvédek Lapja* 2013/4. 22.

ügyek aránya változatlanul alacsony.⁵⁰ Az ügyészség ennek megfelelően továbbra is preferálja az arra alkalmas ügyekben más eljárást gyorsító technikák alkalmazását és a tárgyalásról lemondást csak kivételes eljárási formaként ismeri el.

A folyamatban lévő kodifikáció kapcsán le kell szögeznünk, hogy ebben a formában nincs értelme a tárgyalásról lemondás új Be. törvényben való szerepeltetésének. Tény ugyanakkor, hogy a különféle megegyezései eljárások külföldi országokban hatékonyan működnek.⁵¹ Erre tekintettel a pozitív külföldi tapasztalatok tanulmányozása után a hazai jogba való implementálása, esetleg más elnevezés és más szabályozás útján mégis kívánatosnak látszik.

4.6. A GYORSÍTOTT ELJÁRÁSOK

A szűkebb értelemben vett eljárás gyorsítása érdekében kerültek bevezetésre a gyorsított vagy *sommás eljárások a büntetőeljárásokba*. Ezek lehetővé teszik, hogy akár komolyabb bűncselekmény esetén is, ha a bizonyítékok rendelkezésre állnak, esetleg tettenérés esete forog fenn, akár néhány nap, vagy legfeljebb pár hét alatt pont kerüljön az ügy végére. Ezekben az esetekben a nyomozati szakasz redukálódik le mindössze néhány napra, az ügyész pedig könnyített formában emel vádat. A sommás eljárások alkalmasak arra a leginkább, hogy a bűncselekmény elkövetésétől a lehető legrövidebb időn belül szankció kiszabására is sor kerüljön. Az „azonnali” büntetés tölti be a leghatékonyabban a büntetési célok közül a speciális prevenciót. A magyar büntetőeljárásban ismert sommás vagy gyorsított eljárás a bíróság elé állítás.

A hatályos szabályok alapján az ügyész a terheltet a gyanúsítottként történő kihallgatástól számított harminc napon belül bíróság elé állíthatja, ha a bűncselekmény nyolcvévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő, az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak és a terhelt a bűncselekmény elkövetését beismerte. Tettenérés esetén, amennyiben az ügy megítélése egyszerű és a bizonyítékok rendelkezésre állnak, az ügyész a gyanúsítottként történő kihallgatástól számított harminc napon belül a terheltet bíróság elé állítja.

A fenti táblázatokat áttekintve látszik, hogy 1996-tól 2001-ig folyamatosan növekedett azoknak az ügyeknek a száma, melyek ebben a formában kerültek elintézésre. A növekedés jelentős mértékű, hiszen míg 1996-ban még a vádlottak 1,29%-a esetén, addig 2001-ben már 8,71%-a esetén került sor a külön eljárás alkalmazására. Majd 2001-től kisebb eltérésekkel, az ügyek megközelítőleg 8%-a oldódott meg a sommás eljárás formájában. 2009-től egy folyamatosan növekvő tendencia figyelhető meg, 2013-ban már a vádlottak 14,58%-ánál került sor bíróság elé állításra. Az ügyszámra vetítve még kedvezőbb a helyzet, hiszen az ügyek 17,94%-a oldódott meg ebben a formában. Ez a *2009. évi LXXXIII. tv.* módosításának is köszönhető, mely a bűncselekmény elkövetésétől számított rendkívül szűk tizenöt napos határidőt felemelte harminc napra. A jogintézmény gyakoribb alkalmazásának szintén kedvezett az a

⁵⁰ Legfőbb Ügyészség Büntetőbíróági ügyek Főosztálya, Összefoglaló jelentés alapján, www.mklu.hu/repository/mkudok2725.pdf.

⁵¹ Lásd pl. PÁPAI-TARR Ágnes (37. l.) 212–238.

5. táblázat. A bíróság elé állítás alakulása a vádlottak száma szerint, 1996–2013

Évek	Jogerős bírósági határozattal elbírált ügyek vádlottjainak száma	Ebből bíróság elé állított vádlottak száma	százalék
1996	106 609	1 374	1,29%
1997	93 609	1 789	1,91%
1998	105 198	2 837	2,70%
1999	111 100	4 888	4,40%
2000	104 680	7 519	7,18%
2001	105 738	9 214	8,71%
2002	106 843	9 130	8,55%
2003	101 458	8 391	8,27%
2004	102 918	8 605	8,36%
2005	104 647	9 330	8,92%
2006	102 946	8 226	7,99%
2007	94 125	7 011	7,45%
2008	91 030	6 432	7,03%
2009	91 263	6 327	6,93%
2010	90 937	7 250	7,97%
2011	93 592	8 237	8,80%
2012	82 948	8 695	10,48%
2013	79 186	11 548	14,58%

Forrás: A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 1996–2013

6. táblázat. A bíróság elé állítás alakulása az ügyek száma szerint, 2009–2013

Évek	Jogerős bírósági határozattal elbírált ügyek száma	Ebből bíróság elé állított ügyek száma	ügyszázalék
2009	67 554	5 539	8,20%
2010	67 220	6 360	9,46%
2011	69 265	7 258	10,48%
2012	62 360	7 937	12,73%
2013	59 661	10 703	17,94%

Forrás: A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2009–2013

módosítás, hogy a harminc napos határidőt már nem a bűncselekmény elkövetésétől, hanem a gyanúsítottként történő kihallgatástól kell számítani. Ez alatt a harminc nap alatt kell lefolytatni az összes szükséges nyomozati cselekményt, és be kell szerezni a bizonyítékokat. Az ügyész erre tekintettel az átlagost meghaladó aktívabb szerepet tölt be már a bűncselekmény elkövetésétől kezdve. Ez a harminc napos határidő a hatóságok gyors és összehangolt munkáját követeli meg, melyben a nyomozóhatóság és ügyészség, valamint a bíróság is kiveszi a maga részét. Az egyre növekvő ügyszám arról árulkodik, hogy egy igen népszerű eljárásgyorsító technikáról van szó, melynek természetesen vitathatatlan helye van az új büntetőeljárás kódexben.

5. ÖSSZEGRZÉS

Az igazságszolgáltatás müködőképességének már a megörzéséhez is szükség van az eljárás gyorsítását célzó jogintézményekre. Rangsort vagy fontossági sorrendet azonban nem tudunk felállítani közöttük, hiszen mindegyik más-más szempontok alapján és más ügycsoportot megcélozva igyekszik hozzájárulni az ügyek ésszerű időben való befejezéséhez. Bátran kijelenthetjük, hogy az eljárás gyorsításának az ügyész a kulcsfigurája. Az ő szerepén és az ő döntésén múlik a legtöbb esetben, hogy mer-e, akar-e élni valamelyik lehetőséggel a fentebb felsoroltak közül. Ez látszik abból is, hogy az eljárás alternatíváinak alkalmazása esetén ő az, aki a döntésre jogosult és döntésével lerövidítheti a büntetőügyeket anélkül, hogy a bírót bevonná az eljárásba. Másrésztől a többi eljárást gyorsító módozat esetén, némi kivételtől eltekintve, őt illeti meg az eljárás kezdeményezésének monopóliuma is. Jórészt tehát az ügyész bátorságán és kezdeményezőkézségén múlik, hogy marad-e hagyományos, biztonságos szerepében, vagy kilép a komfortzónájából és hajlandó a büntetőeljárás gyorsítása érdekében felvállalni elemeket akár a bírói szerepkörből is.

Fontos, hogy a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok maximálisan kihasználják mindazt a lehetőséget, melyet számukra a régi vagy az új Be. biztosít, hiszen eljárási rendszereink elképzelhetetlenek és kevésbé hatékonyak lennének a gyorsító rendelkezések nélkül. Elég, ha csupán arra gondolunk, hogy a vádlottak több mint 40%-ának az ügye valamelyik gyorsított eljárás formájában kerül elintézésre. Ezeknek az eljárásoknak nem célja és nem is lehet célja a jövőben sem a tradicionális büntetőeljárás teljes abolíciója, hiszen arra valamennyi garanciájával együtt a bonyolult, szerteágazó, a társadalomra kiemelten veszélyes bűncselekmények esetén nagyobb szükség van, mint valaha. Az eljárás gyorsításának feladata az új Be. kódex kapcsán az egyszerűsített eljárásokra alkalmas ügyeknek a szűrése és könnyített formában való lebonyolítása, ezzel lehetővé téve, hogy a büntetőapparátus a nagyobb figyelmet igénylő ügyekre több időt szánhasson.

Az akták tömegével küzdő igazságszolgáltatás számára az egyedüli kitérés pont a jövőre vonatkozóan is az lehet, ha a jogalkalmazók elfogadnak és működtetnek akár olyan mechanizmusokat is, melyek eddig ismeretlenek voltak, de amelyek jó szolgálatot tehetnek a hagyományos eljárás lerövidítésében, gondolunk itt elsősorban az eljárási alternatívák vagy megegyezései eljárások népszerűsítésére.

A mechanizmusok működtetése, a máshol müködő elméletnek a gyakorlatba való hatékonyabb átültetése az, ami még csiszolásra szorul Magyarországon. A jogalkalmazó részéről nagyobb alkalmazási kedvvel, az ügyek szakszerű megválasztásával, a még kevésbé ismert és alkalmazott jogintézményekben rejlő lehetőségek szakszerűbb kiaknázásával tovább javítható az igazságszolgáltatás hatékonysága. Csak bízni tudunk abban, hogy a csökkenő ügyhátralék miatt eltűnő aktahalmok mögül végre kitekintve, az igazság is jobban látszik majd.

ELŐKÉSZÍTETLENSÉG ÉS UTÓLAGOS HATÁSVIZSGÁLAT HIÁNYA

A kötet e fejezete a jogszabályok tartalmi megalapozottságára kérdez rá. Az olvasó előbb egy áttekintést kap a témában hozzáférhető hazai szakirodalomról. Ezután a kevésbé kutatott, ám a jogszabályok tartalmi előkészítésében döntő, parlamenti szakaszt megelőző folyamatokat mutatja be viszonylag részletesen. A hatáselemzéssel foglalkozó fejezet előbb áttekintheti a lehetséges megközelítésmódokat, majd a vonatkozó hazai szabályozást, végül pedig a tényleges működésre vonatkozó, rendkívül szűkösen rendelkezésre álló információkat elemzi. A jogalkotásra vonatkozó összegző adatokat elemzi az ötödik fejezet, kimutatva, hogy a legmagasabb szintű jogszabályok száma az elmúlt negyedszázadban erőteljesen növekvő tendenciát mutat, míg az átgondoltság egyfajta közelítő indikátoraként értelmezhető, parlamenti tárgyalásra fordított idő határozottan csökken. Ez a tendencia radikálisan fokozódott 2010 után, ami a jogszabályok színvonalának számszerűsíthető csökkenésével is járt. A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy bár az előzetes hatásvizsgálatot 1987 óta törvény kötelezően írja elő, arra a legritkább esetben kerül sor. A kapkodó jogalkotás miatt erre idő sem áll rendelkezésre, és hiányzik az a szakmai kapacitás is, amely ezt a feladatot el tudná látni. A kínálat hiánya azonban a kereslet hiánya miatt nem problematizálódik. Több jel alapján megfogalmazható az a – további kutatást igénylő – hipotézis, hogy a jogalkotást olyan motivációk mozgatják, amelyek szempontjából a jogszabály közérdeket szolgáló volta és ilyen értelemben vett empirikus hatékonysága irreleváns.¹

Ebben a dolgozatban elsősorban a jogalkotás tartalmi értelemben vett megalapozottságát vizsgálom. Ennek során, a téma rövid lehatárolását követően, némileg talán eklektikusan a következő kérdéseket tekintem át: a) milyen fontosabb könyvek foglalkoznak a témával; b) hogyan írható le a jogalkotási folyamat, milyen szakaszok határozhatók meg és miként jellemezhetők ezek, elsősorban témánk szempontjából; c) az előzetes és utólagos hatásvizsgálatnak milyen módszerei ismertek általában; és d) miként szabályozza ezeket a jog? Végül e) pedig azt vizsgálom, hogy a kapacitást tekintve, valamint az outputra (a jogszabályokra és azok attribútumaira) vonat-

¹ Ezúton köszönöm meg mindazok segítségét, akik a dolgozatot elolvasták, és kritikus megjegyzéseikkel segítettek annak javítását. Külön köszönet Drinóczi Timeának, Hajnal Györgynek, Jugovits Károlynak, Kádár Krisztiánnak, Rosta Miklósnak, Sente Zoltánnak, Ugrósdny Mártonnak.

kozó számokat elemezve, illetve nemzetközi összehasonlításban mi mondható a hazai jogszabályok és a jogszabály-előkészítés minőségéről. A dolgozatot rövid összegzés zárja.

1. A TÉMA LEHATÁROLÁSA

A jogszabályokra többféleképpen tekinthetünk. Tekinthetjük azokat tisztán jogi szövegeknek, amiként azt a klasszikus értelemben vett jogász, főként a jogtudós teszi. Ez esetben egy jogszabály kapcsán azt kell kérdezzük, hogy mennyiben felel meg a jogszabályokkal szembeni általánosabb (például visszaható hatály tilalma, a jogrendszer belső ellentmondásainak kiküszöbölésére való törekvés, lehetőség szerinti egységes, de legalább jól definiált fogalomhasználat) és konkrétabb (például a megnevezés, számozás megfelelése, a hatály egyértelműsége) formális elvárásoknak. Amikor ilyen értelemben beszélünk jogról, jogrendszerről, akkor a vizsgálódás fókuszában a jogi szövegek rendszere áll.

Egy másik lehetséges megközelítés a jogrendszert tágabban értelmezi, abba beleérti a jogi szövegek „előtti” szakaszt, vagyis a jogalkotás folyamatát és a jogi szöveg „utáni” szakaszt, vagyis a jogalkalmazást. Ezek a maguk tényleges formájában a klasszikus jogtudományi vizsgálódás fókuszán kívül esnek.

Egy másik megközelítés a jog funkciójára kérdez rá. Ebből a szempontból több distinkció is megfogalmazható. Dolgozatom szempontjából ezek közül azt emelném ki, amelyik a jogot – sajátos – társadalmi rendet biztosító eszközként értelmezi. A jog ebben az esetben az egységesen alkalmazandó, illetve követendő normákat határozza meg, illetve a felmerülő konfliktusok megoldásának módját adja meg. Egy másik szemléletben a jog sajátos társadalmi célok elérésének eszköze, alapvetően az állam kezében, amely állam ideális esetben a közérdeket képviseli. Lényegében ez, az összességében a jog (legalábbis az alábbi szerzők által) pozitívnak ítélt társadalmi szerepére fókuszáló megközelítés jelenik meg például Jheringnél,² Roscoe Pound társadalmi mérnököszködés felfogásában,³ vagy általában a közpolitikai szemléletben.⁴

Az alábbiakban ebből a distinkcióból indulok ki, és elsősorban azokra a tényezőkre koncentrálok, amelyek a jogszabályoknak erre a tartalmi oldalára vonatkoznak, és csak érintőlegesen azokra, amelyek a jog formai aspektusára utalnak, noha legalábbis az előkészítetlenség értelmezhető a formai elemek vonatkozásában is.

A tartalmi-formai elkülönítés meglehetősen bizonytalan (és itt nem is vállalkozom pontos definíciókra), számos határeset van, és a halmazok tartalma nagyban a vizsgálódó szemléletétől is függ. Pozitív oldalról azt mondanám, hogy a tartalmi oldal

² Rudolf von JHERING: *Law as a Means to an End* (Boston: The Boston Book Company 1913, reprinted the Lawbook Exchange Ltd. 1999).

³ Roscoe POUND: „Law in Books and Law in Action” *American Law Review* 1910. 12.

⁴ Magyarul GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC 2010), valamint CSERNE Péter – GAJDUSCHEK György: „Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban” in JAKAB András – MENYHÁRT Attila: *A jog tudománya* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 79–100.

jogszabály által kiváltani szándékozott hatást vizsgálja, arra keresi a választ, hogy az adott szabály, az adott társadalmi környezetben alkalmas lehet-e a kívánt hatás kiváltására; sőt esetlegesen arra is, hogy a kívánt hatás „jó-e”, abban az értelemben, hogy alkalmas-e magasabb szintű (elvárhatóan magasabb szintű jogszabályokban meghatározott) célok kiváltására, illetve nem ellentétes-e azokkal. Formai szempontok ezzel szemben például, hogy „az arra feljogosított szerv, a megfelelő eljárásban [...] és kihirdették” stb. számozása megfelelő-e, logikusan szerkesztett, a bevett fogalomhasználatot követi, jól alkalmazza a jogtechnikai módszereket (jogszabály felépítése, tagolása); valamint a jogrendszer szintjén: jól illeszkedik-e abba, nem generál-e ütközést vagy joghézagot.

A kötet, amelyben e dolgozat megjelenik, *A magyar jogrendszer állapota* címet viseli, amely egyaránt indokolhat egy szélesebb időtávú áttekintést, de egy szorosan a jelenhez kötődő bemutatást is. Jómagam a kettő között némiképp egyensúlyozva olyan megállapításokat igyekszem tenni, amelyek a témában a rendszerváltás utáni (sőt olykor ennél is hosszabb távú) időszakra általában igazak, bár a 2010 utáni, illetve jelenlegi időszak nagyobb súllyal esnek latba.

2. A HAZAI SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE⁵

A jogszabály-előkészítéssel értelemszerűen leginkább jogi munkák foglalkoznak, ilyen vagy hasonló (például Kodifikáció) címmel. Az utóbbi időszak talán legismertebb (legalábbis általam fellelt) munkái: Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat* (Budapest: Unió 1995); Petrétei József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában* (Budapest: Osiris 1998); Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan* (Pécs: Dialóg Campus 2004); Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja* (Budapest: Szent István Társulat 2007); Kondorosi Ferenc: *Jogalkotás a XXI. században* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2007). Jóval korábbi és elvontabb, jogfilozófiai szintű Varga Csaba egyik legismertebb munkája: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1979; angolul: 1991 és ismét magyarul 2002).

Vannak ezen túl olyan kötetek, amelyek a jogalkotás egyes elemeire fókuszálnak. Ilyen például Vadál Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai* (Budapest: CompLex 2011); szintén tőle: *A közigazgatási jog kodifikációja* (Pécs: Dialóg Campus 2006); (címe ellenére valójában nem), és különösen közel áll a dolgozat témájához Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2010). Ez utóbbi munkára nagyban támaszkodom is.

Az elméleti megközelítések másik forrása a közpolitikai szakirodalom, amely elsődlegesen angol nyelven férhető hozzá, bár születtek fontos munkák magyar nyelven, például Ágh Attila, Jenei György vagy Vass László tollából. Ezek egyrészt bemutatják,

⁵ Az ebben a részben szereplő fontosabb munkákra, elsősorban könyvekre a későbbiekben is hivatkozni fogok, ám természetesen a lábjegyzet számának megjelölése nélkül.

közvetítik a közpolitikai szemléletet, annak eredményeit a hazai szakmai közvélemény felé. Másrészt ennek a szemléletnek a talaján utalnak a hazai folyamatokban megfigyelhető anomáliákra. Vass például áttekinti a hazai viszonyok éles eltérését a közpolitikai szemléletől.⁶ Jómagam másutt⁷ a folyamatot tekintve azt hangsúlyozom, hogy a) a szabályozni kívánt társadalmi jelenség elemzése általában elmarad, akárcsak a b) célok világos és egyértelmű (legtöbbször: bármiféle) meghatározása; illetve c) nem történik meg a célok és eszközök közötti logikai, illetve empirikus összhang kialakítása a jogalkotás folyamatában. Röviden: a jogszabály – fenti értelemben vett – tartalmi elemei elsikkadnak. Ugyanitt utalok arra is, d) hogy a megvalósításhoz szükséges személyi, tárgyi és anyagi feltételek (valamint az idő) felmérése nem történik meg, így az gyakorta nem is kerül biztosításra. Szinte kivétel nélkül e) elmarad a jogszabályok hatásának értékelése (evalváció, utólagos hatásvizsgálat). Ha valamiféle „utóellenőrzésre” (korábban a „hatályosulás vizsgálata”) sor kerül, akkor annak célja inkább a „felelősség és felelősök meghatározása”, és nem az, hogy az elkövetett hibákból a döntéshozók tanuljanak, ami egyébként a visszacsatolás jellegű kontroll szerepe lenne.

Mindennek azután – a nem, vagy nem megfelelően „működő” jogszabályokon túl – számos további következménye van. Így például a kodifikátor hivatalnok észrevétlenül-akaratlanul, maga határozza meg a közpolitikai célokat, míg a politikusok paragrafusok szövegén vitatkoznak. Összességében pedig a közpolitikai döntéshozatal vakrepülés jelleggel történik, amiben az esetek túlnyomó részében kódolva van a kudarc, vagy jobb esetben a hatástalanság.

A szakirodalom egy további meghatározó területe a jogszabályi hatásvizsgálattal (az angol kifejezésből alkotott rövidítéssel: *RIA; Regulatory Impact Assessment*) foglalkozó, dominánsan preskriptív munkák köre. Ilyen az OECD–PUMA: *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest: MeH – IM 1999). (A RIA-val foglalkozó kiadvány háromszáz oldalas magyar fordítása, amely bemutatja a módszert és annak alkalmazását is számos országban.) A legjelentősebb publikáció azonban a témában: Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus 2005) című könyve. A kötet előnye és ugyanakkor hátránya is, hogy a RIA kapcsán felmerülő témák mindegyikét tárgyalni kívánja (a jog és a hatásvizsgálat alapjai fejezetektől kezdve, a statisztikai módszerek bemutatásán, a társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi, egészségvédelmi hatásvizsgálattal foglalkozó fejezeten át, a szöveg megfogalmazására vonatkozó kodifikációs ismeretekig); egyszerre ajánlva magas elvonatkoztatási szintű ismereteket és gyakorlati módszereket, mindent 228 oldalon.

A hazai szakirodalmat áttekintve azonban a tényleges kormányzati döntéshozatali folyamat feltárására, tudomásom szerint egyedül Pesti Sándor, illetve szerzőtársai tettek összességében sikeres, de mindenképpen egyedülálló kísérletet.⁸ Pesti empiri-

⁶ Vass László: „A közpolitika magyarországi környezete” *Politikatudományi Szemle* 1999/3.

⁷ GAJDUSCHEK–HAJNAL (4. lj.) 52–58.

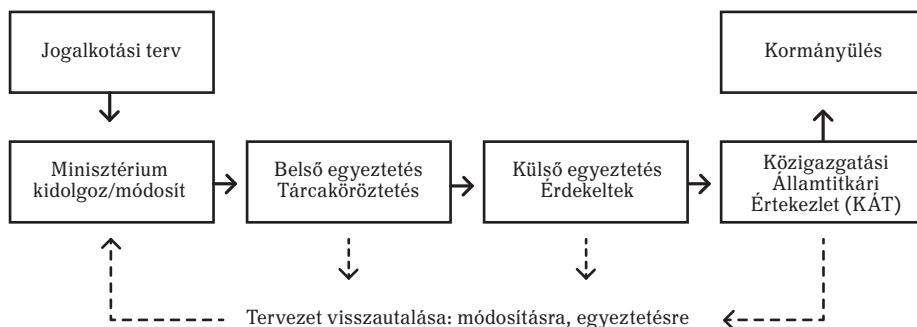
⁸ PESTI SÁNDOR: „Közpolitikai döntéshozatal Magyarországon” in GAJDUSCHEK György – Tony ROSSITER (szerk.): *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban* (Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet 2002); PESTI SÁNDOR – FARKAS ANIKÓ – FRANZEL RICHÁRD: „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)” in KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *A*

kus módszerekre, elsősorban a folyamatban meghatározó szerepet játszó személyekkel folytatott interjúkra alapozva bemutatja a döntéshozatal folyamatát. Az alábbiakban jómagam is elsősorban Pestinek erre a kutatására támaszkodom.

3. A JOGSZABÁLY ELŐKÉSZÍTÉSI FOLYAMATÁNAK ÁTTEKINTÉSE – ANOMÁLIÁK AZONOSÍTÁSA

A jogszabály előkészítési, a parlamenti szakaszt megelőző, vagyis a végrehajtó hatalmi ágban zajló, a kormányúléssel végződő folyamat⁹ viszonylag állandó – a rendszer-váltás óta jobbra stabil – elemeit a következő ábrában lehetne összefoglalni:¹⁰

1. ábra. A jogalkotás–döntéselőkészítés menete a kormánydöntésig



A szerző saját szerkesztése

magyar politikai rendszer – negyedszázad után (Budapest: Osiris 2015). Ez a munka nagyban épít FRANCZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között” *Kodifikáció és közigazgatás* 2015/1. 5–38. munkájára, mely jóval részletesebben, ám csak a 2010 utáni időszakra nézve foglalkozik ezekkel a kérdésekkel. Pesti elsősorban első, de még második dolgozatában is utal az ideális folyamatoktól való jelentős eltérésekre.

⁹ A folyamat leírása tehát azokra a jogszabályokra vonatkozik, amelyek végső soron a kormány elé kerülnek. Ilyenek elvileg is a törvénytervezetek és a kormányrendeletek, de számos esetben egyéb jogszabályokra (elsősorban miniszteri rendeletekre) is érvényes lehet a leírás. Elvileg természetesen nem az önálló szabályozó szerv vezetője vagy az MNB elnökének rendelete esetében, noha ezek tényleges előkészítési folyamatáról különösen keveset tudunk. Ez a folyamat kevésbé vizsgált, mint a jogászok között jóval nagyobb érdeklődést kiváltó, bár szociológiailag valószínűleg jóval kevésbé releváns parlamenti folyamaté. Ráadásul, a legtöbbször ezeket a folyamatokat az azokat meghatározó jogszabályok bemutatásával vélik leírhatni, nyilvánvalóan összekeverve a jogszabályi *sollent*, a valóság *seinjével*. Így pl. joghallgatók ezrei tanulták meg, hogy a kormány szavazással hozza meg döntéseit, anélkül, hogy említésre kerülne, hogy szavazásra szinte soha nem kerül sor.

¹⁰ Természetesen más tagolás is lehetséges. Drinóczi könyvében pl. tíz „munkafázist” különít el, igaz, hogy ezek közül az első öt a minisztériumon belül a jogszabálytervezet kidolgozására–véglegesítésére utal, és egy további az államtitkári értekezlet általi visszautalásra, egyébként alapvetően hasonló a két tagolás. Az OECD legutóbbi elemzése [OECD Public Governance Reviews: *Hungary. Towards a Strategic State Approach* (E-book, PDF Format) (OECD 2015) 81.] kormányzati forrásokra alapozva, kilenc pontba sorolja a jogalkotási folyamatot, amelyben a minisztériumi szakasz nem számít bele, lévén az első az általam tárcakörzötetésnek nevezett elem.

Az ábrán vastagabb nyilakkal jelölt irány jelzi a „normális” (nem egyéni képviselői, nem politikai akarattal „végignyomott”, a normál eljárást megkerülő) folyamatot. A szaggatott nyilak pedig annak lehetőségére utalnak, hogy a folyamat egyes állomásain felmerülő szempontokat a kezdeményező minisztérium vezeti át, illetve ide „dobják vissza” a tervezetet, ha az a folyamat valamely állomásán problematizálódik, vagy ellenállásba ütközik. Ez, bár nem jelöltem, mert kivételes eset, de megtörténhet a kormányülésen is.

3.1. MINISZTERIUMI SZAK

Tudható, és a rendszerváltás kezdete óta megfigyelhető jelenség, hogy a jogszabálytervezetek jelentős része nem a féléves jogalkotási terv szerint, hanem ad hoc alapon jön létre. Ez a tény önmagában valószínűsíti, hogy az adott jogszabálytervezet nem kellő alaposítással lett előkészítve. Sajnos azonban nem ismerek olyan adatot, amely ezt az arányt meghatározná, noha az meglehetősen fontos indikátor lehet. Jómagam egy korábbi, még a Horn-kormány idején végzett kutatásomban pedig azt találtam, hogy a nem tervezett jogszabályok aránya megközelítette a tervezettekét. Franczel¹¹ utal arra, hogy az azonnali, még a KÁT-ot is megkerülő (tehát nyilvánvalóan nem tervezett) jogalkotás normális gyakorlatnak számított az Orbán-kormány esetében.

Mindennek egy sajátos esete, a törvényhozásban az önálló képviselői indítványok szerepe, aminek egyik lehetséges funkciója, hogy gyors reagálást tesz lehetővé váratlan helyzetekre. A másik nyilvánvaló jellemzője, hogy teljes egészében megkerülhetővé teszi az egyeztetési folyamatot. Míg morális értelemben az utóbbi, az előkészítettséget tekintve az előbbi lehet problematikusabb. Az egyeztetésnek számos, a jogszabály tartalmi megfelelése szempontjából is lényeges funkciója van. Mindenekelőtt alkalmas az információk széles körű összegyűjtésére. Számos olyan szempont és főként ismeret csatornázható be ilyen módon, amely a kormányzatnál nem áll rendelkezésre, vagy egyszerűen csak nem jutott eszébe senkinek. Emellett képet lehet nyerni a lényegesebb érdekelti csoportok (*stakeholderek*) véleményéről, várható reakciójáról, ami technokratikus értelemben a megvalósítás során nyer majd különös fontosságot. A sürgősség esetében mindez elmarad. Amennyiben tisztán politikai ok áll a háttérben, akkor nem kizárt, hogy megtörtént a jogszabály alapos kidolgozása, szakértők bevonásával a háttérben, zárt ajtók mögött.¹² Az adatok szerint az Orbán-kormány 2010 és 2012 közötti (két és fél év) működése során a benyújtott törvények 34%-a,¹³ több mint harmada önálló képviselői indítvány volt. Érdemes ezt

¹¹ FRANCZEL (8. lj.) 14.

¹² Sajnos, 2010 óta semmi biztosat nem tudunk arról, hogy ezek a tervezetek hol készülnek. Szinte biztos, hogy a benyújtó képviselőnek általában nincs benne szerepe. Pletykák (szakkifejezéssel: *anecdotal evidence*) szerint néhány ügyvédi iroda meghatározó szerepet játszik e tervezetek előkészítésében. Határozottan erre utalnak: PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.), valamint GYULAI Attila: „Az országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI (8. lj.). Ha ez igaz, akkor a jogi-formai elem esetlegesen megfelelő lehet (bár a jogalkotás általában más jellegű kompetenciákat igényel, mint az ügyvédi munka), ám féltő, hogy a szakmai-tartalmi elem teljességgel hiányzik.

¹³ A szerző számítása, a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB): *A magyar törvényhozás minősé-*

összevetni a 2008–2010/1 (két és fél év, a Bajnai-kormány végéig) időszak adataival, amelyek a világválság legrosszabb éveit voltak, vagyis ténylegesen értelmezhető szükséghelyzetként. Ekkor az önálló képviselő indítványára született törvények aránya 19%, nem egészen egyötöd volt.

Általában a minisztériumon belül önálló főosztály (elvi és jogi, kodifikációs stb. elnevezésekkel) felelős a jogszabálytervezetek elkészítéséért. A munkában a szakmai főosztályok is részt vesznek. Ennek módja időben és gyakorta minisztériumok között is eltérő. Ugyanakkor sokatmondó ez a mindvégig fennálló szervezeti megoldás. Összevetés céljából érdemes egy olyan megoldás lehetőségét felvetni, hogy a tervezetet a szakmai főosztály, esetleg főosztályok alkotják meg, egy, esetleg több jogász szakember segítségével (hiszen költségvetési és egyéb szakember is szükséges lehet), egyfajta projekt-team jelleggel. Eközben működhet egy jogi főosztály, amelyben a jogi tudás, esetlegesen pedig speciális tudásterületek koncentrálhatók.

Hosszú ideig az volt az elvárás, hogy jogszabályok kapcsán előbb a koncepció készüljön el, ez menjen végig az egyeztetési folyamaton, és amennyiben zöld utat kap, akkor kerüljön kidolgozásra maga a jogszabály, most már teljes mértékben jogszabályi formában. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy a jogszabály tartalma ebben a formában még általában érthető és vitatható, meghatározható, hogy mi a döntés célja, azt milyen eszközökkel kívánja elérni, s ezekkel kapcsolatban értelmes, tárgyyszerű vita folytatható. Magából a jogi szövegből viszont már csak nagyon kevesen, még a jogászok nagy része sem tudja, vagy csak óriási erőfeszítések árán tudja visszakódolni a jogszabály ilyen értelemben vett tartalmát.¹⁴ A *jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. tv.)* és a kormány ügyrendje (1044/2010. (VII. 7.) Korm. hat.) a „koncepció” fogalmát egyáltalán nem használja. Ezzel ellentétben ugyanakkor a *2010. évi CXXXI. tv. a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről* hétszer is használja a kifejezést, amivel „a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepciókra” utal, ám a jogszabályban folyamatosan együtt szerepel a jogszabálytervezetekkel, vagyis lényegében a miniszter döntése, hogy a koncepciót vagy magát a jogszabályszöveget bocsátja vitára.

Drinóczi 2010-es kötetének 294. oldalán így fogalmaz: „A mai gyakorlatban ilyen jellegű koncepció legtöbbször nem készül.” Franczel meglehetősen alapos anyagában a kifejezés általános formában egyszer jelenik meg, amikor jelzi, hogy a minisztérium szakmapolitikai főosztályok által alkotott koncepciót a „jogi, jogszabály-előkészítési, igazgatási, kodifikációs, koordinációs stb. elnevezésű” (fő)osztályok öntik jogszabályi

ge 1998–2012 – leíró statisztikák munkaanyaga alapján, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/truh_2013_riport_140214_1410.pdf.

¹⁴ Hasonló szerepet tölthet be a jogszabály indoklása, aminek készítését a jogalkotási tv. 18. § kötelezővé teszi: 18. § (1). „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indoklást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.” Az indoklás ugyanakkor már a jogszabályhoz kapcsolódik, természetesen nem megelőzi azt. Emiatt nincs lehetőség a jogszabályi célok, ill. a jogszabály szükségességéről (arról, hogy a célok jók-e, és hogy azokat jogszabállyal, ill. ilyen jogi szabályozással kell-e, lehet-e elérni) folytatott vitára. Hasonlóképpen nincs lehetőség a jogszabályt azon az alapon vitatni, hogy saját prekonceptiójának sem felel meg. Az indoklásban – több-kevesebb ösztönözéssel – a már kész jogszabályt magyarázzák annak elkészítői, utólagosan.

formába, ám a kifejezés, az egyébként is rövid, külső egyeztetéssel foglalkozó részben már nem bukkan fel. Kampis, aki a jogalkotást a szerzők közül egyedül gyakorolta is, a kilencvenes évek elején nem sokat ír a koncepcióról, hanem a tematika kapcsán hangsúlyozza, hogy ez még általában érthető módon megfogalmazva tartalmazza a jogszabály minden lényeges tartalmi elemét.¹⁵ A minisztériumi előkészítő szakasz a minisztérium vezetésének¹⁶ jóváhagyásával zárul, és a folyamat végeredménye a legtöbb esetben már a részletesen megszövegezett jogszabály tervezete.

3.2. BELSŐ EGYEZTETÉS – TÁRCAKÖRÖZTETÉS

A tárcaköröztetés során a többi tárca is megkapja a javaslatot és véleményezi azt. Ennek funkciója, hogy az egyes tárcák az általuk képviselt szakracionális megjelenítsék. Nyilvánvaló ugyanis, hogy – valódi szakmai működést feltételezve – a környezetvédelmi előírások szigorítása a környezetvédelemért, és valószínűleg az egészségügyért felelős tárca támogatásával, de esetlegesen a gazdaságfejlesztési, a munkaügyi, illetve a pénzügyi tárca ellenállásával találkozhat. E területen a finom egyensúly megtalálása különösen fontos, mert mindkét szélsőség anomáliákhoz vezet. A tárcák túlzott önállósága, ami egyébként a poszt szocialista kormányzatok tipikus problémája,¹⁷ akadályozza az egységes és így koherens kormányzati politika kialakítását. Ez a 2010 előtti időszakban általában megfigyelhető jelenség, úgy tűnik, különösen a szocialista kormányokra volt jellemző. Ezzel szemben a központi, voluntarista politikai akarat elnyomhatja a tárcák szakmai tudását, és az abban meglévő hasznos potenciált, amely alkalmas az egyes javaslatok többoldalú megvizsgálására, és ezzel a döntések minőségének jelentős javítására.¹⁸ A túlzott önállóság blokkolhatja, szétzilálhatja a döntéshozatalt (és ezzel gyengítheti a döntések minőségét), míg a kikényszerített politikai egység, a szakmai kontrollok kikapcsolásával, a döntések minőségét úgy ássa alá, hogy azok alkalmatlanok lesznek pozitív társadalmi hatás kiváltására.

A gyakorlatban jól megragadható és állandó problémát az jelentett, hogy a tárcák leterhelt apparátusa nem képes az irreálisan rövid határidő alatt a tervezeteket ala-

¹⁵ Az Egyesült Királyság gyakorlatában [Michael ZANDER: *The Law-Making Process* (Cambridge: Cambridge University Press 2004)] elkülönítik a „zöld” és a „fehér” papírra nyomott javaslatot (*green and white paper*). Előbbi a kormány döntési javaslata, amelyet vitára bocsát, utóbbi a már annak alapján kidolgozott javaslat, amelyet azután később öntenek – ha szükséges – jogszabályi formába (9. o.). Másutt (20. o.) a szerző utal arra, hogy a jogalkotási eljárással kapcsolatban megfogalmazott általános elv a közpolitikai megvitatathóság. Hasonló eszközöket az EU döntés-előkészítési folyamatában is alkalmaznak.

¹⁶ Hogy ez pontosan mely entitás, milyen aktusát jelenti, az kormányonként, ill. időszakonként eltérő, de a legtöbb esetben – alkotmányjogi szempontból talán meglepő módon – nem a miniszter döntése.

¹⁷ Tony VERHEIJEN: *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar 1999) 4, valamint uő.: „Public Administration in Post-Communist States” in B. Guy PETERS – Jon PIERRE: *Handbook of Public Administration* (London: Sage 2003) 311–320.

¹⁸ FRANCZEL (8. lj.) 14. – egyébként nem túlzottan (ön)kritikus – interjúalanyai is utalnak arra, hogy számos esetben a közigazgatási egyeztetés teljesen elmaradt. PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.) szerint: „Az első és második Gyurcsány-kormány idején vált tömegessé az a gyakorlat, hogy fontos jogszabályok a közigazgatási egyeztetési eljárást lényegében kikerülve, a miniszterelnök vezetésével tartott szűk körű egyeztetéseken születtek.” A szöveg ugyan nem mondja ki, de érzékelhető belőle, hogy ez a gyakorlat a Gyurcsány-kormány óta nem változott, ill. számos jel utal arra, hogy erősödött, sőt meghatározóvá vált 2010 után.

posan véleményezni. A kormány ügyrendjében a véleményezésre korábban 15 napot határoztak meg, amit kivételesen öt napra lehetett szűkíteni. A jelenlegi ügyrendben (1044/2010. (VII. 7.) Korm. hat.) már eleve csak öt nap került megjelölésre. Ám Pesti¹⁹ utal arra, hogy ez a valóságban már a kezdetektől gyakran 24–36 óra volt, és bár a 2010 utáni időszakra ezt sem Pesti és szerzőtársai, sem Franczel nem mondja ki, mégis még az ő anyagaiból is érzékelhető, hogy ez a helyzet inkább romlott.²⁰ Mindehhez érdemes szem előtt tartani, hogy a máshonnan érkező jogszabály a véleményező minisztériumban a jogszabály-előkészítésért felelős szervezeti egységnél landol, miközben ennek a véleményezésnek elsősorban nem jogtechnikai,²¹ hanem speciális szakmai szempontokat kellene érvényesítenie.

Mindhárom, a folyamatot elemző dolgozat utal arra is, hogy noha elvileg a jogszabálytervezeteket valamennyi tárcának meg kellene küldeni, valójában az előterjesztő minisztérium dönt arról, hogy kiknek küldi azt meg. Emiatt és a rövid határidők miatt is nem volt ritka az a helyzet, hogy a tárcák közötti ellentmondások csak a KÁT-on (lásd alább) bukkantak fel.

3.3. KÜLSŐ EGYEZTETÉS – STAKEHOLDEREK BEVONÁSA

Az előbbi szakasz célja a különféle szempontok megjelenítése, információk bevonása és egyeztetése volt a közigazgatás szervezetrendszerén belül, a döntések minőségének javítása érdekében. A külső, az érintett szervezetekkel, illetve a tágabb és szélesebb közvéleménnyel folytatott kommunikáció célja kettős. Egyfelől ebben az esetben is a „több szem többet lát” elve alapján olyan szempontok, ismeretek becsatornázására van lehetőség, amelyek megalapozottabb döntéshez vezethetnek. Így például a hajléktalanság szabályozásához, az esetleg működő hajléktalan érdekképviseletek, a hajléktalanokkal napi szinten foglalkozó, életmódjukat, problémáikat stb. jól ismerő ellátó szervezetek, vagy éppen a terület kutatói sokat tehetnek hozzá, részvételükkel a szabályozás életszerűbbé, működőképesebbé, eredményesebbé és hatékonyabbá válik. A külső egyeztetés másik funkciója, hogy a döntéshozók megismerjék a javasolt jogszabállyal (közpolitikával) kapcsolatos várható reakciókat, fel tudják térképezni, hogy milyen oldalról várható támogatás, ellenállás vagy semleges viszonyulás. Ez nemcsak politikai kérdés, hanem lényeges lehet a jogszabály minősége szempontjából is. Ugyanis az olyan jogszabálynak, amelynek számos ellenzője van, kicsiny az esélye, hogy a gyakorlatban megvalósuljon, azt ugyanis a végrehajtás folyamatában – mint azt az implementáció²² szakirodalmából a hetvenes évek óta tudhatjuk – nagy valószínűséggel „meghackelik”.

¹⁹ PESTI (8. lj.).

²⁰ Jómagam főosztályvezetői posztot betöltő ismerősömtől tudok olyan esetről, amikor egy hatvanoldalas anyag véleményezésére 14 perc állt rendelkezésükre.

²¹ A jogtechnikai, kodifikációs-szakmai szempontokat hosszú ideig az igazságügyért felelős tárca érvényesítette, és ilyenként meghatározó, egyben koordinációs szerepe volt a jogalkotásban. Ez azonban fokozatosan átkerült a kormány, ill. a miniszterelnök háttérapparátusához, amely idővel minisztériummá alakult. Eközben maga a jogtechnikai kontrollfunkció is gyengülni, eltűnni látszik.

²² Jeffrey L. PRESSMAN – Aaron WILDAVSKY: *Implementation* (Berkeley: University of California Press 1973).

A szakmai szempontok bevonása kapcsán érdemes egy pillanatra a nemzetközi szakirodalomra kitékinteni. A közpolitika elméletének meghatározó munkája²³ a *stakeholder*ek kapcsán, az amerikai viszonyokat elemezve azt találja, hogy a pártoknak minimális, míg a *think tan*eknek meghatározó szerepük van. Mindez élesen szemben áll a hazai gyakorlattal, amelynek egyik jellemzője, hogy legalábbis ebben a szakaszban, ezeknek a valamilyen politikai eszmerendszerhez köthető (bár direkt módon párthoz nem kapcsolódó), szakmaiságukat megőrző, szakmai presztízsükre különösen érzékeny szervezeteknek nincs szerepük.

Ennek csak egyik oka, hogy a fenti jellemzőkkel bíró, jelentős kapacitású szervezeteket nemigen találunk.²⁴ Ezzel szemben jelentős a látszólag szakmai, illetve látszólag civil, valójában azonban egyértelműen pártkötődésű, párt által finanszírozott szervezetek száma és súlya. A nagyobb hatású, úgymond civil szervezetek között jobbra csak nagy nemzetközi szervezetek (például Greenpeace, Transparency International) helyi egységeit, a nagyobb egyházakhoz kapcsolódó szervezeteket, vagy bújtatott pártszerveződéseket találunk. Önálló, valamely – manifeszt vagy titkolt – „anyaszervezet” nélküli, önszerveződéssel létrejött civil szervezetet alig tudunk említeni.

Hosszú ideig a külső egyeztetés módja az volt, hogy az előterjesztő minisztérium a törvénytervezetet megküldte azoknak a szervezeteknek, amelyek az ún. protokoll-listájukon szerepeltek. Ez általában százas nagyságrendet jelentett. A gyakorlat az volt, hogy nem szelektáltak tematikusan. A probléma a módszerrel elsősorban az, hogy e szervek jelentős része – valódi civil szervezetként – nem rendelkezett állandó apparátussal. A fő döntéshozó szerv (például a közgyűlés) évente esetleg csak egy-két alkalommal találkozott, de gyakran az elnökség is havonta egyszer vagy még sokkal ritkábban ülésezett, noha a tervezetéről ennél jóval rövidebb határidővel kellene visszajelzést adni.²⁵

Természetesen a kormányzaton kívüli szereplőknek számos más fórum is rendelkezésre áll, amelyek közül egyesek (például jogszabály-előkészítő bizottságokban való részvétel, vagy más módon történő bekapcsolódás a folyamatba már a minisztériumi szakban) a konkrét jogszabályok befolyásolását is lehetővé teszik, míg más intézmények (amilyen például az Országos Érdekegyeztető Tanács volt) a nagyobb érdekcsoportok számára a kormányzati működés egészének befolyásolását teszik lehetővé. A politológiában ennek a kérdésnek óriási szakirodalma van, a mozgalmak elsősorban a közvéleményen keresztül hatni kívánó módszereitől a lobbik zárt ajtók mögötti működésének kutatásáig. A hazai szakirodalomból a témában Vadál Ildikó fentebb említett munkája lehet jó kiindulási alap.

A jogszabályok előkészítése szempontjából valóban lényeges kérdés, hogy van-e lehetőség a *stakeholder*ek számára, hogy becsatornázzák szempontjaikat. Ezzel kap-

²³ Michael HOWLETT – Michael RAMESH – Anthony PERL: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Toronto: Oxford University Press 2003) 77–82.

²⁴ A civil szervezetekről, ezeknek a poszt szocialista átmenetekben játszott szerepéről elméleti és empirikus kontextusban jó összefoglalást ad Velina P. PETROVA: „Civil Society in Post-Communist Eastern Europe and Eurasia: A Cross-National Analysis of Micro- and Macro-Factors” *World Development* 2007/7. 1277–1305.

²⁵ Az Egyesült Királyságban az ilyen egyeztetésre általánosan elvárt minimális határidő 12 hét. Lásd ZANDER (15. l.) 10.

csolatban folyamatosan problémát jelentett, hogy 1) gyakran nem jutottak hozzá a tervezetekhez (mert nem voltak rajta a listán, stb.); 2) nem volt elég a rendelkezésre álló idő, elsősorban a rendszerváltás óta – vagyis negyedszázada – jellemző „felpörgött” jogalkotás miatt; valamint, hogy 3) a civil oldalon hiányzik a megfelelő (elsősorban szakértői) kapacitás a jogszabályok értelmezéséhez és kommentálásához, amin a koncepciók (és nem kész szabályok) vitatása sokat segítene.

2010 után, megítélésem szerint, jelentős és jobbra sikeres erőfeszítések történtek a külső egyeztetés kiüresítésére. Jelentkezett ez a már jórészt intézményesedett egyeztetési fórumok megszüntetésében, az azokat felváltó újak de facto nem működnek (például nem ülnek össze), a kormány létrehozta saját partnereit, akikkel formálisan egyeztet. Ilyenek a különféle „kar”-ok, vagy a stratégiai partnerek, a preferált szakszervezetek, egyes kormányzati civil szervezetek, a nemzetközi szakirodalomban utóbbi időben megjelenő kifejezéssel GONGO-k²⁶ stb. Erre irányuló kísérletet lehet látni a kamarákban, amelyek közül a kormányhoz hűek tagságát kötelezővé lehet tenni, míg mások esetében azt meg lehet szüntetni, illetve érzékelhetőek a puccsszerű hatalomátvételi kísérletek ezek vezetőségeiben. Mindez alkalmas lehet a kommunikáció, a közvéleményben a kormányzatról kialakított kép javítására (hiszen az állampolgár azt látja, hogy a korábbiakkal ellentétben a kormányzat döntéseit nemhogy vehemensen támadná a jelentős érdekcsoportok, hanem támogatják, sőt a kormányzattal együttműködve vesznek részt azok megvalósításában). Ugyanez, ugyanakkor a külső egyeztetésben meglévő szakmai-racionalizációs lehetőségeket nagyrészt kiiktatja – s talán igaz ez egyes politikai funkciókra is.

3.4. KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁRI ÉRTEKEZLET²⁷

Az értekezlet célja, hogy utolsó ellenőrzési, egyeztetési és szelekciós pont legyen, mielőtt a tervezet a kormány ülésére kerül. Hosszú ideig itt volt lehetőség arra, s ez nem is volt ritka, hogy a tárcaköröztetés során észre nem vett problémák vagy konfliktusok megjelenjenek, s ilyenkor a tervezet visszakerült az előterjesztőhöz további egyeztetésre.

Az államtitkári értekezlettel a jogszabály-előkészítés lényegében lezárul. A kormány dönt az egyes jogszabálytervezetek sorsáról, akár a jogalkotással (kormányrendeletek esetében), akár a törvénytervezet benyújtásáról hozott döntéssel. A folyamatban jelentős szerepe van a politikai és a szakmai szempontok érvényesítésének, amire részben a fentiekben is utaltam. A következő pontban ezt a funkcionális szempontot tekintem röviden át, utalva a procedurális tényezőkön túl a strukturális elemekre is.

²⁶ Government organized non-governmental organization, lásd a Wikipedia szócikkét. Elterjedtek Oroszországban, de nehéz lenne a CÖF-öt másnak tekinteni.

²⁷ Drinóczinál, pontosabb megfogalmazással, ez a szakasz: államtitkári értekezlet, hiszen a Gyurcsány-kormányzat 2006-tól megszüntette a közigazgatási és a politikai államtitkári posztot. Ugyanakkor a rendszerváltás kezdeti időszakában, majd 2010 után ismét megjelent a politikai államtitkári értekezlet is. PESTI (8. lj.), majd PESTI–FARKAS–FRANCZEL (8. lj.), valamint FRANCZEL (8. lj.) pedig külön szólnak a közigazgatási és a politikai államtitkári értekezletekről. Jómagam mégis ezt a stabilnak és meghatározónak tekinthető intézményt gondolom egy tartósabb modellben megjelenítésre érdemesnek.

3.5. A POLITIKAI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSE

Sajátosan jelentkezik ebben a folyamatban a kormányzaton belül a szakmai és politikai elem, illetve az ezek által ellátandó feladatok értelmezése. A szakirodalom – legyen az jogtudományi, politológiai vagy közpolitikai – jórészt egyetért a követendő ideált tekintve. Eszerint a politikának a követendő irányokat, célokat kell meghatároznia. A technikai részletek pedig a szakértő feladatát jelentik, míg ismét a politikai grémiumra hárul a végső döntés meghozatala, a jogszabály elfogadása. A nemzetközi szakirodalomból²⁸ azonban az is tudható, hogy a valóságban ez az összefüggés jóval bonyolultabb, az elválasztó határvonalak jóval elmosódottabbak.

A politikai szempontokat a döntéshozatali folyamatban Pesti önálló, illetve szerzőtársakkal írt munkái különösen alaposan, intelligensen és reálisan elemzik.²⁹ Pesti és kollégái hosszan foglalkoznak azzal a problémával, hogy miként lehet a kormányzati politikát, a kormányzati célokat határozottan érvényesíteni. Ez szervezeti-egyszerűsítőleg elsősorban a tárcák közötti szoros együttműködést, illetve az egyébként tipikusan jelentkező centrifugális erők megfékezését jelenti. Ennek a tárcák közötti egyeztetési folyamaton túl vagy inkább az előtt, szervezeti megjelenítődése a kormány vagy a kormányfő mellett működő szervezeti egység (Miniszterelnöki Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnökség), illetve ennek bizonyos szervezeti egysége. Ez az előkészítési folyamat támogatása, kontrollja mellett jelentős részben az egységes, természetéből következően politikai tartalmú kormányzati akarat biztosításának is eszköze. A tárcák közötti egyeztetés, alku eredménye ugyanis a kormányzati akaratától jelentősen eltérhet. A központi koordináló szerv szerepe ezért meghatározó, mert önálló és erős, egyes esetekben, így az Orbán-kormányokban, domináns szerepe révén az ilyen alkukat lehetetlenné teszi.³⁰ E szervek (a német Kancellária, az angol Kabinetiroda) a legtöbb kormányzati rendszerben megtalálhatóak és – a Pénzügyminisztérium mellett vagy előtt – a legerősebb szereplőnek számítanak a minisztériumok között. Ahogyan arra már utaltam, itt a megfelelő arányok megtalálása a fontos: a célzott politikai irány felmorzsolódása a minisztériumi-szakértői aprómunkában éppúgy, bár más, negatív következményekkel jár, mint a politikai akaratnak minden szakmai megfontolás ellenére történő „keresztülverése”.

Kifejezett politikai feladat, amiben azonban az apparátusoknak jelentős szerepük lehet, a kormánypártok támogatásának biztosítása, különösen pedig törvényjavaslatok esetében a kormánypárti frakciók támogatásának biztosítása.³¹ Szintén politikai feladat, amely azonban csak egyes jogszabályok esetében jelentkezik, a média kezelése, illetve a pozitív közvélemény kialakítása. Ezt illetően az Orbán-kormány elődeinél nagyságrenddel jobban teljesít. Ugyanez áll a kezdeményezések politikai támogatottságára is.

²⁸ A leghivatkozottabb talán a témában Joel D. ABERBACH – Robert D. PUTNAM – Bert A. ROCKMAN: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press 1981).

²⁹ PESTI (8. l.); PESTI–FARKAS–FRANZEL (8. l.).

³⁰ Különösen Franzel mutatja be részletesen azokat a szervezeti-működési technikákat, amelyek a túlzott (sokak szerint: bármiféle) minisztériumi önállóságnak gátját jelentették 2010 után.

³¹ A rendszerváltás kezdeti időszakában ehhez még hozzátettem volna az ellenzéki frakciók meggyőzésére teendő kísérletet is.

4. HATÁSVIZSGÁLAT

4.1. AZ ALKALMAZHATÓ MÓDSZEREKRŐL

A jogszabályok hatásvizsgálata (továbbiakban: RIA) történhet egy jogszabálytervezet kapcsán. Ezt nevezzük előzetes hatásvizsgálatnak (*ex-ante* RIA). Ez esetben azt vizsgálhatjuk különféle eszközökkel, különféle hatásokra rákérdezve, hogy milyen következményei lennének a jogszabály elfogadásának. A közpolitika-elemzés esetén ezt szinte mindig, a RIA esetében elvileg több alternatívára nézve is megtehetjük. A másik lehetőség, amikor már egy hatályos szabály hatását vizsgáljuk. Ez az *ex-post* RIA, avagy utólagos hatásvizsgálat. Ebben az esetben nem előrejelzésre, becslésre van szükség, hanem a tényleges – szándékolt és nem szándékolt – hatások lehetőség szerinti pontos és teljes feltárására.

Mindez kihat az alkalmazott eszközrendszerre is. Az előzetes hatásvizsgálat esetében a döntéseméleti módszerek, így a bizonytalanság kezelését lehetővé tévő módszerek (döntési és valószínűségi elágazásokból összeálló döntési fák, dinamikus modellezés stb.) vagy a statisztikai trendbecslés módszerei (regressziós egyenes felrajzolása) jöhetnek szóba. A hatások meghatározásának hosszú ideig leginkább ajánlott módszere a közgazdaságtani alapú költség-haszon elemzés. Mindezek szisztematikus kvantitatív módszereként értelmezhetőek. Egyre nagyobb hangsúlyt kapnak ugyanakkor azok a módszerek, amelyek a tények feltárása mellett vagy helyett a felek szempontjait elemzik, keresve a közös, esetlegesen kompromisszumos, elfogadható megoldásokat.³²

Mindenképpen érdemes feltenni azt az alapvető kérdést, hogy hogyan, milyen logikai láncon vezet el a jogszabály a kívánt célhoz. A közpolitikában ezt nevezzük programmodellnek,³³ ami annak (általában) grafikus ábrázolása, hogy az adott eszköz, ez esetben a konkrét szabály vagy szabályok együttese miként, milyen a valóságban is reálisnak tűnő lépésekben vezet el a kívánt célhoz. Számos jel utal arra, hogy ennek az alapvető kérdésnek a végiggondolása gyakorta teljesen hiányzik. Máskor a társadalomtudományok világos, egyértelmű ismeretekkel, olykor modellekkel szolgálnak azokkal a társadalmi összefüggésekkel kapcsolatban, amelyekbe a jogi szabályozás be kíván avatkozni. Ezekre alapozva nagy biztonsággal előre jelezhető a várható hatás. Megint máskor olyan egyszerű kérdések felvetése, mint az egységköltség (mennyibe kerül egy egységnyi hatás, például egy nyugdíjas érzékelhető életszínvonal-javulása) is meghatározó következtetésekre vezethet. Máskor a feltételekre való egyszerű rákérdezés a reveláció erejével hathat. Ezekben az esetekben elsősorban a várható társadalmi hatásokra kérdezzünk rá, arra, hogy milyen eredmény várható a jogszabály hatására. Egyes megközelítésmódok kétségkívül magas fokú szakértelmet és bonyolult elemzéseket kívánnak, mások azonban viszonylag egyszerűen elvégezhetőek. A legalapvetőbb szinten azonban arra van szükség – ahogyan azt több helyütt is hangsúlyoztam –, hogy

³² Lásd erről SZABÓ Márton: „Közpolitikai diskurzuselemzés” *Politikatudományi Szemle* 2012/3. 7–31.

³³ Ennek jó bemutatása található GAJDUSCHEK–HAJNAL (4. lj.) 110–113.

a jogszabály előkészítőjének, illetve a hivatalos jogalkotónak legyen valamiféle elképzelése arról (vagyis a jogalkotás folyamatában legalább kérdésként merüljön fel), hogy mi a jogszabály célja, milyen társadalmi változást kívánnak elérni vele. E kérdés megválaszolatlansága vagy reflektálatlansága számos esetben kiáltóan nyilvánvaló.³⁴

A társadalmi hatások mellett az ilyen értelemben vett költségek kérdése is felvethető. Egy jogszabály megalkotása első pillantásra szinte semmibe nem kerül és egyik napról a másikra megtehető, ám a valóság nem ezt a logikát követi. Az előkészítetlen jogszabály nem éri el célját, esetleg negatív mellékhatásokkal jár, miközben nyilvánvaló alkalmatlanságával a jogrendszerbe vetett bizalmat rombolja. Másfelől a jogszabály akkor is jelentős társadalmi költségekkel járhat és a legtöbb esetben jár is, amikor költségvetési hatásai nincsenek. A közgazdász például felhívja a figyelmet arra, hogy a jogszabályok számos alternatívát kizárnak (megtiltanak) a gazdasági folyamatokban, noha a gazdálkodók esetleg azt választanák, mint a legoptimálisabb megoldást. A jogszabályok betartása gyakran direkt költségeket indukál (például a pénztárgépek kötelező lecserélése, a szükségesnél nagyobb létszámú személyzet foglalkoztatása). Máskor többletfeladatokkal jár (például különféle adatszolgáltatási, adminisztrációs kötelezettségek). Ez utóbbi kifejezetten jelentős lehet, ezért az EU-ban és Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kap.³⁵ Az előzetes hatásvizsgálat így áttekinti a várható társadalmi szintű hatásokat és költségeket.

Az utólagos hatásvizsgálat általában a társadalomtudományok módszertanára épít, mind az adatgyűjtés technikáját, mind a vizsgálódás stratégiáját (*research design*) tekintve. Keresi azokat a lehetőségeket, amelyekkel a) detektálható a jogszabály hatása, és – alighanem ez a nehezebb feladat – b) leválasztható a jogszabály hatása egyéb hatásokról. Így például lehetséges, hogy ki tudjuk mutatni, hogy az adóemelés után csökkent az adómorál. Ez azonban más tényezők hatására is alakulhatott (például mindkettő mögött egy harmadik tényező, a gazdasági recesszió áll). A feladat az, hogy kifejezetten csak az adóemelés hatását tudjuk detektálni.

Mivel a RIA technikáiról könyveket lehet írni (lásd a fent említett magyar nyelvű munkákat), itt meg sem kísérelm a technikák bemutatását. Ezek felvillantása inkább háttérként szolgálhat a hatásvizsgálatot szabályozó jogszabályok rövid, ám értékelő áttekintéséhez.

³⁴ Az általános iskolai oktatás szabályozásával kapcsolatosan az utóbbi évtizedekben több ilyen esetet (pl. az első osztályban az osztályozás tilalma) is lehetne említeni. Az utóbbi időszakból említhető a kormányának az a javaslata, hogy az általános iskolai évek számát kilencre növelné (éles ellentétben egyébként az átlagos iskolában töltött idő csökkentését, a mielőbbi munkába állást szorgalmazó más döntésekkel). A kérdésről egy időre politikai vita is kialakult, noha a kormány nem tette világossá, hogy mi is lenne e szabályozási eszköz célja. A racionális döntéshozatal szemszögéből nézve ezeket az eseteket az az abszurd, ám a hazai jogalkotásban tipikusnak mondható helyzet áll elő, hogy vita zajlik az eszközökről, amelyekről nem tudjuk, mire szolgálnak. Lényegi struktúráját tekintve ez megfeleltethető egy olyan vitának, amikor az egyik fél a kalapács, míg a másik a fűrész alkalmazását javasolja, épp csak az nincs eldöntve, hogy le akarunk valamit vágni, vagy be akarunk szögelni.

³⁵ Jelentős részben ezzel foglalkozik Drinóczi korábban említett 2010-es könyve, valamint az OECD–PUMA 1999-es kiadványa.

4.2. A JOGI SZABÁLYOZÁSRÓL

A korábbi, *1987. évi XI. tv. a jogalkotásról* már elrendelte az előzetes és utólagos hatásvizsgálatot. Előbbi a 18. §-ban, igaz számos egyéb szempont között említi, amikor előírja, hogy fel kell tárnai a szabályozni kívánt társadalmi viszonyokat és „meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit”. Az *ex-post* RIA-t részletesebben „A jogszabályok hatályosulásának vizsgálata” önálló cím alatt szabályozta. Az új, *2010. évi CXXX. tv.*-ben is megtaláljuk mindkét elemet. Az „Előzetes hatásvizsgálat” külön címszó, bár csak egy bekezdés foglalkozik vele. Az „Utólagos hatásvizsgálat” szabályozása hasonlóképpen történik (21. §).

Mindkét jogszabály jellemzője, hogy a két módszer a jogszabályban elkülönülten és eltérő szabályozási tartalommal jelenik meg. Ez teljesen érthető, ha jogi szempontból vizsgáljuk, hiszen előbbi a jogalkotás, utóbbi a jogalkalmazás köréhez tartozik. Ez ugyanakkor elfedi azt a tényt, hogy új szabályozási területek alig vannak. Gyakoribbak a jogszabály-módosítások, s valójában az új jogszabályok is inkább csak formailag újak, 'új' donságuknak inkább szimbolikus, mint tartalmi jelentősége van. Így tehát a meglévő, már működő szabályok vizsgálata meghatározóan fontos információkat adhat(na) jó, jól működő jogszabályok megalkotásához.

Egy másik közös jellemző, hogy hiányzik a szabályozás ezen elemei mögül nemcsak a szankció, de jobbára a kikényszeríthetőség lehetősége is. 2010, de akár 1987 óta alig tudnánk olyan jogszabályt említeni, amely ezen előírások szerint került volna megvizsgálásra. Eközben számos olyan esetet tudunk, amikor például a legegyszerűbb monitoringgel százmilliárdos kiadásokat lehetett volna megtakarítani a költségvetésnek (például a szociális lakástámogatásokkal való, mintegy évtizedes visszaélések kapcsán). Bár inkább bulvár jellegű, mégis rendkívül informatív a kormány és ellenzék között lezajlott vita arról, hogy volt-e hatásvizsgálat a vasárnapi boltbezárást elrendelő szabályozás várható hatásáról. Ennek során az ellenzék azzal vádolta a kormányt, hogy az hatásvizsgálatot készített volna a szabály kapcsán. A kormány a nemtelen gyanúsítgatást (ti. hogy ez esetben a jogszabályi előírások szerint járt volna el) határozottan visszautasította.³⁶

Figyelemre méltó a szövegek tartalmi elemzése is. A 17. § (2) *aa*) pont vizsgálni rendeli a rendelkezés „társadalmi, gazdasági és költségvetési hatásait”. Az elemzési technikák ismeretében tudható, hogy ezek alapvetően eltérő kérdések, amelyek elemzési szintje, alkalmazható módszerei, az azokban megjelenő bizonytalanság mértéke gyökeresen eltérő. A költségvetési hatás például a jogszabály végrehajtásának megfelelő tervezésével nagy bizonyossággal meghatározható. A társadalmi hatások becslése ezzel szemben rendkívül összetett, magában foglalja a társadalom egészére gyakorolt hatást, de ezen belül a nagyobb társadalmi csoportokra gyakorolt, általában jelentősen eltérő hatásokat is. Több jel utal arra, egy korábbi elemzésemben pedig a kérdésre vonatkozó kormányhatározatok kapcsán ezt bizonyítottam is, hogy a jogalkotó nincs tisztában a jogszabályi – előzetes és utólagos – hatásvizsgálat mibenlétével.³⁷

³⁶ Valóban, a hatásvizsgálat, amelyről azt állították (egyébként nyilvánvalóan valótlanul), hogy az csak egy közvélemény-kutatás lett volna, az ötletnek egy korábbi felmerülése kapcsán készült.

³⁷ GAJDUSCHEK György: „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 29–49. A költség-haszon elemzés pl. a társadalmi költségekre és hasznokra kér-

A jelenleg hatályos 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról elemzése számos további sajátosságra mutathat rá. A 3. § *a)* pontja szerint a hatásvizsgálat során „a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell” elvégezni. Talán érdemes megjegyezni, azt, hogy mely hatásvizsgálat jár a legtöbb hasznossággal, gyakorta csak azok elvégzése után lehet megmondani, amiként a hatások felsorolásában is némiképp furcsa a közvetett (a közvetlen hatások következményeként jelentkező; ún. *spill-over*) hatások előbb történő említése, amely hatások feltárásáról gyakorta a kifinomult vizsgálatok is letesznek. A *c)* pont a számszerűsíthető hatások számszerűsítésére, míg az *f)* pont szövegezése arra utal, hogy az alternatív megoldások a jogalkotásban ritkán merülnek fel, éles ellentétben a közpolitikai szemlélet logikájával, ahol a *status quo* mindig egy lényeges alternatíva, akárcsak az, hogy a jogalkotás vagy más módszer alkalmas-e a közpolitikai célok elérésére. Ez ugyanakkor tökéletesen logikus a RIA esetében, amely már egy meglévő jogszabálytervezetre vonatkozik. Ám mégis problémát jelenthet, hogy a jogalkotást megelőzően nem történik meg ezeknek (és számos más, a közpolitikai alternatívák elemzését jelentő) kérdéseknek a végiggondolása. (Ez lehet például az egyik oka a sokat emlegetett túlszabályozásnak.) A magyar kormányzati tevékenység jogias jellege ugyanakkor azt valószínűsíti, hogy ez a szakasz teljesen elmarad.³⁸ A 4. § a hatásvizsgálat tartalmáról (mit elemeznek) szóló döntést az előterjesztés készítőjéhez delegálja, ám – legalábbis e rendeletben nem határoz meg szankciót – a feladat el nem végzése vagy inadekvát elvégzésének esetére. Az 5. § több bekezdése olyan eseteket határoz meg, amelyekben a hatásvizsgálat elhagyható, közöttük a sürgős elfogadáshoz szükséges közérdek esetében. Elvileg itt eljárási garanciák is megjelennek, amelyek ugyanakkor ellentmondani látszanak a sürgősségnek (előterjesztő írásbeli kérelmére, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter engedélyt ad). Az utólagos hatásvizsgálat meglehetősen definiálatlan a törvényben, a rendelet azonban a teljes szöveg 12%-ában foglalkozik a kérdéssel, különösen arra helyezve a hangsúlyt, hogy az előzetes hatásvizsgálati lapon bejelölt utólagos hatásvizsgálattal kapcsolatos tervtől mikor lehet eltérni. Ez annak fényében, hogy a lapon az utólagos hatásvizsgálat szükségességére vonatkozó kérdés, alapértelmezésben „nem”-re van állítva, és semmi sem kötelezi a kitöltőt az „igen”-re változtatásra, kevéssé fontos rendelkezés. Tartalmi útmutatást a kivitelezés módjára nézve ez a rendelkezés sem ad. A 8. § (1) *a)* pontja előírja, hogy az előterjesztő gondoskodik „a hatásvizsgálati kapcsolattartásáért felelős szervezeti egység, személy kijelöléséről és a hatásvizsgálat szervezéséről”. E paragrafusból és az OECD anyagából³⁹ úgy tűnik, hogy valamiféle hálózatos működés lenne a cél a

dez rá, intenzíven alkalmazva közgazdaságtani modelleket és számítási technikákat. Ezt a kormányzatban – a teljes meg nem értés jeleként – gyakorta a költségvetési költség és bevétel fogalmaival keverik. Számos más tényező is van, ami a meg nem értésre, ill. félreértésre utal.

³⁸ GAJDUSCHEK–HAJNAL (4. l.). Némi jóindulattal ebbe az irányban tett első, bizonytalan lépésként értelmezhetjük a hatásvizsgálati lap azon pontját, amely az intézkedés elmaradásának hatására kérdez rá, igaz ez kizárólag költségvetési hatást jelent és egyébként is nehéz a status quo, mint alternatíva vizsgálatának tekinteni.

³⁹ OECD (10. l.).

kormányzati működés összehangolásáért felelős központban működő hatásvizsgálati egység és az egyes minisztériumokban ilyen feladatot ellátó szervek és/vagy személyek között. Ám sem a rendelkezés szövege, sem az OECD anyaga nem teszi világossá a szervezeti viszonyokat.⁴⁰ A teljes szöveg ötödét kiegészítő, 7. és 8. §-okból álló rész a hatásvizsgálati beszámolókra (ti. meta-beszámoló), valamint az esetlegesen tartható értekezletekre nézve ad jogilag jobbára irreleváns szabályokat. Ugyanakkor a rendelet legfontosabb garanciális szabálya is e részben helyezkedik el: 7. § (2) „A kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.”

Az e dolgozat írásakor alkalmazandó hatásvizsgálati lap jóval kidolgozottabb a korábban alkalmazottnál, struktúrájában pedig lefedi a törvényben előírt és a rendeletben megismételt tematikát, annak sajátágaival. Az arányok sokatmondóak: a költségvetési hatások messze meghaladják a társadalmi hatások (vagyis a jogszabály okaként értelmezhető) elemzést az adatlapon, és a kapcsolódó útmutatóban is mintegy kétszeres súllyal szerepelnek, noha nyilvánvaló az utóbbi tematika jóval nagyobb összetettsége.

Az utólagos hatásokra vonatkozó rész már említett jellemzője, hogy ennek szükségessége alapértelmezetten: „nem”. Az utólagos hatásvizsgálat határidejének megadása kötelező, ami garanciális elem lehet, ennek megfelelő nyilvántartása pedig ütemezhetővé tehetné a feladatokat. Ugyanakkor kétséges, hogy mennyire látható előre, hogy mikor végezhető el értelmesen egy ilyen feladat. Nem teljesen világos, miért szükséges itt megadni az utólagos hatásvizsgálat módszerét, hiszen annak, legalábbis olykor, a jogszabály érvényesülésének folyamatában esetlegesen érzékelt jelenségekre kell reflektálnia.

A hatásvizsgálati lap talán legnagyobb erénye annak első érdemi pontja, amely nem is a szűk értelemben vett hatásokra utal. Az első tartalmi pont (amely még nincs számozva) a „Végrehajtás feltételei”-re kérdez rá: „Az intézkedés alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek adottak?” Igen és nem válasz lehetséges, amit azonban indokolni kell. Sajnos nem tudható, hogy ez a gyakorlatban hogyan működik. Lehetséges például, hogy általában igen választ adnak és írnak hozzá egy semmitmondó mondatot. Ugyanakkor ez a kérdés magában rejti annak legalább elvi lehetőségét, hogy az előterjesztő elgondolkodjon azon, hogy a jogszabály megvalósításának milyen feltételei vannak:⁴¹ Jó lenne tudni, hogy a meglehetősen

⁴⁰ Így pl. a rendelet 8. § (1) bek. a) pontjából még az sem világos, hogy minden jogszabálytervezethez külön jelölendő-e ki „a hatásvizsgálati kapcsolattartásért felelős szervezeti egység, személy” (tehát az sem, hogy ez egy szervezeti egység vagy személy, előbbi esetben, hogy lehet-e a minisztériumon, esetleg a közigazgatáson kívüli szerv), avagy egy külön, a hatásvizsgálatra szakosodott részleg foglalkozik minden tervezet vizsgálatával. A szóbeszéd szerint azonban a jelenlegi szervezeti felállás így is az első valóban stabil (vagyis valóban „szervezeti”) megoldás, ahol a feladat címzettje legalább azonosítható.

⁴¹ Ennek a hiányát, ill. azt a „szövegjogászi” gondolkodást, amely egy jogszabály érvényesülését automatikusan tekinti azzal, hogy elfogadásával kötelező erőre lép, ezért a megvalósítás feltételeiről nem is kell gondolkodni (nemhogy gondoskodni), másutt, GAJDUSCHER (37. l.) vehemensen kritizáltam. Utaltam arra, hogy ha pl. egy rendelkezés a közigazgatás felügyeleti tevékenységét írja elő, akkor ahhoz megfelelő számú és képzettségű köztisztviselőre van szükség, akik rendelkeznek a szükséges technikai eszközökkel (közöttük esetleg egészen speciális eszközökkel), mindennek jelentős költségvonzata lehet, ám ezek nélkül a jogszabály kikényszerítése nem várható el. A be nem tartott/tartatott jogszabály pedig a jogrend egészét is gyengíti, amellet, hogy nem látja el tényleges funkcióját.

részletes – és állítólag leginkább komolyan vett – költségvetési hatások becslése ezt illetően segít-e (azzal, hogy a személyi és tárgyi feltételeknek költségvetési vonzatuk van, tehát tényleg pontosan kell tervezni) vagy inkább gátként jelentkezik (a magas becsült költségek akadályozhatják a tervezet elfogadását).

4.3. TÉNYEK A HATÁSVIZSGÁLATRÓL

A hatásvizsgálatokkal, azok gyakorlati működésével és hatásával kapcsolatos legfontosabb tény, hogy azokról tények nem állnak rendelkezésre. A hatásvizsgálati lapok nem nyilvánosak, tudomásom szerint sem a külső egyeztetés folyamatában nem férhetők hozzá, s nem azok a jogszabály elfogadása után sem. Szintén nem találtam semmilyen információt a rendelet 8. § (3) bekezdés alatt megjelölt éves beszámolókkal, sem a (4) bekezdésben megjelölt, azokat összegző dokumentumokkal kapcsolatban.

Jómagam erőfeszítéseket tettem az e dolgozat megírásához szükséges legfontosabb adatok beszerzésére. Információt kértem arról, hogy: az esetek hány százalékában készül hatásvizsgálati lap, hány esetben készül (vagy legalább kerül megjelölésre tervként) utólagos hatásvizsgálat; vannak-e alternatívák, vagy utalnak-e „további hatásokra”? Átlagosan milyen hosszúak a végrehajtás feltételeire és a társadalmi felzárkóztatásra vonatkozó szöveges részek? Van-e eltérés ezekben az adatokban ügytípusok, de legalább a tárcák közötti, esetleg más bontásban? Kvantitatív adatok híján, mi tudható az évente, a tárcák által kötelezően készítendő beszámolókból, stb. Törekvésem az információk beszerzésére nem jár sikerrel. A szerv pozíciója (maradt-e a korábbi Miniszterelnökségen vagy átkerült az újonnan létrehozott Miniszterelnöki kabinetbe) bizonytalan, amiként a szerv vezetőjének személye is.⁴²

4.3.1. KAPACITÁS – KOMPETENCIÁK (BECSLÉSI KÍSÉRLET)

Az OECD említett jelentése⁴³ konkrétan nem sokat árul el a hatásvizsgálatokért felelős szervezeti egységről. Ellenőrizetlen információm szerint korábban három fő beosztott köztisztviselő és egy szerződéses osztályvezető alkotta ezt az osztályt,⁴⁴ amelynek

⁴² A kormányzati portálon felajánlott elektronikus sablon kitöltésével kértem információt (2015. 10. 09-én és 10-én), ám erre válasz nem érkezett, és másoktól tudom, hogy már régebben sem reagáltak. A rendszer visszaigazolást nem ad és nem teszi lehetővé más email címre másolat küldését sem. Némi iránymutatást ad, hogy a szerv korábbi vezetőjének nevére küldött e-mailek közül az Igazságügyi Minisztérium email címéről nem jött vissza az email „ismeretlenként”, s hogy valóban a szervezeti egység vezetőjének sikerült írnom, azt az is valószínűsíti, hogy információt és/vagy szakmai interjút kérő levelemre nem kaptam választ.

⁴³ OECD (10. lj.) 82.

⁴⁴ Összehasonlításképp: Az Egyesült Államokban az elnöki adminisztráció egységeként működő Office of Management and Budget részét képező Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) feladata hasonlítható ehhez a szervezeti egységhez. Az OIRA honlapja szerint (www.whitehouse.gov/omb/oira/about) 45 köztisztviselőt foglalkoztat. Természetesen egy harmincszor nagyobb országról van szó, ahol azonban a jogalkotási feladatok megoszlanak az állami és föderális szint között, és ahol a jogalkotásban – a parlamentáris rendszerekhez képest – jóval nagyobb súlya van a parlamentnek. A jogszabályok száma és különösen relatív súlya pedig korántsem nagyobb, mint a magyar számok.

jelenlegi összetétele, sőt jelenlegi szervezeti helye is (melyik minisztériumban működik) végképp ismeretlen.

Több tényező utal arra, hogy a magyar kormányzatból, minisztériumokból alapvetően hiányzik a hatások feltárására alkalmas szakértelem. Közpolitikai elemzők képzése csak elenyésző számban történik.⁴⁵

Amíg a köztisztviselőkről voltak hozzáférhető adatok, addig a statisztikák azt mutatták, hogy az ilyen feladatokat ellátni képes, társadalomtudományi végzettségű szakemberek száma kimutathatatlan, alighanem kimutathatatlanul alacsony. 2004-ben a bölcsészek aránya 6% volt a diplomás köztisztviselők között. Ebben az irodalom, történelem, nyelvszakos tanárokat, könyvtárosokat, régészeket, stb. magában foglaló kategóriában jelennek meg a társadalomtudományi diplomával rendelkezők, akik – a közpolitika szakot végzettek mellett, alkalmasak lehetnek tényleges társadalmi hatások elemzésére.

Tudomásom van arról, hogy az ÁROP-projekt keretében, amelyben a hatásvizsgálati rendszer⁴⁶ is kidolgozásra került, többnapos képzésekben készítettek fel e feladatra köztisztviselőket. Kérdéses azonban – egyebek mellett a nagymértékű, már-már állandó szervezeti és folyamatbeli változásokra tekintettel –, hogy hányan vannak még helyükön e személyek közül.

A hatásvizsgálati lapok kitöltését útmutatók is segítik. A társadalmi hatások feltárásához, amely a közpolitikai szemléletben a döntő kérdés, egy, a mellékleteivel harminchat oldalas dokumentum nyújt útmutatást. A dokumentum fő fejezetei: 1) módszertani kérdések (két oldal, itt mondják el például, hogy mi az az indikátor); 2) szegénység; 3) gyermekszegénység; 4) roma problematika; 5) oktatási esélyegyenlőtlenség; 6) területi esélyegyenlőtlenség (ebben például négy résztéma kerül tárgyalásra, amelyekből egyik a népességszökkenés, a másik az ivóvíz és csatornahálózat). Mindezt érdemes összevetni azzal a ténnyel, hogy például az Egyesült Államokban vagy Nyugat-Európában a társadalmi hatások megbecslését egyetemeken oktatják, önálló diplomatípus (*public policy, public policy analysis*).⁴⁷ Ezt kísérel meg a magyar gyakorlat néhány napos képzéssel és egy harminc-negyvenoldalas füzetkével kiváltani.

A kapacitások kapcsán érdemes megemlíteni a háttérintézmények szerepét. Ezt tekintve a Közpolitikai Kutatások Intézete érdemel kiemelését, már csak neve miatt is. Az intézetet 2012 második felében hozták létre, több más intézményre alapozva. Így az ECOSTAT egyes részlegeire, és a külső szemlélő számára némileg meglepő módon, nehezen rekonstruálható szerepet kapott benne egy ideig a Külügyi és Külgazdasági Intézet is. Az intézetben végzett kutatásokról keveset lehet hivatalosan tudni. Megbízható, ám meg nem erősített információk szerint a legelső időszakban

⁴⁵ Kifejezetten közpolitika-elemzőket érzékelhető számban csak a Corvinus Egyetem (ahol magam is tanítok) oktat, az utóbbi években 18–40 fős évfolyamokkal a mesterképzésben. Visszajelzéseink szerint a végzett hallgatók elenyésző hányada (talán 2-3 fő) dolgozik közpolitika-elemzőként értelmezhető munkakörben.

⁴⁶ Lásd hatarvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf.

⁴⁷ A programok mélyebb, összehasonlító elemzését lásd portal.publicpolicy.utoronto.ca/en/MPPMPAPrograms/Pages/index.aspx. Ebből pl. látható, hogy a 34 milliós Kanadában 22, bár a 63 milliós Egyesült Királyságban csak 11 ilyen program van.

kísérlet történt néhány komolyabb, a legjobb nemzetközi megoldásoknak megfelelő elemzés elkészítésére. Ezek azonban sikertelennek tűntek, talán mert elkerülhetetlenül hosszabb időt vettek igénybe, mint a felpörgetett jogalkotás megengedné, s talán azért is, mert érzékeltetik a társadalmi hatásmechanizmusok összetettségét. Mindenesetre – informátoraim szerint – a vizsgálatok nem gyakoroltak érdemi hatást a jogalkotásra, hacsak egyes jogszabályok megalkotásának hiányával nem.

E kezdeti időszak után az intézetben, több információ szerint is, egyfelől általános gazdasági elemzéseket végeztek, másfelől nagyobb és növekvő mértékben olyan „kutatásokat”, amelyek a kormány által már elfogadott döntések kommunikálásához igyekeztek hasonló nemzetközi példákat találni. (Ez indokolhatta az intézetalapítás szervezeti erőforrásait is.) Arra azonban semmiféle jel, nyilvános dokumentum vagy nyilatkozat nem utal, hogy az intézet nagy számban, vagy dominánsan folytatott volna a szó klasszikus értelmében vett közpolitika-elemzéseket egy-egy tervezett döntés mélyebb megalapozása érdekében. Az intézetet időközben beolvasztották a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba; anélkül, hogy a tevékenység továbbélésének bármilyen jelét látnánk.

4.3.2. A TENDENCIÁKRÓL

A fentiekben meglehetősen negatív képet festettem, egy talán irreális – ti. nyugat-európai, észak-amerikai – ideálhoz viszonyítva a hazai helyzetet. Érdekes azonban a pozitív fejleményekre is utalni. Jelentős és nem teljességgel eredménytelen erőfeszítés történt a hatásvizsgálat strukturált megvalósítását keretbe foglaló, és bizonyos értelemben ki is kényszerítő rendszer kialakítására. Mindehhez biztosítottak személyi feltételeket is, sőt megtörtént a személyzet viszonylag rendszeres betanítása. Ám a hatásvizsgálatok tényleges alkalmazása lényegében alig javult.⁴⁸ Nem megerősített információim szerint a jogszabálytervezetek mintegy felében megtörténik a hatásvizsgálati lapok viszonylag korrekt kitöltése is. Ugyanakkor a normál működés jellemzője továbbra is a hektikus, jórészt kiszámíthatatlan, lehetetlen határidőkkel végzett munka, amely lehetetlenné teszi a mégoly képzett és elhivatott tisztviselők számára is a hatások ténylegesen alapos elemzését. (Más szóval, az a kapacitások megléte esetén is lehetetlen lenne.) Az ilyen helyzetekben évtizedes reflex a feladatok formális elvégzése, a lapok gyakran tényleges tartalom nélküli kitöltése, esetlegesen akár adatok „generálása” is. A politikai csúcsról „megfuttatott” ügyekben pedig, részben az idő rövidsége miatt is lehetetlen hatásvizsgálatot végezni, de a politikai akarattal ellentétes hatások kimutatása egzisztenciálisan is veszélyeztetné a köztisztviselőt. A korábbiakhoz hasonlóan, az előterjesztés társadalmi hatásaira vonatkozó kérdésre adott leggyakoribb válasz az volt, hogy a jogszabálynak ilyen hatásai nincsenek. Ami a jogszociológiai vagy közpolitikai háttérrel bíró személy számára (például: én) azt a kérdést veti fel, hogy akkor minek a jogszabály.

Az utólagos hatásvizsgálat hiányára már utaltam. A jogias szemléletű közigazgatásban ezt részben kiválthatná a jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok összegyűj-

⁴⁸ Erre utal FRANCZEL (8. l.).

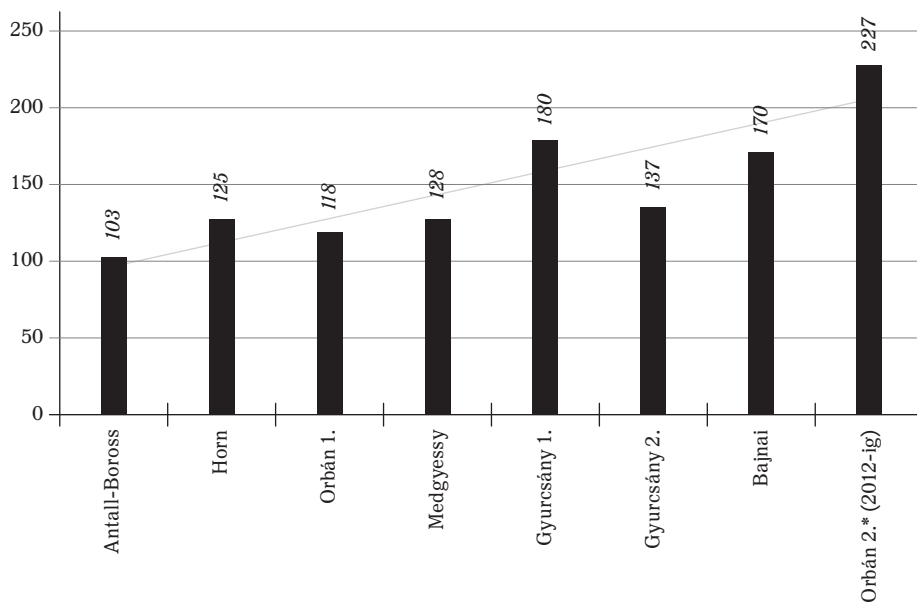
tése, áttekintése, majd annak hasznosítása a jogalkotás, illetve a szabályok módosítása során. Ilyen módon egy tisztán jogi szemléletű kormányzatban is biztosítható a visszacsatolás, a jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok becsatornázása a jogalkotásba és ezzel a jogrendszer életszerűbbé, szociológiai értelemben hatékonyabbá tétele. Azt gyanítom, hogy az alapvetően mindmáig jogi szemléletű német közigazgatásban pontosan ez történik. Megvannak azok a kialakult mechanizmusok, információs csatornák, amelyek a „lent”, a mindennapokban szerzett igazgatási tapasztalatokat képesek „feljuttatni”. Ezek a csatornák hiányozni látszanak a magyar közigazgatásban. Az ilyen típusú, a klasszikus jogi felfogással is jól megférő visszacsatolás gyengült, illetve el is tűnt. Az 1987-es jogalkotási törvényben a hatályosulás vizsgálatként említett tevékenység praktikusán azon alapult, hogy az adott terület kodifikációs szakembere gyakran maga is jogalkalmazóként kezdte, illetve hosszú ideje látta el a kodifikátori feladatot. Mindenesetre, viszonylag kiépült személyes kapcsolatrendszere volt a gyakorlatban dolgozókkal, akiktől informálódhatott a végrehajtás problémáiról. Emellett értekezleteket is tartottak a hatályosulás vizsgálatára, ahová gyakorló szakembereket hívtak meg. Ez a mechanizmus rendszerezetlenül, eseti jelleggel, de mégis alkalmas volt számos anomália kiküszöbölésére. Mindez idővel, a kodifikátori posztokon és általában a köztisztviselők körében is megjelenő nagy fluktuáció és egyéb okok miatt eltűnt, az információs csatornák „eltömődtek”. Ezt tovább erősíti az a mentalitás, amely csak a fentről lefelé irányuló kommunikációt, értsd: a merev parancsteljesítést preferálja, a politikai szándékokkal kapcsolatos szakmai vélemények „felé” történő megjelenítését kifejezetten szankcionálja.

5. A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT AZ ADATOK TÜKRÉBEN

5.1. A JOGALKOTÁS ALAPADATAI

A Korrupciókutató Központ Budapest (*Corruption Research Center*, Budapest – CRCB)⁴⁹ adatai szerint a törvények száma folyamatosan nő, amint az a 2. ábrán látható. A trendvonal határozott emelkedése azt jelzi, hogy egy jól érzékelhető tendenciáról van szó, amelyhez képest az egyes elemek magasabban (a kirajzolódó általános tendenciához képest is nagyobb számú jogszabály) vagy alacsonyabban helyezkedhetnek el. Jól látható, hogy az első Gyurcsány- és a második Orbán-kormány e tekintetben jelentősen „túlteljesít”. A törvények magas száma viszonylag érthető a rendszerváltás kezdeti időszakában, amikor a jogrendszer egészét kellett megújítani, de ezután határozott csökkenést várnánk, ám a tendencia ezzel határozottan ellentétes.

⁴⁹ CRCB (13. lj.).

2. ábra. Törvények száma átlagosan évente, kormányonként (trendvonalal)⁵⁰

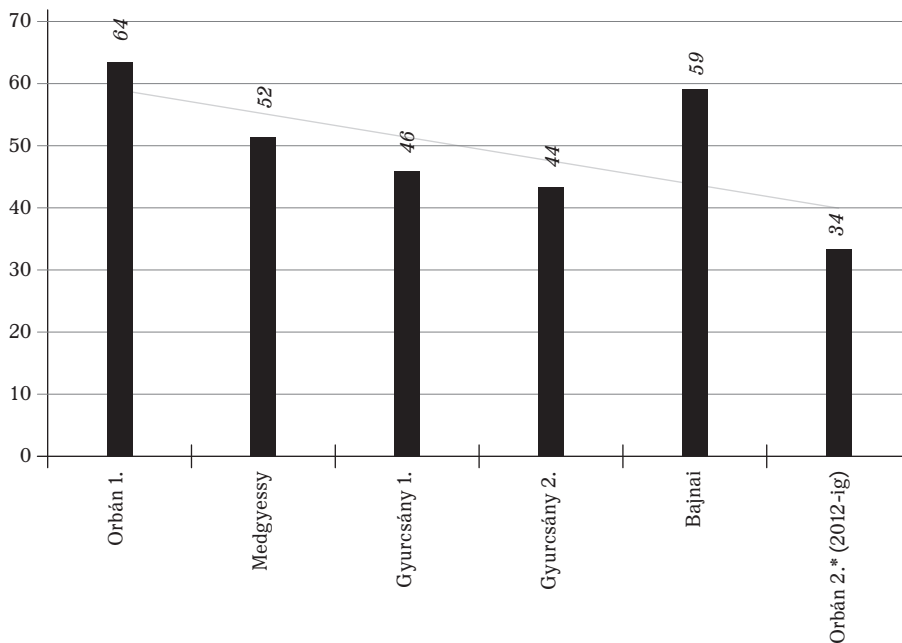
Forrás: CRBC (13. lj.) 2. ábra

A törvények számának növekedése nem feltétlenül kell, hogy az egyes törvények tárgyalására fordított idő rövidülését hozza magával, ám ez a tendencia szintén egyértelműen megfigyelhető, legalábbis 1998 óta, amikortól a CRBC adatai erre nézve rendelkezésre állnak. Ezt mutatja be a 3. ábra.⁵¹

⁵⁰ A trendvonal a regresszió-analízis módszerével meghatározza az ingadozásoktól megtisztított tendenciát.

⁵¹ A fenti adatokhoz hasznos, bár korlátozott érvényességű összevetési alapot szolgáltathat az Egyesült Királyság. Zander említett művében [ZANDER (15. lj.) 1.] bemutatja az 1901 és 2003 közötti tízévenkénti törvényhozási adatokat. A törvények száma ebben az időszakban évi 34 és 81 között mozgott, összességében a hetvenes évekig inkább növekvő, majd érzékelhetően csökkenő tendenciát mutatva. 2003-ban 44 törvényt fogadtak el. Igaz ugyanakkor, hogy az elfogadott törvények jóval részletesebbek, magyarárn hosszabbak. (1901-ben 247, 1991-ben 2222, 2003-ban már 2868 oldalt tettek ki. Ebben azonban már benne vannak azok a „törvények” is (*Private Acts*), amelyek egy-egy konkrét helyzet, szervezet (pl. egy önkormányzat) helyzetét rendezik. Másutt [ZANDER (15. lj.) 13.] arra utal, hogy a kormány éves ülészekonként általában 30–35 törvénytervezetet tud reálisan előterjeszteni. A tv. megalkotására a Parlamentben szánt időt tekintve a Zander által idézett tanulmány 4 és 11 hónap közötti időt említ, ami átlagosan 6,3 hónapot, vagyis 192 napot jelent.

3. ábra. A törvényjavaslat benyújtása és kihirdetése között eltelt napok száma – medián⁵²



Forrás: CRBC (13. l.) 4. ábra

Jól látható a csökkenő trend, amely a második Orbán-kormány idején éri el mélypontját. Az is érzékelhető, hogy önmagában a nagyobb számú törvény, ami a válság csúcsán működő Bajnai-kormány esetében talán elkerülhetetlen volt, nem feltétlenül jár rövidebb tárgyalási idővel, illetve azt is jelezheti, hogy még az objektív cselekvési kényszernek sem kell elkapkodott jogalkotáshoz vezetnie. Ez utóbbi kapcsán visszaalakult az – egyeztetési-előkészítési és hatásvizsgálati mechanizmus teljes megkezdését biztosító – egyéni képviselői indítványok jelentős megugrására, különösen a második Orbán-kormány idején, amit azonban már korábban tárgyaltam.

Figyelemre méltó mindennek kapcsán a Policy Solutions kutatóműhelyének e dolgozat lezárásával egy időben megjelenő elemző honlapja is.⁵³ A honlap adta lehetőségeket kihasználva lekérdeztem a tíz napnál rövidebb idő alatt „átvert” törvények számát a 2006–2010-es és a 2010–2014-es ciklusban. Előbbiben a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvények nélkül harminc törvényt fogadtak el tíz napnál rövidebb időszak

⁵² A medián egyfajta középérték, amely mentes attól a torzítástól, hogy az egyszerű átlagot néhány hosszabban tárgyalt tv. nagyon felhúzza. Az arányok és a tendencia meglehetősen hasonló a két adatsorban.

⁵³ A Policy Solutions Törvénygyártók (<http://torvenygyartok.hu/>) című honlapja számos elemző grafikát közöl, de önálló adatelemzésekre is lehetőséget ad. Én is ezt használtam ki a 10 napnál rövidebb tárgyalási idejű törvények lekérésével.

alatt, míg a 2010–2014 közötti időszakban 141-et, másként fogalmazva, közel ötször annyi (500%) törvényt fogadtak el az érdemi tárgyalást aligha lehetővé tévő idő alatt, közöttük hét, az adózást érintő törvényt és az *Alaptörvény* egy módosítását is.

A CRBC összefoglalója közli az egy éven belül módosított törvények számát évenkénti bontásban 2006 és 2011 között. Az első három év adatai 6–15 között mozognak, majd 2010-ben 24-re ugranak, amelyből 17 már az Orbán-kormányhoz köthető, míg 2011-ben ez a szám 55, ami azt jelenti, hogy az összes elfogadott törvénynek több mint negyedét egy éven belül módosítani kellett. Ez alighanem jó indikátora lehet a jogalkotás legáltalánosabban felfogott, a bevezetőben említett formai és tartalmi értelemben egyaránt vett minőségének, és alighanem a jogszabályok előkészítetlenségére is utal.

5.2. NEMZETKÖZI/REGIONÁLIS ÖSSZEVETÉSBEN

Katarina Staronova hosszabb ideje vizsgálja a közpolitika-, illetve jogalkotás folyamatait a régióban. Staronova⁵⁴ a jogszabályok hatásvizsgálatának (RIA) tapasztalatait veti össze Csehország, Észtország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia tekintetében, a 2010 előtti időszakra vonatkozóan. Már a szöveg elején utal arra, hogy az öt ország közül Magyarországon történt meg elsőként a RIA formális bevezetése a jogszabály-előkészítés gyakorlatába még 1994-ben, amit a többiek csak jóval később követtek, a második Észtország is csak 1999-ben. Ez után azonban Magyarország teljesítménye mind a kvalitatív, mind a kvantitatív összevetésben jóval gyengébbnek bizonyul. A szerző utal a jogalkotás fragmentáltságára, a Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügy Minisztérium között megoszló koordinációs jogkörökre, és arra, hogy eközben a RIA feladatának ellátása az egyes minisztériumokban izoláltan van jelen.

Staronova táblázatban (Table 2.) veti össze a kiválasztott időszakra nézve az öt ország jogszabály-előkészítésének jellemzőit, a kormánydöntés előtti (tehát nem a parlamenti) szakaszra koncentrálna. Azt találja, hogy Magyarországon a vizsgált 115 jogszabály közül mindössze három tartalmazza a célok világos, pontos, lehetőség szerint mérhető meghatározását. Ugyanez az adat Csehország esetében ugyan 0%, ám Észtországban 9%, Szlovákiában 23% és Szlovéniában 90%. Észtországban, Szlovákiában és Szlovéniában valamennyi vizsgált jogszabály előzetes hatásvizsgálaton esett át, míg Csehországban ez az arány csak 11%, Magyarországon pedig 0,8%(!). A várható pénzügyi költségvetési hatásokat illetően az öt országból négyben durván a vizsgált tervezetek feléhez csatoltak ilyen becslést, ám Magyarországon esetében Staronova csak öt ilyen esetet (4%) talált. Elemzését a 2010 előtti magyar gyakorlatra nézve végül így összegzi: „Magyarország szinte teljes egészében mellőzi a RIA alkalmazását. Kevés kérdést vizsgálnak, s akkor is csak ad hoc jelleggel.”⁵⁵

⁵⁴ Katarína STAROŇOVÁ: „Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice” *Journal of Public Policy* 2010/1. 117–136.

⁵⁵ „Hungary almost altogether ignores the preparation of RIAs. Few regulatory issues are addressed and, if they are, they are introduced in an ad hoc manner.” STAROŇOVÁ (54. l.) 134-135.

Staronova⁵⁶ legújabb összehasonlító dolgozata a korábbi öt mellé Litvániát is a vizsgálódás körébe vonja és kiterjeszti a 2010 utáni időszakra is. Mindehhez most egy általánosabb elméleti raszterrel közelít, amely a RIA alkalmazásának jellegét, funkcióját (is) vizsgálja. Ebben a RIA Magyarországi alkalmazását – aligha függetlenül a 2010 utáni változásoktól – a stratégia típusba sorolja, s nem a jogalkotás minőségét javítani szándékozó racionális modellbe (amelybe Észtország és Csehország tartozik). Ennek lényege, hogy a RIA-t a politikai vezetés az apparátus kontrollálására használja. Mindez jól magyarázhatja azt a megfigyelést, hogy az Orbán-kormány a korábbiaknál szervezettebben és szisztematikusabban működteti a RIA rendszerét, ám határozottan, minden skrupulus nélkül mellőzi azt, ha az politikai döntéseit bármi módon is korlátozná.

6. ÖSSZEGZÉS

Összességében tehát elmondható, hogy bár a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatát minden esetben közel három évtizede törvény írja elő, a valóságban ilyenre ténylegesen szinte soha nem kerül sor. Még inkább igaz ez a „szükség szerint” lefolytatandó utólagos hatásvizsgálatok esetében. Az elmélyült elemzéshez szinte soha nem áll rendelkezésre az ehhez szükséges hosszabb idő, mivel a jogalkotás kapkodó, nagyrészt tervezetlen, és a jogszabályok megalkotására emiatt nagyon rövid idő áll csak rendelkezésre. Emellett hiányzik a magasán képzett szakemberállomány (kapacitás) is. A kínálat alacsony szintje a kereslet alacsony szintjével találkozik és így egyáltalán nem problematizálódik.

Több évtizedes gyakorlat, hogy a közpolitikai döntéseket, illetve jogszabályokat a várható hatások valós ismerete nélkül hozzák, nem beszélhetünk tényeken, elemzéseken alapuló (ún. *evidence based*) kormányzati döntéshozatalról. Sőt, számos jel utal arra, hogy a jogalkotás társadalmi célja (mit kívánunk elérni a jogszabállyal) kérdésként fel sem vetődik, nemhogy a célok realitásának elemzése felvetődne. Olyan esetekről is hallani, amikor egy jogszabály-változtatás előkészítéséért felelős kormányzati szerv kifejezetten tiltakozott az ellen, hogy a döntését jobban megalapozó, a tényleges társadalmi szituációt feltáró, számára pénzbe nem kerülő kutatás szülessen. (Például a drogpolitika területén, vagy hasonló jelez Horváth M. e kötetben szereplő tanulmánya a járási kormányhivatalok kapcsán.) 2010 után pedig azt is lehet tudni, hogy azokban az esetekben, amikor magas szintű (kormányfői) döntés született, az annak esetlegesen ellentmondó információ hozója komoly szankcióra számíthat, legyen az bármilyen megalapozott tényadat.

Egy némileg sarkosan fogalmazott összegző megállapítás tehát az lehetne, hogy a hazai közpolitikát és jogalkotást a vakrepülés jellemzi. Nem lehet tudni a társadalmi szituációt illetően sem azt, hogy a hol vagyunk, sem azt, hogy a jogszabállyal hova akarunk eljutni, sem – a fentiekből részben már eleve következő módon – azt, hogy a választott út egyáltalán hova vezet.

⁵⁶ Katarína STAROŇOVÁ: Modernizing Regulatory Impact Assessment: A Look at the Second Wave of RIA Institutionalization in Central and Eastern Europe [Kézirat].

Mindezt figyelembe véve elkerülhetetlenül merül fel a kérdés, hogy mi lehet ennek az oka? Miért maradhat fent, sőt sok szempontból erősödhet az a tendencia, amelyet a jogszabályok – elsősorban tartalmi – előkészítetlenségével jellemezhetünk? Már a fenti, alapvetően leírónak szánt részekben is számos esetben küzdöttem a rendelkezésre álló tények, információk hiányával. A kérdés megválaszolására tett kísérlet(ek) pedig nem tekinthetők másnak, mint tesztelésre szoruló hipotéziseknek.

Az egyik ok az a jogias szemlélet lehet, amely véleményem szerint hosszú évtizedek (talán évszázadok) óta meghatározza a magyar kormányzati működést. Másutt⁵⁷ bemutattam magát a jelenséget, annak egyes következményeit és utaltam azokra az – egyebek mellett politikai – tényezőkre, amelyek azt folyamatosan fenntartják. A politikai cselekvés olcsó és hatékony, bár kizárólag szimbolikus eszköze a jogalkotás. Ahhoz azonban, hogy ez működjön, szükséges az a társadalmi tudat is, amely a jogszabálynak valamiféle sajátos, misztikus erőt, szentséget tulajdonít. Másfelől az is szükséges, hogy a jogszabály tényleges, társadalmi hatása ne kerüljön a vizsgálódás, illetve a közösségi diskurzus témái közé. A jogias szemlélethez kapcsolódóan felvehető az is, hogy a hatásvizsgálatok módszerei, az azoktól remélhető előnyök nem ismertek a döntéshozók előtt, esetleg szükségtelen hókusz-pókusznak tűnhetnek.⁵⁸

Egy másik lehetséges magyarázat, hogy a politikai döntéshozók kizárólag rövid távú és egydimenziós hatásokban gondolkodnak, amelyekről úgy vélik, hogy nyilvánvalóak és nem igényelnek különösebb elemzést.⁵⁹ Ilyen lehet például a klientúra-építés, a közvagyon megszerzése, vagy olyan egyszerű lépések, amelyektől a népszerűség jelentős növelése várható (például nyugdíjasoknak ingyen utazás, rezsi-csökkentés). A közvetlen és rövid távú következmények mellett egyéb társadalmi hatások lényegtelenek. Ez a magyarázat egyben magyarázhatja azt is, hogy gyakran kifejezetten ellenérdekeltség érzékelhető a hatásvizsgálatokkal szemben, amelyek explicitté tehetnék a társadalomra nézve dominánsan negatív egyéb hatásokat.

Ez a magyarázat intuitíve megfelel a tapasztalatoknak is, és az összességében kiszámíthatatlan, általában váltáshoz vezető választási eredmények is indokolhatják a politikai döntéshozatal ilyen egydimenziós, rövid távú jellemzőit. Ám ez önmagában nem ad magyarázatot arra, hogy miért működhet ez a fajta döntéshozatal alapján politikailag sikeresen,⁶⁰ és arra sem, hogy az érzékelhetően és reálisan hosszabb időszakra berendezkedő Orbán-kormány esetében a tendencia nem gyengébb, inkább erősebb, mint korábban.

Mindennek magyarázata a közbeszéd jellegében, s e mögött a magyar társadalom sajátos (ám a régió más országaitól csak némileg eltérő) kultúrájában keresendő. Úgy vélem (és ez nem több mint pusztá vélekedés), hogy egyfelől a pragmatizmus ala-

⁵⁷ GAJDUSCHEK (37. lj.).

⁵⁸ Tamás András idézett munkájában pl. a szakértői anyagok beszerzését a jogalkotás során főlegesen idő- és pénzpazarlásnak látja, amelyet kizárólag a divat indokol.

⁵⁹ További, ezzel részben összefüggő magyarázat lehet a döntéshozónak az a hite, hogy *eo ipso* rendelkezik a közpolitikai döntéshozatalhoz szükséges tudással, ezért nincs szüksége külső információforrásokra. A magyarázat a modern korban egyfelől abszurdnak nevezhető, másfelől azonban számos tény utal arra, hogy jelentős részben helytálló lehet.

⁶⁰ Egyik kormány bukásához sem a nagyszámú, sikertelen közpolitika társadalmi érzékelése vezetett, sőt a közpolitikák sikertelensége szinte soha nem volt érdemi, tényszerű vita tárgya a közbeszédben.

csony szintjével, másfelől a szimbólumokra való különösen magas érzékenységgel jellemezhető ez a kultúra, ellentétben talán az angolszász vagy az északi (skandináv, német) kultúrákkal. Az eltérés, amely bizonytalanként inkább csak mennyiségi, mint minőségi, jelentősége abban áll, hogy a közpolitikák mégoly nyilvánvaló alkalmatlansága, az ezzel kapcsolatos nyilatkozatok kézenfekvő önellentmondásai sem jelentenek problémát, ha megfelelő hívószavakkal, jó stílusban vannak előadva. A közpolitikai sikertelenség így hosszú távon sem vezet politikai sikertelenséghez. Ilyen háttér előtt a politikai elitnek, hacsak nem extrém módon altruista, nincs oka a társadalmi hatásokkal foglalkozni.

ÉRTÉKKÖZÖSSÉG(EK) ÉS ÉRTÉKKONFLIKTUS(OK) A MAGYAR POLITIKAI KÖZÖSSÉGBEN*

Ez a tanulmány arra kérdez rá, hogy mi magyarázza az éles értékkonfliktusokat a magyar nyilvánosságban. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a parlamentáris demokráciák politikai közösségeinek szükségük van közösen osztott értékekre továbbélésükhöz. Ez a belátás a republikánus hagyományból ismert, de a híres Böckenförde-paradoxonhoz is sok köze van. E megfontolás alapján meglehetősen problémásnak tűnik, hogy a magyar politikai közösségnek mintha nem lennének ilyen közös értékei. A történelmi áttekintés bizonyos történelmi tényekre fókuszál, melyek magyarázhatják e hiányt. A 20. század traumatizáló eseményei közül kitér Trianonra, a Holokausztra és a kommunista hatalomátvételre, illetve 1956-ra. A történelmi traumák eredményeképpen a közgondolkodásban éles megosztottság tapasztalható: a politikai elfogultságok és rajongások megosztják a társadalmat és a nemzetet is. A pártfőtitkár, Kádár János az 'Oszd meg és uralkodj!' elvét hagyta utókorára, és ez a hagyomány túlélte a rendszerváltást, és megakadályozta egy egészséges és autonóm civil társadalom (bürgerliche Gesellschaft) létrehozását. Kétharmados felhatalmazásával a Fidesz 2010 után egy új Alaptörvényt alkotott, azzal az alig titkolt céllal, hogy felülről közösségi értékeket vezessen be a nyilvánosság fórumai számára. A tanulmány szerint ez eleve kudarcra ítélt vállalkozás, s kizárólag csak akkor valósítható meg, ha a civil társadalom képesnek bizonyulna önmaga újraalkotására – mégpedig a hatalom beavatkozása nélkül.

1. ELVI ALAPOK: KÖZÖSSÉG ÉS ÉRTÉK A PARLAMENTÁRIS DEMOKRÁCIÁBAN

Bár az alkotmányos demokráciák egyik megkülönböztető jegye, hogy az alkotmány garantálja az egyén védelmét az állam túlhatalmával szemben (az egyéni emberi és alkotmányos jogok formájában), e politikai berendezkedés tartós fennmaradása szempontjából is kulcsjelentősége van az egyéni túli dimenzióknak, vagyis egy tényleges, a szó eredeti értelmében vett politikai közösség megteremtésének és működtetésének.¹

* Köszönettel tartozom Pap András Lászlónak, a szöveg korábbi változatához nyújtott opponensi véleményéért.

¹ A politikai értékeknek az egyéni cselekvéshez kapcsolódó elméletét nyújtja BALÁZS Zoltán: *Politikai értékelmélet* (Budapest: L'Harmattan 2007).

A modern európai rendszerekben a közösség vonatkozásában hagyományosan inkább a társadalom és az állam szférájának elválasztására került a hangsúly. Az mindig is világos volt, hogy jól működő civil társadalom (itt most e fogalmat a politikai közösség hagyományos elnevezéseként használom, lásd még *koinōnía politiké, societas civilis, civil society!*) nélkül nem képes hatékonyan működni az alkotmányos demokrácia intézményrendszere.² Ám azt is be kell látni, hogy a civil társadalom maga is csak akkor maradhat életben, ha tagjai rendelkeznek azzal a közösségérzettel, amely a politika intézményrendszereinek működését olajozza. Erre a közösségi vonatkozásra sem a klasszikus liberalizmus, sem a szociális érzékenységgű, emberjogi aktivizmusra berendezkedő 20. századi liberalizmus nem fordított kellő figyelmet, s erre épp az egyébként jórészt baloldali ihletettséggű közösségelvű filozófia hívja fel figyelmünket.³ Emellett persze a republikánus politikai erények iránti kortárs érdeklődés és az „alkotmányos patriotizmus” kortárs diskurzusa is fontosnak tartja a közösséget.⁴ Már a közvélemény demokratikus kontrollszerepére vonatkozó klasszikus irodalom is e konklúzió irányába mutatott.⁵ Ugyancsak ebbe az irányba mutat az Ernst-Wolfgang Böckenförde német alkotmánybíró nevéhez fűződő felismerés, amelyet Böckenförde-paradoxonként tartunk számon, s melynek lényege az a belátás, hogy a liberális demokrácia nem képes garantálni azoknak az értékeknek a társadalmi újratermelődését, amelyeknek működése alapul.⁶ A volt német alkotmánybíró szerint e rendszerek zavartalan működésének az a feltétele, hogy a polgárok maguk is osszák azokat az előfeltevéseket, amelyek a politikai intézmények működését megalapozzák, s aktívan akarják is ezen intézményrendszer fennmaradását. Ha ugyanis nem osztják azokat az értékeket, melyeknek kifejeződése a politikai intézményrendszer, akkor ez utóbbi nem is fog tudni zavartalanul működni. A képviseleti demokrácia lényege ugyanis az, hogy a politikai álláspontok artikulálódnak, s a többségi elv mentén az egész közösség számára elfogadható, mert az egész érdekeire tekintő politikai döntéseket hoznak a képviselők; továbbá a végrehajtó, valamint az igazságszolgáltató hatalmi ág működését is ezek az értékek határozzák meg. Ha az állam intézményes működése mögött nem tétélezhetnénk a közösség értékeit mint az egyéni érdekeken túlmutató szempontot, valójában az egyén szempontjából csak addig lehetne elfogadható a többségi elv, amíg

² Jean L. COHEN: *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, MA: MIT Press 1994). A két fogalom, állam és társadalom elválasztása a skót felvilágosodás eredményeire támaszkodó Hegel nevéhez fűződik: Norbert WASZEK: *The Scottish Enlightenment and Hegel's Account of „Civil Society”* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1988).

³ HÖRCHER Ferenc (szerk.): *Közösségelvű politikai filozófiák* (Budapest: Századvég 2002).

⁴ Lásd a kortárs republikanizmus két, Quentin Skinner és Philip N. Pettit nevéhez kötődő irányzatát. Az alkotmányos patriotizmus (*Verfassungspatriotismus*) Adolf Sternberger és Jürgen Habermas német teoretikusok nevéhez köthető. Az irányzatról átfogóan magyarul lásd FERENCZI Enikő: „Az alkotmányos patriotizmus kritikái” *Erdélyi Múzeum* 2012/1. 74–83.

⁵ Habermas vonatkozó klasszikus műve Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban* (Budapest: Gondolat 1993).

⁶ A paradoxon a következő formában fogalmazódott meg: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann” Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 1976) 60. A kérdésről lásd HÖRCHER Ferenc: „Prepolitical Values? Böckenförde, Habermas and Ratzinger and the use of the Humanities in Constitutional Interpretation” in uő.: *A bölcsészettudományok hasznáról/Of the Usefulness of the Humanities* (Budapest: L'Harmattan 2014) 87–101.

az elfogadott döntések egybeesnek egyéni érdekeivel. Az állami szintű politikai szerveződés szükségessé tesz egy olyan közösen osztott értékeket felvillantó horizontot, amellyel az egyén akár saját érdekeit háttérbe szorítva is képes azonosulni. Erre utal Mill, amikor – Kant nyomán, s persze csak a megfelelő feltételek teljesülése esetén – a többségi döntéshozatallal való azonosulást a liberális felfogás alapkövének tekinti.⁷ De az összefüggés a politikai intézményrendszer által generált döntések és a közösség látens, mert legtöbbször nem tisztán artikulált értékrendje között nem csak a normatív, kantianus politikaszemlélet felől látható be. Egy realista politikai felfogás sem gondolhatja azt, hogy – főként a médiapolitizálás korában – sokáig fennállhat a két (az „állami” és a „civil”) értékrend közötti alapvető különbség. Már a sem demokratikus demagógiával, sem kantianus normatív politikai felfogással nem vádolható Tocqueville is belátta ezt az összefüggést, elsősorban *Az amerikai demokrácia* című könyvében,⁸ s persze leginkább az újonnan létrejött Amerikai Egyesült Államok vonatkozásában.⁹

2. ELVI ALAPOK: A KONSZENZUSOS ÉS A KONFLIKTUSOS DEMOKRÁCIA HAMIS ALTERNATÍVÁJA

A parlamentáris demokráciát működtető politikai közösségek előtt az irodalom szerint két lehetőség áll.¹⁰ Vagy a politika lényegét alkotó konfliktus kerül működésük középpontjába, s a kétpólusú pártrendszerek angolszász logikáját érvényesítik, vagy megpróbálják a politikai küzdelem alapját jelentő konfliktust domesztikálni, ahogyan ezt a kontinentális politika némely példája mutatja, elsősorban is a svájci és az osztrák politikai kultúra, s más módon a háború utáni német politikai rendszer. E politika-felfogás a konszenzuskényszer mindent felülíró követelményét állítja a politika résztvevői elé.¹¹ Az első nézet abból indul ki, hogy az emberek s kisebb, közvetlen közösségeik nem képesek saját érdekeik fölé emelkedni, így a politikai közösség működéséből kiiktathatatlan a küzdelem, a harc.¹² Nincs olyan közös érdek, amely felül tudja írni ezt az agonisztikus logikát, s tulajdonképp csak a küzdelem tudja egymáshoz kötni az ellenséges táborokat. Az összetartó elem maga a hatalomért vívott harc, a közösségi tapasztalat forrása nem több, mint a rivalizálás. Ezzel szemben a másik oldalon a konszenzusos demokrácia modellje áll, amelynek lényege a politikai különbségek meghaladása egy egyeztetéses folyamat révén, vagyis az egyéni vagy részérdek részleges vagy tökéletes alárendelése a közösnek tudott értékeknek. Míg a konfliktusos demok-

⁷ Lásd John Stuart MILL: *A szabadságról* [ford. PAP Mária] (Budapest: Kriterion 1983) I. fejezet.

⁸ Alexis de TOCQUEVILLE: *Az amerikai demokrácia* [ford. ÁDÁM Péter et al.] (Budapest: Európa 1993).

⁹ Hasonló belátásra jut a francia forradalom kirobbanását vizsgáló művében is. Alexis de TOCQUEVILLE: *A régi rend és a forradalom* [ford. HAHNER Péter] (Budapest: Atlantisz 1994).

¹⁰ Arend LIPHART: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press 1999).

¹¹ A konfliktus és a konszenzus politikai modell-fogalmi különösen a Thatcher-korszakban kerültek előtérbe. Lásd Martin J. SMITH: „From Consensus to Conflict: Thatcher and the Transformation of Politics” *British Politics* 2015/1. 64–78. A konszenzus helyére időnként a kompromisszum gyengébb követelménye kerül.

¹² A gondolatmenet mögött sokszor felfedezhető Carl Schmitt barát-ellenség fogalomparja. Carl SCHMITT: *A politikai fogalma* (Budapest: Osiris 2002).

rácia a „Politika mindenek fölött!” elvét vallja, s minden emberi viszonylatban felfedezi az ember összeütközésekre hajlandó természetét, a konszenzusos demokrácia modellje tagadja a politikai relevanciáját, és megpróbálja meghaladni a pártoskodás pártütő, tehát végső soron az egész közösségnek ártó szellemét.¹³

E szembeállítás valójában két ideáltípusra osztja a politika általában egyáltalán nem szintiszta paradigmákban megvalósuló világát, s vagy-vagy logikájával hamis alternatívát kínál. A kétféle felfogás önmagában sehol nem valósulhat meg, s valószínűleg egyáltalán nem bizonyulna üdvösnek, ha valamelyik mégiscsak valóra válhatna. Két olyan szempontot nevesítenek, melyek nélkül az alkotmányos demokrácia egyáltalán nem tudna működni. Hiszen a pártok közötti rivalizálás a pártokon keresztül artikulálódó politikai nézetek versenyének feltétele. A rivalizálást felülíró közös érték, ami a konszenzusos demokrácia működése mögötti legfontosabb belátás, azonban szintén nélkülözhetetlen feltétele a parlamentáris demokráciának. A parlamentáris politika világában tehát mindkét szempontnak érvényesülnie kell. Ám minden megvalósult demokrácia kialakítja e két elv sajátos együttállását. A mindenkori politikai kérdés éppen az, hogyan biztosítható a két elv párhuzamos érvényesülése, vagyis az, hogy a politikai verseny és a közös értékrend egyaránt kifejtse a maga üdvös hatását a politika résztvevőire.

3. TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNY: TRAUMATIZÁLT POLITIKAI KÖZÖSSÉG

Ahhoz, hogy a dinamikusan változó politikai környezetben a közösség egésze nevében és érdekében eljáró döntéshozók képesek legyenek az ingatag finom egyensúly megtalálására, arra van szükség, hogy a közösség közös „politikai tudása” olyan tapasztalatokra épüljön, amelyek bölcs belátásra vezethetnek.¹⁴ A politika világában persze a bölcsesség nem az antik *szophia* értelmében vett örökérvényű filozófiai belátást jelent, hanem a *phronészisz* értelmében vett gyakorlati tudást. Ám egy ilyen, a közösség túlélését, sőt virágzását biztosító gyakorlati bölcsesség sem tud kialakulni a közösség egészséges közösségi identitása, valamifajta természetes és közösen osztott józan ész (*sensus communis*) érvényesülése nélkül. Ez utóbbi pedig azt feltételezi, hogy a közösségi emlékezet¹⁵ a megfelelő következtetések levonását tegye lehetővé – vagyis a hosszú időn át csiszolódó hagyományok¹⁶ önreflektív működtetését követeli meg. Hogy a hagyomány öntisztulása és a józan ész elvei szerinti kikristályosodása megtörténhessen, szerencsés történelemre, s a történelemmel való bátor és invenciózus szembenézésre van szükség.

Ki kell mondanunk: meglátásunk szerint a magyar politikai közösség nem rendelkezik ezzel a gyakorlati bölcsességgel. E hiánynak elegendő magyarázata az, hogy

¹³ A latin *factio* fogalma a római politikában a pártütést jelentette, vagyis a részérdeknek az egész fölé helyezését.

¹⁴ A politikai tudás fogalmáról lásd LÁNCZI András: *A politikai tudásról* (Máriabesenyő – Gödöllő: Attraktor 2012).

¹⁵ A kollektív emlékezet fogalmát pl. Maurice HALBWACHS vette vizsgálat alá, *Az emlékezet társadalmi keretei* (1925) című művében, magyarul részletek in FERGE Zsuzsa (szerk.): *A francia szociológia* (Budapest: KJK 1971) 124–131.

¹⁶ A hagyomány fogalmát a politikai filozófia szempontjából Michael Oakeshott, a szociológia szempontjából Edward Shils elemezte.

traumatizált közösségről van szó, amely a 20. század során olyan sokkoló élményeken esett át, melyeknek feldolgozására a közösségi tudatnak még – a sorozatos történelmi vereségek és kudarcok, az ismétlődő hibás döntések következtében – nem volt elegendő ideje és – sikerélmények hiányában – főként lelki ereje. Ezek a történelmi események sokszor – részben vagy egészben – önhibájából következtek be, s ilyenkor az önkritika helyett gyakran fordult az önfelmentés és a bűnbakképzés mechanizmusához.¹⁷ A magyar politikai közösség többször esett áldozatul nagyobb hatalmak torzsalkodásának vagy prédászerező stratégiájának is. Mindezek és más okok miatt a tragikus tapasztalatokból fakadó trauma feldolgozása elmaradt. Ehhez persze nem pusztán arra volna szükség, hogy kimondassék az áldozat felelőssége is saját sorsának alakulásáért. Nemcsak az áldozat esik át lelki megrázkódtatáson, hanem a bűnös is. Ezért a bűnök terhelte nemzeti közösségi tudatnak is szüksége van valamifajta traumaterápiára. A szembenézés által nemcsak a morális megtisztulásra, hanem az önbecsülés visszaszerzésére is szüksége van ennek a politikai közösségnek.

Az alábbiakban sorra vesszünk néhányat a még mindig feldolgozásra váró történelmi kataklizmák közül.

3.1. TRIANON

Az első világháborút követő békeszerződés hazánkra vonatkozó alfejezetével, a trianoni békediktátummal a nemzetközi közösség kétségtelenül súlyos büntetést rótt a világháborúból vesztes félként kikerülő magyar politikai közösségre. Történelmileg birtokolt területe túlnyomó részét elcsatolták, sőt, a határok radikális átrajzolásával lakossága jelentős hányadát is elveszítette. Persze nyilvánvaló, hogy az elhibázott világháborús stratégia mellett a korábbi évtizedek elhibázott nemzetiségi politikája is felsejlik a súlyos és méltatlan békeszerződés mögött. Az is biztos, hogy a trianoni megegyezés aláírását megelőzően az ország viharos gyorsasággal cserélődő politikai elitjei sorra kudarcot vallottak a diplomáciában. Ennek ellenére nemcsak a Horthy-rendszer politikai ideológiája sulykolta a revizionizmus jegyében azt, hogy igazságtalan döntés született. Ám a nemzetközi szerződéseket a győztesek írják, s ezért ezeket nyilván nem lehet valamely elvont igazságosság-eszmény jegyében értékelni. Ezért nyilvánvalóan eltévedt a magyar közgondolkodás, amikor Trianont kiáltotta ki bajaink egyik legfontosabb okának.

Mit több, a traumát csak elmélyítette és különösen súlyossá tette feldolgozásának balul elsülő kísérlete. A két világháború közti időszakban az egész politikai diskurzust eluraló revizionizmus ugyanis, ahelyett hogy megpróbált volna szembenézni az új helyzettel, folyamatosan a múlt felpanaszolását tartotta napirenden, az igazságtalannak tartott békediktátum felülvizsgálatát követelte a nagyhatalmaktól, s hamis reményeket, illúziókat ébresztett a politikai közösség tagjaiban. Ezzel fatális módon hozzájárult a második világháborúba való bekapcsolódáshoz, a hamis reményekhez és a szégyenletes bűnbakképzési mechanizmusokhoz.

¹⁷ Erről Bibó István ír mély empátiával, de könyörtelenül kimondva az igazságot.

3.2. A HOLOKAUSZT

A második világháborúba hasonlóan elhibázott politika révén keveredett az ország, mint az előzőbe. S legnagyobb lélekszámú vesztesége nem is katonai természetű volt. A sokszázézes katonai veszteség¹⁸ európai összehasonlításban is megdöbbentő, de ennél jóval nehezebben feldolgozható az a több mint félmillió áldozat, akik zsidó származású magyar állampolgárokként veszítették életüket a Holokauszt során.¹⁹ Különösen azért nehéz ez utóbbi veszteség felett nyugovóra térni, mert a megsemmisítő táborok minden emberi méltóságukból kiforgatták az általuk kivégzetteket, s ráadásul a fennálló magyar államhatalom saját eszközeivel is kiszolgáltatta a zsidóság kiirtására ráálló német hadigépezetet, vagyis a magyar politikai vezetés így saját polgárai ellen fordult. Ez a súlyos belső, a polgári közösséget belülről feldúló skizma nem csupán a Szálasi-féle vészorszak brutális kivégzései idején jelent meg, hanem megnyilvánult már korábban, a Horthy-rendszer zsidótörvényeiben is, mely szintén kriminalizálta a zsidóságot.²⁰ Azután az állam saját lakossága ellen forduló hatalomgyakorlása megnyilvánult a különböző időszakokban (legjellemzőbben 1944 nyarán) deportáltak ellen is, hiszen a deportálások lebonyolításában a magyar hatóságok aktívan közreműködtek. A holokauszt olyan sebet ütött a magyar politikai közösség egészének önképén, amelyet nem sikerült orvosolni mind a mai napig.

Mint utaltunk rá, a zsidósággal szembeni előítéletek nem kizárólag a holokauszt idején nyilvánultak meg Magyarországon. Előtte is, utána is jelen voltak és vannak a magyar politikai közösségben, vagyis a lakosság körében is. Ennek a kifejezetten veszélyes gondolkodási sémának megszépítő neve a népi-urbánus vita, amely a két világháború közötti időszakban bontakozott ki, részben állami politikai hátszéllel, és azután a kommunista uralom után is tovább tudott élni, ismét csak a kommunista hatalom politikai elképzeléseinek megfelelően. Bár a rendszerváltás nemzedéke megkísérelte meghaladni a nemcsak terméketlen, de politikailag kifejezetten önsorsrontó vitát, annak utózőngéi mind a mai napig jelen vannak a közgondolkodásban.

3.3. SZOVJET KOMMUNISTA HATALOMÁTVÉTEL

A nyugati politikai szövetség a második világháború idején hozott stratégiai döntés következményeként – amely az egyik totális hatalmat, a kommunista Szovjetuniót választotta szövetségesnek (annak minden következményével) a másik totális hatalom, a náci Németország elleni háborúban – átengedte a Kelet- és Közép-Európa feletti uralmat a Szovjetunióknak. E döntés negatív hatása többek között Magyarországon

¹⁸ KOLLEGA TARSOLY István (főszerk.): „Magyarország vesztesége a második világháborúban” in uő. (főszerk.): *Magyarország a Huszadik Században* I. köt. (Szekszárd: Babits 1996–2000), *mek.oszk.hu/02100/02185/html/74.html*.

¹⁹ Az adatok a jelenlegi és a háborúban visszanyert területek lakosaira összesítve vonatkoznak. STARK Tamás: „A magyar zsidóság a vészorszakban és a második világháború után” *Regio* 1993/3.

²⁰ KARSAI László: „A magyarországi zsidótörvények és -rendeletek, 1920–1944” in MOLNÁR Judit (szerk.): *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában* (Budapest: Balassi 2005) 140–163, *www.hdke.hu/files/csatolmanyok/09_KarsaiLaszlo_AMagyarorszag_i_zsidotorvenyek.pdf*.

csattant. Bár rövid ideig élt még a remény, hogy a választók akaratát nem irhatja felül a nagypolitika logikája, 1948-ra végleg elvesztette az ország szuverenitását, s több mint negyven éven át a szovjet blokk szatellitországává vált. Ebben az időszakban nem pusztán az lehetetlenítette el a politikai közösség akaratának érvényesülését, hogy a pártállami berendezkedésnek megfelelően egy szűk hatalmi elit vált élet és halál urává, s e hatalmával a pártvezetés embertelen módon vissza is élt, hanem mindehhez hozzáadódott még az idegen hatalom megszállása, amely még ha a legemberségesebb pártvezetés is irányította volna az országot, akkor is végképp lehetlenné tette volna azt, hogy az állampolgárok beleszólást kapjanak országuk ügyeinek intézésébe.

3.4. 1956

A szovjet megszállás az egész keleti blokkot paralizálta: ebben a régióban az emberek képtelenek voltak egységesen fellépni az elnyomó hatalommal szemben, amely ismét a megfélemlítés minden békeidőben használatos eszközét hajlandó volt alkalmazni saját polgárai ellen, amit a szovjet tankok is erőteljesen bátorítottak. Ám a kelet-európaiak azért nem mindig és nem mindenütt adták meg magukat harc nélkül. 1956, 1968 és 1980 legendás éve a kelet-európai ellenállásnak: Budapest, Prága és Gdansk nevéhez a hősi ellenállás képzete joggal társulhatott, hisz a három évszám három forradalmat jelöl, melyeket bátor politikai vezetők kezdeményeztek a hatalmi túlerővel szemben, s melyek mellé mindhárom esetben a politikai közösség többsége odaállt.

A magyar '56 azonban azért különös, mert – bár a rendszerváltásnak legfontosabb előzménye és hivatkozási alapja volt – öröksége fölött is, a rendszerváltás pillanatától mind a mai napig marakodnak a politikai erők és székértáborok. Ennek megfelelően letagadhatatlan morális hozadéka sem tud érvényesülni. Vagyis ebben az ügyben is igaznak tűnik a megállapítás, hogy a részérdekek felülírják az egész politikai közösség számlájára elkönnyelhető nyereséget.

Az is sajátos '56 magyarországi percepciójában, hogy nemcsak – a függetlenségi hagyománynak megfelelően – az elnyomó szovjethatalommal szembeni erkölcsi felsőbbrendűség-érzet befolyásolja a forradalom magyar utóéletét, hanem ehhez hozzájárul még a Nyugattal szembeni erkölcsi kritika is, amiért az „cserbenhagyta” a hősokeket, nyilvánvaló nagypolitikai megfontolásokból (értsd ezalatt a szuezi válságra fordított nyugati figyelmet). Így az eltiport szabadságharc emléke nemcsak a kommunista elnyomókkal szembeni közös ellenállás élményét jelenti, hanem a Nyugattal szembeni szemrehányást is tovább élteti, ami csak tovább erősíti a közösségi főbiákat, ahelyett hogy hozzájárulhatna azok terápiájához.

4. A KÁDÁRIZMUS ROSSZ HAGYATÉKA: OSZD MEG ÉS URALKODJ!

Mind a holokauszttal kapcsolatos gyászmunka és közösségi önkritika elmaradásához, mind az '56-os forradalommal kapcsolatos nemzeti konszenzus kialakításának hiányához döntő mértékben járult hozzá az '56 után uralomra lépő Kádár-rendszer emléke-

zet-diktatúrája és saját polgáraival szembeni mindennapos elnyomó politikája. Kádár János eleinte keménykezü diktátorként lépett föl, aki a felkelés számos résztvevőjét végeztette ki, vagy íteltette súlyos börtönbüntetésre. A későbbiek során azonban folyamatosan lazította a látványos elnyomás szigorát, s helyébe a közösség megosztását, az egyéni érdekek érvényesítésének lehetőségét és ebből kifolyólag a közösségi értékek háttérbe szorulását, az egyén morális korrumpálását állította. Legfontosabb stratégiája az állam polgáraival és kisközösségeivel szemben az „Oszd meg és uralkodj!” elve volt, amit nagy hatékonysággal alkalmazott, úgy a politikai ellenzékkel, mint a kulturális és véleményformáló elitel szemben is. Ennek megfelelően a rendszer hatása hosszú távon, tehát a felszámolása utáni időszakban sokkal rombolóbb, mint a pusztán totalitárius Rákosi-rendszeré volt, mert – szemben az elnyomás tiszta képletével – a kádárizmusról az eltérő részérdekek különböző emlékeket őriznek, és másként adják tovább a későbbi generációknak a korábbi rendszer „örökség”-ét. A Rákosi-rendszernek aligha lennének nyilvános védelmezői, míg a Kádár-rendszer relativizálásának számos esetben lehetünk tanúi. Elmondható, hogy mind a mai napig posztkádárista társadalmi közeg jellemzi a magyar politikai közösség nyilvánosságát és az emberek hétköznapi moráljára is ez nyomja rá bélyegét. Mindezt még rombolóbbá teszi, hogy a morális korrumpálásnak voltak korábbi hagyományai is, gondoljunk akár a Kiegyezést követő panamázásra, vagy a két világháború közötti urambátyám-világra. Majd’ százötven éves örökség, hogy az egyéni felelősség liberális elve, és a közösségi célokat szolgáló konzervatív áldozatvállalás eszménye hiányzik e magyar hagyományrendből.

5. AZ ELMARADT ÉRTÉKKÖZÖSSÉG-TEREMTÉS

A rendszerváltás értékteremtési deficitjében az is közrejátszott, hogy a rendszerváltó elit nem volt képes a múltat lezárni, s így megszabadítani a társadalmat és a politika világát is a kádárizmus, s a mögötte meghúzódó, korábban is érvényesülő lakájmენტalitás rosszféle hagyatékától. Egy korábbi írásomban kifejtettem, hogy miért tekintem a rendszerváltást „értékhiányos”-nak.²¹ Úgy gondolom, a nemzeti kerekasztal mellett ülő politikai erőknek hatalmas érdeme, hogy tárgyalásaik eredményeképp sikerült elkerülniük az erőszak alkalmazását a rendszerváltás folyamata során: ennyiből a magyar átalakulás is „bársonyos” forradalom volt.²² Ám a konfliktusok tompításának az volt az ára, hogy egyik fél sem kívánta kielezni az értékkülönbségek kérdését. Mindenki osztotta azt a nézetet, hogy a rendszerváltás alkujának a praktikus kérdésekre kell koncentrálnia, nem kell megfogalmaznia a következő rendszer értékrendjének alapjait, hiszen nyilvánvalónak tűnt, hogy értékalapon nem lehetett volna konszenzust teremteni a rendszerváltás erői között. Ezért az az alapító gesztus, egyfajta társadalmi szerződés megkötése, amit pedig a történelmi kegyelmi pillanat elvileg felkínált, elmaradt.²³ Az egyébként hatékonyan bizonyult gyakorlatias, mert az értékkérdéseket kerülő,

²¹ HÖRCHER Ferenc: „Az értékhiányos rendszerváltás. Jogelméleti és politikai filozófiai megfontolások” *Fundamentum* 2003/1. 62–72.

²² A kifejezést (*sametová revoluce, nežná revolúcia*) a csehszlovákiai rendszerváltásra szokták használni.

²³ Ilyen szempontból a hazai rendszerváltás eltér mind a Moncloa-paktummal megpecsételt spanyol, mind a történelmi igazságtételre törekvő dél-afrikai rendszerváltástól.

„ideológiamentes” megközelítés idővel visszaütt. Már az 1990-es őszi taxisblokad világossá tette, hogy értékstandardok nélkül vannak és lehetnek olyan politikai erők, amelyek nem riadnak vissza a társadalom működésének teljes megbénításától sem annak érdekében, hogy részérdekeiket (*factio*) érvényesíthessék. A politikai szereplők pedig olykor még a minimális önmegtartóztatásra sem képesek, hisz vészhelyzetben nem lehet a fejükre olvasni azokat a nyilatkozatokat, melyeket a kiinduló helyzetben²⁴ tettek volna, elkötelezve magukat a rendszerváltás értékrendje mellett. A hatalom mindenkori birtokosai nem pusztán a jogkövető magatartást nem érzik mindig kötelezőnek magukra nézve, hanem hiányoznak belőlük azok a morális gátak, amelyek önbecsülésük feltételül szabnák a politikai önkorlátozás képességét. Így a mindenkori elvárás horizontot az épp uralkodó elit határozza meg – hiszen a közösség nem képes velük szemben saját közös értékrendjét mozgósítani.

6. A „TÖRZSI” MENTALITÁS OKOZTA MEGOSZTOTTSÁG A MAGYAR TÁRSADALOMBAN²⁵

Tamás Gáspár Miklós volt az, aki a magyar politikai közösség éles megosztottságát valamifajta törzsi ellentétként, sőt törzsi háborúként értelmezte.²⁶ A politika törzsi háborúként való értelmezésének lényege, hogy a két részre szakadt politikai közösség vitája nem mai keletű, és nem is racionális természetű, hanem réges-régi, „törzsek közötti”, lényegében orvosolhatatlan szembenállás ez. A két törz nem ideológiai (tehát érték)alapon különböztethető meg, hanem születési jogon. E megfogalmazás mutatja, hogy a gondolat hátterét természetesen a „zsidókérdés”, más néven „népi-urbánus vita” adja, ami viszont világossá teszi a szembenállás rasszista felhangjait is. A törzsi szembenállás végigkísérte a 20. századot, az e keretben gondolkodók szerint a társadalmat olyan skizma szakította ketté, amelyet orvosolni nem is lehet, mivel az nem politikai programok függvénye, hanem végső soron identitáskérdés. A törzsi háborúság vélelmével annál nehezebb szembe fordulni, mivel ráadásul a politikai elitek érdekeltek a skizma fennmaradásában, mi több, a magyar politika dinamikáját egyes elemzők szerint épp e törzsi szembenállás mindenkori állása határozza meg.

A fentiekből következően a magyar politikai közösséget vészes szakadék(ok) szabdalja(ák). Nemcsak az elit, de az őket támogató holdudvar és a szavazói kör is erőteljesen megosztott, annyira, hogy a vádak szerint már a civil, szakmai feladatok is párt-politikai (törzsi?) alapon valósulnak meg, s az emberek családi és baráti kapcsolataira is rányomja bélyegét politikai elköteleződésük.

Az értékkonfliktusok e perspektívából nézve valójában a törzsi szembenállás kifejeződési formái, fixálódtak, s már egymást generálják, a közös értékhorizont kialakulásának pillanatnyilag nem sok esélye kínálkozik. A politikai értékek is alárendelődnek a törzsi hovatartozásnak, a politikai „vezérek”, „törzsfőnökök” stratégiai vagy taktikai cél-

²⁴ John Rawls úgy mondta volna: a tudatlanság fátyla (*veil of ignorance*) alatt.

²⁵ Köszönettel tartozom Jakab Andrásnak, aki ennek a pontnak a témáját az előadás vitája során felvetette.

²⁶ TAMÁS GÁSPÁR Miklós: *Törzsi fogalmak I-II.* (Budapest: Atlantisz 1999). A szövegek egy része megjelent már a szerző korábbi, *Idola tribus* című könyvében is. uő.: *Idola tribus* [Magyar Füzetek könyvei, Dialogues Européens] (Paris: Malakoff 1989).

lal nyugodtan használhatnak olyan ideológiai patentokat, elemeket, amelyeket a másik tábortól oroztak el. Az (elvont) értékek világa, a politikai ideológia így – marxi fogalommal – pusztán „felépítmény”, avagy G. Fodor Gábor szavával „politikai termék”, amelyet hatalomtechnikai indokok magyaráznak, a híveket más nem befolyásolja saját vezetéik megítélésében, mint az, hogy sikeresek-e vagy sem a törzsi háború vezetésében.²⁷

Ebben a helyzetben teljesen felesleges azt kérdezni, hogy melyik „politikai oldal” miért felelős a kialakult krízishelyzetben. Nyilvánvaló, hogy a felek egymásra fognak mutogatni. A jobboldal a posztkommunista hadállásokat pellengérez ki, azzal érvelve, hogy a liberális erők – valamikor a Demokratikus Charta idején, 1993-ban – elvtelen megegyezést kötöttek a volt kommunista erőekkel, ennek eredményeként tudtak háromszor is hatalomra jutni, megőrizve a rendszerváltás előtti hadállásaik jó részét. A baloldal 2002 és 2010 között vitt „nemzetvesztő”, vagyis az egész politikai közösséget sújtó politikájával magyarázzák azt, hogy 2010-ben a választók súlyos vereséget mértek a balliberális pártokra, melyből mind a mai napig nem tudtak felállni azok. A másik oldalon a baloldali gondolkodásúak szólama – a nyugati sajtó és az európai politika meghatározó részével együtt – azt kérdezi, hogy vajon a 2/3-os felhatalmazás csakugyan legitimmé tette-e a jobboldal önkényes alkotmányozását, s a legfontosabb jogszabályok tudatos átszabását, s hogy vajon az ’egészpályás letámadás’ összeférhet-e az alkotmányos demokráciák működési elveivel.²⁸ A demokratikus intézményrendszer és a politikai szereplők letámadásának különösen brutális formáira látunk példákat a harmadik Orbán-kormány működésében. Ez a hatalomtechnika leginkább a „kopaszgató” néven emlegetett ügyben²⁹ válhat láthatóvá: a kormánypárt – kicsinyes politikai megfontolásokból elkövetett, de már korábban is előfordult – politikai otrombasága ekkor törhette át sokak ingerküszöbét.

7. A HAZAI POLGÁROSODÁS/MODERNIZÁCIÓ ÍVÉNEK MEGTÖRÉSE

A szembenálló felek konfliktusát törzsi háborúként leíró értelmezés fontos igazságot mondott ki a magyar politikai élet résztvevőivel kapcsolatban: hogy valójában nem a kimondott értékrendjük, hanem a fenti zsigeri konfliktus határozza meg politikai tájé-

²⁷ A törzsi háború felől is értelmezhető G. Fodor Gábor nagy vihart kavart interjúja, amelyben a jobboldali ideológus a következőket mondta: „A jobboldali értelmiségiek közül sokan vannak abban a tévedésben, hogy a „polgári Magyarország” hívószót politikai realitásnak gondolják, pedig az természete szerint politikai termék volt. Ők még ma is azt gondolják, hogy az 1998 és 2002 közti Magyarország valóban polgári Magyarország volt. Ez óriási tévedés.” NAGY Gergely Miklós: „A rendszer igazságait védem” [Interjú G. Fodor Gáborral] *Magyar Narancs* 2015/8. 2015. február 19. Lásd magyarnarancs.hu/belpol/a-rendszer-igazsagait-vedem-93802. Úgy tűnik, a miniszterelnöki tanácsadó valójában beismerte azt, hogy az értéktételezések csak politikai haszonszerzés céljára szolgáló termékek.

²⁸ Különösen erős érvet szolgáltatott e hazai baloldali és a nyugat-európai nézőpont hívei számára Orbán Viktor 2014-es tusnádfürdői beszéde, amelyben a miniszterelnök éles szavakkal kritizálta a liberális állammodellt, és igencsak pozitívan nyilatkozott az illiberális államok politikai gyakorlatáról. ORBÁN Viktor: „A munkaalapú állam korszaka következik” (2014), www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik.

²⁹ 2016. február 23-án – mint utóbb kiderült – több Fradi biztonsági ember is benne volt abban a csoportban, amely a Nemzeti Választási Iroda előterében, visszaélve a tér szűkével, megakadályozta, hogy Nyakó István szocialista képviselő éljen állampolgári jogaival, és benyújtson egy népszavazási kezdeményezést.

kozódásukat. Ám a törzsi konfliktus mögött mégis meghúzódik egy szubsztanciális értékkülönbség is, amely a hazai polgárosodás (ez a jobboldal kedvelt kifejezése) vagy a modernizáció (ez a baloldali kifejezés) pályájának történelmi megtörésére vonatkozik, s annak jövőbeni kívánatos irányára vonatkozóan eltérő értékeket vall. A baloldali modernizációs diskurzusa a magyar történelmet zsákutcának látja, amelyből ki kell törni, s a múlt eltörlésére, de legalábbis radikális átalakításra, társadalmi mérnökösködéssre van szükség az aktuális, kívánatos importmodell megvalósítása érdekében. A jobboldal szerint viszont a jelen, vagyis mindaz, ami új és jövőbe mutató, ijesztő és kerülendő, mindaz pedig, ami régen volt, eleve értékes. Ezek a jellemzők persze csak karikatúrái egy hiteles baloldali, illetve jobboldali politikának, s mint ilyenek, arra szolgálnak, hogy felhívják a figyelmet az egymással szemben álló táborokban valamilyen fajta egészséges önkritika szükségességére.

Ha érdemi párbeszéd alakulhatna ki e történelmileg kialakult kétféle szemlélet-, de legalábbis gyakorlati viselkedésmód között, és zsigeri reflexek helyett többet bízna a két tábor az artikulált érvek erejére, az valószínűleg a törzsi háború meghaladásának is jó szolgálatot tenne.

8. EURÓPAI EGYESÜLÉS: IDENTITÁS NÉLKÜLI KÖZÖSSÉGEK TALÁLKOZÁSA

Mint a fentiekből kiderült, az Európához fűződő viszony kérdése is élesen megosztja a magyarországi politikát. A kelet-európai országoknak majd másfél évtizedig kellett várakozniuk az Európai Unió előszobájában, mire bebocsátást nyertek. Ráadásul azok a túlzó remények, amelyeket az egyesüléshez fűztek, nyilvánvalóan nem valósulhattak meg az első néhány évben, épp ellenkezőleg: az egyesülés sok tekintetben terheket rótt az új tagországok gazdaságára és áttételesen a lakosságára is. Ennek megfelelően a régió országaiban igen hamar elszálltak az európai egyesüléssel kapcsolatos pozitív érzelmek, s egyre hangosabbá váltak a kiábrándultság szölamai. Magyarország e tekintetben az élvonalhoz tartozik: a magyar politikában könnyű volt EU-ellenes érzelmeket szítani a Moszkva–Brüsszel párhuzammal. Persze nyilvánvaló, hogy a geopolitikai párhuzam sántít, de ettől még politikai hatása nem alábecsülendő. Az is hozzátartozik a hiteles képhez, hogy a nyugati országok nem kezelték kellő érzékenységgel az új tagországoknak a kommunista múlttal kapcsolatos traumáját, s ezért könnyen visszhangra talált a kettős mércével kapcsolatos, kisebbségi érzésből táplálkozó politikai retorika.

A nyugati országoknak maguknak sem volt erős víziójuk arról, hogy az új Európa milyen értékrendre épüljön, merre fejlődhetne tovább. Az emberi jogi diskurzus ugyanis, amelyet a '68-as mozgalmakban nevelődött európai politikai erők erőltettek, nem volt képes az európai közösség egészét integrálni, és nem vezet policy-megoldásokhoz. A multikulturalizmus programja közben látványosan megbukott. Az Európa számára közös jövőképet vázoló vízió nélkül egyre jobban távolodnak egymástól az egyszerű szavazók és az európai politikai elit. Ha pedig az európai politikából hiányzik az értékelem, ez kisuárgárik a létrejött intézményrendszer működésére, ami viszont

maga is hozzájárul ahhoz a percepcióhoz, amit a szakirodalom egyértelműen demokratikus deficitként emleget. Így Európát két véglet fenyegeti belülről: a populisták Európa-ellenesség retorikája, és a brüsszeli központi, hivatali arrogancia.

A külső fenyegetések közül kiemelkedik a népvándorlás fenyegetése. A menekültválsággal világossá vált, hogy Európa kelet-nyugati megosztottsága továbbra is fennáll: a kontinens régiói közötti fejlettségi különbségek eltüntetésére irányuló strukturális alapok nem tudták a bő egy évtizedes folyamat alatt kiegyenlíteni a gazdasági különbségeket, a politikai és véleményformáló elit pedig újratermelte a két fél közötti ideológiai-elvi különbségeket. Az európai értékközösség ezért továbbra is csak jóhiszemű remény vagy olcsó politikai propagandafogás, s ehelyett a kétsebességű Európa víziója kezd ismét határozottabb körvonallal kirajzolódni.

9. A FIDESZ KÍSÉRLETE AZ ÉRTÉKKÖZÖSSÉG MEGTEREMTÉSÉRE

A Fidesz kétharmados győzelmében a baloldal kirívó hibáin túl annak volt döntő szerepe, hogy Orbán Viktor a közösség érzetét tudta adni a Fideszt támogató tábornak. A 2002-es vereségből okulva létrehozott polgári körök szövetsége sikeresen tudta összehangolni az aktivisták kisebb köreinek erejét, s a régóta hiányolt közösség élményét adta a jobboldali hátországnak.³⁰ A három igenes szociális népszavazás pedig ezt az érzést kiterjesztette a kormánypártokkal szembenálló minden aktív választópolgárra, a törzsi háború mérlegét egyértelműen a Fidesz felé billentve. Így semmi meglepő nem volt abban, hogy 2010-ben narancssárgába öltözött az ország, s a Fidesz 2/3-os többségre tett szert, amit nemcsak a ciklus végéig tudott megőrizni, hanem – igaz, a parlamenti mandátumokat és a választókerületeket érdekei szerint manipulálva – 2014-ben meg tudta ismételni 2/3-os győzelmét.

Ebben a helyzetben a hagyományos politikai logika azt diktálta volna, hogy a győztes politikai erő fölényes győzelmét arra használja fel, hogy az ellentétes politikai oldal szavazói közül is nagyobb tömböket próbál leszakítani, gesztusokat gyakorolva a baloldali választók felé. Ez azt ígérte, hogy sikerül meghaladni a szekértábor-logikát, vagyis a törzsi háborúskodást. Nem így történt.

9.1. NER

Pedig sokak szerint a 2010-ben meghirdetett Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) épp erre a célra jött létre. Ám a Fidesz stratégiai alaposan elszámolták magukat, amikor arra számítottak, hogy a politikai megosztottságokon átívelő közösségi élményt rá lehet erőltetni a politikai közösségre. Kritikusai szerint a NER a politikai értékekkel való politikai manipulálás tipikus példája volt. Mindenesetre a NER egy olyan sikerületlen politikai propagandaeszköz maradt, mely még a Fidesz saját híveinek egy részét is taszította, hiszen mind bevezetésének erőltetése, kötelező előírása, mind pedig az azt megalapozó nyilatkozat nyelvezete (például amikor a „demokratikus

³⁰ A polgári körök gondolata háttérben ott rejlik a szabadság kis köreire vonatkozó bibói elképzelés.

népakarat alapján létrejött új politikai és gazdasági rendszert” emleget) a Rákosi-féle alkotmányozás önkényességére és kincstári optimizmusára emlékeztetett. Amikor a Schmitt Pál országgyűlési elnök által jegyzett dokumentum a rendszerváltást paktumnak nevezte, a 2010-es választást fülkeforradalomnak, akkor pedig a Fidesz választási kampányretorikáját emelte az állami protokoll rangjára, s ezzel épp az aktuálpolitikától független közösségi élmény spontaneitásától fosztotta meg a potenciális támogatókat, leleplezve a professzionálisnak gondolt politikai propaganda kiábrándító ügyetlenségeit, és a tényleges közösségteremtéstől távol eső szándékait.

9.2. AZ ALAPTÖRVÉNY

Azt el kell ismerni, hogy a Fidesz, s főként tekintélyelvű vezetője, Orbán Viktor helyesen érzekelte, hogy a magyar politikából milyen fokon hiányzik a közösségi élmény. A rendszerváltás idején elmaradt katarzist („Tetszettek volna forradalmat csinálni!” [Antall József]) ezért továbbra is politikai eszközökkel, politikai célból szerették volna kicsiholni a választók közösségéből. Ezért álltak neki a 2010-es 2/3-os többség birtokában az alkotmányozásnak: hogy megalkossák azt az alaptörvényt, amelynek ideológiájára – elképzelésük szerint – bátran támaszkodhat a politikai közösség egésze, s egy-egy tagja külön-külön is. Vagyis, az előző *Alkotmány* népszerűtlenségéből kiindulva, nem pusztán az egyéni jogvédelem ma divatos funkcióját tulajdonították az új *Alaptörvény*nek: az alkotmányozó hatalomnak az volt a célja, hogy a közösség egésze számára fontos értékeket is katalogizálja. E közösségi indíttatás magyarázza a *Nemzeti Hitvallás* címen megalkotott preambulomot: itt kifejezetten egy értékkatalógus lehetett a cél, egy olyan lista, amelyet politikai állásponttól függetlenül vállalhatónak szántak minden magyar polgár számára.³¹

A gondot az jelenti, hogy a legnemesebb gesztus értelmét is megkérdőjelezheti, ha elfogadásának módja nem megfelelő. Az *Alaptörvény* legfontosabb hiányossága, hogy elfogadásának körülményei közül hiányzik a közös akaratnyilvánítás: a politikai közösség egésze számára kizárólag az egyik politikai tábor nem tud érvényes értéktárat alkotni. Az alkotmányozás a minél teljesebb körű részvétel révén válhat legitimé, de a 2/3-os többség birtokában alkotmányozó kormánypártok nem törődtek ezzel a feltétellel, s ezért a létrejött dokumentum ma nem tekinthető mindenki által elfogadott alkotmánynak, hanem épp ellenkezőleg, sokan a törvényes felhatalmazással visszaélő alkotmányozás szimbólumaként tekintenek rá. Ez a felfogás persze változhat az idők során, előre nehéz megjósolni egy alkotmányos szöveg sorsát, de valószínűleg alapvető változásra lenne szükség a politikai erők közötti erőegyensúlyban, valamint a politikai közösséget megosztó konfliktus, a törzsi háború kezelésében ahhoz, hogy érdemi elmozdulást lehessen remélni a kérdésben.

³¹ A témáról szóló írásom HÖRCHER Ferenc: *A Nemzeti hitvallásról* in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum 2012) 287–309.

10. VAN-E ESÉLY A TÖRZSI ELLENTÉTEK SZABDALTA KÖZÖSSÉG ÉRTÉKKÖZÖSSÉGGÉ ALAKÍTÁSÁRA?

Írásunk végén fel kell tennünk a kérdést: milyen esély nyílik arra, hogy a magyar politikai közösségben a belső megosztottságon átívelő érték-közösség teremthető? Nyilvánvaló ugyanis, hogy amíg az a végletes megosztottság fogja uralni, nemcsak a magyar politikai élet fórumait, hanem a társadalmi viszonyokat is ez fogja jellemezni, addig a politikai közösség nem lesz képes az egészséges alkotmányos demokráciákra jellemző működésre. A traumákat viselő társadalomban a legtöbb egyén és kis-közösség olyan sebeket hordoz, amelyek megakadályozzák tisztánlátását, s annak a nemzeti vagy demokratikus minimumnak az elfogadását, amelyet már érték-közösségnek tekinthetnénk. Jelenlegi állapotában a magyar politikai közösség olyan végletesen megosztott, hogy nemhogy érték-közösségnek, tényleges politikai közösségnek is aligha nevezhető.

Pillanatnyilag a kormánypárt és legfontosabb vezetője, Orbán Viktor politikájára inkább a konfliktusgenerálás logikájára épül, s egyáltalán nem valamifajta dialógusképesség megteremtésére irányul. Úgy az Európai Unió belüli stratégiájában ezt érhetjük tetten, mint a menekülthullámmal való éles szembefordulásában: nem orvosolni kívánja a konfliktusokat, hanem újakat gerjeszt, hogy meghatározza a politika napi-rendjét, s így maga felé hajlítsa a befolyásolható választói tömegeket.

Pedig anélkül, hogy a kormányzat és pártja érdemi gesztusokat gyakorolna az ellenzék vagy legalább annak politikai hátországa – és a politikától eltávolodott fiatalabb generációk – felé, esély sincs a teljes közösség által vallható politikai értékvilág kialakítására. Ha a hatalom lemond arról, hogy nagyvonalúan és elegánsan beemelje az alkotmányba azokat a garanciákat, amelyek biztosíthatnák, hogy az ellenoldal is sajátjának tekinthesse az *Alaptörvényt*, akkor az ellentábor, sőt a politika iránt érdeklődő, de magukat el nem kötelező szavazók számára is csak az a remény marad, hogy a most regnáló politikai hatalom bukása után reméljenek valamifajta belpolitikai konszolidációt, amely az elmaradt értékalapozás pótlásának feltételét megteremtheti.

Ehhez persze arra van szükség, hogy a jelenlegi ellenzék ne a politikai bosszú esélyét lássa majd a politikai fordulatban, hanem annak lehetőségét, hogy a politikai közösség eddigi végletes megosztottságát valamifajta értékminimum elfogadása révén orvosolhatja. A politikai realisták ezt azzal egészíthetik ki, hogy egy új érték-katalógusnak minél rövidebbnek kell maradnia, hiszen a megegyezés esélye csak tovább csökken, ha az érték-katalógus bővül. A politikai értékek túlélését nem a szerződés papírja garantálja, csak a hosszú távon érvényesülő, cselekvésben testet öltő konvenciók, a politikai kultúra sokszor ki sem mondott normái tudják fennállásukat és folytonosságukat biztosítani. Vagyis így is, úgy is igencsak hosszú és rögzös út áll a magyar politikai közösség előtt, ha a közösség számára oly ártalmas törzsi háborút szeretné lezárni, s elindulna a polgárosodás/modernizáció legalább bizonyos fokig egyeztetett irányába. E tekintetben a népvándorlás súlyos kockázata egyelőre további nehezítő tényező, bár elvileg lehet kiindulópontja, külső kényszerítő ereje is a belső kiegyezésnek.

BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS JOGKÖVETÉS*

Mi a jelentősége a bizalomnak és a legitimitásnak a jogrendszer működése szempontjából? Csak csekély, ha a jogot mint az állami szankciók által kikényszerített kontrollmechanizmust tekintjük. Valami jelentősége ekkor is van, hiszen az állami kényszert legitim erőszakként szokás értelmezni, és ha a hatalom elveszíti legitimitását, akkor csökken az effektivitása, sőt, mint hatalom is megszűnhet létezni. Mindazonáltal a legitimitás ebben a megközelítésben peremfeltételként jelenik meg, és a jog működését nem ez, hanem az állami kényszer és az erre tekintettel cselekvő állampolgárok biztosítják, akik saját hasznukat úgy igyekeznek növelni, hogy kerüljék a szankciók kellemetlen következményeit, és végső soron többé-kevésbé betartják a jogszabályokat.

Számos elméleti és empirikus érv szól azonban a jog ilyen leszűkített értelmezése ellen. A jog nem így – nem csak így – működik, sőt, kizárólag a szankciók alapján talán nem is működhet. A jogszociológiai megközelítés mentén azt kell mondanunk, hogy a jog társadalmi feladatát akkor tudja betölteni, ha a közösség tagjai a jogszabályokat érvényesnek tekintik, és akkor is betartják, amikor a szankciók közvetlen fenyegetése nem áll fenn. A materiális érvényességhez azonban nemcsak az kell, hogy a jog ne álljon éles konfliktusban a társadalmi gyakorlattal és a valamilyen értelemben vett közmegegyezéssel, hanem az is, hogy mind tartalmilag, mind procedurálisan (a megalkotása és az alkalmazása során) megfeleljen az állampolgárok normatív elvárásainak. Sőt – és itt a körkörösség-problémával kell szembenéznünk –, a jognak működnie is kell ahhoz, hogy bizalmat ébresszen az állampolgárokban, és ráhagyatkozzanak a konfliktusok megelőzésében, vagy kezelésében – ahelyett, hogy egyéb, adott esetben illegális megoldásokhoz folyamodnának.

Jelen tanulmány röviden összefoglalja azokat az érveket és empirikus eredményeket, amelyek a joggal kapcsolatos bizalom és legitimitási elvárások szerepéről szólnak a jogkövető magatartás szempontjából. Majd áttekinti azokat a kutatásokat, amelyek a hazai helyzettel foglalkoznak. Itt elsősorban két kérdéskörrel lesz szó. Egyrészt, hogy melyek a joggal kapcsolatos bizalom forrásai Magyarországon. Másrészt, hogy mekkora is a jelentősége a bizalmi és legitimitási megfontolásoknak a jogkövető magatartásra való ösztönzésben ahhoz a szerephez képest, amit a szankcióktól való félelem játszik. A nemzetközi szakirodalom ugyanis haj-

* A tanulmány az Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége c., az OTKA által támogatott kutatás (K 101701) keretében készült.

lamos nagyobb jelentőséget tulajdonítani az előbbieknek, azonban kérdés, hogy ez az összefüggés a hazai jogi és politikai kultúra sajátosságai közepette is fennáll-e.

1. A JOGKÖVETŐ MAGATARTÁS RACIONÁLIS CSELEKVÉSI MODELLJE

Természetesen sokféle oka lehet annak, ha valaki betart egy jogszabályt: megteheti rutinból, megszokásból; vagy mert az éppen megfelel az érdekeinek; mert nem akarja, hogy mások megszólják, stb.¹ Modellszerűen gyakran csupán két típusra szűkítik le a cselekvés motivációit: az instrumentális, önérdekkövető, illetve a valójában különböző indítékokat magában foglaló „társadalmi” motivációkra (*social motivations*).² Az első a racionális választások elméletének, illetve a cselekvőről adott közgazdasági modellnek felel meg, és mint ilyen, határozott kontúrokkal rendelkezik, valamint világos előrejelzések vezethetők le belőle. A társadalmi motivációk egyrészt több mindent magukba foglalnak (Tyler szerint például idetartozik az érzelmek, attitűdök szerepe; az értékek és morális elvek mentén való elköteleződés; a normatív alapon kialakuló legitimitás és bizalom; valamint az identitás, vagyis a társadalmi csoportokkal és szerepekkel való azonosulás funkciója), amelyek erősíthetők, de éppen gyengíthetők is egymást. Másrészt a társadalmi motivációk csak sztochasztikusan érvényesülnek. Vagyis úgy tűnhet, hogy sem egyértelmű ajánlások, sem világos előrejelzések megtételére nem alkalmasak.

Az első modell a közgazdaságtan és a racionális választások emberképe nyomán³ abból indul ki, hogy a cselekvők a saját hasznosságuk növelésére/maximalizálására törekednek, és az előttük álló cselekvési alternatívákat ebből a szempontból értékelik. Azt az alternatívát választják, amely – a költségeket is figyelembe véve – a legnagyobb hasznossággal, vagy a legkisebb kárral jár számukra. A jogkövetés vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a jogszabályokat akkor tartják be, ha azok számukra kedvező következménnyel járnak, illetve ha a jogkövetés hasznai nagyobbak a jogszabályokban foglaltak be nem tartásából eredő hasznoknál. Ezt a megközelítést vallja a jog közgazdasági elemzése (*law and economics*), amelynek fontos tézise, hogy a jogszabályokat az aktorokra ható ösztönzőkre tekintettel kell kialakítani, ha növelni akarjuk a jog és azon keresztül a közpolitikák eredményességét. Célszerű lehet például nem az előírás és ellenőrzés (*command and control*) mechanizmusára és a közvetlen kényszerre hagyatkozni, hanem olyan intézményi feltételeket létrehozni, amelyek a piaci működést modellezve érdekelté teszik az aktorokat a jog által rögzített közpolitikai cél megvalósításában. A környezet-gazdaságtan például szellemes megoldásokat dolgozott ki ezt illetően: a forgalmazható szennyezési jogok rendszere nem

¹ Vö. SAJÓ András: „Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése [Social Reproduction of the Operating Problems of the State]” *Közgazdasági Szemle (Economic Review)* 2008/7-8. 690–711.

² Tom R. TYLER: *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations* (Princeton: Princeton University Press 2010).

³ BODA Zsolt: „Homo politicus, avagy egy politikai cselekvés- és motivációelmélet vázlata” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 53–77.

csupán össztársadalmi szinten lehet hatékonyabb (jár kevesebb költséggel) a környezetvédelmi cél elérésében, de az egyes aktorok szintjén akár nettó hasznot is eredményezhet.⁴

Tegyük azonban hozzá, hogy az efféle kvázi-piaci megoldások is csak akkor működnek, ha az ellenőrzés feltételei adottak: mivel nem valódi piacról van szó, az aktorokat rá kell venni arra, hogy elfogadják a játékszabályokat – ha ez teljesül, akkor jól is járhatnak, relatív, de adott esetben abszolút értelemben is. Hasonló problémák merülnek fel azokban az esetekben is, amelyek során egy kollektív célt nem az előírásra és ellenőrzésre alapuló hierarchikus koordináció, hanem a piaci mechanizmus játékba hozása révén próbálunk elérni. Ilyen például a közszolgáltatások piacosításának esete, amely során a normál piaci szabályozást messze meghaladó mértékű és bonyolultságú szabályozással próbálják biztosítani azt, hogy a közszolgáltatások által megvalósítandó kollektív célok elérése ne füljön kudarcba a piaci szereplők önrédekkövető magatartása miatt. De tovább menve tulajdonképpen hasonló problémák merülnek fel a piac mint olyan működése kapcsán is: a legegyszerűbb cserekapcsolatoktól eltekintve a piac bonyolult intézményi konstrukció, ahol jogszabályok és hatóságok sokasága igyekszik biztosítani azt, hogy a piac hatékonyságának kollektív java ne kerüljön veszélybe az önrédekkövető aktorok törekvései miatt, akik a fogyasztók, a versenytársak vagy az állam megkárosítása révén, a szabályozás megkerülésével extra haszonnal tehetnek szert.

Mivel a jogszabályok kollektív célokat szolgálnak, de legalábbis olyan normákat rögzítenek, amelyek kollektív hasznossága mellett nem biztosított, hogy az egyéni cselekvőknek feltétlenül érdekükben áll betartani azokat, ezért a jogkövetés instrumentális modelljéből végső soron az következik, hogy az ellenőrzésnek és a szankcionálásnak hatékonyan kell lennie. Ideálisan megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a lebukás valószínűségének és a szankciók nagyságának szorzatából adódó kockázat várható értéke nagyobb kell, hogy legyen a jogsértő tevékenység hasznosságánál. Ha ez nem teljesül, akkor a cselekvők nem fogják betartani a jogszabályokban foglaltakat,⁵ szélsőséges esetben a bűnözői karrier mellett is dönthetnek.⁶

A kényszerítésen és szankciókon alapuló hierarchikus koordináció modellje elméletileg egyszerűnek, gyakorlatban hatékonyan tűnik – feltéve, hogy adottak a kényszerítő hatalom és a szankciók eszközei. A hierarchikus koordináció annál jobban tud működni, minél jobban tudják ellenőrizni a felsőbb szintek az alsókat (információs hatalom) és minél hatékonyabb eszközeik vannak a szankcionálásra. Ezek a problémák (ellenőrzés és szankció) annál jelentősebbek, minél komplexebb a szervezet, minél összetettebb az ellenőrizendő teljesítmény – vagyis minél nagyobb az információs aszimmetria az ellenőrzők és az ellenőrzöttek között –, és minél kevésbé elret-

⁴ Vö. BARTUS GÁBOR – SZALAI ÁKOS: *Környezet, jog, gazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok* (Budapest: Pázmány Press 2014).

⁵ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene: Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről* (Budapest: KSZK – MKI 2008).

⁶ Gary BECKER: „Crime and Punishment: An Economic Approach” in Gary BECKER – William M. LANDES: *Essays in the Economics of Crime and Punishment* (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Inc. 1974) 1–54.

tentő/költséges a szankció (például jogi korlátok miatt) a szankcionálandó magatartás hasznaihoz képest.⁷

A törvénysértés szankcionálása tehát azt feltételezi, hogy az esetre fény derül: az elkövető lebukik. Ez azonban nem magától értetődő. Tudjuk, hogy még a kiterjedt besúgóhálózzal, titkosrendőrséggel és karhatalmi erővel rendelkező totális diktatúrák sem voltak képesek teljes mértékben ellenőrzésük alatt tartani az állampolgárait. Szabálysértés, törvénysértés, bűnözés a diktatúrákban is előfordul, sőt, a szigorúan büntetett ellenzéki tevékenység is jelen van. Pedig a diktatúrák nemcsak azzal az előnnyel bírnak a demokratikus társadalmakkal szemben, hogy széles körű ellenőrző, besúgó rendszerre támaszkodnak, hanem azzal is, hogy a jogállamiság szabályai nem kötik őket: akár kevésbé bizonyított (netán koholt) esetek alapján is nagy büntetéseket szabhatnak ki. Ez a bizonytalanság értelmezhető a középkori elrettentés mintájára, de úgy is, mint ami növeli a normasértés várható költségét.

A demokratikus jogállamban azonban a rendfenntartás korlátozottabb eszközökre támaszkodhat csak, mint a diktatúrákban, a büntetési tételeket előre kodifikálni kell, és a törvények kötik az igazságszolgáltatás intézményeit is. Ráadásul a büntetési tételek sem lehetnek embertelenül szigorúak, a halálbüntetést például a legtöbb demokratikus országban hatályon kívül helyezték. Bár újabban itthon és külföldön is vannak a büntetést növelő tendenciák, lásd az ún. „három csapás” törvényt, amely a visszaesőket szigorúbban büntetné, összességében mégis azt kell mondani, hogy valószínűleg lehetetlen minden jogsértéssel szembeállítani egy azzal megegyező, vagy nagyobb várható értékű szankciót.

A totális ellenőrzésre törekvő hatalom egyébként is kudarcra van ítélve: a hierarchikus szervezetek vizsgálata is azt mutatja, hogy a tökéletes kontroll nem valósítható meg. Az elméleti érvek és az empirikus bizonyítékok is amellet szólnak, hogy még egy viszonylag kisebb szervezetben, például egy vállalatnál sem valósítható meg a tökéletes kontroll, a lazsálás, a normaszegés azonosítása. Az irányítottak ugyanis mindig információs előnyben vannak az ellenőrzőkkel szemben; ez és egyéb olyan problémák, mint a monopolhatalom (bizonyos ismeretek, információk felett) vagy a csoportos tevékenységgel együtt járó külső hatások (*externáliák*) lehetetlenné teszik az abszolút felügyeletet.⁸ Vagyis, paradox módon „a hierarchiák ugyanolyan körülmények között működnek jól, mint amelyek a piaci hatékonyságot is elősegítik”.⁹

Ne felejtjük el azt sem, hogy a központi hatalom nem képes közvetlenül ellenőrizni az egész szervezetet vagy közösséget: megbízottakra van szüksége, akik eljárnak a nevében, és akiket ugyancsak ellenőrizni kell. Az ún. ügynök-megbízó (*principal-agent*) probléma merül tehát fel, és minél komplexebb és nagyobb a közösség, illetve minél komplexebb a kontroll tárgyát képező tevékenység, annál kinzőbbak az ellenőrzés dilemmái. Az ügynök egyéni érdekei ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy egybeesnek a megbízó érdekeivel – ez inkább a kivételes eset. Valójában az ügynök is egy dilemmával szembesül, amelyben a fogolydilemmához hasonlóan az egyéni érde-

⁷ Ez és az ezt követő néhány bek. BODA Zsolt: *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában* (Budapest: Argumentum 2013) 1. fejezetén alapul.

⁸ Gary J. MILLER: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana* (Budapest: Aula 2002).

⁹ Vö. MILLER (8. l.) 195.

kének követése, avagy a megbízóval való kooperáció között kell választania. A megbízó csak annyit tehet, hogy megpróbál olyan ösztönzési rendszert létrehozni, amely az ügynök érdekeit közelíti a megbízó érdekeihez. Ám ahogyan kivételes esetektől eltekintve, a tökéletes kontroll nem valósítható meg, úgy – kivételes esetektől eltekintve – a tökéletes ösztönzési rendszer sem alkotható meg az ügynökök számára. Az információs aszimmetria miatt az ügynök mindig jobb helyzetben van, és tudja manipulálni azokat az adatokat, amelyek alapján a megbízó értékeli az ő tevékenységét.¹⁰ Többek között ilyen problémák állnak a politika és az államigazgatás konfliktusai mögött.

A jogkövetés racionális cselekvési modellje tehát komoly elméleti problémákat vet fel, de ennél fontosabbak az empirikus ellenérvek, amelyek többnyire arra vonatkoznak, hogy az emberek nem a modell előrejelzésének megfelelően viselkednek: valójában sokkal többször tartják be a szabályokat, mint az racionális lenne.¹¹ Az adófizetési magatartással foglalkozó tanulmányok például rendre arra jutnak, hogy az emberek sokkal kevesebb adót csálnak, mint ami racionális lenne.¹² Az egyik ok a korlátozott racionalitás és a döntéshozatalt befolyásoló pszichológiai jelenségekben keresendő: az embereknek nincs megfelelő információjuk a lebukás kockázatáról, illetve tipikusan rosszul ítélik meg ezt, hiszen hajlamosak a negatív következmények túlértékelésére.¹³ Vagyis talán nem racionálisan, de nem is irracionálisan, hanem a korlátozott racionalitásnak¹⁴ megfelelően járnak el.

De úgy tűnik, nem csak erről van szó. Az empirikus tanulmányok általában arra megállapításra jutnak, hogy nem annyira a büntetés mértéke, mint inkább a lebukás valószínűsége lehet hatással a jogsértésekre.¹⁵ Ugyan ez az eredmény is jelzi a racionális ember modelljének korlátait, hiszen valószínűleg nem vagyunk képesek olyan precíz várható érték számításra, amelyet a modell feltételez, és amely a szankció nagyságát kombinálná a lebukás valószínűségével. De mást is jelez: azt, hogy a normasértés megállapításának mint társadalmi-morális szankciónak valószínűleg önmagában van büntető hatása, hiszen ez inkább visszatart a normasértéstől, mint a lebukás után kiszabott materiális büntetés mértéke. Ez arra utal, hogy a törvénykövető, normatisztelő magatartás magyarázatát nem kizárólag a racionális cselekvés modell-

¹⁰ Vö. MILLER (8. l.) 6. fejezet.

¹¹ Ráadásul ez nem is korlátozódik az emberekre. Kagan és szerzőtársai szerint ez a vállalatokkal is megessik, lásd Robert A. KAGAN – Neil GUNNINGHAM – DOROTHY THORNTON: „Fear, Duty and Regulatory Compliance: Lessons from Three Research Projects” in Christine PARKER – V. Lehmann NIELSEN (szerk.): *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 37–58, míg Louis Henkin, a neves nemzetközi jogász a nemzetközi kapcsolatok realista elméletét kritizálva megjegyezte: „Majdnem minden nemzet majdnem mindig betartja a nemzetközi jog majdnem minden elvét és majdnem minden nemzetközi kötelezettségét.” Vö. www.law.columbia.edu/louis-henkin/54950.

¹² James ANDREONI – BRIAN ERARD – Jonathan FEINSTEIN: „Tax Compliance” *Journal of Economic Literature* 1998/2. 818–860.

¹³ Daniel KAHNEMAN: *Gyors és lassú gondolkodás* (Budapest: HVG 2013) 603, hvgkonyvek.hu/image/data/447_pdf_447.pdf.

¹⁴ Herbert A. SIMON: *Korlátozott racionalitás. Válogatott Tanulmányok* (Budapest: KJK 1982).

¹⁵ John M. DARLEY: „On the Unlikely Prospect of Reducing Crime Rates by Increasing the Severity of Prison Sentences” *Journal of Law and Policy* 2005. 189; Anthony N. DOOB – Cheryl Marie WEBSTER: „Sentence Severity and Crime: Accepting the Null Hypothesis” *Crime and Justice* 2003. 143–195.

jében, hanem a normakövetésre és konformitásra eleve hajlamos társadalmi ember elméletében kell keresnünk.¹⁶ Ennek fontos közpolitikai következményei is vannak: azt sugallja, hogy az ellenőrzés-büntetés paradigmában mozogva – szemben a büntetési tételek szigorításával operáló „populista” büntető-igazságszolgáltató politikával – az államnak a szankciók növelése helyett inkább az ellenőrzés, a normasértés felderítésének a minőségét kell javítania, ha csökkenteni akarja a törvénysértések előfordulását.

De még fontosabb, hogy a jogkövető magyarázat empirikus vizsgálata felhívja a figyelmet arra, hogy a jogkövető magatartás gyökereit nem, vagy nem kizárólag az instrumentális megfontolásokban kell keresni. Így értelmezhetőek a fenti és más, a racionális cselekvési modell felől anomáliának tűnő jelenségek, mint például az olyan paradoxonok, hogy a szankciók szigorítására a cselekvők fokozódó jogsértéssel reagálnak.¹⁷

2. BIZALOM, LEGITIMITÁS ÉS JOGKÖVETÉS

A fenti megfontolásokkal a jog szociológiai értelmezéséhez értünk.¹⁸ Ebben a megközelítésben a jogi norma érvényessége nem magától értetődő, és nem is redukálható a végrehajtásához kapcsolódó kényszerre vagy hasznossági megfontolásokra. A jogi normák materiális érvényessége számít elsősorban: az, hogy a közösség tagjai a jogot érvényesnek tekintsék, és az abban foglalt szabályt betartsák; ehhez pedig többek között az kell, hogy a jog mint a társadalmi gyakorlat, a közmegegyezés érvényesülése jelenjen meg. Feszültséget jelent például, ha a jog szankcionál valamit, amit a közmegegyezés nem tart helytelennek – ilyenkor a jog érvényesülése jó eséllyel csorbát szenved, és érdemes vagy „dekriminalizálni” az adott magatartást, vagy „átmoralizálni”: meggyőzni az embereket arról, hogy a magatartás igenis szankcionálandó. Az elsőre példa lehet a 20. század eleji amerikai alkoholtilalom feloldása, újabban a marihuána-fogyasztás legalizálása, vagy a Kúria közelmúltbeli döntése, amely az orvosi hálapénzről mondta ki, hogy a társadalmi gyakorlat része, és mint ilyen nem üldözendő. Az utóbbira példa az ittas vezetés társadalmi megítélésének változása az Egyesült Királyságban az 1967-es első szabályozás óta: akkor ezt még csak a törvény szankcionálta, ám azóta a közvélemény többsége is határozottan elítéli.¹⁹ Hasonló példa lehet a dohányzás korlátozásáról szóló szabályok és a társadalmi közfelfogás koevolúciója is.

Az, hogy az emberek a többiekhez igazítják a cselekvésüket, a szociológiai megközelítésben nem meglepetés – a szociológia a társadalmi elvárásoknak megfelelő, a társadalmi normákat követő ember cselekvési modelljéből indul ki.²⁰ Empirikusan is kimutatták, hogy a jogkövető magatartás függ attól, hogy a cselekvő mit feltételez a

¹⁶ Amitai ETZIONI: *Moral Dimension: Toward a New Economics* (New York: Simon and Schuster 2010).

¹⁷ Bruno S. FREY – Benno TORGLER: „Tax Morale and Conditional Cooperation” *Journal of Comparative Economics* 2007/1. 136–159.

¹⁸ H. SZILÁGYI István – CSERNE Péter – FEKETE Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások* [egyetemi jegyzet] (Budapest: Szent István Társulat 2012).

¹⁹ Mike HOUGH – Mai SATO: „Why Measure Trust in Justice?” in uő.: *Trust in Justice: Why it is Important for Criminal Policy and How it can be Measured* [Final Report of the Euro-Justis Project, European Institute for Crime Prevention and Control] (Helsinki: Heuni 2011), *eprints.bbk.ac.uk/4507*.

²⁰ BODA (3. lj.).

többiek viselkedéséről.²¹ Ugyanakkor a jogkövetés motivációs alapjait vizsgáló sokat hivatkozott munkájában Tom Tyler csak gyenge összefüggést talált a jogkövető magatartást jelző attitűdök és a releváns társadalmi csoport (*peer-group*) várható reakciója között – érvei szerint a társadalmi és csoportelvárások hatnak ugyan a jogkövető magatartásra, de más tényezőkkel együtt.²² Ezek közül szerinte a törvények és a hatóságok legitimitása a legfontosabb. A továbbiakban erről lesz szó.²³

A jogkövetés értelmezhető úgy, mint az autoritásnak való engedelmesség, ahol az autoritás a törvény maga, illetve a mögötte álló vagy az érvényesítésében szerepet játszó állami intézmények: a kormány, a parlament, a rendőrség, a bíróságok. Az autoritás effektivitását, tehát az engedelmesség esélyét növeli, ha a cselekvők legitimnek, elismerésre méltónak látják a működését, a döntéseit. Tegyük rögtön hozzá, hogy ez a megközelítés elsősorban a büntetőjogra és a közigazgatási jogalkalmazásra igaz. Jelen keretek között nem tudom tárgyalni azt a kérdést, hogy vajon a polgári jog felől nézve mi a jelentősége a normatív legitimitásnak,²⁴ vagy azt, hogy mennyiben tekinthető a büntetőjog „a jog” modelljének.²⁵

De mit jelent a legitimitás ebben a vonatkozásban, és mely tényezők hatnak rá? A legitimitás a politikatudomány egyik alapfogalma, és mint ilyennek, könyvtárnyi irodalma van. Az alábbiakban kísérletet sem teszek arra, hogy ezt áttekintsem. Pragmatikus megközelítésben azokra az értelmezésekre fogok hagyatkozni, amelyek a tulajdonképpeni témámmal kapcsolatban fel szoktak merülni.

A legitimitás az autoritás elismerését, elfogadását jelenti. Akkor merül tehát fel, ha valamilyen hatalmi vagy uralmi viszony áll fenn, és a kérdés az, hogy ez a viszony az irányítottak által milyen mértékben elismert. Ennek megfelelően a legitimitást kétféle módon lehet megragadni: az engedelmesség aktusa által vagy az autoritás felé megnyilvánuló támogatáson, bizalmon keresztül.²⁶ Az elsővel az a gond, hogy analitikusan problémás: ha a jogkövetést akarjuk megmagyarázni, akkor csak annyit mondhatunk, hogy amennyiben az emberek betartják a törvényeket, annyiban a jogrendszer/állam legitim – a jogkövetést tehát a legitimitásból, míg a legitimitást a jogkövetésből magyarázzuk. Ugyanakkor mégis fontos számot vetni azzal, hogy adott esetben hiányozhatnak a legitimitásnak azok a normatív alapjai, amelyeket a második megközelítés sugall, és az emberek mégis engedelmeskednek a – fogalmazzunk így – nem teljesen illegitim autoritás nem teljesen illegitim utasításainak. Érvelhetünk ugyanis úgy, hogy az ember antropológiai meghatározottsága, hogy közösségben él és hajlamos

²¹ FREY–TORGLER (17. l.).

²² Tom R. TYLER: *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press 2006).

²³ Nincs módomból részletesen tárgyalni a jogkövetést elősegítő egyéb társadalmi tényezőket, mint pl. az érzelmek szerepét, a csoportidentitás fontosságát stb. Ezekről lásd pl. TYLER (2. l.).

²⁴ Bizonyos eredmények arra utalnak, hogy a problematika a polgári jog számára is releváns lehet. Pl. egy követéses vizsgálat eredménye szerint a részt vevő felek értékelése arról, hogy a vitarendező eljárás mennyire felelt meg a procedurális méltányosság elveinek, minden más tényezőtől messze a legerősebben határozta meg azt, hogy a felek tartják-e magukat a mediációban elért megállapodáshoz hat hónappal később (Dean G. PRUITT [et al.]: „Long-Term Success in Mediation” *Law and Human Behavior* 1993/3. 313–330).

²⁵ Ezt a problémát, valamint jogfilozófiai érveket arra vonatkozóan, hogy a kényszerítésen alapuló jogérvényesítés a jog patológiája, lásd FRIVALDSZKY János: *A jog- és a politikai filozófia erkölcsi alapjai* (Budapest: Pázmány Press 2014).

²⁶ TYLER (22. l.).

a normakövetésre,²⁷ és ennek megfelelően a közösségi rendszabályok léte és ezek elfogadása mintegy természetes készlet. Legalábbis addig, amíg a szabályok nem vetnek fel súlyos érdeksérelmeket, vagy például az autoritás nem kezd igazságtalannul, „zsarnokian” viselkedni – ilyenkor ugyanis fontossá válik a második dimenzió, az autoritásnak adott támogatás, és annak normatív alapjai.

A bizalmat szokás a legitimitás e második értelmezéséhez kapcsolni, illetve annak indikátoraként tekinteni.²⁸ A legitimitást ugyan támogatásként,²⁹ míg a bizalmat várakozásként szokás értelmezni: arra irányuló várakozásként, hogy az adott intézmény működése kedvező kimenetekkel fog járni,³⁰ de a dolog lényege pont az, hogy a támogatás nem feltétel nélküli, és ha az elvárások nem teljesülnek, akkor a legitimitás csökken. A legitimitás dinamikus fogalom.³¹ Az persze érdekes és fontos kérdés, hogy a kimenetek kinek a számára kedvezőek: ha csak az ítélkező számára, akkor visszatérni látszik a korábban már tárgyalt instrumentális logika. Ez azonban nem egyértelmű: szólnak bizonyítékok amellett, hogy az emberek az intézményeket hajlamosak nemcsak szűken, a saját érdekeik alapján, hanem a valamilyen értelemben vett „közjó”, a közösségi szempontok alapján is megítélni.³² A kimenetek továbbá Levi és Stokker szerint³³ nem csak hasznosság alapján kell, hogy kedvezőek legyenek, bár ez is fontos. Nyilván nem tudunk bízni egy olyan intézményben, amely nem képes betölteni a társadalmi funkcióját, ellátni a rábízott feladatokat. Empirikusan is kimutatható, hogy a gyenge állami teljesítmény aláássa a legitimitást,³⁴ vagy hogy a rendőrség eredményességébe vetett hit növeli a rendőrség iránti bizalmat.³⁵ Ugyanakkor empirikus tanulmányok sora bizonygatja, hogy az intézményi eredményesség/teljesítmény/hasznosság önmagában nem elegendő a bizalomhoz: morális, értékeltvű elvárásoknak is teljesülniük kell, és ezek legalább annyira, de inkább még jobban számítanak a bizalom kialakulása szempontjából.

Tom Tyler sokat idézett könyvében azt állítja, hogy az emberek elsődlegesen nem azért engedelmeskednek a törvényeknek, mert félnek a büntetéstől, hanem mert bízunk a jogban és a hatóságokban, és a bizalmat elsősorban a procedurális méltányossági megfontolások kondicionálják.³⁶ Későbbi munkájában általánosított és amellett érvelt, hogy a különféle autoritásokkal (önkormányzat, rendőrség, munkahely) való együttműködés mögött az értékeltvű, „társadalmi motivációk” fontosabb szerepet ját-

²⁷ CSÁNYI Vilmos: *Az emberi természet – Humánológia* (Budapest: Vince 2003).

²⁸ TYLER (22. l.).

²⁹ DAVID EASTON: *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1965).

³⁰ MARGARET LEVI – LAURA STOKER: „Political Trust and Trustworthiness” *Annual Review of Political Science* 2000/1. 475–507.

³¹ DAVID BEETHAM: *The Legitimation of Power* (New York: Palgrave Macmillan 1991)

³² BODA (3. l.).

³³ LEVI–STOKER (30. l.).

³⁴ MARGARET LEVI – AUDREY SACKS – TOM TYLER: „Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs” *American Behavioral Scientist* 2009/3. 354–375.

³⁵ MIKE HOUGH: „Policing, New Public Management and Legitimacy in Britain” in Tom R. TYLER (szerk.): *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives* (New York: Russell Sage 2007) 63–83.

³⁶ TYLER (22. l.).

szanak az instrumentális megfontolásoknál.³⁷ Jackson és Sunshine szerint³⁸ a rendőrségbe vetett bizalmat a normatív megfontolások és az a hit, hogy a hatóság a közösség érdekeit képviseli, erősebben meghatározza, mint a rendőrség eredményességével kapcsolatos megfontolások. És bár az állam legitimitását a közjavak biztosítására való képessége is befolyásolja, Levi és szerzőtársai³⁹ afrikai adatok elemzése alapján arra a következtetésre jutnak, hogy a legitimitás normatív meghatározottsága erősebb.

Figyelemre méltó, hogy a bizalom normatív alapjai közül számos tanulmány az eljárási méltányosság elveit emeli ki mint az emberek számára különösen fontos morális elvárást. Ezt találta Tyler is: a jogba vetett bizalmat messzemenően befolyásolja az, hogy a hatóságok hogyan bánnak velünk.⁴⁰ A bíróságok iránti bizalom szempontjából is a legfontosabb az, hogy az eljárást mennyire tartja méltányosnak a kérdeztett – ez igaz az elítéltekre is, függetlenül az ítélet súlyosságától.⁴¹ Számos tanulmány mutatta ki, hogy az eljárási méltányosság a rendőrségbe vetett bizalmat is meghatározza.⁴² A 2010-es ESS-adatokat elemezve Jackson és szerzőtársai azt találták, hogy az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat Európában mindenhol erősen meghatározza az, hogy az emberek milyen morális ítéletet formálnak a hatóságokról és mennyire látják méltányosnak a működésüket – bár a bizalom szintje különbözik országról országra, a bizalmat meghatározó mechanizmus mindenhol érvényesülni látszik.⁴³

A témához szorosan nem kapcsolódik, de jegyezzük meg, hogy a procedurális méltányosság számos különböző intézményi kontextusban fontosnak bizonyult az együttműködés előmozdítása szempontjából.⁴⁴ Ennek oka nem teljesen világos. Tyler szerint a közösséghez való tartozás érzését erősíti, ha a hatalommal rendelkezők méltányosan bánnak velünk, míg a méltánytalanság a társadalmi különbséget, a kirekesztettséget érezteti.⁴⁵ Vagyis az eljárási méltányosság végső soron a kollektív identitás koncepciójához kapcsolódik – ami, jegyezzük meg, igen erős motiváló erővel bír.⁴⁶ Egy másik elképzelés szerint az eljárási elvekre való érzékenység a jó vezetés iránti igényből fakad: az emberi közösségeknek szükségük van vezetésre, de jó, vagyis a hatalmával nem visszaélő, a közösség érdekét tekintő vezetésre. Az eljárási elveknek való megfeleléssel a vezetés minőségét teszteljük.⁴⁷ Akárhogy is van, úgy tűnik, hogy az olyan

³⁷ TYLER (2. lj.).

³⁸ Jonathan JACKSON – Jason SUNSHINE: „Public Confidence in Policing A Neo-Durkheimian Perspective” *British Journal of Criminology* 2007/2. 214–233.

³⁹ LEVI-SACKS-TYLER (34. lj.).

⁴⁰ TYLER (22. lj.).

⁴¹ Tom R. TYLER – Yuen HUO: *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through* (New York: Russell Sage 2002).

⁴² Mike HOUGH [et al.]: „Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy” *Policing* 2010/3. 203–210.

⁴³ Jonathan JACKSON [et al.]: „Trust in Justice: Topline Results from the Round 5 of the European Social Survey” *ESS Topline Results Series* 2011/1. Lásd papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2231094.

⁴⁴ BODA (7. lj.).

⁴⁵ TYLER (22. lj.).

⁴⁶ Tom R. TYLER: „Why People Cooperate with Organizations: An Identity-based Perspective” in Barry M. STAW – Robert I. SUTTON (szerk.): *Research in Organizational Behaviour* (Greenwich, CT: JAI Press 1999) 201–246, psycnet.apa.org/psycinfo/1999-02706-006.

⁴⁷ Kevin B. SMITH [et al.]: „Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers” *Journal of Politics* 2007/2. 285–299.

normákat, mint az elfogulatlanság, a mérlegelés, az érintettek bevonása, a transzparenencia, az időbeli és elvi konzisztencia (amelyek elsősorban a döntéshozatal során fontosak), vagy a respektus, figyelem, jóindulat, diszkriminációmentesség, az etikai és szakmai normák tiszteletben tartása (amelyek főként a bánásmód során lesznek relevánsak), az emberek igen sokra értékelik, és a bizalmukat is formálják. Olyannyira, hogy az eljárási méltányosság afféle puffer-funkciót is betölt kellemetlen döntések esetén: az emberek inkább hajlandóak elfogadni a kellemetlen következménnyel járó döntéseket, ha az eljárási méltányosság biztosított, és megfordítva, a méltányosság sérülését a kellemes kimenetek sem feltétlenül ellensúlyozzák. Ez vezet olyan paradox hatásokhoz is, hogy például az adóhatóság szigorúsága nem növeli, hanem csökkenti az adófizetési hajlandóságot.⁴⁸ Az intézmények méltányos működésének és a normatív legitimitásnak (bizalomnak) a témánk szempontjából tehát a legfontosabb jellemzője, hogy növeli a hatóságokkal való együttműködés és a jogkövetés esélyét. Láttuk, hogy Tyler szeminális művének is ez a fő üzenete,⁴⁹ de hasonló eredményeket számos más kutatás is produkált. Dalton⁵⁰ például amerikai adatokon erős összefüggést talált a parlamentbe és a bíróságokba vetett bizalom, valamint az adócsalás helytelenítése között. Az ESS-adatok alapján Jackson és szerzőtársai⁵¹ amellelt érvelnek, hogy a bizalom és a normatív legitimitás Európában is összefügg a jogkövetésre való hajlandósággal, míg Levi és szerzőtársai⁵² szerint a normatív legitimitás az afrikai adatok szerint is előrejelzi a jogkövető magatartást. Ezek a kutatások mind attitűdöket vizsgáltak, néhány vizsgálat azonban igyekezett ezen túllépni. Tyler és Huo⁵³ kövétéses panelvizsgálata szerint azok jegyezték fel kevesebb normasértést a mindennapjaikban, akik jobban bíztak a jogban és a hatóságokban. Paternoster, Brame, Bachman és Sherman azt találta,⁵⁴ hogy a családi konfliktushoz kihívott rendőr intézkedésének méltányossága az elkövető megítélése szerint csökkentette a rövid távon történő visszaesés valószínűségét. A rendőri intézkedésnek való engedelmeséget vizsgálva McCluskey, Mastrofski és Parks⁵⁵ a bizalom szerepét emeli ki. Megfordítva: az önbíráskodás és a szervezett bűnözés elterjedtségét vizsgálva a kutatók nem meglepő módon összefüggést találtak ezek a jelenségek és az alacsony eredményességű és illegitimnek tekintett rendőrségi működés között.⁵⁶

⁴⁸ FREY–TORGLER (17. lj.); Dan M. KAHAN: „Trust, Collective Action and Law” *Boston University Law Review* 2001/2. 333; Kristina MURPHY: „Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy and Tax Non-compliance” *Journal of Law and Society* 2005/4. 562–589.

⁴⁹ TYLER (22. lj.).

⁵⁰ Russel J. DALTON: *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies* (Oxford: Oxford University Press 2004).

⁵¹ JACKSON (43. lj.).

⁵² LEVI–SACKS–TYLER (34. lj.).

⁵³ TYLER–HUO (41. lj.).

⁵⁴ Ronet BACHMAN [et al.]: „Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault” *Law and Society Review* 1997/1. 163–204.

⁵⁵ John D. McCLUSKEY – Stephen D. MASTROFSKI – Roger B. PARKS: „To Acquiesce or Rebel: Predicting Citizen Compliance with Police Requests” *Police Quarterly* 1999/4. 389–416.

⁵⁶ Charis E. KUBRIN – Ronald WEITZER: „Retaliatory Homicide: Concentrated Disadvantage and Neighborhood Culture” *Social Problems* 2003/2. 157–180; Federico VARESE: „Mafia Movements: a Framework for Understanding the Mobility of Mafia Groups” *Global Crime* 2011/3. 218–231.

Mindezek alapján Hough amellet érvel, hogy a büntetőpolitikák sokfelé tapasztalható punitív fordulata elhibázott: a büntetések szigorítása drága (például, mert jelentősen növeli a börtönpopulációt), sok esetben igazságtalan és az emberi jogokat is sértő, de ami a legfontosabb: nem eredményes. Ehelyett bizalomalapú közpolitikákat kellene követni: a normatív legitimitást erősítő intézményi reformokkal elérni, hogy az emberek jobban bízzanak a jogban és a hatóságokban, és így növekedjen a hajlandóságuk az önkéntes jogkövető magatartásra.⁵⁷

3. INTÉZMÉNYI BIZALOM ÉS JOGKÖVETÉS MAGYARORSZÁGON

A hazai jogszociológiai kutatások között nagy hangsúlyt kaptak bizonyos részterületek, mint például a jogismeret, jogtudat,⁵⁸ vagy a jogintézmények működése,⁵⁹ ám a jogkövetés vizsgálata, magyarázata egy meglehetősen mostohán kezelt téma maradt (például Sajó⁶⁰ is elsősorban a jogismeret, az információ szerepét vizsgálja a jogkövetésben). Ugyanez elmondható a hazai kriminológiai kutatásokról is, ahol például a viktimizáció kutatása mellett a jogkövetés vizsgálata alultanulmányozott témának nevezhető. A továbbiakban így elsősorban néhány nemzetközi vizsgálat, valamint hazai (részben még folyamatban lévő) kutatásaink alapján tesztek megállapításokat az intézményi bizalom és legitimitás mintázatairól, valamint a jogkövetésre gyakorolt lehetséges hatásokról.

3.1. A BIZALOM SZINTJE ÉS DINAMIKÁJA

A különböző állami intézményekbe vetett bizalom indikátorai erősen korrelálnak egymással Magyarországon – ez azt sugallhatja, hogy igaz lehet Mishler és Rose állítása,⁶¹ mely szerint a kelet- és közép-európai országokban a politikai intézményeket egy átfogó minta keretében értékeli az emberek, vagyis a politikáról mint olyanról mondanak véleményt, és kevéssé képesek differenciálni az egyes intézmények között. Igen ám, csak hogy az egyes állami intézmények megítélése között Nyugat-Európában is erős a korreláció – nem állítható, hogy ez a mintázat csak a régiókra lenne igaz.⁶² Ami a régióra jellemző sajátosság, az inkább az, hogy a politikai (például parlament, pártok) és a nem politikai (jogrendszer, rendőrség) bizalom-indikátorok közötti kor-

⁵⁷ HOUGH (42. l.).

⁵⁸ Lásd erről FEKETE Balázs – H. SZILÁGYI István: „Jogtudat-kutatások a Szocialista Magyarországon” *Iustum Aequum Salutare* 2014/10. 5.

⁵⁹ FLECK Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban: Jogszociológiai vizsgálódások* (Budapest: Gondolat 2008).

⁶⁰ SAJÓ András: *Jogkövetés és társadalmi magatartás* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1980). Lásd publications.ceu.hu/publications/sajo/1980/14309.

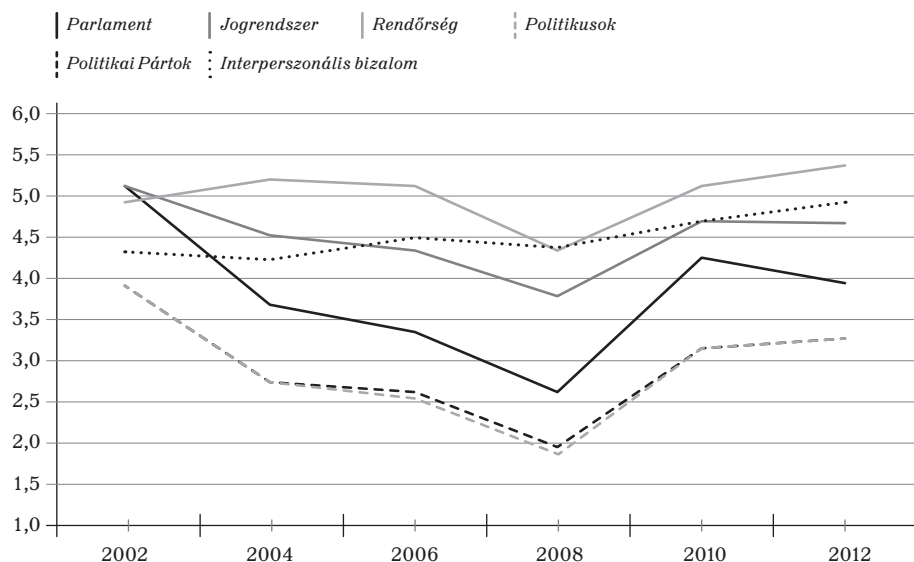
⁶¹ WILLIAM MISHLER – RICHARD ROSE: „Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-communist Societies” *The Journal of Politics* 1997/2. 418–451.

⁶² BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban” *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 27–51.

reláció erősebb, mint tőlünk nyugatra.⁶³ Figyelembe véve, hogy a bizalom-mutatók volatilitása is nagyobb, ráadásul úgy tűnik, hogy – Nyugat-Európával ellentétben – a választások szignifikánsan befolyásolják a bizalom alakulását, felvethető, hogy az intézményi bizalom jobban át van politizálva a régiókban.⁶⁴

Az 1. ábra mutatja, hogy az intézményi bizalom volatilisabb, mint az interperszonális bizalom (amit azzal a kérdéssel mérnek, hogy az emberekben általában mennyire lehet megbízni), ami egyébként egy általános jelenség. Az ábra azt is mutatja, hogy a különböző intézmények megítélése valóban együtt mozog, ám a bizalom szintje különböző. A jogrendszerrel elmondható, hogy a politikai intézményekhez képest jobb a megítélése, bár érdekes módon 2002 után a rendőrségbe vetett bizalom mértéke jobb értékeket mutat. Ez azért is meglepő, mert a 2010-es ESS-adatfelvétel változó modulja az igazságüggyel kapcsolatos bizalom mérését célozta, és azon adatok alapján a magyar válaszadók a bíróságok méltányosságában és eredményességében jobban bíznak, mint a rendőrségében.⁶⁵

1. ábra. Az intézményi bizalom és az interperszonális bizalom alakulása Magyarországon egyes állami intézmények vonatkozásában (0 – 10 skála, 0 – egyáltalán nem bízok, 10 – teljes mértékben megbízok)



Forrás: ESS

⁶³ MEDVE-BÁLINT Gergő – BODA Zsolt: „A bizalom politikai meghatározottsága” in BODA Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* (Budapest: MTA TK PTI – Argumentum 2016 [megjelenés alatt]).

⁶⁴ MEDVE-BÁLINT – BODA (63. lj.).

⁶⁵ JACKSON (43. lj.).

Ami a bizalom mértékét illeti, nemzetközi összehasonlításban, azt mondhatjuk, hogy átlagosan az intézményi bizalom alacsonyabb a közép- és kelet-európai országokban, mint nyugaton, méghozzá nyugatról kelet felé folyamatosan csökken. Ezt magyarázza, hogy a bizalom szoros összefüggést mutat bizonyos makroszintű változókkal, így az egy főre jutó jövedelem (GDP) mértékével, vagy az általános bizalomszinttel.⁶⁶ A magyar adatok belesimulnak ebbe a trendbe, de a régiós országokhoz képest az intézményi bizalom kicsit magasabb hazánkban.

3.2. A BIZALOM GYÖKEREI

Az intézményi bizalmat, és így a jogrendszerbe vetett bizalmat több tényező befolyásolja. Először is, utaltunk rá, hogy bizonyos makroszintű tényezők hatnak rá, például az országok jövedelmi szintje: *ceteris paribus* a gazdagabb országokban magasabb a bizalom szintje. A társadalmi egyenlőtlenségek mértéke is befolyásolja a bizalmat: a nagyobb egyenlőtlenséggel sújtott országokban a bizalom általában kisebb – ám ez alól éppen a közép-európai országok jelentenek kivételt.⁶⁷ A visegrádi országokban ugyanis a jövedelmi egyenlőtlenségek szintje európai összehasonlításban alacsony, ám az intézményi bizalom ehhez képest nem magas. Végül felvethető, hogy az intézményi bizalmat valamilyen általános kulturális mintázat is befolyásolja: ezt jelezheti, hogy az intézményi bizalom ott magas, ahol az emberek egymásban is jobban megbíznak. Persze ez a kulturális sajátosság nem változtathatatlan, hiszen láttuk, hogy a magasabb jövedelemmel általában nő a bizalom is. Feltételezhetünk egy körköröséget is: a fejlődés erősíti a bizalmat, de megfordítva, a bizalom növekedése is javíthatja a gazdasági növekedés és a fejlődés esélyeit, hiszen csökkenti a tranzakciós költségeket és kiszámíthatóbb környezetet teremt.⁶⁸ A bizalomra hathatnak ugyanakkor egyéni szintű tényezők is: az iskolázottabbak, a városban lakók, a nők és a kisebbségi csoportokhoz tartozók általában jobban bíznak az intézményekben.⁶⁹ Ami az egyéni szintű jövedelem hatását illeti, nem sikerült megerősíteni azt a hipotézist, hogy a bizalom „materialistább” lenne Kelet- és Közép-Európában, vagyis hogy a jövedelem jobban meghatározná az intézmények iránti bizalmat, mint tőlünk nyugatra. A jövedelem mindenhol növeli a bizalmat, ám meglepő módon inkább találtuk, hogy a szegényebbek bizalomszintje kevésbé csökken a régiókban, mint nyugaton – vagyis a szegények relative jobban bíznak nálunk.⁷⁰

Végezetül, bár a fentiek alapján úgy tűnhet, hogy a bizalom többszörösen meghatározott, ezért stabil, valójában hatnak rá az adott intézménnyel kapcsolatos percepciók is, rövid és középtávon egyaránt. Az 1. ábrán például látható, hogy a rendőrség-

⁶⁶ BODA–MEDVE-BÁLINT (62. l.).

⁶⁷ MEDVE-BÁLINT Gergő – BODA Zsolt: „Ki szegényebb, jobban bízik? Az anyagi helyzet, a gazdasági fejlettség és a jövedelmi egyenlőtlenségek hatása az intézményi bizalomra Kelet-Közép-Európában” *Socio.hu* [ESS különszám] 2014/4. 56–86.

⁶⁸ GyÖRFFY Dóra: „Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja” *Közgazdasági Szemle* 2012/4. 412.

⁶⁹ BODA–MEDVE-BÁLINT (62. l.).

⁷⁰ MEDVE-BÁLINT–BODA (67. l.).

be vetett bizalom alakulása 2002 és 2008 között elszakadt a többi intézményétől – a többivel szemben nem csökkent, hanem nőtt. Ugyanakkor a rendőrség iránti bizalmat befolyásolták a rendőrséggel kapcsolatos hírek, például a Zsanett-ügy⁷¹ rövid távon szignifikánsan csökkentette a rendőrségbe vetett bizalmat.⁷² Kérdés, hogy vajon nálunk mennyire relevánsak azok a normatív tényezők a bizalom alakításában, amelyeket a korábban ismertetett amerikai és nyugat-európai vizsgálatok azonosítottak?

Ha abból indulunk ki, hogy a joghoz való viszony a posztkommunista országokban, így hazánkban is ambivalens, amelyet egyfelől az állam gyengébb demokratikus legitimitása, másfelől a kevésbé eredményes, „impotens”, sőt esetenként jogsértő működése⁷³ kondicionál,⁷⁴ akkor feltételezhetjük, hogy a jogrendszerrel kapcsolatos eredményességi elvárások lesznek a dominánsak, és a normatív legitimitás szempontjai háttérbe szorulnak. Más vizsgálatok azt találták például, hogy a rendőrségbe vetett bizalmat nem-demokratikus körülmények között (Kinában), vagy a bűnözéssel kapcsolatos problémák erőteljes érzékelése mellett (Dél-Afrikában) sokkal jobban meghatározták az eredményességi, mint például a méltányossági elvárások.⁷⁵

Nos, a vonatkozó adatok nem ezt látszanak alátámasztani. A bűnözéstől való félelem hazánkban nem tekinthető magasnak, valamint európai összehasonlításban a magyarok a bíróságokat és a rendőrséget is kifejezetten hatékonyak látják, és nem tekinthető alacsonynak a méltányos elbánásba vetett hitük sem.⁷⁶ A megkérdezettek sokkal inkább egyetértenek azzal az állítással, hogy „a rendőröknek minden körülmények között be kell tartaniuk a törvényt” (0-10-es skálán az átlag 7,3), mint azzal, hogy „ha minden szabályt betartanának, akkor nem tudnák elkapni a bűnözőket” (4,6) – ez a mintázat azokra is igaz, akik egyébként az átlagnál jobban félnek a bűnözéstől.⁷⁷ A rendőrségbe vetett bizalmat vizsgálva azt találtuk, hogy bár az eredményességi elvárások erősek, de fontos szerepet játszanak normatív elvárások is, méghozzá elsősorban a korrupcióval kapcsolatosak: míg a rendőrség vélt diszkriminatív gyakorlata nem csökkenti a bizalmat, a korrupció percepciója igen.⁷⁸

⁷¹ 2007 tavaszán egy fiatal nő azt állította, hogy egy éjszakai igazoltatás során több rendőr megerőszakolta. A rendőrök ellen vizsgálat indult, majd felmentették őket.

⁷² BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Procedural Fairness and Trust in the Police: A Hungarian Case” [előadás a EUROCRIM 2013 konferencián] (Budapest 2013).

⁷³ „Az állami normák tömeges társadalmi megszegése része az állam működésének, s nem egyszerűen esetleges következmény.” SAJÓ (1. lj.) 699. „A jogkövető, jogvédelmet és jogai érvényesítését váró állampolgárok és szervezetek számára a jogi normák működésbe hozatala nehézkes” (uo. 702).

⁷⁴ GAJDUSCHEK (5. lj.); SAJÓ (1. lj.).

⁷⁵ Ben BRADFORD [et al.]: „What Price Fairness When Security is at Stake? Police Legitimacy in South Africa” *Regulation & Governance* 2014/2. 246–268; Ivan Y. SUN [et al.]: „One Country, Three Populations: Trust in Police among Migrants, Villagers and Urbanites in China” *Social Science Research* 2013/6. 737–749.

⁷⁶ Jonathan JACKSON [et al.]: *Trust and Legitimacy Across Europe: A FIDUCIA Report on Comparative Public Attitudes Towards Legal Authority* (London: Birkbeck 2014). Ugyanitt azonban a szerzők figyelmeztetnek az adatok megbízhatóságának és az összehasonlíthatóságnak a problémáira is.

⁷⁷ Az adatok egy 2011-es reprezentatív felmérésből származnak, ebben a formában nem lettek publikálva.

⁷⁸ Zsolt BODA – Gergő MEDVE-BÁLINT: „How Perceptions and Personal Contact Matter: The Individual-level Determinants of Trust in Police in Hungary” *Policing and Society* 2015, on-line first. 1–18.

Az adóhivatalba vetett bizalom gyökereit vizsgálva azt találtuk, hogy az eredményességi megfontolások mellett (amelyet az „adócsalókat jó eséllyel lebuktatja a hatóság” állítással való egyetértéssel mértünk) a korrupciós percepciók és a politikai befolyásoltság percepciója is szerepet játszanak. Konkrétan: Vida Ildikó korábbi NAV-elnök korrupciós botránya önálló hatással volt az adóhatóság megítélésre és az iránta megnyilvánuló bizalomra.⁷⁹ A jogrendszerrel kapcsolatban egy felmérésünkben azt kérdeztük az emberektől, hogy mennyire értenek egyet azzal az állítással, hogy „a hatóságok és a törvények mindnyájunk érdekeit szolgálják”. Az egyetértés értelmezésünkben a közjóval való legitimitációt ismeri el a jogot tekintve. Nos, a válaszok átlaga 3,16 volt 1–5-ös skálán, vagyis a megkérdezettek összességében inkább egyetértettek ezzel az állítással. Regressziós elemzésben tisztáztuk, hogy milyen változók magyarázhatják ezt az álláspontot. Várakozásunkkal ellentétben a politikai orientációnak, pártpreferenciának nem volt hatása. Az eredményességi megfontolásoknak viszont igen: azok, akik szerint összességében jól mennek a dolgok Magyarországon, inkább egyetértenek az állítással. Emellett azonban szignifikánsnak bizonyult az azzal való egyetértés is, mely szerint „Magyarországon mindenkinek egyenlő jogai vannak.”⁸⁰

3.3. JOGKÖVETŐ MAGATARTÁS ÉS BIZALOM

A jogkövető magatartást, mint fentebb is láttuk, többnyire attitudinális felmérések alapján vizsgálják, ez pedig számos gyakorlati problémát vet fel. Nem csak arról van szó, hogy az embereket egyszerre több minden motiválja, és sokszor ők maguk sincsenek pontosan tisztában saját belső késztetéseikkel. Nagyon nem mindegy tehát, hogy a kutatók milyen kérdéseket tesznek fel, hiszen ezzel sugallják, strukturálják a válaszokat is. De további alapprobléma, hogy az egyes kérdésekre adott attitűd-válaszaikat mennyiben lehet a valós magatartásuk proxiának tekinteni. Miközben ezek a kérdések mindenhol fennállnak, bizonyos eredmények arra utalnak, hogy régiókban további problémák is felmerülnek. Ezekre mindjárt visszatérünk, előtte lássunk néhány eredményt a témával foglalkozó kevés létező tanulmányból.

A buszmegállóknban a dohányzást tiltó szabály betartásáról készített esettanulmányában Gajduscek amellett érvel,⁸¹ hogy az emberek alapvetően nem morális megfontolások, vagy „társadalmi motivációk” alapján, hanem a szankciók fenyegetése miatt tartják be a dohányzást korlátozó intézkedéseket, miután az általa megkérdezettek mintegy kétharmada azt válaszolta, hogy ha nem lenne szankció, nem a szabálynak megfelelően cselekedne. Tegyük hozzá, hogy mikor azonban a megkérdezetteknek több lehetséges motiváció közül lehetett választani, akkor sokan megjelöltek

⁷⁹ BODA Zsolt – BARTHA Attila: „Adófizetési hajlandóság és bizalom” in BODA (63. l.).

⁸⁰ BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: „Procedural Fairness and the Legitimacy of Laws in Hungary: an Empirical Analysis” *Sociologija* 2015 (megjelenés alatt). Még két változónak volt szignifikáns hatása: az interperszonális bizalom indikátorának (vagyis akik jobban bíznak másokban, a jog legitimitását is inkább elismerik), valamint a budapesti lakhely.

⁸¹ GAJDUSCEK György: „Miért engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jognak?” in BODA (63. l.).

egyéb szempontokat is, mint például a jogszabállyal való egyetértést, vagy a mások előtti bírságolás, a nyilvános helytelenítés elkerülése. Ugyanakkor kérdéses, hogy az eset sajátosságai mennyire adnak lehetőséget az általánosításra.⁸²

Az önkéntes adófizetési hajlandóságot (amelyet az „elfogadom, hogy adót kell fizetnem, hiszen az adókból fedezzük a közfeladatokat” állítással való egyetértéssel mérünk) vizsgálva azt találtuk, hogy azt az iskolázottsági szint és – különös módon – a nemzeti büszkeség mellett az adóhatóságba vetett bizalom, valamint az adóhatóság korrupciós percepciói mint normatív elvárások befolyásolja.⁸³ Ugyanakkor sem az adófizetési hajlandóság, sem a jogkövetés egyéb proxiaiainak vizsgálata nem adott értékelhető eredményt.⁸⁴

A 2010-es ESS-adatokat vizsgálva Jackson és szerzőtársai azt találták, hogy a jogkövetési hajlandóság a közép- és kelet-európai országokban magasabb, mint Nyugat-Európa országaiban.⁸⁵ A jogkövetési hajlandóságot a „törvényeket minden körülmények között be kell tartani” állítással való egyetértéssel mérték, és ez az indikátor keletebbre magasabb értékeket mutat, mint nyugaton – sőt, Kelet-Európában (Oroszországban, Bulgáriában, Ukrajnában és Horvátországban) jelennek meg a legmagasabb értékek, de például Magyarországon is a nyugat-európai átlag felett van. Ez nemcsak a bizalom és a jogkövetés összefüggéséről alkotott modelleknek, hanem intuícióinknak is ellentmond. Elintézhetjük a dolgot annyival, hogy régióinkban a jogkövetésre vonatkozó attitudinális adatokat még nagyobb fenntartásokkal kell fogadni, hiszen minden bizonnyal a szokásosnál is nagyobb az eltérés a bevallott attitűdök és a valós magatartás között. Ez minden bizonnyal így van. Ám mivel meglehetősen szisztematikus összefüggésről van szó, felmerülhet az a gyanú is, hogy a legitimitás és a jogkövetés más értelmezése működik a kelet- és a nyugat-európai országokban. Talán Nyugat-Európában a legitimitás normatív mozzanata valóban erősebb, ami egyszerre mind egy reflexivebb hozzáállást is kondicionál a joghoz. Közép-Európában, és tőlünk keletre még inkább talán a legitimitásnak az autoritás-mozzanata az erősebb, ami azt a kettősséget eredményezi, hogy a legitimitást első körben kevésbé kérdőjelezzük meg, azonban a gyakorlatban az önös érdekek vagy más szempontok azért éppúgy – esetleg még jobban – felülírják a normáknak való engedelmesség parancsát, mint tőlünk nyugatra. Fókuszcsoportos komparatív vizsgálatában, amelyet a joghoz való viszony témájában folytatott, Kurkchiyan is valami hasonlóra jutott.⁸⁶ Míg az angol

⁸² Pl. mert kis jelentőségű elvárásról van szó, márpedig a kisebb jelentőségű normasértéseknél (pl. közlekedési szabálysértések) a szankciók növelésének általában van hatása, ám ez nem igaz minden normasértésre. Lásd Michael TONRY: „Learning from the Limitations of Deterrence Research” *Crime and Justice* 2008/1. 279–311. Egyéb tényezők is felmerülhetnek, pl. hogy a dohányosok hajlamosak a dohányzással kapcsolatban racionalizálni, ami torzíthatja az attitűdöket.

⁸³ BODA – BARTHA (79. lj.).

⁸⁴ Az adófizetési hajlandóságot próbáltuk közelíteni azzal a kérdéssel, hogy az elmúlt időszakban milyen gyakran fordult elő, hogy nem kért számlát szerelőtől, vagy nem szólt az elmaradt számláért a boltban; ill. azzal, hogy szerinte másokkal milyen gyakran fordul ez elő. A jogkövetést (negatív értelemben) a „néha áthághatunk törvényeket, ha azok számunkra nagyon kellemetlenek” állítással való egyetértéssel próbáltuk mérni. Ez utóbbi változót a regressziós elemzésben gyakorlatilag semmi sem magyarázta szignifikánsan, kivéve a háztartási helyzet változása az elmúlt 12 hónapban (negatívan).

⁸⁵ JACKSON (76. lj.).

⁸⁶ Marina KURKCHIYAN: „Perceptions of Law and Social Order: a Cross-National Comparison of Collective Legal Consciousness” *Wisconsin International Law Journal* 2011/2. 366.

fókuszcsoporthoz tagjai a saját perspektívájukból, a hétköznapi logika és a „common sense” felől közelítettek a joghoz, felvetve a kérdést, hogy a normák betartása mennyiben igazolható, vagy segít a problémák megoldásában, a bulgár résztvevők a jogot elsősorban mint tőlük független, kötelezően betartandó előírást értelmezték. Persze nem evidens, hogy a bulgár eredmények Magyarországra is érvényesek, és az sem, hogy a Bulgária – Nagy Britannia képzeletbeli jogtudatossági vonalon (ha van ennek bármi értelme) mi hol is állunk. Mindez további kutatásokat kíván.

4. DISZKUSSZIÓ: BIZALOMHIÁNYOS JOGRENDSZER?

A magyar és általában a közép- és kelet-európai országok jogfejlődése, akárcsak a politikai fejlődésük, fontos pontokon eltér a bizonyos mértékig harmonikusabb, organikusabb nyugat-európai fejlődési modelltől. Nagyívű általánosítással azt lehet mondani, hogy míg nyugaton a társadalmi fejlődés indukálta a jog fejlődését, és az a liberális demokrácia kifejlődésével párhuzamosan zajlott, addig régiókban a jog az állam eszköze volt a társadalom kontrollálására, vagy „fejlesztésére”. Ráadásul az antidemokratikus politikai fordulatok, így a huszadik század második felét meghatározó kommunista hatalomátvétel a jog fejlődésében, és annak társadalmi legitimitásában is komoly töréseket okozott. De jegyezzük meg, hogy az antidemokratikus jogfejlődés bizonyos értelemben a rendszerváltás óta is domináns modell volt: bár a politikai változásokat vagy az EU-hoz való csatlakozást a társadalom támogatta, a gyors jogi változások meglepetésként érhatték, ráadásul ezek indoklása magasabb instanciákra (Strasbourg, Brüsszel, Világbank stb.) való hivatkozással történt. Az elmúlt húsz év jogi változásainak nagy részét az EU-s joganyag átvétele jelentette, ami tipikus példája a „top-down” társadalmi reformok István király óta jól ismert gyakorlatának.

Minde mellett régiókban az állam kisebb-nagyobb működési zavarokkal küzd. Ezek egy része a demokratikus és jogállami deficittel, így például a korrupció kontrollálásának nehézségeivel függnek össze, mások pedig – meglehetősen, az előző problémáktól nem teljesen függetlenül – az eredményességgel, a hatékony intézményi működéssel.⁸⁷ A problémák persze országról országra változó módon és mértékben jelentkeznek: míg az állam Bulgáriában, Ukrajnában és bizonyos szempontból Romániában is súlyos működési zavarokat mutat, addig a visegrádi országok és a balti államok különböző intézményi berendezkedésekben ugyan, de eddig viszonylag stabilnak látszó politikai és gazdasági rendszert építettek ki – ez alól az utóbbi évek magyar fejleményei jelentenek bizonyos értelemben kivételt.⁸⁸

A nyilvánvaló különbségek, és hazánk relatív jó helyzete ellenére vannak, akik a magyar jog vonatkozásában is legitimitás-hiányról, bizalmi problémákról beszélnek, amelyek fő okát – a történelmi hagyományok és politikai kulturális adottságok mellett – a normatív is kifogásolható és hatékonysági problémákat egyaránt felvető állami működésben látják. Sajó András és szerzőtársai egy a téma szempontjára

⁸⁷ GRESKOVITS Béla: „A kapitalizmus és demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa »nagy átalakulásában«” *Politikatudományi Szemle* 2015/3. 7–25.

⁸⁸ GRESKOVITS (87. l.).

ból paradigmaticusnak tekinthető írásukban markánsan képviselik ezt a megközelítést.⁸⁹ Szerintük mindezek miatt a jogrendszerben „alacsony a bizalom”,⁹⁰ bár a szöveg elismeri, hogy a többi volt szocialista országhoz képest annyira nem is alacsony. Továbbá „a magyar lakosságot már a Kádár-korszak végén kimutathatóan kettős tudat, »skizofrénia« jellemezte: elítélték a normasértést, de vállalták – mint elkerülhetetlent – a megszegését”.⁹¹ Mindennek a jogkövetésre is van hatása: „a magyar társadalomban egyre inkább a büntetéstől való félelmet tartják a normakövetés alapjának”, ami egyébként a hazai helyzettel függetlenül is érthető, hiszen „az erkölcsi megfontolások tartalmuk miatt hiányoznak a modern jogszabályok többségéből. Az állami előírások döntő többségének koordinatív és technikai, illetve kockázatsökkentő feladata van”.⁹²

Nehéz volna vitatkozni azzal, hogy a hazai politikai fejlődésnek és jogfejlődésnek megvannak a maga sajátosságai, és több ponton különbözik a nyugat-európaítól (már ha beszélhetünk egységes nyugat-európai modellről...). Attól függetlenül, hogy erről milyen normatív ítéletet alkotunk, a társadalomtudományos kutatások során ezt a kontextust nyilvánvalóan figyelembe kell venni. Ugyanakkor kifogásolhatók az olyan általánosító kritikák is, amelyek az „amerikai tudományos modellek” inadekvátságáról szólnak.⁹³ Egy modell, bárhonnán jön is, mindig csak részlegesen képes leírni a valóságot, és éppen az az érdekes kérdés, hogy mennyire és mennyiben részlegesen teszi azt.

Az adatok alapján állíthatjuk, hogy a jogkövető attitűdök és magatartás vizsgálátára a szokásos megoldástól eltérő módokat kell találnunk, mert ez az eljárás látványosan nem működik a régiókban. Az is bizonyos, hogy állami normák lakossági megítélése inkonzisztens, ellentmondásos – minden adat, a saját felméréseink is ezt mutatják. De következik-e mindebből, hogy 1) a jogkövetés szociológiai magyarázatait, és ezen belül 2) a legitimitás és bizalom szerepét mellőznünk kellene, mint amelyek irrelevánsak a jogkövetés értelmezése szempontjából? Nem hiszem. Az 1) pontot nyilvánvalóan nem lehet képviselni: a szociológiai típusú magyarázatok kétségkívül relevánsak a magyar jogkövető magatartás megértésében. Kérdés, hogy ezen belül a legitimitásra, bizalomra épülő mechanizmusok mennyire érvényesülnek. A magam részéről azt feltételezem – és bizonyos mértékig ezt a fentebb ismertetett adatok is alátámasztják –, hogy a legitimitásigény egy úgyszólván univerzális szociálpszichológiai jelenség – még ha a működésmódja mutathat is eltéréseket a kultúrák között. Hipotézisként azt vetném fel, hogy a magyar jogi kultúra is leképezi társadalmi állapotunkat, és ennek megfelelően a demokratikus legitimitációban gyökerező, normatív alapú bizalom és jogkövetés jelen van benne, ha kevésbé erősen is, mint tőlünk nyugatra, és még ha jobban át is itatják egyéb megfontolások (gyanakvás az állammal szemben, önérdék-érvényesítő és -racionalizáló törekvések stb.). Ha így van, ennek van tudományos és közpolitikai konzekvenciája is: érdemes lehet további kutatásokat

⁸⁹ SAJÓ (1. lj.).

⁹⁰ SAJÓ (1. lj.). 707.

⁹¹ SAJÓ (1. lj.). 704.

⁹² SAJÓ (1. lj.). 703.

⁹³ GAJDUSCHER (81. lj.).

folytatni ennek vizsgálatára; és érdemes lehet olyan közpolitikai reformokat kidolgozni, amelyek növelik az állam, a jogrendszer és a hatóságok legitimitását és az állampolgári bizalmat, mert ez hatással lehet a jogkövető magatartásra is.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Jelen tanulmány a jogkövetés problémáját a jog szociológiai megközelítése felől vizsgálta. Ennek alaptétele, hogy a jog a társadalmi kontroll egy sajátos formája, amelynek sajátossága többek között az, hogy érvényesülését az állam biztosítja. Ám az állam szerepe nem redukálható pusztán a kényszerítésre – számos elméleti és empirikus érv szól amellett, hogy kizárólag a kényszerítés alapján a jog nem is tud működni. A jogkövetés szociológiai magyarázatai közül a fentiekben a legitimitás és a bizalom szerepével foglalkoztunk. Témaválasztásunkat egyrészt az igazolja, hogy a bizalom szerepével kapcsolatban az utóbbi években megélnékült a tudományos érdeklődés, és számos kutatás irányult egyfelől a bizalom gyökereinek, másfelől hatásának, a jogkövetésben betöltött szerepének vizsgálatára. Másrészt vissza-visszatérő állítás, hogy az intézményi bizalom, és ezen belül a jogrendszer iránti bizalom alacsony hazánkban, és ez összefügg a jogrendszer legitimitási problémáival.

Az adatok azt mutatják, hogy a jogrendszerbe vetett bizalom szintje nemzetközi összehasonlításban nem kifejezetten alacsony – megfelel a fejlettségi szintünknek és a szomszédos országok hasonló adatánál magasabb. Az igaz, hogy az egyes intézményekbe vetett bizalom mértéke erősebben korrelál egymással, mint a nyugat-európai országokban, és különösen a politikai intézményekkel való kapcsolat erősebb. Meglehet, ez azt jelenti, hogy az egyes intézmények és a rendszer egészének legitimitása törékeny, vagyis gyenge az, amit Easton a politikai rendszer „diffúz támogatásának” nevezett, és relative erős a politikai vezetésbe vetett „specifikus támogatás”.⁹⁴ Ugyanakkor a bizalom gyökereit vizsgáló nemzetközi tanulmányok – a kisebb különbségek mellett – nem találtak lényegi eltéréseket a közép-európai és a nyugati régió között.

Az adatok ugyanakkor kevésbé támasztják alá a bizalom és a jogkövető attitűdök/magatartás kapcsolatát, és ennek fő oka az, hogy a jogkövető attitűdök mérésének szokásos módja nyilvánvalóan ellentmondásos eredményeket ad a közép- és kelet-európai országokban. Precíz megfogalmazásban azt kell mondanunk, hogy az eddigi módszerek nem alkalmasak ennek az összefüggésnek a vizsgálatára. Vannak ugyanakkor olyan érvek, amelyek szerint nemcsak a vizsgálati módszer miatt nincs értelmezhető eredmény, hanem azért sem, mert a hazai jogkövetésben a jogi kultúránk sajátosságai miatt a legitimitási mozzanat elhanyagolható szerepet játszik. Ennek eldöntése azonban további kutatásokat igényel.

⁹⁴ EASTON (29. l.).

ESETTANULMÁNY A JOGBIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁKRÓL: A VÁLASZTOTTBÍRÁSKODÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS VÁLTOZÁSAI

A tanulmány a nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodást kizáró magyar szabályozás esettanulmányán keresztül mutatja be a gazdasági joggal kapcsolatos jogbiztonsági problémákat. A vonatkozó szabályozás elfogadása, alkotmánybírói megerősítése, majd gazdasági okokból történő visszavonása, illetve a visszavonás módja számos jogbiztonsági problémát vet fel, és ezen felül is szolgál további általános tanulságokkal. Egyrészt hűen bemutatja, milyen nehézségekkel szembesül egy ország (különösen egy kis ország), ha a multilateralizmuson alapuló globális rendszerben unilateralizmuson alapuló megoldásokat kíván fenntartani. Másrészt a történet rámutat a belső kontroll-mechanizmus gyengeségére, amely nem tudott érvényt szerezni a nemzetközi jogi követelményeknek. Harmadrészt a kérdéses szabályok, jogbiztonsági szempontból rendkívül aggályos módon, folyamatos önellentmondásokat tartottak fenn a magyar jogban. Negyedrészt azok visszavonása is a jogbiztonságot sértő módon történt: a módosító törvény normaszövege és annak indokolása ugyanis súlyos önellentmondásban van egymással.

A jogbiztonsággal kapcsolatos problémák sokrétűek a magyar jogrendben. Az evvel kapcsolatos általános megfontolásokat tárgyaljuk a jog és politika viszonyára vonatkozó első fejezetben, a gyakori jogszabályi változások kérdését az előkészítetlenségről írt fejezetben, a magyar helyzet általános kvantifikált bemutatását pedig a jogrendszerre vonatkozó függeléki fejezetben szerepeltetjük. Ebben a fejezetben egy konkrét eseten mutatjuk be, hogy a jogbiztonságra vonatkozó elvárások miképpen sérülnek egy a gazdaság szempontjából igen fontos jogterületen.

2011-ben és 2012-ben a magyar parlament a választottbírói eljárás igénybevételeinek lehetőségét a nemzeti vagyon tekintetében korlátozó rendelkezéseket fogadott el. Ezeknek a szabályoknak az elfogadását és működését ádáz kritika övezte; azok sokak szerint sértették a választottbíráskodásra vonatkozó nemzetközi egyezményeket és gazdasági (értsd: piaci) szempontból sem voltak életképesek. 2013-ban az Alkotmánybíróság vizsgálta ezeket a rendelkezéseket, többek között azok összeegyeztethetőségét a Magyarország által megkötött nemzetközi egyezményekkel, és végül, egy igencsak ellentmondásos ítéletben, azokat alkotmánykonformnak találta. A gazdasági-üzleti fenntarthatósággal kapcsolatos aggályok azonban valóságosnak bizo-

nyultak: 2015-ben az országgyűlés lényegében visszalépett a fenti rendelkezésektől egy kiemelt jelentőségű nemzetközi tranzakció (paksi atomerőmű bővítése) érdekében.

A jelen fejezet elemzi Magyarország arra vonatkozó jogalkotási erőfeszítéseit, hogy kizárja a választottbírásgot a nemzeti vagyont érintő ügyekben; bemutatja, hogy milyen nehézségekkel szembesül egy állam (különösen egy kis állam), amennyiben ki kívánja vonni magát a világkereskedelem kanonizált dogmája alól. A választottbírási „kaland” tanulsága, hogy – nem meglepő módon – a választottbíráskodás mint vitarendezési mód a nemzetközi kereskedelem előkelő közösségében egy olyan dogma, amelynek kétségbe vonásával, tetszik vagy sem, egy állam könnyen a „hívők közösségén” kívül találhatja magát.

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodás jogi szabályozásának hullámlása, öt rétegben, kiváló esettanulmányát adja a jogbiztonság témakörének. 1) Egyrészt, a magyar jogalkotó egy nemzetközi szinten nehezen fenntartható rezsim egyoldalú elfogadására tett kísérletet, amely több ponton komoly aggályokat vetett fel a nemzetközi szabályozási kerettel történő összeegyeztethetőséget tekintve. A jogbiztonsági problémát természetesen nem az okozta, hogy Magyarország a választottbírási utat korlátozó intézkedéseket fogadott el, hanem az, hogy mindezt úgy tette, hogy közben a vonatkozó egyezményekkel szemben fenntartást nem tett, illetve ahol fenntartás tételére nem volt lehetőség, azokból nem lépett ki. Bár az ilyen jellegű jogalkotói törekvéseket akár legitim jogalkotói aggályok is indokolhatják, komoly jogbiztonsági kockázatot okoz, ha úgy akarja egy állam az ilyen intézkedéseket fenntartani, hogy közben az ezzel ellentétes (és egyébként a belső jog részévé tett) nemzetközi kötelezettségeiből nem lép ki. Más szóval, ha úgy akar tagja maradni egy klubnak, hogy annak szabályait nem fogadja el. 2) Nemcsak a változás iránya, hanem annak sebessége is aggályokat vetett fel: megfelelő felkészülési időt sajnos nem hagyott a jogalkotó az érintettek számára. 3) Ezeket az aggályokat csak tetézte, hogy az ilyen hibák kiszűrésére hivatott belső kontrollmechanizmus (Alkotmánybíróság) nem eszközölte ki a szükséges korrekciókat. Az Alkotmánybíróság működési nehézségeiről jelen kötetben a vonatkozó fejezetben szólnunk bővebben. 4) A probléma negyedik rétege abból a körülményből fakad, hogy a magyar szabályozás egy globálisan determinált rendszerbe próbált meg egyoldalú követelményeket beilleszteni. Bár Magyarország ezzel az intézkedéssel védelemben részesíthette a Magyarország területén fekvő vagyontárgyaival szembeni végrehajtást, a külföldön fekvő vagyontárgyakat nem tehette immunissá.¹ Ezzel azonban egy aszimmetrikus helyzet jött létre: hazánk területén a korlátozó szabályok, míg hazánk területén kívül a globális szabályozás maradt érvényben (amelyből Magyarország nem lépett ki). A legnagyobb problémát a jogalkotó szemében azonban nem is a jogi aggályok jelentették, hanem azok az üzleti megfontolások, amelyek végső soron szükségessé tették a választottbírási utat korlátozó intézkedések módosítását. 5) A jogbiztonsági probléma ötödik rétege abban gyökeredzik, hogy miután a jogalkotó számára világossá vált a szabályozási rezsim fenn-

¹ Bár a választottbírási utat kizáró rendelkezések csak a Magyarország területén fekvő nemzeti vagyonnal kapcsolatos ügyekben voltak alkalmazandóak, az ilyen ügyekben született ítéletek végrehajtását nemcsak Magyarországon kérhetik, erre adott esetben Magyarország hazánk területén kívül fekvő vagyontárgyaival szemben is van lehetőség.

tarthatatlansága, a módosító (visszavonó) jogszabály elfogadása, ideértve a jogalkotói célra vonatkozó törvényi indokolás szövegét, a politikai kommunikáció csapdájába esett, ezzel egy jogbiztonsági probléma helyett egy másikat teremtve.

1. A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ÚT KIZÁRÁSA A NEMZETI VAGYONNAL KAPCSOLATOS ÜGYEKBEN

Az országgyűlés 2011-ben és 2012-ben megtiltotta a nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult személyek számára, hogy választottbíróskodást kössenek ki, és az ilyen típusú kikötéseket egyúttal azon ügyek csoportjába sorolta, amelyek vonatkozásában választottbíróskodási eljárás nem köthető ki (választottbíróskodási útra nem tartozó ügyek). *A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv.* (akkor elfogadott) 17. § (3) bekezdése értelmében:

Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem értve a választottbíróskodást – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult e jogviták eldöntésére választottbíróskodási eljárást nem köthet ki.

A választottbíróskodásról szóló 1994. évi LXXI. tv. 4. §-a a következőképpen egészült ki:

Nincs helye [...] olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbíróskodási eljárás keretében történő rendezését kizárja.²

A nemzeti vagyonról szóló törvény 17. § (1) bekezdése értelmében a 17. § (3) bekezdésnek nem volt visszaható hatálya: a „törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket e törvény rendelkezései nem érint[ették].” Ezzel ellentétben a választottbíróskodásról szóló törvény 4. §-ának módosítása nem tett kísérletet a visszamenőleges hatások elhárítására, sőt, a kérdéses rendelkezést beillesztő jogszabály úgy rendelkezett,³ hogy a választottbíróskodásról szóló törvény „e törvénnyel megállapított [...] 4. §-át az e törvény hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni”, függetlenül attól, hogy vajon a választottbíróskodási megállapodás jogszerűen és érvényesen létrejött-e a módosítás hatálybalépése előtt; ennek megfelelően, csupán a függőben lévő eljárások élveztek

² Ezt a rendelkezést a 2012. évi LXV. tv. 2. §-a illesztette be, 2012. június 13-án lépett hatályba.

³ *A választottbíróskodásról szóló 1994. évi LXXI. tv.*, valamint a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. módosításáról szóló 2012. évi LXV. tv.*, 4. § (2) bek.

immunitást a tilalommal, illetve a kizárással szemben, a többi választottbíróági megállapodást a fenti törvény egyoldalúan érvénytelenítette.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁG LEHETŐSÉGÉT KIZÁRÓ RENDELKEZÉSEK NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEKKEL ÉS ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉRŐL

A fenti rendelkezéseket adáz szakirodalmi kritika fogadta.⁴ Végül az alapvető jogok biztosa kérelmezte azok megsemmisítését az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint azok sértették az 1961-es Genfi Egyezményt,⁵ az 1958-as New York-i Egyezményt,⁶ az 1965-ös Washingtoni Egyezményt,⁷ valamint a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét.⁸

Az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése kifejezetten felruhazza a közjogi jogi személyeket a választottbíróóság kikötésének jogával: „érvényesen köthetnek választottbíróági szerződést azok a jogi személyek, amelyek a reájuk irányadó jogszabályok értelmében »közjogi jogi személyek«-nek minősülnek.” Igaz, hogy a II. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a szerződő államok számára, hogy ezzel szemben fenntartást tegyenek, azonban Magyarország nem tett ilyen fenntartást; és a fenntartás megtételének lehetősége időben egyébként is korlátozott: az nem akármikor, csak „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” tehető.

Az alapvető jogok biztosa értelmezésében az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének sérelme egyúttal az 1958-as New York-i Egyezmény II. cikkének a sérelmét is maga után vont:

[...] a New York-i Egyezmény II. Cikk 1. bekezdésének utolsó fordulata nem értelmezhető úgy, hogy a magyar közjogi jogi személyek jogvitái ne lennének választottbíróági eljárás útján eldönthetőek. A »feltéve, hogy a jogvita tárgya választottbíróági eljárás

⁴ Lásd BORONKAY Miklós – WELLMANN György: „A választottbíráskodás helyzete Magyarországon” *MTA Law Working Papers* 2015/12. 6-7; KECSKÉS László – TILK Péter: „A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. §-a (3) bekezdése választottbíróági kikötést tiltó szabályának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése” in KECSKÉS László – LUKÁCS Józsefné (szerk.): *Választottbírók Könyve* (Budapest: HVG-Orac 2012) 213–230; LÁSZLÓ ANDRÁS Dániel: „Választottbíráskodás nemzeti vagyonnal kapcsolatos ügyekben” *Magyar Jog* 2015/3. 152–160; Csongor István NAGY: „The Hungarian Constitutional Court’s Judgment on Hungary’s New Anti-Arbitration Rules” in Marcel SZABÓ [et al.]: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven 2015) 629–638; VARGA István: „A választottbíróági eljárás és az állami bírósági polgári per viszonyrendszerének összefüggései” in NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 639-640.

⁵ 1964. évi 8. tvr.-tel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény.

⁶ 1962. évi 25. tvr.-tel kihirdetett, a külföldi választottbíróági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10-én kelt Egyezmény.

⁷ 1987. évi 27. tvr.-tel kihirdetett, az Államok és más természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény.

⁸ Lásd 1–12. bek.

útján eldönthető« kitétel nem értelmezhető a »ha azt törvény lehetővé teszi« megfelelőjeként, azaz az előbbi kitételnek nem adható olyan értelmezés, hogy e lehetőség a belső jogalkotás akaratának alakulásától függne.⁹

Az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikke értelmében, bár a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) nem rendelkezik kizárólagos joghatósággal (ez csak akkor áll fenn, „amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának a Központ elé terjesztéséhez”), „[a]mennyiben a felek hozzájárulásukat adták, azt egyik fél sem vonhatja vissza egyoldalúan”. A szerződő államok egyes vitákat vagy viták egyes körét kizárhatják az ICSID-nek történő alávetésből; és ezt „az Egyezmény ratifikálásakor, elfogadásakor vagy jóváhagyásakor, illetve bármikor ezt követően” megtehetik. Magyarország azonban nem tett ilyen fenntartást.

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa indítványát lényegében elutasította, azon az alapon, hogy az inkriminált rendelkezések nem sértik azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyeknek Magyarország részese, és az időbeli hatályból fakadó problémák (visszamenőleges hatások) alkotmányos követelmények megállapításával orvosolhatóak.¹⁰

Az időbeli hatályt és a visszamenőleges hatásokat tekintve az Alkotmánybíróság megállapította: alkotmányos követelmény, hogy a vizsgált rendelkezéseknek ne legyen visszaható hatásuk, azok nem sérthetik a jogszerű elvárásokat és nem érvényteleníthetnek jogszerűen és érvényesen létrejött választottbíróági megállapodásokat. Noha ez az elv kifejezetten megjelent a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (1) bekezdésében, nem található ilyen rendelkezés a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-át módosító törvényben. Sőt, éppen ellenkezőleg: a folyamatban lévő eljárások kivételével a választottbíróági út kizártsága azonnali hatállyal lépett életbe;¹¹ erről, a fentiekben írtaknak megfelelően, a kérdéses rendelkezést beillesztő törvény kifejezetten rendelkezett. Az Alkotmánybíróság azonban, minden törvényi alap nélkül, kivetítette a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (1) bekezdését a választottbíráskodásról szóló törvény új, kiterjesztett 4. §-ára.

Itt kell megjegyezni, hogy az alkotmányos követelményeknek nem célja valamilyen jogi norma módosítása; ha ez szükséges lenne, akkor a vizsgált normát az Alkotmánybíróságnak meg kellene semmisítenie; alkotmányos követelményt alkalmazni csak akkor lehet, ha a kérdéses jogi normának több, mint egy ésszerű értelmezése van és azok közül legalább az egyik alkotmánykonform. A választottbíráskodásról szóló törvény új 4. §-a vonatkozásában megállapított alkotmányos követelmények nyilvánvalóan nem voltak összebékíthetőek sem a törvény betűjével, sem annak céljával.

A tartalmi kifogásokat és aggályokat tekintve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált rendelkezések vagy nem sértették a kérdéses nemzetközi egyezményeket, vagy amennyiben mégis, ezek a jogsértések fenntartások megtételével vagy a nemzetközi egyezmény felmondásával orvosolhatók. A jogalkotónak biztosítania kell, hogy a jövőben megkötendő kétoldalú beruházásvédelmi egyezm-

⁹ 6. bek.

¹⁰ 21–92. bek.

¹¹ 40, 51. és 63. bek.

nyek összhangban lesznek a választottbíróági utat kizáró rendelkezésekkel.¹²

Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált rendelkezések összhangban voltak az 1965-ös Washingtoni Egyezményel, mivel Magyarországnak számos eszköze volt arra, hogy a magyar jog korlátozó szabályai és az Egyezmény rendelkezései közötti összeütközést feloldja.¹³ Például az Egyezmény 25. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi az állami jóváhagyás megkövetelését: „[a] Szerződő Állam alárendelt szerve vagy ügynöksége részéről történő hozzájárulást az illető Államnak jóvá kell hagynia, kivéve, ha ez az Állam értesíti a Központot arról, hogy ilyen jóváhagyásra nincs szükség”; a 25. cikk (4) bekezdése szerint pedig a szerződő államok fenntartással meghatározott ügyeket vagy ügyek meghatározott körét kizárhatják az ICSID joghatóságából.

Az 1961-es Genfi Egyezmény sérelmének hiányát még nehezebb volt levezetni. Ugyan az Egyezmény II. cikk (1) bekezdése szerint, „[a]z Egyezmény I. Cikkének 1. bekezdése alá tartozó esetekben érvényesen köthetnek választottbíróági szerződést azok a jogi személyek, amelyek a reájuk irányadó jogszabályok értelmében »közjogi jogi személyek«-nek minősülnek”, Magyarország fenntartást tehetett volna (bár ilyet már nem tehet) e szabállyal szemben (erre „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” volt lehetőség).¹⁴ Az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezések és az Egyezmény II. cikke közötti összhang megteremtésére egy igencsak sajátos megoldást javasolt: Magyarország felmondhatja az 1961-es Genfi Egyezményt, majd az újrakötés alkalmával megteheti a szükséges fenntartást a II. cikk (2) bekezdése alapján.¹⁵

Viszonylag könnyű nem egyetérteni az Alkotmánybíróság elemzésével és észrevenni az ebben rejlő jogbiztonsági problémát. De még ha figyelmen kívül is hagyjuk, hogy a fenti megoldások nem alkalmasak a nemzetközi egyezményes jog sérelmének a feloldására, valamint azt az alapvető tételt, hogy önmagában az a tény, hogy fenntartást tehetek egy kötelezettséggel szemben, távolról sem jelenti azt, hogy az adott kötelezettség, amennyiben nem teszek fenntartást, rám nem vonatkozik és engem nem kötelez, az Alkotmánybíróságnak, amennyiben az inkriminált szabályokat nem semmisíti meg, határidő tűzésével fel kellett volna hívnia a jogalkotót (mint ahogyan ez ilyen esetekben szokásos és elvárt), hogy tegye meg a szükséges lépéseket: vagy a magyar jogot módosítsa, vagy tegyen fenntartásokat, vagy mondja fel a kérdéses nemzetközi egyezményeket.¹⁶

Nagyon plasztikusan fogalmaz Dienes-Oehm Egon különvéleményében (amelyhez Paczolay Péter csatlakozott).

¹² 40-41. és 48-52. bek.

¹³ 55-57. bek.

¹⁴ 64-65. bek.

¹⁵ 75. bek.

¹⁶ Az *Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. tv.*, 42. §: „(1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”

[117] [...] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. [118] 1.2. A másik lehetőség szerint az Alkotmánybíróságnak fel kellene hívnia a jogalkotót az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján arra, hogy a belső jog és a nemzetközi kötelezettségei összhangját záros határidőn belül teremtse meg.

Meglepő módon azonban, bár ezek az elemek megjelentek az alkotmánybíró-sági határozat indokolásában, a rendelkező részből kimaradtak; más szóval: az Alkotmánybíróság az inkriminált rendelkezéseket nem semmisítette meg, és Magyarországnak semmilyen intézkedést nem kellett tennie a magyar rendelkezések és a nemzetközi egyezmények szabályai közötti összhang megteremtésére, mivel a fenntartás és a felmondás lehetőségére tekintettel ez az összhang már most, a jogsértés pillanatában fennáll.

Ami a tartalmi vizsgálatot illeti, úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság vagy látványosan félreértelmezte a választottbíráskodásra vonatkozó egyezmények releváns rendelkezéseit, vagy igencsak kesztyűs kézzel bánt a nemzetközi jog szabályait sértő magyar normákkal. Valószínűleg ott került a legközelebb az abszurd humor világához, amikor az egyoldalúan megszüntethető (felmondható) kötelezettségeket nem létezőként kezelte. Igaz, hogy az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikkének (4) bekezdésében megjelenik a fenntartás lehetősége (egyres ügyek vagy az ügyek meghatározott köre kizárható), és ez a fenntartás bármikor megtehető, Magyarország nem tett ilyen fenntartást. Ebből kifolyólag az Egyezményből fakadó kötelezettségek nem esnek korlátozás alá. Talán nem igényel magyarázatot, hogy a kötelezettség *korlátozásának lehetősége* még önmagában nem jelenti a kötelezettség *korlátozottságát*. Ez az önellentmondás még szembetűnőbb az 1961-es Genfi Egyezmény vonatkozásában, mivel itt a fenntartás megtétele időben elkéssett lenne. Az Egyezmény II. cikkének (2) bekezdése értelmében „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” tehető fenntartás, erre azonban nem került sor. Nagyon találóan fogalmaz Dienes-Oehm Egon különvéleményében (amelyhez Paczolay Péter csatlakozott): „[a] Genfi Egyezmény megsértése – az abban részes államok tekintetében – tehát már a támadott két jogszabályhely (az Nvt. 17. § (3) bekezdése, illetőleg a Vbtv. 4. §-a) hatálybalépésekor megtörtént.”¹⁷ Még ennél is kevesebb magyarázatot igényel az a tétel, miszerint egy egyezmény felmondásának lehetősége nem implikálja, hogy az egyezmény ne rendelkezne kötelező erővel.

A fentiek alapján igencsak legitimnek tűnik az a percepció, mely szerint a magyar jog nem biztosított olyan mechanizmust, amely a nemzetközi egyezményes követelményeknek érvényt szerzett volna.

¹⁷ 99. bek.

3. A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ÚT IGÉNYBEVÉTELET KORLÁTOZÓ RENDELKEZÉSEK 2015-ÖS VISSZAVONÁSA: BÜSZKESÉG ÉS BALÍTÉLET?

A 2011-ben és 2012-ben elfogadott választottbíráskodás-ellenes szabályok nem állták ki a gyakorlat próbáját; elég korán elbuktak, ami világosan mutatja: a választottbíráskodás a nemzetközi kereskedelem jó hírű klubjában tagsági követelmény. Magyarország államközi egyezményt kötött Oroszországgal a paksi atomerőmű bővítése érdekében. Az orosz fél a projektnek nemcsak a kivitelezésében, de finanszírozásában is részt vesz. Az egyezmény pedig tartalmazott egy választottbírói kikötést. Miután az ehhez kapcsolódó törvény parlamenti vitájában felmerült, hogy ez a kikötés a magyar joggal, így a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével és a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-ával ellentétes,¹⁸ az országgyűlés módosította ezeket a rendelkezéseket, noha elég felemás módon. Bár az elfogadott normaszöveg meglehetősen világos: a választottbíráskodás elleni magyar forradalom véget ért, a törvény indokolása makacsul ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, hogy az új „rendelkezés nem bír új normatartalommal”, egyetlen célja annak egyértelművé tétele, hogy a nemzetközi egyezmények a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével szemben elsőbbséget élveznek. Ez pedig jogbiztonsági szempontból nehezen értelmezhető helyzetet teremt.

Csak remélni lehet, hogy a bíróságok végül arra fognak hagyatkozni, amit a jogalkotó ténylegesen mondott, és nem arra, amit saját állítása szerint, mondani szeretett volna. A jogalkotói szándéknak akkor van jelentősége, ha a normaszöveg nem világos vagy a jogalkotói szándék összeegyeztethető a normaszöveggel; és a normaszöveg arra utal: a magyar választottbíráskodás-ellenes forradalom véget ért.

A nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának új (3) bekezdése értelmében:

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában, Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelv és a magyar jog alkalmazását, jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság joghatóságát kötheti ki. A magyar bíróság joghatóságának kizárólagossága nem érinti a választottbírói kikötésének jogát.

A 17. § új (3) bekezdése arra utal, hogy választottbírói eljárás korlátozás nélkül kiköthető. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a kérdést, így a törvény indokolását, akkor az már nagyobb körültekintésre int bennünket. És sajnos a 17. § új (3) bekezdésének szegényes megfogalmazása fölveti a jogalkotói szándék kifürkészésének szükségességét. A 17. § (3) bekezdésének utolsó mondata ugyanis a „magyar bíróság joghatóságának kizárólagosság[ára]”, vagyis a magyar bíróság kizárólagos joghatóságára és nem annak kizárólagos választhatóságára utal. Márpedig a kizáró-

¹⁸ *A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. tv.*

lagos joghatóság kifejezésnek a magyar és EU-s jogban egyértelmű tartalma van:¹⁹ a kizárólagos joghatóság nem konkurál az általános joghatósággal, és a felek nem köthetnek joghatósági megállapodást. Ha pedig az értelmezés érdekében be kívánunk tekinteni a törvény szó szerinti megfogalmazása mögé, feltárul elénk a törvény indokolása, amely szerint a korábbi, 2011-ben elfogadott rendelkezés tartalmi módosítása nem volt jogalkotói cél, éppen ellenkezőleg, a 2015-ös módosítás egyetlen célja annak egyértelművé tétele (ami a törvényi indokolás szerint már addig is elfogadott volt), hogy a nemzetközi egyezmény elsőbbséget élvez a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével szemben.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosítása [...] a 17. § (3) bekezdésének módosításával és az ahhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezéssel *egyértelműsíti azt a jelenleg is irányadó* nemzetközi jogi értelmezést, mely szerint valamely nemzetközi szerződés szükségszerűen lex specialisként viselkedik. A joggyakorlat ezidáig is ekként tekintett e rendelkezésre, így *e rendelkezés nem bír új normatartalommal*, nem jelent visszamenőleges jogalkotást.²⁰ (kiemelés tőlem – szerző)

Ennek megfelelően, a törvény indokolása szerint a módosítás nem értelmezhető meghátrálásként, a jogalkotó csak világossá akarta tenni, ami eddig is általánosan elfogadott volt: a nemzetközi egyezmények elsőbbséget élveznek. Noha ez a megállapítás túlzónak tűnhet, világossá teszi: a magyar jogalkotó nem kívánt (legalábbis formálisan nem) teljes mértékben visszalépni az eredeti álláspontjától. Sajnálatos módon a balítélet korrigálásának igénye és a büszkeség önellentmondásos eredményt szült.

Amennyiben elfogadjuk a törvény indokolásában megjelenő konstrukciót (és az leárnyékolná a módosítás normaszövegét), akkor az egy igencsak önellentmondásos helyzetet eredményezne.

Ahogy az a fentiekben kifejtésre került, a választottbíráskodás-ellenes rezsím két pilléren alapult: a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdése megtiltotta a nemzeti vagyon felett rendelkező személyek számára választottbíráóság kikötését, míg a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-a kizárta a nemzeti vagyont érintő ügyeket a választottbíráósági útból. Az országgyűlés 2015-ben kitörölte a nemzeti vagyont érintő ügyeket a választottbíráósági útra nem tartozó esetek köréből és módosította a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdését, beillesztve egy utalást a nemzetközi egyezmények elsőbbségére vonatkozóan („Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában”). Ennek a rendelkezésnek az volt a célja, hogy fogalmilag hibás módon, megmentse a magyar-országi államközi egyezményt a magyar jog megsértésétől. Ha azonban közelebbi vizsgálat alá vetjük ezt a rendelkezést (és elfogadjuk a törvény indokolásának iránymutatását), a 17. § (3) bekezdésébe foglalt tilalomtól csak akkor lehet eltérni, ha a választottbíráósági megállapodás megkötése-

¹⁹ Csongor István NAGY: *Private International Law in Hungary* (The Hague: Kluwer Law International 2012) 136–139.

²⁰ T/2250. számú törvényjavaslat indokolással – A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról, 33. §-hoz fűzött magyarázat.

kor már fennáll valamely nemzetközi egyezmény által biztosított módon a választott bíróság kikötésének joga. Egy beruházásvédelmi megállapodásra például nem terjedne ki a kivétel: noha ez egy nemzetközi egyezmény, megkötése előtt nem hozhat létre jogosultságot, míg ennek hiányában nem köthető ki választott bíróság. Ennek megfelelően, amennyiben a választott bíróság kikötéséhez való jog nem vezethető le valamely jelenleg hatályban lévő nemzetközi egyezményből, igencsak nehezen lehetne amellett érvelni, hogy nemzetközi egyezmény eltérően rendelkezik.

Az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése a közjogi jogi személyeket felruhazza a választottbíráskodás igénybevételének jogával. Érdeemes megemlíteni, hogy noha pontosan ez az az egyezményi rendelkezés, amelyre vélhetően a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának új (3) bekezdése utal, az Alkotmánybíróságnak a 17. § régi (3) bekezdésével kapcsolatos határozata komplikálja a kérdést. Ebben a határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése valóban a választott bíróság kikötésének jogával ruhazza fel a közjogi jogi személyeket.²¹ Bármilyen is legyen ennek az értelmezésnek a racionalitása, mivel az Alkotmánybíróság a magyar jog autentikus értelmezője, ez a merőben furcsa interpretáció akár arra a konklúzióra is vezethet, hogy az 1961-es Genfi Egyezmény nem rendelkezik a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésétől eltérően.

A helyzet különösen kétséges a beruházási ügyek vonatkozásában. Az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikke ugyanis az ICSID választását opcionálissá teszi, anélkül hogy a választottbíráskodáshoz való jogot rögzítené; sőt, éppen ellenkezőleg, az ICSID csak akkor járhat el, „amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának a Központ elé terjesztéséhez”.

Mindent egybevetve látható, hogy a törvényi indokolásban megjelenő megközelítés, amelyet láthatóan áthatott a formális visszavonulás elkerülésére irányuló politikai törekvés, egy igencsak ellentmondásos helyzethez vezetne. Csak remélni lehet, hogy a fenti fölösleges eszmefuttatás megspórolható lesz, és a bíróságok a törvény szavára és nem a jogalkotó állítólagos akaratára fognak hallgatni.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A magyar jog lázadása a nemzetközi kereskedelem egyik bevett dogmája ellen rövid életűnek bizonyult – igazág szerint sohasem kecsegtetett sikerrel. A magyar jogalkotónak, gazdasági, „piaci” okokból aligha volt más lehetősége, mint visszalépni az eredetileg kategorikusnak szánt állásponttól.

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodás szabályozásának hullámmáza kiválóan bemutatja a jogbiztonság állapotát a gazdasági jog területén. A magyar jogalkotó unortodox megoldásokkal próbálkozott, miközben része akart maradni a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának ortodoxiáját jelentő egyezményeknek. Ezzel a magyar jogi térben két egymással ütköző rezsim konkurált (a nemzeti vagyon-

²¹ 64–75. bek.

ra vonatkozó magyar szabályok és a választottbíráskodással kapcsolatos egyezményeket kihirdető magyar törvények). A nemzetközi egyezményes joggal való diszharmónia nemcsak vertikális, de horizontális vonatkozásban is komoly jogbiztonsági problémákat vetett fel: bár Magyarország a sajátos magyar szabályokkal védelemben részesíthette a Magyarország területén fekvő vagyontárgyait egy esetleges végrehajtással szemben, hazánk területén kívül a globális szabályozás maradt érvényben (amelyből Magyarország nem lépett ki).

Érdeemes megjegyezni, hogy a fentiekben vizsgált választottbíráskodás-ellenes rendelkezések nemcsak a nemzetközi egyezményi jognak való megfelelés és a gazdasági-piaci realitás szempontjából aggályosak, hanem egyúttal a gyakorlati megvalósulást tekintve is komoly problémákat vetettek fel. Például, kétséges volt, hogy vajon védelemben részesítheti-e a magyar jog egyoldalú rendelkezése a magyar állam vagyontárgyait olyan esetben, amikor a magyar rendelkezéseket ignoráló külföldi választottbírói ítélet elismerését és végrehajthatóvá nyilvánítását külföldön kéri. A választottbírói útra tartozás kérdése ugyanis a *lex fori* körébe tartozik. Az 1958-as New York-i Egyezmény V. cikkének (2) bekezdése értelmében:

[...] a választottbírói határozat elismerése és végrehajtása abban az esetben is megtagadható, ha *annak az országnak* illetékes hatósága, *amelyben az elismerést és végrehajtást kéri*, megállapítja, hogy [...] *ennek az országnak a joga szerint a vita tárgya választottbírói útra nem tartozhat*. (kiemelés tőlem – szerző)

Ennek megfelelően, mivel a (magyar) nemzeti vagyont érintő szerződések általában választottbírói útra tartoznak, Magyarország megóvhatja a saját területén fekvő vagyontárgyait a végrehajtástól, azonban a külföldön található vagyonelemeket nem tudja megóvni, erre csak a multilaterális közösség szabályai szerint van lehetőség.

Bár a magyar jogi kísérlet gazdasági-piaci okokból fulladt kudarcba, arra is rávilágít, milyen nehéz összehangolni a választottbíráskodás kizárására irányuló állami törekvést a nemzetközi egyezményes joggal. Az Alkotmánybíróság több ponton inkonzisztens elemzése kiválóan feltárja ezt. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság nem látta szükségét annak, hogy a választottbíráskodással kapcsolatos nemzetközi jogi szabályoknak érvényt szerezzen, és a nemzetközi egyezményeket ignorálva a nemzetközi kereskedelem „ököljogára” hagyta a kérdést – amely úgy tűnik, be is töltötte küldetését. A magyar jogi kaland e szeletének a jogbiztonság szempontjából vett legdeprimálóbb tanulsága azonban az, hogy amennyiben a nemzetközi kereskedelem realitása nem készíti álláspontjának módosítására a magyar jogalkotót, nem volt olyan belső jogi mechanizmus, amely Magyarország nemzetközi egyezményi kötelezettségeinek érvényt szerezhetett volna.

Végezetül, a fenti elemzés rámutat arra, hogy milyen komoly jogbiztonsági problémákat okoz, ha egy jogszabály, illetve törvényindokolás megszővegezését a politikai kommunikáció szempontjai uralják, és így a törvény és annak indokolása összeütközésbe kerül egymással.

V. FÜGGELÉK

A JOGRENDSZEREK MÉRÉSE INDEXEK SEGÍTSÉGÉVEL

A közbeszédben és a szakirodalomban is gyakran elhangzanak olyan átfogó kijelentések, hogy a jog, vagy a jogrendszer minősége „romlik” vagy éppen „javul”. A jogdogmatika bevett mércéi és a nemzetközi standardok alapján jogásként egy-egy konkrét jogi változásra vonatkoztatva ugyan rendszerint valóban meg tudjuk mondani, hogy az javulás-e vagy romlás, de ha számos és egymással részben ellentétes irányú változással szembesülünk, akkor az összegzett változási irány megállapítása már gyakran önkényesnek tűnik. A hagyományos jogászias eszköztáron túl ilyenkor érdemes inkább társadalomtudományi módszerekhez folyamodnunk, amelyekkel számszerűsíthetőek a változások. Az ezzel kapcsolatos módszertani kérdéseknek kiterjedt nemzetközi szakirodalma van, és a jogállamiság mérésére is számos indexet használnak már a különféle intézmények Európában és az USA-ban is (például Freedom House, Bertelsmann Stiftung, Világbank, World Justice Project). A jelen írás a fogalmi előkérdések, az adatfelvétel, az adatok aggregációja, az eredmények értelmezése, valamint az országok és időállapotok közötti összehasonlítás során felmerülő főbb módszertani nehézségekbe nyújt bevezetést. A nemzetközi indexek a magyar jogállamiság fokozatos erózióját mutatják az utóbbi években.

1. MIÉRT MÉRJÜK A JOGRENDSZEREKET?

A jogrendszerekre vonatkozóan újabb és újabb indexekkel találkozunk a szakirodalomban és a műveltebb közbeszédben is.¹ Ez számos okra vezethető vissza: 1) Egyrészt egyetlen mutató sokkal *egyszerűbben* képes információt adni bonyolult kérdésekről,² így a nem-szakemberek és a sajtó számára könnyebben emészthe-

¹ Az indexek számának növekedése kapcsán már „indicator fatigue”-ről beszél Linn HAMMERGREN: „Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 305–316, kül. 311. Terminológiai és tartalmi tanácsokért hálásak vagyunk Bencze Mátyásnak, Gajdusчек Györgynek, Jóri Andrásnak, Medgyesi Mártonnak, Szalai Ákosnak és Váradi Balázsnak. Az általános módszertani fejtegetések és a jogállamiság indexeinek elemzése Jakab András munkája, a Doing Business elemzése Lőrincz Viktor munkája.

² Michaela SAISANA – Andrea SALTELLI: „Rankings and Ratings: Instructions for Use” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 247–268, kül. 248.

tő és sűrített információt jelent.³ Ez a közérthetőség nem lenézendő jellegzetesség, hanem fontos érték, mert a demokratikus elszámoltathatóságot segítheti. 2) Másrészt a tipikusan interpretációs küzdelmekkel jellemezhető jogi vitákra az indexek *külső mérceként* alkalmazhatók (így reformcélok meghatározására vagy kormányzati teljesítmény mérésére is használhatók), és ezáltal a kívánatos politikai irányt is kijelölhetik.⁴ Ezen iránykijelölő funkció miatt nemzetközi szervezetek és civilszervezetek alkalmasnak gondolják az általuk jónak tartott megoldások terjedésének ösztönzésére, ha nemzetközi összehasonlító pontozási rendszereket alakítanak, amelyekben a példának szánt országok magas pontszámot kapnak.⁵ E funkció egy kellemetlen mellékhatása lehet, ha a kormányzati cselekvés kifejezetten csak az indikátor változását célozza (hogy azután azt eredményként lobogtathassák), az alapul szolgáló társadalmi probléma kezelése nélkül.⁶ 3) Harmadrészt pedig a politikai gazdaságtani összefüggések tesztelésére (például „javítja-e a gazdasági teljesítményt, ha jobb a jogállam egy országban”) számszerű adatokra van szükségük a közgazdászoknak, és az ilyen számításokhoz nyújthat alapanyagot egy megfelelően kidolgozott index.⁷

A nyilvánvaló nehézség abból adódik, hogy közvetlen módon nem megfigyelhető jelenségeket (például a jogállamiságot) szeretnénk mérni.⁸ Szerencsére azonban a statisztikában bevett módszerek vannak az ilyen helyzetek kezelésére, az elkövetkezőkben – kifejezetten jogászoknak szólva, a matematikai kérdésekben nem elmélyülve – ezekről is szó lesz. Jelen írásban elsősorban a jogállamiság mérésére szolgáló indexekkel foglalkozunk, de az alapvető módszertani problémák nagyon hasonlóak a jogrendszerre vonatkozó egyéb indexek esetében is.⁹

³ Ennek kapcsán az egyik veszély az lehet, hogy a kedvezőtlen mérési eredmény aztán a valóságra is negatív hatást gyakorol. Pl. egy korruptnak mért társadalomban a mérési eredmény közzététele növeli a korrupció elfogadottságát, és evvel a korrupció szintjét. Lásd Tom GINSBURG: „Pitfalls of Measuring the Rule of Law” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 269–280, 270: „Perceptions can produce their own reality”, 279: „a bad image can become a self-fulfilling prophecy”.

⁴ Juan Carlos BOTERO [et al.]: „Indices and Indicators of Justice, Governance and the Rule of Law” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 153–169, küil. 153, 159–160.

⁵ Ennek gyakorlatáról és a legitímációs kérdésekről bővebben lásd Kevin E DAVIS [et al.]: „Indicators as a Technology of Global Governance” *Law & Society Review* 2012/1. 71–104; Armin von BOGDANDY – Matthias GOLDMANN: „The Exercise of International Public Authority through National Policy Assessment” *International Organizations Law Review* 2008. 241–298; Tor KREVER: „Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neo-Liberal Common Sense” *Third World Quarterly* 2013. 131–150; AnnJanette ROSGA – Margaret L. SATTERTHWAIE: „The Trust in Indicators: Measuring Human Rights” *Berkeley Journal of International Law* 2009. 253–315.

⁶ BOTERO (4. l.) 159. Általában a kérdéstről lásd Andrea SALTELLI: „Composite Indicators between Analysis and Advocacy” *Social Indicators Research* 2007/1. 65–77.

⁷ Desrosières aszerint sorolta az államokat öt típusba, hogy hogyan használják fel az indikátorokat. Ebben a rendszerben pl. a mérnökállam kategóriába kerül a szocialista tervgazdaság mellett Colbert merkantilizmusa, vagy de Gaulle Franciaországa is. Lásd Alain DESROSIÈRES: „Retroaction: How Indicators Feed Back Onto Quantified Actors” in Richard ROTTENBURG [et al.]: *The World of Indicators* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 329–353, 335–337.

⁸ Daniel KAUFMANN [et al.]: „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 220–246, 220: „lényegileg megfigyelhetetlen jelleg” (*inherently unobservable nature*).

⁹ Lásd pl. Jos BLANK [et al.]: *Bench Marking in an International Perspective: An International Comparison of the Mechanism and Performance of the Judiciary System* (Rotterdam: Ecorys-Nei – Labour & Social Policy 2004), siteresources.worldbank.org/intlawjustinst/Resources/Benchmarking.pdf.

A hagyományos jogászi módszertől eleve idegen a számokkal való mérés,¹⁰ de maga az is ellentmondásos, hogy a jogászok miként tekintenek ezekre a statisztikai módszerekkel (jellegzetesen nem jogászok által) előállított számokra: részben az egyszerűsítések miatt lenézik (és néha egy-egy nehezen hihető részeredménnyel megpróbálják magát az index-építést mint olyat diszkreditálni), részben azonban irigységgel vegyessen csodálják a számukra alig érthető matematikai megoldásokat. Ez az írás azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a két, gyakran egyszerre jelen lévő szélsőség helyett a maguk helyén kezeljük az ilyen indexeket: hasznos kiegészítő információkként, amelyek segíthetnek ugyan az összkép megértésében és a megfelelő kérdések feltevésében, de amelyeket nem szabad kritikátlanul kezelnünk.

Egy terminológiai megjegyzés az elején: indikátor alatt mutatószámokat fogunk érteni, index alatt pedig kompozit mutatószámokat (vagyis olyan mutatószámokat, amelyeket több mutatószámból képeztünk összegzés, átlagolás vagy valamilyen más módszer alapján).¹¹

2. MÓDSZERTANI LÉPÉSEK

Ebben a pontban részben jogi indexképzési szakirodalom, részben a 2008-as *OECD Handbook on Constructing Composite Indicators* alapján mutatjuk be a főbb módszertani nehézségeket.¹² Általános szabály, hogy az index képzésének módszertana transzparens legyen, valamint hogy a módszertani döntéseket érdemben meg kell indokolni, máskülönben könnyen felmerül a gyanú, hogy előbb volt meg az eredmény, és csak utána készült ahhoz alátámasztásul index – ami azonban ha kiderül, akkor természetesen az esetleges percepciók célokat is jó eséllyel eleve megghiúsítja.¹³ Vagyis transzparens és indokolt módszertan nélkül az indexek képzésének haszna igencsak korlátozott. Az alábbiakban azokat a kérdéseket vesszük sorra, amelyekben egy indexet kritizálni lehet, vagyis a lehetséges támadási felületeket fogjuk végignézni.

¹⁰ Noha a jog-összehasonlító elemzésekhez hasznos interdiszciplináris adalékokkal szolgálnának a jogrendszerekre vonatkozó nemzetközi összehasonlító indexek, lásd Ralf MICHAELS: „Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports and the Silence of Traditional Comparative Law” *American Journal of Comparative Law* 2009/4. 765–796. A jogászok egy része idegenkedik az indexektől, és ha esetleg a saját jogrendszerüket lepontozzák, akkor különös előszeretettel hangsúlyozzák az indexek módszertani problémáit, lásd Bénédicte FAUVARQUE-COSSON – Anne-Julie KERHUEL: „Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of the Law” *American Journal of Comparative Law* 2009/4. 811–830.

¹¹ Az indikátor szó használatának történetéről angol nyelvtérületen lásd Theodor M. PORTER: „The Flight of the Indicator” in ROTTENBURG (7. lj.) 34–55. Az indikátor definícióját adják, kiterjesztve a kompozit mutatókra: Kevin E. DAVIS [et al.]: „The Local-Global Life of Indicators” in Sally Engle MERRY [et al.] (szerk.): *The Quiet Power of Indicators* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) 1–24, 4.

¹² OECD: *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide* (OECD – European Commission JRC 2008) 20–21; www.oecd.org/std/42495745.pdf.

¹³ OECD (12. lj.) 13–14. Ezt a gyanút súlyosbíthatja, ha politikai befolyásoltságú (pl. kormányzati) szerv készíti az indexet, lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: „A Jó Állam jogállami követelményei” in KAISER Tamás – KIS Norbert (szerk.): *A Jó Állam mérhetősége* (Budapest: NKE 2014) 267–290, 279–280. Ilyen jellegű kifogásokhoz a Jó Állam Indexszel [KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2015* (Budapest: NKE 2015), www.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf] kapcsolatban lásd pl. 444.hu/2015/07/06/magyarorszagon-tokeletes-a-kormanyzas/, hvg.hu/itt-hon/20150703_Allamnak_jo_lesz_furcsasagok_a_Jo_Allam.

Előzetes megjegyzésként kiemelném az index-építés itt látható egyik nehézségét: van olyan lépés, amihez alapos jogdogmatikai tudásra is szükség van (ti. konceptualizáció); és van olyan lépés, amely magas szintű statisztikai tudást igényel (adatok statisztikai kezelése és aggregációja). Olyan szakértő azonban nagyon kevés van, aki mindkét területen egyaránt otthon lenne, ezért az ilyesfajta index-építés tipikusan csapatmunka: olyan csapat tudja csak színvonalasan megtenni, amelyben egyaránt van jó jogdogmatikus és jó statisztikus is. A koordinációt nehezíti, hogy a két szakma olyannyira más nyelvet beszél, hogy még az egy csapaton belüli munka is külön energiát igényel a résztvevőktől.

2.1. KONCEPTUALIZÁCIÓ

Mielőtt az index összeállításába belefognánk, tisztázni szükséges, hogy valójában mit is mérünk. Babbie Kaplan nyomán a mérhető dolgok három osztályát különböztetjük meg: 1) a közvetlenül megfigyelhető dolgokat, például egy pipát a kérdőíven; 2) a közvetve megfigyelhető dolgokat, például egy jegyzőkönyvből csak közvetett ismereteket szerezhetünk az igazgatótanácsi ülésről; valamint 3) konstrukciókat, mint az IQ, az előítéletesség vagy a kormányzat.¹⁴ Jogászok leginkább ez utóbbi területen mozognak otthonosan: a jogászai munka igen jelentős része (sokak szerint a legfontosabb része) a fogalmi elemzés. Ha például egy jogállamiságra vonatkozó indexet szeretnénk építeni, akkor első lépésben a „jogállam” fogalmát kell definiálnunk.¹⁵ Az ilyen definíciók mércéje leginkább a szakmai közvélemény: ha a célközönség (esetünkben alkotmányjogászok) túlnyomó többsége a definíciót elfogadhatónak (a saját szokásos fogalomhasználatának megfelelőnek) gondolja, akkor megfelelő a definíció.¹⁶ Külön problémát jelentenek persze az olyan esetek, ahol fogalmi viták vannak,¹⁷ és ez számos jogi fogalmat érint: a jogállam fogalma például messze nem mentes ezektől (sőt, a kapcsolódó értékviták miatt nem is lehet a teljes konszenzusban reménykedni),¹⁸ de mégiscsak létezik egy *mainstream* fogalom, amelynek használatára vállalkozhat az index építője.¹⁹ Ezt azonban különféle szerkezetben és szofisztikációval

¹⁴ EARL BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata* (Budapest: Balassi 2008) 140–141; ABRAHAM KAPLAN: *The Conduct of Inquiry* (San Francisco: Chandler 1964) 54–56.

¹⁵ GÁRDOS-OROSZ–SZENTE (13. lj.) 267–279.

¹⁶ SAISANA–SALTELLI (2. lj.) 249.

¹⁷ Az általános jelenséghez (kompozit indikátorok esetén definíciós nehézségek és konszenzushiány) lásd pl. LAURENS CHERCHYE [et al.]: „One Market, One Number? A Composite Indicator of EU Internal Market Dynamics” *European Economic Review* 2007. 749–779.

¹⁸ BOTERO (4. lj.) 166: „a kompozit indikátorok értéktelített konstrukciók” (*composite indicators are value laden constructs*). Bővebben az indexek szükségszerű politikai tartalmáról lásd RENÉ URUEÑA: „Indicadores, derecho internacional y el surgimiento de nuevos espacios de participación política en gobernanza global” *Revista Colombiana de derecho Internacional* 2014. 543–584.

¹⁹ Ezekhez lásd bármelyik magyar alkotmányjogi tankönyvet, az AB gyakorlatát, az EU vagy éppen az Európa Tanács különféle dokumentumait. Szakirodalmi áttekintéshez további utalásokkal lásd pl. JAKAB ANDRÁS: „Jogállamiság és terrorfenyegetés. Az alkotmány normatívitásának és az életmentő kényszer megengedhetőségének kérdése” in FEKETE BALÁZS [et al.] (szerk.): *Liber Amicorum Imre Vörös* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 240–262, kül. 241–244. A *mainstream* álláspontokat kritizálja ellenben és a fogalmat szűkíteni VARGA Zs. ANDRÁS: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája* (Budapest: Századvég 2015).

lehet használni, az egyes indexek el is térnek ennek fényében. Erre a későbbiekben az egyes indexek kapcsán még visszatérünk. A jogrendszer-indexek rendszerint a *de facto* jellegzetességeket mérik: vagyis a szép jogszabályokkal rendelkező, de a gyakorlatban korrupt, elnyomó vagy egyszerűen hatékonytalan jogrendek alacsony pontszámokat kapnak.²⁰

2.2. AZ ADATOK KIVÁLASZTÁSA

Ha megvan, hogy mit is akarunk mérni, akkor a következő problémánk, hogy miként találunk adatot hozzá. A jogrendszer minőségét mint olyat közvetlenül nem tudjuk mérni, ezért szükségszerűen csak ún. *proxykat* (közelítő adatokat) tudunk mérni: valakiknek – szakértőknek vagy a lakosságnak – a véleményét (*soft data*) vagy közelítő tényadatokat (*hard data*, például regisztrált bűncselekmények száma, bírósági költségvetés, jogszabály-módosítások gyakorisága, nemzetközi emberi jogi fórumok előtti elmarasztaló ítéletek száma).²¹

A szakértői vélemények legfontosabb problémája egyrészt a szakértők kiválasztása, másrészt szakértők által adott vélemények szubjektivitása. Ez különösen érzékeny kérdés politikailag polarizált országokban.²² Ennek legalábbis részleges orvoslására olyan transzparens módszerű kiválasztás javasolt, amely vagy valamilyen módszerrel eleve kiegyensúlyozott (például nemzetiségi konfliktusokkal terhelt országokban a szakértők is tükrözzék a nemzetiségi arányokat), vagy minél nagyobb létszámú szakértőt vesz igénybe (például nagy adatbázisból véletlenszerű kiválasztás, vagy minden elérhető szakértő megkeresése).²³ Ugyancsak probléma, hogy az igazán általános kérdéseknél (mint amelyeneket a jogrendszer-indexek nagyobb része mér) nem nagyon lehet olyan szakértőt találni, aki mindegyik részterületen szakértői szintű tudással rendelkezik (például a jogállamiságra vonatkozó indexek fontos része a büntetőeljárás garanciák kérdése, amelyekről kontinentális jogrendszerekben az alkot-

²⁰ Elrettentő ellenpéldaként említhető a *Global Right to Information Rating* (www.rti-rating.org), amelyben két civil szervezet az információs szabadság állapotát vizsgálta, egészen furcsa eredményekkel. A pontszámai szerint Moldova megelőzi az Egyesült Királyságot, Oroszország pedig az USA-t. Ez ebben a formában minden disclaimer ellenére (ti. „az implementáció eltérítheti a jogot”) kiváló példa arra, hogy az átgondolatlan célkitűzéssel és konceptualizációval összeállított indexek teljesen haszontalanok lehetnek. A konceptualizáció kérdéséről lásd továbbá Richard ROTTENBURG – Sally Engle MERRY: „A World of Indicators” in ROTTENBURG (7. lj.) 1–33, 11–18.

²¹ Jim PARSONS: „Developing Clusters of Indicators: An Alternative Approach to Measuring the Provision of Justice” *The Hague Journal on the Rule of Law* 2011. 170–185, 175–176. Proxykat használ a Social and Economic Rights Fulfillment Index (SERF) is, az egészséghez való jog méréséhez pl. a 65. életév betöltésére vonatkozó adatokat használja fel, a lakhatáshoz való jognál pedig az egészséges ivóvízhez való hozzájutás is szerepet kap. Sakiko FUKUDA-PARR [et al.]: *Fulfilling Social and Economic Rights* (Oxford: Oxford University Press 2015) 59–67.

²² *The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*, UN 2011, 1, lásd www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf. Erősen polarizált országokban (mint pl. Magyarországon) a közvélemény-kutatási adatok is torzulhatnak: népszerű kormányzat esetén a független intézmények (bíróságok) iránti bizalom is növekszik, és fordítva.

²³ GAJDUSCHEK György: „Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?” *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 97–116, 110.

mányjogászok rendszerint csak igen keveset tudnak).²⁴ Egyes országokban a szakértői tevékenység rizikóval is járhat a szakértőkkel (ha kritikusak az államhatalommal szemben), ami megnehezíti a megbízható vélemények beszerzését, sőt egyáltalán a vélemények beszerzését is (még anonim módon is).²⁵ A szakértők általános előnye a másik két forrással szemben, hogy a *hard data* nem elérhetőek egyes országokban, a közvélemény-kutatás pedig igencsak drága.

A közvélemény-kutatási adatok használata sokat segít a sérülékeny csoportok helyzetének figyelembevételéhez, ezek ugyanis gyakran sem a szakértői véleményekben, sem a *hard data*ban nem jelennek meg. A valóság és a *hard data* közötti különbségre is rávilágíthatnak a közvélemény-kutatási adatok: például a valódi bűncselekményszámokra rendszerint nincsenek statisztikák, csak a feljelentések számára, a kettő alakulása pedig könnyen eltérhet egymástól.²⁶ Fontos probléma azonban a közvélemény-kutatásokkal kapcsolatban, hogy az adatfelvétel drága, a feltehető kérdések köre viszonylag szűk (hiszen a lakosság túlnyomó része specifikus kérdéseket nem fog tudni megválaszolni), egyes területek (*no-go zones*) vagy népcsoportok (sérülékeny, társadalomból kizárt, vagy az interjúztatók számára) nehezen mérhetők evvel, és ráadásul a közvélemény néha aktuális sajtóhírek hatására hirtelen és erősen változhat.²⁷ Azt is fel szokták vetni, hogy nehéz közvélemény-kutatási adatokat országok között összehasonlítani az eltérő történeti mentalitások miatt.²⁸

A *hard data* használata objektív ugyan, de igencsak korlátozott a mérési köre. A legtöbb olyan kérdést, amelyet mérni szeretnénk, egyszerűen nem lehet még *proxy hard data* segítségével sem megmérni (illetve az is gyakran előfordul, hogy elvileg meg lehetne ugyan mérni egyes kérdéseket, de adott esetben még sincs mért adat róla az adott országban). Azokkal az adatokkal is óvatosan kell bánni, amelyek megvannak: 1) néha a hatóságok által szándékosan torzítottak (a bűncselekmény-felderítési adatokat közismerten úgy javítja a rendőrség több országban, így nálunk is, hogy a kis jelentőségű de reménytelen eseteknél eltanácsolják az áldozatokat a feljelentéstől), 2) néha a mérendő jelenséggel való közvetlen összefüggését csak szélsőséges esetekben lehet kimutatni (például bírósági költségvetések alakulásának hatása a jogállamiságra), 3) néha egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy egy objektív mutató emelkedése kedvező-e a mért jelenség szempontjából vagy sem (például a váderedményességi mutató túl magas volta autoriter igazságszolgáltatási hagyományokat jelez, a túl alacsony ellenben ügyészességi inkompetenciát), és végül 4) az adatok szükségszerűen részleges mivolta miatt (ti. objektív adat csak néhány részkérdésre van, nem az átfogó nagy kérdésekre) különösen kényes az adatok kiválasztása, vagyis az önkényesség gyanúja az adatok mérése vagy aggregálása helyett (amik ugyebár objektíve adottak számszerűen, *hard data*) egy lépéssel korábbra, az adatkiválasztásra tevődik.

Egyes indexek kombinálják a különféle adatforrásokat, ezáltal egyrészt robusztusabbá téve az eredményeket (lásd például alább a WJP-indexet), másrészt így az adatforrások egymást is ellenőrzik (*triangulation*).

²⁴ A problémához általánosan lásd *The United Nations Rule of Law Indicators* (22. lj.) 24.

²⁵ *The United Nations Rule of Law Indicators* (22. lj.) 28.

²⁶ PARSONS (21. lj.) 177.

²⁷ PARSONS (21. lj.) 178.

²⁸ PARSONS (21. lj.) 179.

2.3. AZ ADATOK STATISZTIKAI KEZELÉSE ÉS AGGREGÁCIÓJA²⁹

A felvett adatok különféle típusúak lehetnek: 1 vagy 0 (igen-nem) jellegűek, előre meghatározott skálán³⁰ számszerűsített (például a Freedom House a szakértőt egy 1-től 7-ig terjedő skálán való értékelésre kéri az egyes kérdések kapcsán), százalékos adatok (például lakossági bizalmi indexek), stb. Ahhoz, hogy a különféle jellegű adatokat egy végső indexbe lehessen összegezni, azokat normalizálni kell (vagyis egyenmű adattá alakítani).³¹

Ha országok közötti összehasonlításról van szó, akkor egyes esetekben az adatokat az ország méretének megfelelően egy skálán korrigálni kell. Ha például tízszer nagyobb lakosságú országról van szó, akkor egyes incidensek előfordulásának is eleve tízszer nagyobb az esélye, vagyis egy skála segítségével az adatokat összehasonlíthatóvá kell tenni, mielőtt az indexbe beépítenénk őket.³²

Az esetlegesen hiányzó adatok kezelésére számos statisztikai megoldás létezik. A legegyszerűbb az adott adatsor törlése: ha egy szakértő a 25 kérdésből csak 24-et válaszolt meg, akkor az ő válaszait vagy teljes egészében figyelmen kívül hagyjuk, vagy csak a 25. kérdéskor. A probléma azonban az, hogy 1) egyrészt a hiányzó adatok esetleg nem véletlenszerűek (például egyes szakértők nem merik megválaszolni a kérdést), ami az egyszerű figyelmen kívül hagyással erősen torzítaná az eredményeket, 2) másrészt pedig minél több adatsort törölünk, annál megbízhatatlanabb lesz a végső eredmény (az ún. standard hiba növekszik).³³ Ezért általában ha az adatok 5%-ánál több hiányzik, akkor adatpótlási (imputációs) módszert alkalmazunk.³⁴ Ha például egy szakértő a 25 kérdésből csak 24-et válaszolt meg, akkor a 25. kérdésre a pótolott (imputált) válaszát vagy a saját addigi válaszaiból, vagy a többi (esetleg csak a többi kérdésre hasonló válaszokat adó, vagyis azonos klaszterba tartozó) interjúalany válaszainak átlagából lehet pótolni (vagy valami más, bonyolultabb statisztikai módszerrel). Mindegyik pótlási módszernek más és más előnyei és hátrányai vannak, de így csökkenthető az eredmények torzulása (amely az interjúalany teljes adatsorának törlésével bekövetkezne).

²⁹ Ennek az alpontnak nem az a funkciója, hogy egy jogászt megtanítsa az itt említett (gyakran igen bonyolult) statisztikai módszerekre, hanem az, hogy elrettentsa a jogászokat az amatőr index-építéstől. Színvonalas munkához ugyanis statisztikus (vagy statisztikában jól képzett közgazdász, szociológus) segítsége szükséges. A rosszul szerkesztett index, módszertanilag hibás empirikus kutatás nemcsak a jogász kutató hírnevét csorbitja, de az empirikus kutatások elfogadottságára is rossz hatást gyakorol.

³⁰ Itt már a mérési szint megállapítása is gondot okozhat: nominális, ordinális, intervallum mérési szintű változóról vagy arányskáláról beszélünk? Vö. BABBIE (14. l.) 155–158, valamint FLECK Zoltán – GAJDUSCHEK György: „Empirikus kutatás a jogban” in JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudományja* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 101–131, 123–124.

³¹ Pl. mindet egy százas skálán mutatott adattá: a 0–1 típusú változónál a 0-ból 0, az 1-ből 100 lesz; az 0-tól 4-ig terjedő változóból pedig 0-nál 0, 1-nél 25, 2-nél 50, 3-nál 75, 4-nél 100 lesz. Egy másik bevett megoldás az ún. szterderdizáció, amikor a változókat mind 0 átlagú, 1 szórású változóvá alakítjuk, és így aggregáljuk őket.

³² SAISANA–SALTELLI (2. l.) 251.

³³ SAISANA–SALTELLI (2. l.) 252.

³⁴ Lásd Roderick J. A. LITTLE – Donald B. RUBIN: *Statistical Analysis with Missing Data* (New York: John Wiley & Sons 2014) a hiányzó értékek pótlásáról (*filling in for missing values*).

Külön kell azt is vizsgálnunk, hogy az index alapját képező egyes indikátorok nem önkényesen kerültek-e kiválasztásra.³⁵ A sok, de rossz indikátorból épített indexeket nevezik „indikátorban gazdag, de információban szegény” indexeknek.³⁶ Ennek statisztikai tesztelése az ún. többváltozós elemzés: az egyes indikátorok egymással való összefüggését, valamint a végeredményre gyakorolt befolyásukat deríthetik fel ezzel. Mindig ki kell próbálni (modellezni) kell, hogy az egyes változók hatása mekkora hatással jár a végső index alakulására (robosztusság vizsgálata).³⁷

Mindig külön foglalkozni kell a kilógó (a többitől nagyon eltérő, kiugró) adatokkal (*outliers*), amelyek sok esetben valamilyen (mérési, adatbeviteli, szándékos manipulatív stb.) hibát jeleznek. Ennek kezelésére statisztikai technikák vannak (törlés, természetes logaritmussal az adatok szórásának csökkentése, fent említett imputációs technikák); de természetesen előfordulhatnak valódi *outlierek* is, amelyeket ilyenként kell a számolás során figyelembe venni.

A következő kérdés, hogy a különféle adatokat súlyozzuk-e, vagy mindegyik ugyanannyit fog érni az összegzéskor. A súlyozás mellett az szólna, hogy egyes jellegzetességek nyilván fontosabbak (például a jogállamiság szempontjából fontosabb, hogy a rendőrség nem lőhet le büntetlenül véletlenszerűen kiválasztott ártatlan civileket, mint az, hogy a bírósági perek egy éven belül befejeződjenek),³⁸ de ellene szól, hogy a pontos súlyok meghatározása nem nagyon lehetséges objektív módszerrel (részben tudáshiány miatt, részben ezzel összefüggésben a szakértői konszenzus hiánya miatt).³⁹ Ha súlyozás nélkül összegzünk, akkor a fent említett többváltozós elemzés eredményének fényében egyes mutatókat csupán kivehetünk vagy betehetünk az indexbe, ha ellenben súlyozást is használunk, akkor ezenfelül az egyes mutatók súlyát is igazíthatjuk. A súlyozás alapjául szolgáló előfeltevéseket világosan és explicit módon közölni kell.⁴⁰ A súlyozás néha lehet implicit is: ha például egymással erősen korreláló indikátorokat teszünk az indexbe, akkor implicit módon az adott kérdést súlyozzuk.

Bevett módszer a súlyozás elkerülésére, de a szélsőségesen rossz eredmények erősebb befolyásának érvényesítésében (tehát a példánkban maradvá: hogy ne kaphas-

³⁵ Ehhez részletesen a demokrácia-indexek kapcsán lásd pl. Thomas MÜLLER – Susanne PICKEL: „Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptualität von Demokratie-Indizes” *Politische Vierteljahresschrift* 2007/3. 511–539.

³⁶ OECD (12. lj.) 25.

³⁷ A korábban említett többváltozós elemzés az egyes indikátorok egymáshoz való viszonyát (belső korrelációs struktúráját) hivatott feltárni, a robosztusság-vizsgálat ellenben az egyes indikátorok és a módszertani választások (normalizálás, súlyozás) hatását az indexre.

³⁸ Egy súlyozásos jogállamiság-indexhez lásd pl. Benny Y. T. TAI: „Developing an Index of the Rule of Law: Sharing the Experience of Hong Kong” *Asian Journal of Comparative Law* 2007/1. 1–19.

³⁹ SAISANA–SALTELLI (2. lj.) 254. a súlyozás szükségszerűen szubjektív jellegéről. Hasonlóan szkeptikus a súlyozással szemben *The United Nations Rule of Law Indicators* (22. lj.) 5. A használható súlyozási módszerekről lásd OECD (12. lj.) 31–33. és Andrew SHARPE – Brendon ANDREWS: „An Assessment of Weighting Methodologies for Composite Indicators: The Case of the Index of Economic Well-Being” *CSLS Research Report* 2012/10, www.csls.ca/reports/csls2012-10.pdf. Súlyozás nélküli indexet épített az iszlám alkotmányok „iszlamitási” fokára pl. Dawood I. AHMED – Moamen GOUDA: „Measuring Constitutional Islamization: The Islamic Constitution Index” *Hastings International and Comparative Law Review* 2015. 1–74.

⁴⁰ SAISANA–SALTELLI (2. lj.) 255.

son jó végső indexet egy olyan ország, ahol a rendőrség önkényesen megöl embereket, akkor sem, ha más jellegzetességeket tekintve jó működik a jogállam), hogy nem egyszerű számtani, hanem mértani átlagot számolunk: itt ugyanis a kilógó adatoknak erősebb a befolyásuk a végső eredményre (vagyis példánkánál maradvá: a rendőrségre vonatkozó igen alacsony érték a végső értéket is jobban lehúzza).⁴¹ Különféle átlagok helyett faktoranalízis is használható az index képzésére: ezek magyarázata meghaladja a jelen tanulmány kereteit.⁴²

Az egyes indikátorokat érdemes részindexekbe rendezni, és ezekkel dolgozni, mert így 1) egyrészt csökkenteni lehet félreértéseket és torzításokat, amelyek egyes indikátorok izolált használatakor jelentkeznének, 2) másrészt így intézményi működések komplex és sokoldalú jellegzetességeit jobban mérhetjük.⁴³ Az egyes részindexekből a végső indexnél alacsonyabb absztrakciós szintű, de az egyes indikátoroknál magasabb absztrakciós szintű mutatók képezhetők (dimenziók): például a jogállamiság esetében ilyen lehet a bíróságok működése vagy a bűnüldöző szervek működése. Az egyes dimenziók egymáshoz való viszonyát is szükséges statisztikailag tesztelni, hogy megállapítsuk egyrészt az egymáshoz való viszonyukat, másrészt a végső indexre gyakorolt hatásukat (ezek módszere lehet például faktoranalízis, főkomponens-analízis vagy Cronbach alpha-tesztje).⁴⁴ Az elemzés fényében korrigálandó az eredeti indikátorok listája (vagy súlyozás esetén a súlyuk) és részindexekbe rendezése is (ti. hogy ne ugyanazt mérjék, de mégis hasonló dolgokat: vagyis a korreláció meg legyen, de ne legyen teljes). A végső index képzésekor figyelni kell továbbá arra, hogy azok alkalmasak legyenek dekompozícióra is, vagyis az alapul fekvő adatokhoz vagy indikátorokhoz is el lehessen jutni belőlük.⁴⁵

2.4. AZ EREDMÉNYEK ÉRTELMEZÉSE, BEMUTATÁSA ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az eredményeket legteljesebben és legprecízebben táblázatos formában lehet bemutatni, ezek értelmezéséhez pedig szöveges magyarázatra van szükség. Fontos ésszben tartanunk, hogy a kauzalitás (ok-okozati összefüggés) megállapítására nem alkalmasak a számok (azok csak korrelációt vagy együttmozgást mutatnak),⁴⁶ a kauzalitáshoz mindig addicionális tartalmi megfontolásokra van szükség.

⁴¹ SAISANA–SALTELLI (2. lj.) 256. Vagyis az adatokat nem összeadjuk és elosztjuk az elemszámmal (számtani közép), hanem összeszorozzuk és az elemszám fokának megfelelő gyököt vonunk (mértani közép).

⁴² Ehhez részletesen lásd pl. HOWARD ROSENTHAL – ERIK VOETEN: „Measuring Legal Systems” *Journal of Comparative Economics* 2007/4. 711–728.

⁴³ *The United Nations Rule of Law Indicators* (22. lj.) 3.

⁴⁴ Részletesen lásd OECD (12. lj.) 25–27, 63–82.

⁴⁵ OECD (12. lj.) 16.

⁴⁶ Klasszikus *ad absurdum* példa arról, hogy az erős korreláció sem jelent kauzalitást: „Minél több gólya van egy országban, annál több gyermek születik. Ez arra utal, hogy a gólyák jótékony *hatással* vannak a termékenységre.” Valójában az erősen iparosodott országokban a gólyáknak a természetes élőhelyük és vadászterületük (mocsaras vidékek) csökkenése miatt alacsonyabb a számuk. Ezzel párhuzamosan az erősen iparosodott országokban a termékenység is rendszerint alacsonyabb. Vagyis valójában nincs kauzális hatás a gólyák jelenléte és a termékenység között. Vö. BABBIE (12. lj.) 483–484.

Látványos eredménybemutatóhoz hasznosak lehetnek a grafikonok is, sőt evvel az eredmények értelmezését is lehet befolyásolni (pejoratív: manipulálni).⁴⁷ Ha több országra terjed ki a vizsgálat, akkor az országok klaszterekbe (csoportokba) rendezése és térképen ábrázolása bevett módszer.

Amennyiben az adott témában más index is létezik, akkor annak eredményeit (például ország-rangsorát) össze kell hasonlítani a sajátunkkal, és a különbségekre (például alacsony korrelációra) meg kell próbálnunk magyarázatot adni.

3. A NEMZETKÖZILEG BEVETT JOGRENDSZER-INDEXEK

Az alábbiakban öt, nemzetközileg bevett jogrendszer-indexet fogunk bemutatni. Ezek a Freedom House („*Freedom in the World*”, *FIW*), a Bertelsmann Stiftung („*Bertelsmann Transformation Index*”, *BTI*), a Világbank („*Worldwide Governance Indicators*”, *WGI*), a World Justice Project („*Rule of Law Index*”, *WJP RLI*), valamint a Doing Business Project lesznek.⁴⁸ Az egyszerű áttekinthetőség érdekében táblázatos formában mutatjuk be a hasonlóságokat és különbségeket.⁴⁹ Az első négy index esetében külön szoltunk arról, hogy a jogállamiságot miként mérik, hogy a konceptualizációs különbségekre is rávilágítsunk (a Doing Business nem használ explicit jogállamiság-fogalmat, ezért ott ezt mellőznünk kellett).

⁴⁷ Bővebben lásd pl. Alexandru C. TELEA: *Data Visualization. Principles and Practice* (Wellesley, MA: A. K. Peters – CRC Press 2014); Steffen-Peter BALLSTAEDT: *Visualisieren* (Konstanz: UVK 2012).

⁴⁸ Az első háromhoz jó áttekintést ad Peter THIERY [et al.]: *Wie misst man Recht? Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Rechtsstaatlichkeit, Kongressbeiträge „Wie wirkt Recht”*, www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/fileadmin/06060200/user_upload/Thiery_Sehring_Muno_GZD4_1_.pdf 141–160. A Freedom House-ról újabbán Christopher G. BRADLEY: „International Organizations and the Production of Indicators, The Case of Freedom House” in MERRY (11. lj.) 27–74; a Rule of Law Indexről pedig René URUEÑA: „Indicators and the Law, A Case Study of the Rule of Law Index” in MERRY (11. lj.) 75–102; valamint David Restrepo AMARILES: „The mathematical turn: l'indicateur Rule of Law dans la politique de développement de la Banque Mondiale” in Benoît FRYDMAN – Arnaud Van WAEYENBERGE (szerk.): *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume aux rankings* (Brussels: Bruylant 2014) 193–234. A WGI-ről módszertani és összehasonlító megközelítésben: Rachel M. GISSELUQUIST: „Evaluating Governance Indexes: Key Criteria” in Robert I. ROTBERG: *On Governance, What It Is, What It Measures and Its Policy Uses* (Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation 2015) 23–54; a Doing Businesshez pedig Pim ALBERS: „How to Measure the Rule of Law: a Comparison of Three Studies” *Conference paper Rule of Law conference* (Hague Institute for Internationalisation of Law, November 2007, www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/events/onenparle/Albers251007.pdf 1–13; valamint Antonio NICITA – Simona BENEDETTINI: „Towards the Economics of Comparative Law: The Doing Business Debate” in Pier Giuseppe MONATERI (szerk.): *Methods of Comparative Law* (Cheltenham – Northampton: Edward Elgar 2012) 291–305.

⁴⁹ A táblázat alapja az első három indexnél Svend-Erik SKAANING: „Measuring the Rule of Law” *Political Research Quarterly* 2010/2. 449–460; Peter F. NARDULLI [et al.]: „Conceptualizing and Measuring Rule of Law Constructs 1850–2010” *Interdisciplinary Journal of Law and Courts* 2013/1. 139–192; THIERY (48. lj.); KAUFMANN (8. lj.); valamint az indexek saját weboldala. A WJP RLI esetében *Developing Indicators to Measure the Rule of Law: A Global Approach. A Report for the World Justice Project*, 2008 Vera Institute of Justice; Juan C. BOTERO [et al.]: „Measuring the Rule of Law” *The World Justice Project Working Paper Series* 2010/1. A Világbank Doing Business indexének módszertanához lásd részletesen Kevin E. DAVIS – Michael B. KRUSE: „Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project” *Law & Social Inquiry* 2007/4, www.dri.as.nyu.edu/docs/IO/11783/Takingthemeasureoflaw.pdf.

	<i>FIW</i>	<i>BTI</i>	<i>WGI</i>	<i>WJP RLI</i>	<i>Doing Business</i>
<i>Cél (mit mér?)⁵⁰</i>	Az alapjogok (<i>political rights and civil liberties</i>) összehasonlító globális értékelése.	Vizsgálja és értékeli, hogy a „fejlődő és átalakuló” országok (<i>Entwicklungs- und Transformationsländer</i>) vajon (és ha igen, akkor mennyiben) változnak-e társadalmilag a demokrácia és a piacgazdaság irányában.	Jelentés gazdaságok összesített és egyedi kormányzati mutatóiról.	A jogállam működésének mérése, ahogyan az emberek megtapasztalják azt (de facto mérés, nem a jogszabályok mérése).	A gazdasági tevékenységre vonatkozó szabályozást és annak végrehajtását, jelenleg 189 országban.
<i>Mióta és milyen gyakran?</i>	1972 óta évente, jelenleg 195 ország (+15 különleges vagy vitatott státuszú terület).	2006 óta 2 évente (illetve kísérleti jelleggel első alkalommal 2003-ban), jelenleg 129 „fejlődő és átalakuló” ország (i.e., minden ország, amely 1989-ben nem volt OECD-tag, feltéve hogy 2 milliárdnál nagyobb a lakossága), közte Magyarország.	1996 óta, 2002 óta évente, jelenleg 215 országra.	2011 óta évente (illetve 2012/13 egy egyesített kétéves jelentés volt), 102 országra (vagyis eddig összesen 4 jelentés, de a 2011-esből még hiányzott Magyarország, vagyis ránk csak 3 jelentés van).	2002 óta évente, de a módszertan bizonyos elemi változtatok, és az országok száma az első évben csak 133 volt.
<i>Konceptuálisítás</i>	<p>Politikai jogok:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) választások, (2) politikai pluralizmus és részvétel, (3) működő kormányzat. <p>Polgárjogok:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) vallás- és lelkiismereti szabadság, (2) egyesülési szabadság, (3) jogállam (jogállam <i>common sense</i> értelmezése, kissé véletlenszerű elemekkel), (4) személyi autonómia és egyéni jogok. <p>A jogállamhoz négy kérdés szerepel:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Függetlenek a bíróságok? (2) Érvényesül a jog ugyanis a polgári és büntető ügyekben? A rendőrség közvetlen civil kontroll alatt van? (3) Van védelem a politikai terrorral, a jogtalan bebörtönzéssel, a száműzetéssel vagy kínzással szemben, függetlenül attól, hogy a rendszert támogató vagy ellenző csoportról van szó? Van szabadság háborúval és felkeléssel szemben? (4) A törvények, más normák és a gyakorlat garantálja a lakosság különféle részeinek egyenlő elbánását? 	<p>A végső index („státusindex”) egyrészt a demokrácia-indexből, másrészt a piacgazdaság-indexből képződik.</p> <p>A demokrácia-index alapja egy explicit és filozófiailag kidolgozott demokrácia-fogalom:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) államiság, (2) politikai részvétel, (3) jogállamiság, (4) demokratikus intézmények stabilitása, (5) politikai és társadalmi integráció. <p>A jogállam négy összetevőjét méri (hagyományos jogdogmatika szerint részben egymást átfedő kérdések):</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) hatalmi ágak elválasztása, (2) bíróság függetlensége, (3) hatalommal való viszály elűzése, (4) alapjogok. 	<p>A kormányzat hat dimenzióban méri:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) politikai részvétel és elszámoltathatóság, (2) politikai stabilitás és erőszak hiánya, (3) kormányzat hatékonysága, (4) szabályozás minősége, (5) jogállam, (6) korrupció ellenőrzése. <p>A jogállam használt definíciója: egyrészt biznak a szabályokban, másrészt követik azokat, „különös tekintettel a szerződések kikényszerítésének minőségére, a tulajdonjogokra, a rendőrségre és a bíróságokra, valamint a bűncselekmények és az erőszak valószínűségére”.</p> <p>Igen gyenge konceptuálisítás,⁵¹ túlnyomó részben formális kritériumok.</p> <p>A jogállamot 23 adatforrásból (közte BTI, FIW, WJP részindexeiből, de nem azok végső indexeiből; a magyart jelenleg csak 14-ből) származó összesen 86 adatból (ebből 44 reprezentatív, 42 nem-reprezentatív: reprezentatív az az indikátor, amely olyan országok csoportját fedi, amelyek a teljes világhoz hasonló eloszlású mintát adnak; nem-reprezentatív például a regionális indikátorok – ennek a számolásnál lesz jelentősége, lásd alább).</p>	<p>Előszörban ENSZ dokumentumokra támaszkodva a jogállamot olyan rendszerként definiálják, amelyben a következő négy elv érvényesül:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) A kormányzat, valamint annak tisztviselői és képviselői, továbbá magánszemélyek és társaságok is elszámoltathatók jogilag, (2) A jogszabályok világosak, közzé vannak téve, stabilak és igazságosak; védik az alapjogokat, beleértve a személyek biztonságát és tulajdonát, (3) Az eljárások, amelyekben a jogszabályokat elfogadják, alkalmazzák és kikényszerítik, értetők, tisztességesek és hatékonyak. (4) Az igazságszolgáltatás gyorsan történik, hozzáférhető, erkölcsös és független emberek által, akik pártatlanok, eleget vannak, megfelelő forrásokkal rendelkeznek, és összetételükben tükrözik azokat a közösségeket, amelyeket szolgálnak. <p>A fenti elvek fényében 9 faktort (és azon belül 47 alfaktort) mérnek:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) a kormányzati hatalom korlátai, (2) a korrupció hiánya, (3) nyílt kormányzat, (4) alapjogok, (5) rend és biztonság, (6) szabályozások kikényszerítése, (7) polgári bírásokodás, (8) büntető bírásokodás, (9) informális (hagyományos) igazságszolgáltatás.⁵² 	<ol style="list-style-type: none"> (1) Vállalkozások indítása (2) Építési engedélyek kiadása (3) Elektromos szolgáltatáshoz való hozzáférés (4) Tulajdonjog bejegyzése (5) Hitelhez való hozzáférés (6) Kisebbségi befektetők védelme (7) Adófizetés (8) Határon átnyúló kereskedelem (9) Szerződés végrehajtása (10) Fizesésképtenség kezelése (11) Munkaerőpiaci szabályozás

	<i>FIW</i>	<i>BTI</i>	<i>WGI</i>	<i>WJPRLI</i>	<i>Doing Business</i>
<i>Adatok kiválasztása</i>	<p>Szakértői vélemények, amelyek 1-től 7-ig terjedő pontszámmal értékelnek számos kérdést; csupán általános <i>codebook</i> van, amely nem az egyes kérdésekre lebontva definiálja csak a fokozatokat.</p> <p>A szakértők listája nem nyilvános, kiválasztásuk nem transzparens.</p> <p>Az adatok 8 csoportban mérnek összesen 27 kérdéssel.</p>	<p>Nagyrészt szakértői vélemények egy standardizált <i>codebook</i> alapján, 1-től 10-ig terjedő pontszámmal (minden egyes kérdésre külön instrukciókkal); nemcsak számok, hanem szóveges jelentés is készül (sőt, mindig két jelentés készül minden országról: egy külföldi és egy belföldi szakértő, a második kommentálja is az elsőt); a szakértők listája nyilvános (Ágh Attila és Herbert Küpper), de nem transzparens.</p> <p>Kisebb részben <i>hard data</i> (infláció, képzettségi adatok).</p> <p>Az adatok 17 kritériumot mérnek 49 különféle kérdéssel.</p>	<p>Több száz (!) más indikátorból képezik, amelyek 32 különféle forrásból származnak.</p>	<p>Minden országban 1 000 fő reprezentatív közvélemény-kutatási minták + összesen 2 500 fő helyi szakértő (ahol azonos dolgot mértek, ott az eredmény fele a szakértői vélemény-kutatás volt).</p> <p>Szakértők kiválasztása: összeállítottak egy átfogó tág listát ügyvédi irodákról, civilszervezetekről, egyetemekről, és abból véletlenszerűen kiválasztottak szakértőket.</p> <p>Azok a szakértők, akik hozzájárultak, feltüntetésre kerülnek (legutóbbi jelentésben: Süle Ákos – Süle Ügyvédi Iroda; Jakab András – Magyar Tudományos Akadémia; Baruch Gábor – Baruch Ügyvédi Iroda; Par-ti Katalin – OKRI; Bárd Petra – OKRI; Zengödi Zsolt – Zengödi Ügyvédi Iroda; további anonim szakértők).</p>	<p>Több körben, a magán-szektor és a kormányzat szakértőitől kérdőívek, konferenciabeszélgetek, levelezés és személyes megkeresés alapján, valamint a releváns jogszabályok feldolgozásával. A legutóbbi felmérésben 11 400, döntő részben jogi szakember vett részt, mivel egy cégvezetővel szemben a szakjogászok jóval gyakrabban vesznek részt például cégalapításban vagy felszámolásban. Ugyancsak gyűjtöttek adatokat közhivatalnokoktól, mérnököktől, könyvelőktől stb. Magyarországról a nemzetközi (ügyvédi, könyvvizsgáló stb.) irodák mellett kb. 40 szakértő és iroda vesz részt a felmérésben.</p> <p>Az adatok jellege: hipotetikus esetek alapján részben eldöntendő (egy jogintézmény megléte, analog vagy digitális nyilvántartás), részben kvantitatív (eljárás hossza és költsége) kérdésekkel értékelik a jogi szabályozást az üzleti vállalkozások szempontjából helyi szakértők (túlnyomórészt ügyvédek) segítségével.</p>

	<i>FIW</i>	<i>BTI</i>	<i>WGI</i>	<i>WJP RLI</i>	<i>Doing Business</i>
<i>Aggregálás módszere</i>	számtani közép	számtani közép	<p>Az aggregálás öt lépésben következik be:</p> <p>(1) Az egy forrásokból származó indikátorokat országonként és forrásonként egyetlen súlyozatlan részindexbe számolják össze.</p> <p>(2) A részindexeket normalizálják és reprezentatív, illetve nem-reprezentatív részindexként jelölik meg (lásd fent).</p> <p>(3) A reprezentatív részindexeket súlyozzák és számtani közép-ként aggregálják. Minél nagyobb két részindex között a korreláció, annál nagyobb lesz a súlya a kérdéses két részindexnek. Így kapnak egy még-nem-végleges-indexet.</p> <p>(4) Ezek után a nem-reprezentatív részindexeket regressziós analízis segítségével kombinálják a reprezentatív részindexekből nyert még-nem-végleges-indexszel, szórást számolnak, majd ennek fényében a fent leírt módszerrel súlyozzák a nem-reprezentatív részindexeket is. Ez végeredményben végül ahhoz vezet, hogy jelenleg a kereskedelmi jellegű „üzleti információs források” (Business Information Provider) adják nagyjából a végső index 67%-át, a(z üzleti) közvélemény-kutatások csak 10%-át, a civil szervezetek 10%-át, az állami szervek pedig 12%-át.</p> <p>(5) Ezek után az egyes eredeti mutatókat egy skálán átszámítják úgy, hogy az átlagérték mindig 0-nál legyen, és minden ország jogállamiság-értéke -2,5 és +2,5 közé essen. Ennek fényében legvégül meghatározzák, hogy az országok közötti rangsorban százalékosan hova tartozik (100 a legjobb).</p>	<p>Az eredmények aggregálása öt lépésben következik be:</p> <p>(1) A kérdőívekre kapott eredmények kódolása szám-adatakra.</p> <p>(2) Az egyes kérdésekre indikátorokat számoltak az egyes országokra (a szakértői vélemények, ill. a közvélemény-kutatás alapján).</p> <p>(3) Normalizálták az adatokat.</p> <p>(4) A normalizált adatokat alfaktorokban és faktorokban összegezték (számtani közép).</p> <p>(5) A normalizált értékek alapján meghatározták a végső indexet (számtani közép) és az országok rangsorát.</p>	<p>Ún. Distance to Frontier-módszer, a mért legjobb teljesítménytől számított távolság, (A legjobb és legrosszabb teljesítményt ötévente állapítják meg, a perióduson belül ezt az adatot nem változtatják.) A legrosszabb teljesítmény megállapítása az outlierek kizárásával történik. Az indikátorokat a számtani közép módszerével átlagolják. Az eredményeket egy 100-as skálán jelenítik meg, ahol a 0 a legrosszabb, a 100 pedig a legjobb (határ)teljesítmény, így pl. egy 75 pontot elért ország 25%-ra van a legjobb teljesítménytől, és a következő évben mért 80 pont a teljesítmény javulását jelzi.³³</p>
<i>Transzparencia forrás</i>	Alacsony (nem minden adat kereshető vissza a honlapon), bár javult (a jogállamiságra vonatkozó egyes részindexek nem elérhetők).	Magas (minden, a számoláshoz használt adat honlapon elérhető, mellettük odavágó szöveges magyarázat az országjelentésből).	Nagyon magas a számolásban, de az eredeti források intranszparenciáját továbbörökíti (és a források némelyike fizetős szolgáltatás eredetileg).	magas	Magas, az adatok nagy része letölthető a honlapról.

	<i>FIW</i>	<i>BTI</i>	<i>WGI</i>	<i>WJP RLI</i>	<i>Doing Business</i>
<i>Erősségek</i>	(1) Az adatok 1972-ig visszamenőleg megvannak, (2) közismert márkanév.	(1) Transzparencia, (2) a másod-jelentéstevő ellenőrző szerepe, (3) konceptualizáció alaposabb a FIW-nél, (4) utolsó lépésben egy szakértői bizottságban regionális és globális korrekciók a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében.	(1) Transzparencia a számolásban, (2) sokrétű adatforrás, ezért robusztus (egy-egy indikátorok változása önmagában kevésbé befolyásolja a végeredményt).	Külön koncentráltak az olyan csoportok jogállam-tapasztalására, amelyek sérülékenyek (pl. szegénységben élők). A szakértők kiválasztása transzparens.	Transzparens, számos szakértő részvételével, az adatok többszörös ellenőrzésével készül.
<i>Külfogások, kritikák</i>	(1) A mértani közép jobb lenne a számtaninál, (2) transzparencia hiánya (a kódolás az alkategóriák szintje alatt még mindig intranszparens), (3) a hétfokú skála egyes fokozatai közötti különbségek nem egyértelműek, (4) időben változik a kérdéssor, ezért az időbeli konzisztencia kérdéses, (5) az egyes dimenziók közötti határ sem világos, néhány dolog akár a másikba is kerülhetne, (6) a szakértők kiválasztása nem transzparens.	(1) A mértani közép jobb lenne a számtaninál, (2) a szakértők kiválasztása nem transzparens, (3) a státusz-index képzése implikálja, hogy a politikai és a gazdasági fejlődés együtt járnak, ami egyesek szerint nem nyilvánvaló (vö. Kína).	(1) Az eredeti források hibáit továbbörökítik; (2) elfogultság a sokféle piaci mutató miatt a piacgazdasági értékelé- gés felé; (3) időben és országok közötti összehasonlítás sem igazán lehetséges, hiszen a források is változnak; (4) gyenge konceptualizáció; (5) nincs szöveg, csak számok.	(1) Nincs szöveg, csak számok (pontosabban a legutóbbi jelentésben már van összesen egy bekezdés, amelyet nem a szakértők értelmezve a WJP fogalmaz meg), (2) fogalmilag csiszolandó a WJP-ben a hatalom-megosztási index (al-index a WJP-ben), mert túlzottan a prezidenciális alkotmányjogi rendszerekre van szabva.	(1) A nemzeti szint alatti szinteket (pl. szövetségi állam, régió) csak kis mértékben veszi figyelembe (bizonyos esetekben méri az ország második legnagyobb gazdaságú városát is). (2) Etnocentrikus konceptualizáció. (A készítő több esetben vesznek adottnak olyan jogintézményeket vagy üzleti gyakorlatokat, melyek csak bizonyos országokban terjedtek el.) (3) Az adatok további felhasználása (regresszióhoz, klaszteranalízishez) problematikus lehet. (4) Túl nagy hangsúlyt fektet a hatékonyságra, és a garanciális szabályozást adott esetben hátrányként értékeli.
<i>Általános tételek az indexről</i>	<i>Módszertanilag elavult és intranszparens.</i>	<i>Módszertanilag fejlett és transzparens átfogó index, amelynek része a jogállamiság.</i>	<i>A szubjektív elemeket minimalizáló (az indikátorok kiválasztását leszámítva az elimináló) módszer, nem specifikusan a jogállamiságra kifejlesztve.</i>	<i>Módszertanilag a legkidolgozottabb, specifikusan a jogállamiság kérdéseire.</i>	<i>Nagy mértán felvett, mindeki számára elérhető adatok, melyek elsődleges értékelési szempontja a gazdasági hatékonyság, így az adott jogrendszernek viszonylag egyszemélyes bemutatását adja.</i>

⁵⁰ THIERY (48. l.j.) 154. szerint a FIW és a BTI között nagyon magas a korreláció (0,938), de a WGI-vel csak a FIW és a BTI csak 0,664 és 0,663 korrelációt mutat. Ez arra utal, hogy a WGI valami mást mér, mint a másik kettő. A WJP RLI-re vonatkozóan nem ismerünk korrelációs számításokat.

⁵¹ Különösen kritikus GINSBURG (3. l.j.) 271.

⁵² A 9. faktorra (informális igazságszolgáltatás) is gyűjtenek adatokat, de ezeket nem veszik számításba az aggregált index és a rangsor megállapításakor. Ennek az az oka, hogy az ilyen rendszerek igen összetettek, és nagyon nehéz oly módon mérni a tisztességességüket és a hatékonyságukat, hogy az rendszeres és országok között összehasonlítható legyen. Az aggregált index ezért végső soron „csupán” 8 faktor és 44 alfaktor eredményeként áll össze.

⁵³ Lásd www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier.

4. MAGYARORSZÁGI INDEX-FEJLESZTÉSEK

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) a HVG-vel együttműködve 2010 májusa és 2011 áprilisa között „Jogállamfigyelő” néven rendszeres (havi) jelentéseket adott ki a hazai jogállamiság állapotáról, és ennek részeként egy önálló indexet is közzétettek.⁵⁴ A jelentések célja az volt, hogy – különös tekintettel a 2010 tavaszi parlamenti választások nyomán kialakult kétharmados többségre, és a szerzők szerint ebből adódóan az alkotmányos értékek potenciális veszélyeztetettségére – a közhatalmon kívül álló, a kormányzattól és az ellenzékétől is független megfigyelőként rendszeres jelentésekben elemezze „az alkotmányosság alapvető követelményeinek érvényesülését”.

Az alkotmányosság (a fogalmat a szerzők a jogállamisággal szinonim értelemben használták) szempontjából az alábbi hat alapelv mentén fogalmaztak meg kérdéseket:

1. *Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem elért szintje nem csökkenthető.*
2. *A közhatalom független intézményeinek a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen kell működniük, csak így őrizhetik meg arcukat, a közhatalom gyakorlását pedig a valóban független intézmények folyamatos kontrolljának kell legitimálnia.*
3. *Fontos, hogy a parlamentáris rendszer határozza meg továbbra is alkotmányos berendezkedésünket, a kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményei nem gyengíthetők.*
4. *A közhatalom gyakorlása legyen átlátható, a közhatalmat gyakorló szervezetek és személyek pedig legyenek számonkérhetőek, az információszabadság elért szintje fejlesztendő, a visszalépés nem elfogadható.*
5. *A szólás szabadsága csak az alapvető jogok védelmében, és csak arányos mértékben korlátozható, a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadságát biztosítani kell.*
6. *Minden ember individuusként és közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik, ennek minden állami megnyilvánulást át kell hatnia.*

Az adatokat szakértői véleményekből kapták, ami bevallottan nem volt reprezentatív. A szakértőnek felkértek köre meglehetősen tág volt: a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének minden tagja kapott ilyen megkeresést, rajtuk kívül pedig további, a szakmában (például tudományos munkájuk miatt) elismert személyek, PhD-hallgatók és gyakorlati szakemberek is. A szakértők listája nyilvános volt, de a válaszaik anónimek maradtak.⁵⁵

⁵⁴ Ezek az EKINT honlapja mellett azóta nyomtatásban is megjelentek, az indexképzés módszertanával együtt. Lásd MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elveszejtett alkotmány* (L'Harmattan – EKINT 2011) 13–62.

⁵⁵ A szakértők listája: Ádám Antal, Antal Attila, Balogh Zsolt, Bencze Mátyás, Dénes Iván Zoltán, Erdei Marianna, Fleck Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina, Györfi Tamás, Hajjas Barnabás, Hanák András, Jakab András, Kegye Adél, Kis János, Kiss Barnabás, Koltay András, Kovács György, Körtvélyesi

A szakértők az elektronikus kérdőíven szereplő kijelentések helytállóságát a Freedom House-hoz hasonlóan 1–7 közötti skálán értékelték (1 volt a legrosszabb, 7 pedig a legjobb érték). A 10 kérdésre adott pontszámok súlyozatlan számtani átlaga képezte a jogállamiság-index adott havi értékét. A könnyebb érthetőség kedvéért az eredményeket egy tizes skálára átszámolva tették közzé.

A 10 (állandó) értékelendő állítás a következő volt: 1) A közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek. 2) Az ország közjogi működése megfelel a parlamentarizmus alkotmányos elveinek. 3) Biztosított a politika befolyásától mentes sajtó és média szabadsága. 4) A kormányzat parlament előtti felelőssége és a parlamenti ellenőrzés intézményrendszere megfelelően működik. 5) A közhatalom mindenki által és széles körben, szabadon bírálható. 6) A személyek egyenlő méltóságát individuumként és valamely közösség tagjaként is a köztársaság intézményei megfelelően biztosítják. 7) A közhatalom gyakorlása átlátható, a közhatalom gyakorlói számonkérhetőek. 8) A jogsértő közhatalmi aktusokkal szemben a jogérvényesítés lehetőségei megfelelőek. 9) Az alkotmányvédelem stabil. 10) Az alkotmányvédelem, ezen belül az alapjogvédelem jelenlegi szintje megfelelő.

Az indexalkotás módszere a fenti indexek közül tehát leginkább a Freedom House indexére hasonlít (számtani átlag az 1-től 7-ig, szakértők által értékelt kérdésekben), de annak bizonyos módszertani gyengeségeit (különösen a szakértők széles körből való és nyilvános kiválasztása és nyilvánossága, valamint a részindexek közzététele terén) láthatóan megpróbálták orvosolni az EKINT munkatársai.

Az indexszel szemben felhozható legfontosabb kritikák a konceptualizációra (és az ebből adódó 10 kérdésre),⁵⁶ az egyes (1-től 7-ig terjedő) fokozatok közötti pontos határ bizonytalanságára, valamint a szakértők körére vonatkozhatnak. Az index erőssége részben pont az volt, amit néhányan kritizáltak benne: fókuszált kérdésfeltevessel, világos céllal építettek indexet, vagyis nem tűzték ki maguknak elérhetetlenül bonyolult (és/vagy drága) célt (mint amilyen egy minden részterületet lefedő jogállamiság-index lett volna),⁵⁷ mindezt pedig nagyon gyorsan tették (a komolyabb

Zsolt, Láposy Attila, Mátyás Ferenc, Mészáros Szilárd, Mező István, Nagy Boldizsár, Nagy Gusztáv, Novoszádek Nóra, Orbán Balázs, Pap András László, Polyák Gábor, Smuk Péter, Straub Dániel, Sulyok Márton, Szabó Krisztián, Szalai Éva, Szegvári Péter, Szigeti Tamás, Tordai Csaba, Tóth Balázs, Tóth Zoltán, Varga Zs. András, Zsebik Katalin. A szakértői lista minden (életkori, szakmai, világnézeti) szempontból meglehetősen diverz volt.

⁵⁶ GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (13. lj.) 284: „Az értékelés szempontjai véletlenszerűnek tűnnek, illetőleg a napi politikai érdeklődés által leginkább figyelemmel kísért intézményi, működési jellemzőkre utalnak, míg a jogállamiság hagyományos, technikai paramétereire (mint amilyen a jogbiztonság, a jogalkotás módja) a felmérések nem terjedtek ki.”

⁵⁷ Egyes, minket aktuálisan érdeklő részkérdésekre érdemes lehet Magyarországon indikátorokat készíteni, de a bevett nemzetközi indexek fent leírt módszertani bonyolultsága remélhetőleg mindenkit elrettent egy önálló új jogállamiság-index kifejlesztésétől. Ez egyrészt nagyon bonyolult (és drága), másrészt mások már megcsinálták magas színvonalon. Ahogyan úrsiklókat sem kell Magyarországon gyártani, úgy jogállamiság-indexeket sem. De ahogyan a NASA-nál is szívesen veszik a magyar fizikusok javaslatait és úrsiklóalkatrészek is készültek már Magyarországon (sőt, a magyar munkatársak is dolgoznak Floridában), úgy alkotmányjogászként is hozzájárulhatunk a meglévő nagyobb nemzetközi projektekhez módszertani javaslatokkal. Mind a Bertelsmann Alapítvány, mind a WJP kifejezetten nyitott külső szakértők kritikai megjegyzéseire, és örömmel válaszolnak a kérdésekre (ezt a jelen sorok szerzői is megerősíthetik).

nemzetközi indexek átfutási ideje 1-2 év, ami a 2010/11-es gyors közjogi változások idején a kontroll szerepet ellehetetlenítette volna). A gyorsaság persze a módszertani előkészítést illetően nyilván *trade-off*ot is jelentett, ennek megfelelően hiányzott a tesztfázis (különösen a többváltozós elemzés), de az index konkrét kitűzött célja (és az ehhez kapcsolódó gyors reagálás szükségessége) ezt legitim módon magyarázhatja. Annyi kritikaként megfogalmazható, hogy szerencsésebb lett volna egy olyan elnevezés, amely egyértelművé teszi, hogy nem egy általános (a dogmatikai kidolgozottság kritériumainak megfelelő) jogállamiság-indexről van szó, hanem egy specifikus történelmi helyzet szülte érdeklődésről.

Egy második index-fejlesztésről kell még röviden szót ejtenünk, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen készült Jó Állam Indexről. Az eredeti tervek szerint ez tartalmazott volna egy jogállamiság-részindexet is,⁵⁸ de végül ezt teljesen kihagyták az első elkészült jelentésből.⁵⁹ Ez meglepő egy Jó Állam Indextől, a hiány okáról hivatalos magyarázat híján csak találgathatunk.

Végül egy nemrégiben készült hasznos indikátor-gyűjteményt említenék meg (indexképzés nélkül), amelyek a jogbiztonságot jellemzik: a *Corruption Research Center Budapest* azt vizsgálta meg, hogy az 1998 és 2012 közti időszakban kormányokra lebontva évente és havonta átlagban mennyi új törvény keletkezett, ezeket ki kezdeményezte, hány nap telt el a törvényjavaslat benyújtása és elfogadása között, és hogy relatíve mennyit módosítottak a kihirdetés utáni egy éven belül.⁶⁰

Mindegyik magyar fejlesztésű index közös problémája, hogy csak azt tudják megállapítani „romlott-e vagy javult-e a helyzet”, de azt nem tudják megmondani, hogy mennyivel. Ahhoz, hogy reális képet kapjunk a helyzet minőségéről, egyszerűen műfajilag nem mellőzhető a komparatív elem. Ezért jelen sorok szerzői kifejezetten szkeptikusak az egyetlen országra kifejlesztett indexekkel szemben, különösen, ha azok csak rövid időszakot fognak át.

⁵⁸ Lásd GÁRDOS-OROSZ-SZENTE (13. l.).

⁵⁹ KAISER (13. l.).

⁶⁰ *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények.* Corruption Research Center Budapest, www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_ripot_140214_1410.pdf.

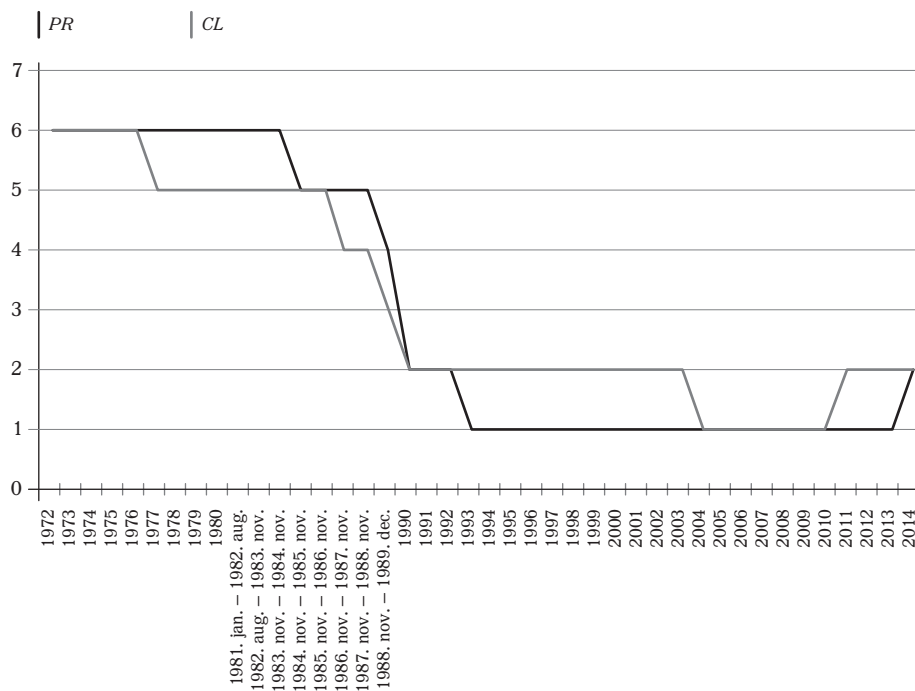
FÜGGELÉK. MAGYARORSZÁGRA VONATKOZÓ INDEX-ÉRTÉKEK

*Freedom in the World index, Magyarországára vonatkozó adatok 1972–2014*⁶¹

<i>YEAR(S) COVERED</i>	<i>EDITION</i>	<i>POLITICAL RIGHTS</i>	<i>CIVIL LIBERTIES</i>
1972	1973. jan.–febr.	6	6
1973	1974. jan.–febr.	6	6
1974	1975. jan.–febr.	6	6
1975	1976. jan.–febr.	6	6
1976	1977. jan.–febr.	6	6
1977	1978	6	5
1978	1979	6	5
1979	1980	6	5
1980	1981	6	5
1981. jan. – 1982. aug.	1982	6	5
1982. aug.–1983. nov.	1983–84	6	5
1983. nov.–1984. nov.	1984–85	6	5
1984. nov.–1985. nov.	1985–86	5	5
1985. nov. – 1986. nov.	1986–87	5	5
1986. nov.–1987. nov.	1987–88	5	4
1987. nov.–1988. nov.	1988–89	5	4
1988. nov.–1989. dec.	1989–90	4	3
1990	1990–91	2	2
1991	1991–92	2	2
1992	1992–93	2	2
1993	1993–94	1	2
1994	1994–95	1	2
1995	1995–96	1	2
1996	1996–97	1	2
1997	1997–98	1	2
1998	1998–99	1	2
1999	1999–2000	1	2
2000	2000–2001	1	2
2001	2001–2002	1	2
2002	2003	1	2
2003	2004	1	2
2004	2005	1	1
2005	2006	1	1
2006	2007	1	1
2007	2008	1	1
2008	2009	1	1
2009	2010	1	1
2010	2011	1	1
2011	2012	1	2
2012	2013	1	2
2013	2014	1	2
2014	2015	2	2

⁶¹ A legjobb eredmény 1, a legrosszabb 7. Az 1 és 2 értékelés „szabad” országot jelez.

Freedom in the World index grafikonon ábrázolva, Magyarországra vonatkozó adatok 1972–2014⁶²



⁶² A legjobb eredmény 1, a legrosszabb 7. Az 1 és 2 értékelés „szabad” országot jelez. A PR a politikai jogokat (*political rights*, pl. sajtószabadság, választójog), a CL a polgári jogokat (*civil liberties*, pl. vallásszabadság, tulajdonvédelem) jelenti.

Bertelsmann Transformation Index, Magyarországra vonatkozó adatok 2003–2014

<i>BTI jelentés évszáma</i> ⁶³	<i>index</i>	<i>pontszám</i> ⁶⁴	<i>rangsor</i> ⁶⁵
2003*	(1&2) státusz index	9,70	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	5,00*	
	(1.3) jogállam	5,00*	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	4,70*	
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,70	
2006	(1&2) státusz index	9,16	
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,40	
	(1.3) jogállam	9,00	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,93	
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,81	
2008	(1&2) státusz index	9,18	5 (125-ből)
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,35	7 (125-ből)
	(1.3) jogállam	9,30	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	9,00	7 (125-ből)
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,67	18 (125-ből)
2010	(1&2) státusz index	9,00	8 (128-ből)
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	9,25	10 (128-ből)
	(1.3) jogállam	9,00	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,75	8 (128-ből)
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	6,51	20 (128-ből)
2012	(1&2) státusz index	8,48	12 (128-ből)
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	8,35	17 (128-ből)
	(1.3) jogállam	7,80	
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,61	11 (128-ből)
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	5,47	48 (128-ből)
2014	(1&2) státusz index	8,05	16 (129-ből)
	(1) politikai átalakulás (demokrácia)	7,95	21 (129-ből)
	(1.3) jogállam	7,30	16 (129-ből)
	(2) gazdasági átalakulás (piacgazdaság)	8,14	14 (129-ből)
	<i>menedzsment index (nem beszámított)</i>	4,96	65 (129-ből)

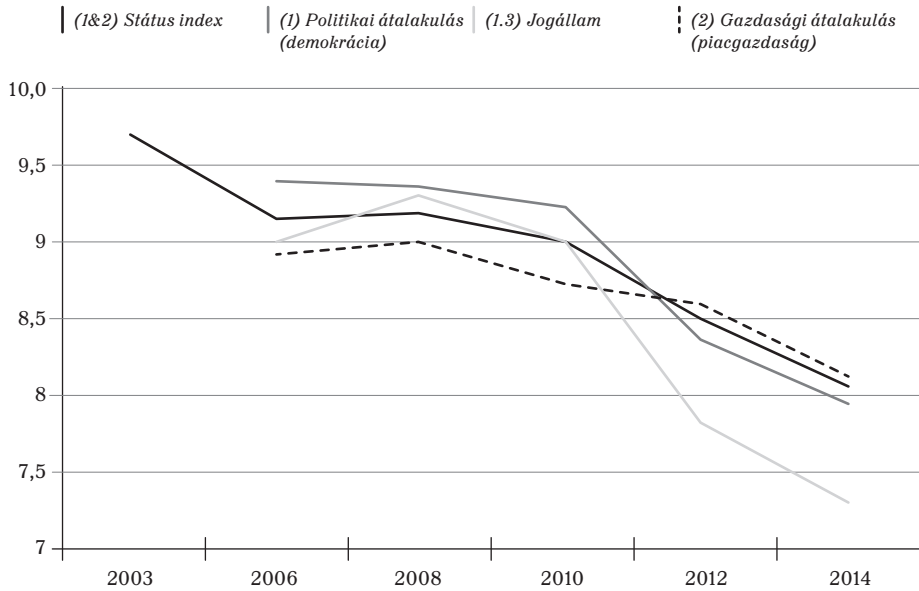
* A 2003-as jelentés módszertana eltért a későbbiektől. Más eltérések mellett az egyes részindexek (demokrácia és piacgazdaság) 1-től 5-ig kerültek értékelésre, a státusz index pedig ezek összege (és nem átlaga) lett. A vizsgált periódus az 1998 és 2003 közötti időszakot elemzi. A honlap nem tartalmazza a 2003-as jogállamiság-indikátort sem, ezért a táblázatból kimaradt. A 2003-as adatok a jelentős módszertani változások miatt csak enyhén módosítva hasonlíthatók össze a későbbi eredményekkel: a 2003 utáni módszertannal számolva 2003-ban nem 9,7, hanem 9,71 lett volna a magyar státusz index; a jogállamisági részindex pedig 5 helyett 10 (ez utóbbit a grafikonon nem jelöltük, mert csak zavaró lett volna).

⁶³ A jelentések rendszerint nem a kiadás évét, hanem egy korábbi időszakot elemezik és értékelnek. Pl. a 2014-es jelentés a 2011. január 31. és 2013. január 31. közötti időszakot fedi le.

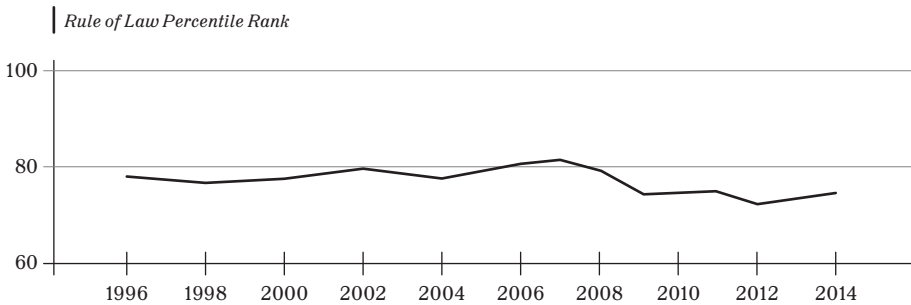
⁶⁴ 1 a legrosszabb, 10 a legjobb pontszám.

⁶⁵ Rangsort csak a 2008-as jelentést követően találunk az egyes jelentésekben.

Bertelsmann Transformation Index grafikonon ábrázolva, Magyarországra vonatkozó adatok 2003–2014



WGI Rule of Law Index, Magyarországra vonatkozó adatok 1996–2013⁶⁶



Country: Hungary
 Source: Worldwide Governance Indicators
 Created on: 08/31/2015

⁶⁶ A vonal mutatja, hogy az országok rangsorában százalékosan hova tartozik az ország: a 80-as érték pl. azt jelenti, hogy a felső 20%-ba tartozik.

A WJP RLI 2012/2013-as jelentésének Magyarországra vonatkozó oldala^{67 68}

HUNGARY

Budapest, Debrecen, Miskolc

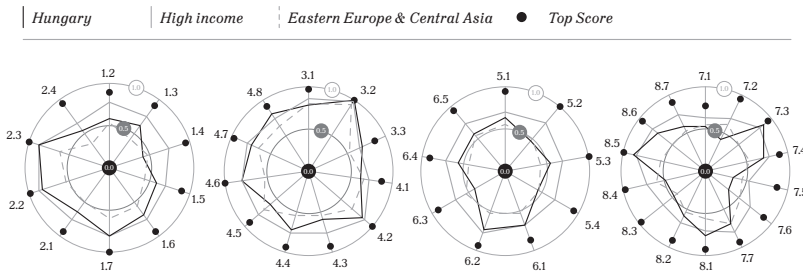
1. WJP RULE OF LAW INDEX

Income: High | Region: Eastern Europe & Central Asia | Population: 10 m (2012) 70% urban 37% in three largest cities

WJP RULE OF LAW INDEX FACTORS	SCORE	GLOBAL RANKING	REGIONAL RANKING	INCOME GROUP RANKING
Faktor 1 Limited Government Powers	0,63	33/97	5/21	27/29
Faktor 2 Absence of Corruption	0,72	26/97	3/21	22/29
Faktor 3 Order and Security	0,83	21/97	3/21	18/29
Faktor 4 Fundamental Rights	0,72	30/97	6/21	26/29
Faktor 5 Open Government	0,52	37/97	7/21	25/29
Faktor 6 Regulatory Enforcement	0,60	27/97	4/21	23/29
Faktor 7 Civil Justice	0,55	45/97	10/21	28/29
Faktor 8 Criminal Justice	0,64	27/97	5/21	25/29

2. SCORES FOR ALL WJP RULE OF LAW INDEX SUB-FACTORS

In each graph, a sub-factor is represented by a radius from the center of the circle to the periphery. The center of each circle corresponds to the lowest possible score for each sub-factor (0,00); the outer edge of the circle marks the highest possible score (1,00).



ACCOUNTABLE GOVERNMENT

- 1.2 Government powers limited by legislature
- 1.3 Government powers limited by the judiciary
- 1.4 Independent auditing and review
- 1.5 Government officials sanctioned for misconduct
- 1.6 Government powers are subject to non-government checks
- 1.7 Transition of power subject to the law
- 2.1 Absence of corruption in the executive branch
- 2.2 Absence of corruption in the judicial branch
- 2.3 Absence of corruption by the police and the military
- 2.4 Absence of corruption in the legislative branch

OPEN GOVERNMENT AND REGULATORY ENFORCEMENT

- 5.1 Laws are publicized
- 5.2 The laws are stable
- 5.3 Right to petition and public participation
- 5.4 Official information is available
- 6.3 Government regulations effectively enforced
- 6.2 Government regulations applied without improper influence
- 6.3 Administrative proceedings conducted without unreasonable delay
- 6.4 Due process in administrative proceedings
- 6.5 The government does not expropriate without adequate compensation

SECURITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS

- 3.1 Absence of crime
- 3.2 Civil conflict is effectively limited
- 3.3 People do not resort to violence to redress personal grievances
- 4.1 Equal treatment and absence of discrimination
- 4.2 Right to life and security of the person
- 4.3 Due process of law
- 4.4 Freedom of opinion and expression
- 4.5 Freedom of belief and religion
- 4.6 Arbitrary interference of privacy
- 4.7 Freedom of assembly and association
- 4.8 Fundamental labor rights

DELIVERY OF JUSTICE

- 7.1 People have access to affordable civil justice
- 7.2 Civil justice is free of discrimination
- 7.3 Civil justice is free of corruption
- 7.4 Civil justice is free of improper government influence
- 7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delays
- 7.6 Civil justice is effectively enforced
- 7.7 ADRs are accessible impartial, and effective
- 8.1 Criminal investigation system is effective
- 8.2 Criminal adjudication system is timely and effective
- 8.3 Criminal adjudication system is timely and effective
- 8.4 Criminal system is free of discrimination
- 8.5 Criminal system is free of corruption
- 8.6 Criminal system is free of improper government influence
- 8.7 Due process of law

⁶⁷ Az eddig kiadott jelentések alacsony száma (ti. csupán három: 2012/2013, 2014, 2015), az egyes jelentések közötti kisebb definíciós és adatfelvételi változások, a vizsgált országok számának változása, valamint a pontozás módszere (ti. nem abszolút pontokat jeleznek az értékek, hanem a többihez való viszony szerint korrigált értékekről van szó) miatt nem célszerű idősort készíteni, amint erre a készítő is felhívják a figyelmet. Ezért mi is csupán a három magyarországi „pillanatfelvételt” közöljük.

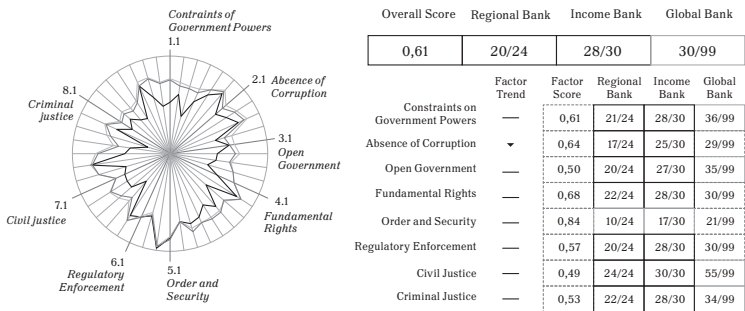
⁶⁸ A pontszám minél magasabb, annál jobb. Maximum 1 pont érhető el, minimum 0. A grafikonok és a táblázatok azt is mutatják, hogy az adott földrajzi régió többi országához, valamint az adott gazdasági országok csoportjában bárhol a világon miként viszonyul (rangsorol) az ország.

A WJP RLI 2014-es jelentésének Magyarországra vonatkozó oldala⁶⁹

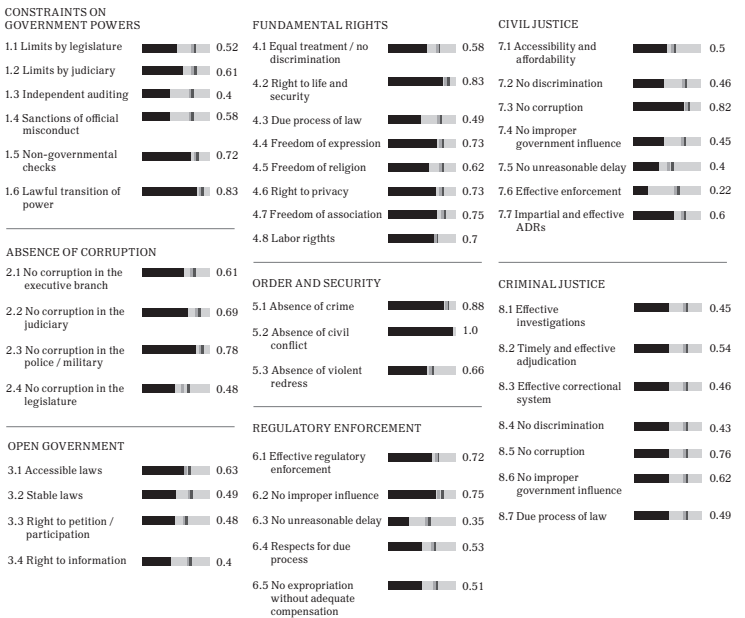
Budapest, Debrecen, Miskolc

HUNGARY

Region: Western Europe & North Europa | Income group: High income



Hungary | Western Europe & North America | High income group ▲ Trending up ▼ Trending down □ Low □ Medium □ High



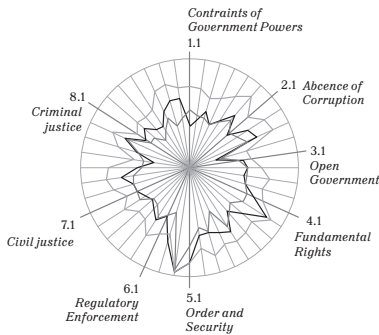
⁶⁹ A 2014-es jelentésben összesen egy bekezdésnyi szöveg szerepel Magyarországról (a 2012/2013-asban nem volt még ennyi szöveg sem): „Magyarország a világ felső harmadában van a jogállam legtöbb dimenziójában, de elmarad mind a regionális, mind a jövedelmi csoportja szerinti többi országtól. Az ország a magas jövedelmű országok csoportjában hátulról a harmadik a kormányzati hatalom hatékony ellenőrzése szempontjából, részben köszönhetően az egyik kormányzati hatalmi ág másikká való beavatkozása miatt. A tavaly óta történt enyhe romlás dacára a korrupció relatíve alacsony maradt (29. hely összességében), és a közigazgatási szervek relatíve hatékonyak a szabályok kikényszerítésében (30. hely összességében). Az ország relatíve biztonságosnak mondható bűnözési szempontból. A polgári bíraskodás azonban csak 55. (és utolsó) helyet ért el a magas jövedelmű országok között főleg az ügyek eldöntésének lassúsága, a bírói döntések végrehajtásának nehézségei, a kirekesztett csoportok diszkriminációja, valamint a bírói döntésekbe való politikai beavatkozás miatt. A rendőri nyomozások terén tapasztalható hiányosságok és a bűnelkövetők bíróság elé állításának nehézségei további figyelmet érdemlő területek.”

A WJP RLI 2015-ös jelentésének Magyarországra vonatkozó oldala

Budapest, Debrecen, Szeged

HUNGARY

Region: EU + EFTA + North America | Income group: Upper middle income

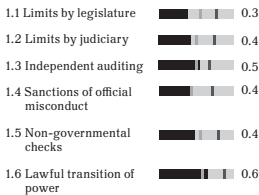


Overall Score	Regional Bank	Income Bank	Global Bank
0,58	23/24	5/31	37/102

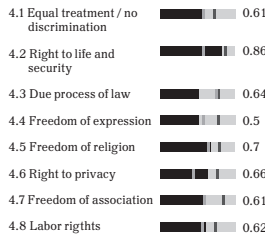
Factor Trend	Factor Score	Regional Bank	Income Bank	Global Bank
Constraints on Government Powers	0,49	24/24	18/31	36/102
Absence of Corruption	0,5	13/24	13/31	29/102
Open Government	0,51	24/24	17/31	35/102
Fundamental Rights	0,65	24/24	7/31	30/102
Order and Security	0,86	11/24	2/31	21/102
Regulatory Enforcement	0,51	22/24	14/31	30/102
Civil Justice	0,53	24/24	12/31	55/102
Criminal Justice	0,55	22/24	5/31	34/102

Hungary | EU + EFTA + North America | Upper middle income | ▲ Trending up ▼ Trending down □ Low □ Medium □ High

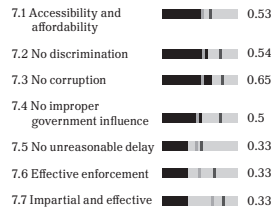
CONSTRAINTS ON GOVERNMENT POWERS



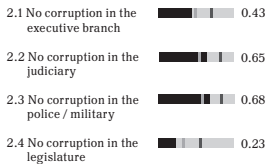
FUNDAMENTAL RIGHTS



CIVIL JUSTICE



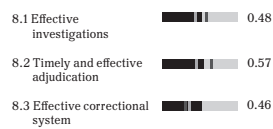
ABSENCE OF CORRUPTION



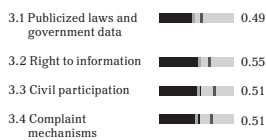
ORDER AND SECURITY



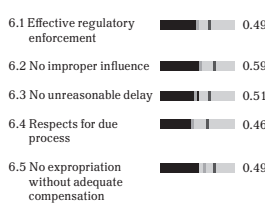
CRIMINAL JUSTICE



OPEN GOVERNMENT



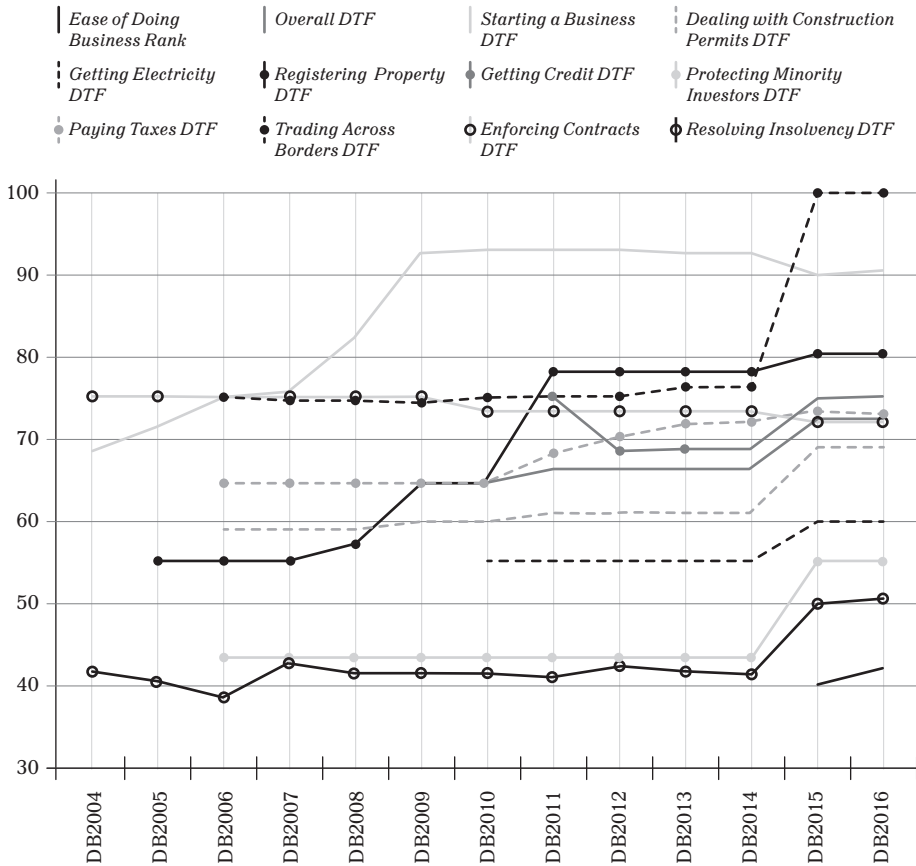
REGULATORY ENFORCEMENT



CRIMINAL JUSTICE

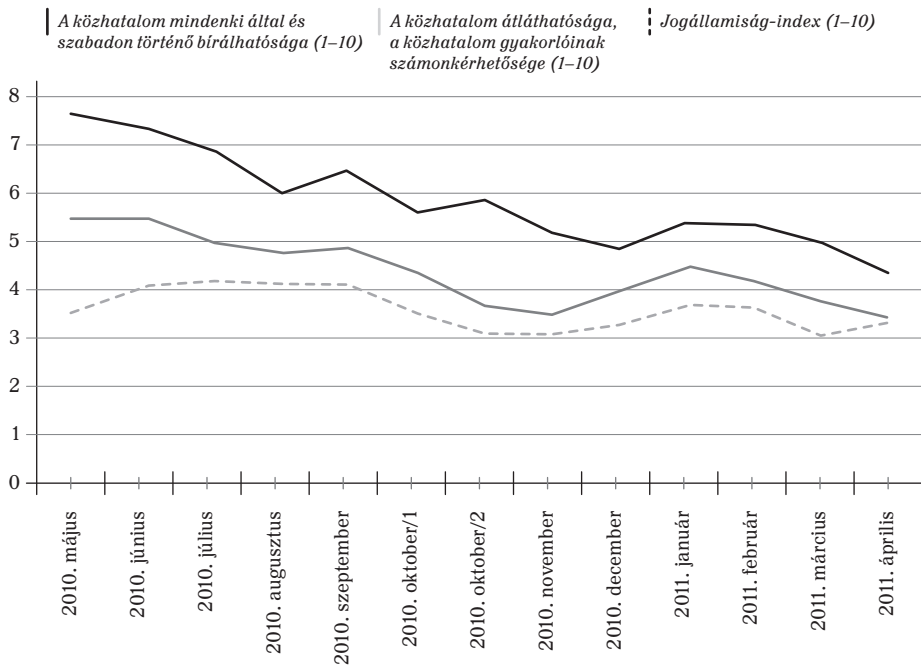


Doing Business Index, Magyarországra vonatkozó adatok 2004–2016⁷⁰



⁷⁰ Az x tengely jelöli az évet, azzal, hogy a Doing Business 2016-ot pl. 2015 októberében publikálták. Az y tengely pedig a fentebb közölt összehasonlító táblázat Doing Business oszlopának „Aggregálás módszere” sorában leírt Distance to Frontier pontszámot mutatja. Az ábrán a magasabb pontszám a jobb.

Az EKINT és a HVG közös jogállamiság-indexe, 2010. május – 2011. április⁷¹



⁷¹ A legmagasabb elérhető grafikonérték 10, a legalacsonyabb 1.

A MAGYAR JOGÁSZKÉPZÉS 2015-BEN – A JOGI KAROK HELYZETE*

A fejezet a hazai jogászképzésről, elsősorban a jogi karok működéséről ad láttelepet. Ehhez először a magyar jogászképzések történetét ismerteti a kezdetektől a rendszerváltásig, majd az utóbbi huszonöt év jellemző folyamatait mutatja be. Az áttekintés nagyban támaszkodik statisztikai adatokra, és végigkövet néhány olyan témát, amelyek meghatározóak a legutóbbi időszak vitáiban is. A túlképzésről szóló érvelés sem új keletű, azonban az erről szóló okfejtést a szerző ma nem látja megalapozottnak. A pályakövetési adatok és a frissdiplomások között végzett felmérések alapján a jogi diploma továbbra is jó befektetés, és a létszám adatok egyik releváns szempont szerint vizsgálva sem tekinthetőek kiugrónak. A Bologna-folyamattal szembeni ellenállás szintén fontos része a jogi karok jövőjéről folyó hazai vitáknak. A nemzetközi nyitást, átjárhatóságot tekintve a jogászképzés a legtöbb más hazai képzéshez képest jelentős lemaradásban van. A többszintű képzés bevezetése, vagyis az osztatlan képzés felváltása az alapképzésből és a mesterképzésből álló egyetemi képzésekkel nemcsak az átjárhatóságot növelné, de az ellenzők által felvetett több kérdésre (specializáció, szelekció, szélesebb társadalomtudományi megalapozás) is választ adhatna. Az átállással kapcsolatos eredeti félelmek egy része időközben ráadásul megvalósult, az állami finanszírozás radikálisan csökkent, ez hatással volt a jelentkezők létszámára, megjelentek jogi tárgyú alapképzések és mesterképzések is. A nagyobb létszámú kari működés fenntartásáért vívott küzdelem, a létszámnövekedés időszakának lezárulta után talán elérkezett a képzés tartalmi újragondolásának ideje. Ez viszont nem történhet az érintettek, elsősorban a hazai jogi karok akaratával szemben, melyeknek egyúttal felelőssége is, hogy keressék a jogászképzés fejlesztésének lehetőségeit – jelen írás ehhez kíván hozzájárulni. A hazai képzés története és a külföldi példák áttekintése számos kérdésben támpontul szolgálhat. Mindeközben az utóbbi évek változásai nem az együttműködés légkörét erősítették, hanem az állami (pénzügyi) szerepvállalás csökkenése mellett – paradox módon – a központosított döntéshozatalt tették vezérlő elvvé. Ez egyszerre sodorja veszélybe a tervezhetőségi és esélyegyenlőségi szempontokat. Utóbbi, a tágabb közpolitikai környezettel együtt, kétségessé teszi, hogy a jogászképzés betöltse hagyományos társadalmi funkcióját, a mobilitás erősítését.

* A tanulmány korábbi verziójához érkezett észrevételekért köszönettel tartozom Bencze Mátyásnak, Fleck Zoltánnak és Schweitzer Gábornak, továbbá a Jogtudományi Intézetben tartott műhelykonferencia-előadást követő vita résztvevőinek.

A Magyarországon sokszor mintaadónak tekintett német jogászképzés aktuális kihívásait tekintette át egy 2012-es jelentés. Az oktatás céljainak összefoglalása szerint:

A végzett hallgatóknak tisztában kell lenniük a gyakorlattal, képessé kell válniuk arra, hogy közreműködjenek a gyakorlatban, szerződéseket kössenek, eljárásokat kezdeményezzenek, tisztában legyenek a jogászai tevékenység tudományos és szakmai korlátaival, képesek legyenek reflektáltan bekapcsolódni a jogpolitikai vitákba.¹

Ez a rendkívül összetett, gyakorlati és elméleti tudással, jogi ismeretekkel és tágabb társadalmi kitekintéssel és felelősséggel felvértezett jogászok képzését célzó küldetésnyilatkozat jól leírja a magyar jogászképzés feladatait is. Az alábbi fejezet a jogászképzés hazai helyzetéről ad áttekintést, hangsúlyosan támaszkodva a képzésről elérhető adatokra, illetve a képzés átalakítása körüli vitákban elhangzó érvekre.

A tanulmány a területi korlátokra tekintettel számos kérdést nem vagy csak érintőlegesen tárgyal. Sem a jogászképzés történetét, sem a felsőoktatást tágabban érintő átalakításokat, a tandíj és a bolognai rendszer bevezetése körüli vitákat, érveket nem tudja részleteiben ismertetni. Itt az olvasót elsősorban a hivatkozott irodalom segítheti.² A fejezet kifejezett célja azonban, hogy láttelelet adjon a jogi oktatás hazai tendenciáiról, legfontosabb jelenségeiről, honnan jött, hol jár, és merre tart a magyarországi jogászképzés, az egyes kérdések súlyozásánál figyelembe véve az aktuális vitákat.

A fejezet első része olyan adatokat, ismereteket foglal össze, amelyek segítenek, hogy képet alkossunk a hazai jogászképzés helyzetéről, kezdve annak történetével, majd elsősorban a számokon keresztül mutatja be a képzést jellemző újabb trendeket. Végül a dolgozat néhány olyan témát vizsgál, amely komolyabb vita tárgyát képezte és képezi, így a kétosztatú képzés bevezetésének lehetőségét, a finanszírozás kérdéseit vagy az államtudományi doktori cím létrehozását.

1. TÉNYEK A HAZAI JOGÁSZKÉPZÉSRŐL

1.1. A JOGÁSZKÉPZÉS INTÉZMÉNYEI

Hazánkban jelenleg nyolc felsőoktatási intézményben lehet állam- és jogtudományi képzésre jelentkezni, valamennyi esetben egy-egy egyetem állam- és jogtudományi kara – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem esetében „Jog- és Államtudomány

¹ A német tudományos tanács 2012 novemberében közzétett, a jogtudomány és jogászképzés fejlődési irányairól szóló tanulmányát és ajánlását ismerteti SÓLYOM Péter: „Az európai jogtudomány felé – A német tudományos tanács ajánlásai az oktatás és a kutatás fejlesztéséről” *Pro Futuro* 2014/2. 58–59. Az eredeti dokumentumot lásd Wissenschaftsrat: *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analyse, Empfehlungen* 2012. november 9. Hamburg, www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2558-12.pdf.

² Különösen a képzésen oktatott tárgyak alakulása érne meg külön tanulmányt, ahogyan a kezdeti, egyházjog-centrikus oktatás az abszolutista állam szolgálatába szegődik, majd egyre szélesebb körű ismereteket ölel fel – az 1874-es reform pl. francia minta alapján –, egészen a mai, szélesebb körű társadalomtudományi, szaknyelvi és technikai ismereteket is magában foglaló képzési struktúráig. A francia mintára pl. lásd Peró Ernő: *Jogakadémiák a 20. században* [PhD-értekezés] (Debrecen: Debreceni Egyetem 2003) 17.

Kar” – indítja a szakot. A nyolc egyetemből 2013 óta a kormány döntése alapján három „kiemelt felsőoktatási intézmény” (Debreceni Egyetem, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Szegedi Tudományegyetem), továbbá a nyolcból négy „kutatóegyetem”-nek minősül (a korábban felsorolt három egyetem mellett a Pécsi Tudományegyetem).³ Ez a kiemelt státusz történelmi előzményekhez is köthető, hagyományosan a jogi kar hozzátartozott az „universitas” megjelöléshez, ennek hiányában a pápai elismerést sem kaphatta meg az intézmény. Az alábbi táblázat bemutatja a jelenleg működő jogi karokat, jelezve azok történelmi előzményeit.

1. táblázat. A magyar jogi karok listája, történelmi előzményekkel (a korábbi dátum nem minden esetben jelez jogfolytonosságot)

<i>Egyetem neve(i), alapítása</i>	<i>Jogi kar alapítása</i>
Eötvös Lóránd Tudományegyetem (1921–1950-ig Pázmány Péter T.e., 1777 előtt Nagyszombaton)	1667
Szegedi Tudományegyetem (1881–1940-ig Ferencz József T.e., majd Horthy Miklós T.e. és 1962–1999-ig József Attila T.e., 1921 előtt Kolozsváron)	1774, egyetemi: 1872
Debreceni Tudományegyetem (1911; 1918–1945-ig Tisza István T.e., majd Debreceni T.e., és 1952–2000-ig Kossuth Lajos T.e.)	1742, egyetemi: 1912/14
Pécsi Tudományegyetem (1912/14-től Erzsébet T.e. Pozsonyban, 1921–23-tól Budapest után Pécsen, később Pécsi Egyetem, 1982–2000-ig Janus Pannonius T.e., 1367-es előzmény)	1833, egyetemi: 1923
Miskolci Tudományegyetem (1949-től, 1735-ös selmechányai előzménnyel)	1981
Széchenyi István Egyetem (1718/1968)	1718, egyetemi: 1995/2002 (ELTE, majd önálló)
Pázmány Péter Katolikus Egyetem (1635/1992)	1995
Károli Gáspár Református Egyetem (1993)	1998

Források: A szövegben jelzett (jog)történelmi munkák

A jogászképzés jelenét, illetve a jövőjéről folyó gondolkodást meghatározza annak múltja. A vitákban is gyakran szerepelnek érvek, amelyek a történelmi előzményekre alapozva védenek egy-egy álláspontot, jellemzően, bár nem szükségszerűen, a fennálló rendszer védelmében. Az áttekintés első része a magyar jogi oktatás történetéről ad képet, elsősorban az intézményekre fókuszálva.

³ MTI: „Itt a lista: ezek az egyetemek és főiskolák kaptak kutató és kiemelt címet” 2013. február 8., eduline.hu/felsooktatas/2013/2/8/Itt_a_lista_ezek_az_egyetemek_es_foiskolak_32WXJZ.

1.2. A HAZAI JOGÁSZKÉPZÉS TÖRTÉNETE

1.2.1. A MAGYARORSZÁGI JOGÁSZKÉPZÉS: A KEZDETEKTŐL A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚIG

Az első magyarországi jogászképzés 1667-ben a harminckét évvel korábban Pázmány Péter által alapított katolikus egyetemen, a mai Szlovákia területén, Nagyszombaton indult meg, az egyetem másik két – bölcsészeti és teológiai – karához képest alacsonyabb látogatottsággal.⁴ Utóbbi részben arra vezethető vissza, hogy a képzés a gyakorlatban kevésbé hasznosítható elméleti ismereteket adott át (kezdetben csak egyházjogot és római jogot), és a bírói vagy ügyvédi működéshez nem is kellett egyetemi jogi végzettség.⁵ Az alapítást megelőzően az egyetemi jogi végzettséget kizárólag külföldön lehetett szerezni. A jogi kar létrehozása a korban fontos volt magának az egyetemnek is, mert a – Nagyszombaton már létező – bölcsészeti és teológiai kar mellett az orvosi és a jogi kar működése volt a pápai elismerés feltétele, ekkor vált valóban egyetemessé a képzés, *universitasszá*, egyetemmé az intézmény. Az első magyar jogi kar Lósy Imre és Lippay György primások harmincezer forintos alapítványának köszönhette létét.⁶

Az egyetemi jogi képzés ugyanakkor nem az egyetlen formája volt a jogásszá válásnak. A 17–18. században a jogi oktatást elsősorban az egyházi igények és fejlemények határozták meg, és alapvetően az ellenreformációra adott reakcióként jelent meg az egyetemen kívüli jogi oktatás, amikor protestáns gimnáziumok a filozófia mellett jogot oktattak a gimnáziumi évfolyamokat követően – például már a nagyszombati jogi kar megalapítása előtt két évvel Eperjesen, a tízosztályos alakított evangélikus gimnáziumban.⁷

Az abszolutizmus kora a növekvő állami befolyással a (jogi) felsőoktatásban is megjelent, a képzést 1760 ősztől szabályozta királyi rendelet. A nagyszombati egyetem államosítására került sor 1769-ben.⁸ Az államosítás egyúttal azt is jelentette, hogy a finanszírozásért is a kincstár vállalt felelősséget.⁹ A központosítás földrajzi értelemben is szinte párhuzamosan zajlott, amikor 1777-ben Budára költözött a kar. A költö-

⁴ PETŐ (2. lj.) 11. Mezey Barna viszont azt jegyzi meg, hogy a jogi kar „rangban közvetlenül a teológiai kar után következett”. MEZEY Barna: „Nagyszombattól Budapestig. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara (1667–2002)” in TAKÁCS Péter (szerk.): *A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal-beszélgetések* (Budapest: ELTE ÁJK 2003) 139. A hallgatói létszámnak megfelelően az oktatók sem voltak túl sokan: „A tanári létszám alacsony: az 1686-tól rendszeressé váló hazai jogi oktatás egyetlen tanára Koller Ferenc volt, s csak 1696-ban csatlakozott hozzá Bencsik Mihály. 1766-ban is még csak két tanára volt a hazai jognak: Nitray Gábor és Zelenay János.” MEZEY Barna: „Egyetemek és jogakadémiák. A jogi oktatás kezdetei és fejlődésének tendenciái Magyarországon” *Győri Tanulmányok* 1998/20. 7–17. Az itt idézett rész elérhető: majt.elte.hu/Tanszettek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/egyetemijogikepzes.htm.

⁵ MEZEY 1998 (4. lj.).

⁶ MEZEY 2003 (4. lj.) 139.

⁷ PETŐ (2. lj.) 11.

⁸ 1773-ban az egyetemet korábban működtető jezsuita rend is feloszlik, XIV. Kelemen pápa döntése folytán.

⁹ MEZEY 2003 (4. lj.) 140.

zés mellett egyik érv az volt, hogy a Kúria Pesten működött.¹⁰ A felvilágosult uralkodó, Mária Terézia a budai költözést elősegítendő, a számára előkészített budai várat ajánlotta fel az átköltöző egyetem számára,¹¹ majd később, II. József döntése folytán költözött a jogi kar Pestre, először a Ferenciek terére, 1783-ban, majd 1805-ben jelenlegi helyére, a pálosok kolostorába.¹²

A jogi kart alapító okirat kétéves képzést írt elő (1667). 1760-ban is maradt ez a forma, azzal, hogy a képzés három év alatti befejezése is megengedetté vált.¹³ Az 1775-ös „*Planum juridiciae facultatis*” már hároméves képzést írt elő.¹⁴ Az egységesítő tendenciákkal a jozefinista időszakban megjelent az átjárhatóság célja. Ennek keretében számos osztrák polgár kérte, hogy Pesten tehesse le doktori szigorlatát – mivel eközben az érdemi egységesítés elmaradt, Pesten, „szemben a bécsi két esztendővel, három hónap alatt doktori címhez lehetett jutni”.¹⁵ (Hasonló folyamat játszódott le a dualizmusban, amikor az alapvizsgák után a szigorlatokat sok pesti hallgató inkább Kolozsváron tette le.)¹⁶

Az államosítás számos változást hozott: „Az egyetem élére főigazgató került, a vezetést az újonnan felállított *consistorium* végezte, amelynek tagjait már az uralkodó nevezte ki.”¹⁷ Az állami figyelem mindenre kiterjedt, ezért például „az előadásjegyzeteket, tananyagokat és a vizsgálati tételeket meg kellett küldeni a Helytartótanácsnak.”¹⁸ Mindezzel „lényegében kísérlet történt az egész tisztviselőképzés centralizálására, az állami irányítás növelésére”.¹⁹ Az ún. új Ratio Educationis 1786-tól részletesen előírta, hány előadás tartandó és mikor, összességében rendkívüli módon szűkítve az egyetem mozgásterét.²⁰ Az új szabályozás már érvényesítette az államigazgatás igényeit, például a kamarális tanszék felállításával vagy a tananyag meghatározásával.²¹ (A Politialis és Cameralis Tanszék pedig eredetileg nem is a jogi, hanem a bölcsészkaron indult.)²² A jogászképzés célja a Ratio Educationis szerint, hogy a „királynak és a hazának alkalmas tisztviselőket képezzen”. Az abszolutista uralkodói reformok révén a Budára költözéssel „1779-től már a

¹⁰ FRIML Aladár: „Az első Ratio Educationis” in *Az 1777-iki Ratio Educationis* [ford. és jegyzetekkel ellátta FRIML Aladár] (Budapest: Pedagógia Könyvtár, Kath. Középkolai Tanáregyesület 1913) 15–16. A szöveg elérhető a Magyar Elektronikus Könyvtárban: mek.oszk.hu/06500/06559/06559.pdf.

¹¹ Ezt megkönnyítette, hogy egyébként sem volt tervben, hogy a királyi család tartósan Budán lakjon. Szőgi László: „A nagyszombati egyetem jogi karának Budára költözése” in TAKÁCS (4. lj.) 5.

¹² MEZEY 2003 (4. lj.) 142.

¹³ MEZEY 2003 (4. lj.) 155.

¹⁴ MEZEY 2003 (4. lj.) 152.

¹⁵ MEZEY 2003 (4. lj.) 142.

¹⁶ A számokból ez jól követhető: Budapest, 1901: 3854 hallgató, 1565 szigorlat; Kolozsvár: 1036 hallgató, 2500 szigorlat. MEZEY 2003 (4. lj.) 177.

¹⁷ SZŐGI (11. lj.) 4.

¹⁸ MEZEY 2003 (4. lj.) 140.

¹⁹ PETŐ (2. lj.) 13.

²⁰ MEZEY 2003 (4. lj.) 143.

²¹ *Ratio Educationis* (A nevelés és az egész oktatásügy rendje), II. rész, A tanulmányok tervezete és tantárgyai, IV. szakasz, A magyarországi királyi akadémiák, VI. fejezet, Az akadémiai tanfolyam tekintettel a jogi tantárgyakra, azaz a jogi tanfolyamról különösen, CLXXXIV-CXCII. §§. A magyar szöveg: FRIML (10. lj.).

²² Az 1769-es alapítás után 1777-ben került át a tanszék a jogi karra. TEMESI István: „A közigazgatási dolgozók képzésének története” *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 93.

reformált hároméves jogi kari képzés indult meg”, az 1780/81-es tanévben „a három évfolyamon összesen 90 jogász hallgató végezte tanulmányait”.²³ A karon cenzurabizottság működött, hiszen az egyetem végezte a hazai iskolákban használt tankönyvek cenzúrázását, mint ahogyan a jogakadémiák tananyagát is felügyelte az 1806-os új Ratio Educationis szerint.²⁴

Mária Terézia, illetve II. József rendszerező tevékenysége révén alakult ki intézményes kapcsolat az egyetemi szintű jogi oktatás és a jogakadémiák között. Az egyházi, különösen a protestáns jogakadémiák küzdelmei az egyenjogúságért az 1791. évi XXVI. tc.-kel vezetnek győzelemre, a felekezeti és királyi jogakadémiák működésének szabad működésével és a bizonyítványok érvényességének elismerésével. Ez a törvényi alap lényegében a jogakadémiák végleges megszűnéséig fontos hivatkozási alap lesz a megmaradásért folytatott vitákban.²⁵ Az ügyvédi vizsga feltétele már 1786-tól a jogi egyetemi vagy jogakadémiai végzettség.²⁶

Az egyetemi és az egyetemen kívüli jogászképzés párhuzamos megjelenésének korában a jogakadémiák a gyakorlat szempontjából nem másodlagos terepei voltak a jogászképzésnek. A református és protestáns jogi oktatás a 19. században a jogakadémiák formájában fénykorát éli.²⁷ Érdemes Pető Ernő szemléltető felsorolását idézni arról, hogy a jogakadémiák működésének korában milyen funkciókat tölthettek be akadémiát végzettek: Kossuth Lajos úgy vált ügyvéddé, hogy nem folytatott egyetemi tanulmányokat; Deák Ferenc ügyvéd, táblabíró és igazságügy-miniszter is volt, miután a győri jogakadémiát elvégezte (további jogakadémiát végzettek: „Berzeviczy Albert a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, Bernolák Nándor igazságügy-miniszter, Moór Gyula, Ereky István, Magyary Géza stb. akadémikusok”).²⁸

A népszerű – mert előképzettség nélkül is gyorsan „jogképesítő” – jogakadémiák kezdetben a jogi egyetemnek lényegében alárendelten működtek.²⁹ Az új Ratio Educationis (1786) viszont inkább mellérendelt pozícióba helyezte az akadémiákat, amelyeknek képzési idejét egységesítette, a képzési rend is kevésbé tért el az egyetemtől, sőt a végzettség is ugyanolyan képesítést nyújtott.³⁰ A jogi akadémiákon folyó tanulmányok idejét az 1806-os Ratio Educationis három évben állapította meg,³¹ mivel azonban ez rendeleti formában jelent meg, ezt még hosszabb ideig, elsősorban a protestáns akadémiák esetében, figyelmen kívül hagyták, és a hároméves képzést csak 1861–62-től alkalmazták egységesen.³² Később, Trefort Ágost reformjai nyomán az egyetemi jelleg nélküli főiskolákon folyó képzést négy évre emelték, ezzel egyértelműen meghaladva a szakiskolai képzés szintjét.³³

²³ SZÖGI (11. lj.) 6.

²⁴ MEZEY 2003 (4. lj.) 147-148.

²⁵ PETŐ (2. lj.) 14.

²⁶ NAGY Zsolt: *A jogászképzés fejlődése és aktuális problémái* [PhD-értekezés] (Szeged: SZTE ÁJK 2005); megjelent: *Jogelméleti Szemle* 2006/2, jesz.ajk.elte.hu/nagy26.mht.

²⁷ PETŐ (2. lj.) 14.

²⁸ PETŐ (2. lj.) 19, ill. 8. vj.

²⁹ MEZEY 2003 (4. lj.) 141.

³⁰ MEZEY 2003 (4. lj.) 143.

³¹ FRIML (10. lj.) 30. Erre már korábban Mária Terézia is kísérletet tett. PETŐ (2. lj.) 13.

³² PETŐ (2. lj.) 17.

³³ FRIML (10. lj.) 30; PETŐ (2. lj.) 17.

A 19. század második felével az egyetem már nem látott el adminisztratív funkciót sem a jogakadémiák működésével kapcsolatban. Az 1874-es felsőoktatási reformok célkitűzése szerint a két képzési formát közelíteni kellett, és ez az átjárhatóság biztosítása, a vizsgák elismertetése révén meg is valósult. Azonban az átjárhatóság kultusztárcától származó elképzelése ütközött az igazságügyi kormányzat törekvéseivel, és utóbbi döntésével az ügyvédi vizsgák feltételévé az egyetemi végzettség vált,³⁴ amely a jogakadémiákon folyó képzés jelentéktelenné válását hozta magával. A jogakadémia tanárai közül az egyetemek tudtak válogatni, a hallgatói létszámot a kolozsvári egyetemi képzéssel együtt már jogakadémiák nélkül is kezelni lehetett. A második világháború utánra csak néhány felekezeti jogakadémia maradt, melyeket az 1948-as államosítás után 1949-ben szüntettek meg.³⁵

Közben, a kiegyezést követő időszakban, a jogakadémiák helyzetének bizonytalansága mellett megerősödött az egyetemek helyzete, 1872-ben elindult a jogi képzés a Kolozsvári (1881-től Ferencz József) Tudományegyetemen, majd 1914-ben Debrecenben és Pozsonyban.³⁶ Már korábban, a reformkorszak politikai törekvései között szerepelt az egyetemek védelme, ennek érdekében többek között az egyetemi politizálás visszaszorítása tűnt kívánatosnak.³⁷ Azonban ez sem tudta megakadályozni, hogy a tanítás nyelvének ügyében ne feszüljenek egymásnak az eltérő álláspontok. Az oktatók hagyományosan ellenálltak a magyar nyelv akadémiai hódításának, hiszen a tananyag latin volt (a német után 1791-ben állították vissza a tanítást nyelvévé).³⁸ A kar, először kormányzati nyomásra, később már önállóan is fellépett a magyar nyelv iránt elkötelezett szerveződésekkel szemben – már II. Lipót uralkodásának kezdetén volt rá példa, hogy a Helytartótanács jelezte a dékánnak, hogy a kormányserveknél az alkalmazás feltétele a magyar nyelv megfelelő ismerete. A képzés azonban csak az 1845/46-os tanévtől folyt magyarul, miután a tanári kar, melynek egy része nem is tudott magyarul, vonakodva elfogadta az erről szóló döntést.³⁹ A tannyelv váltással egy időben tértek át a károsnak ítélt osztályozásról a szöveges értékelésre. 1848-ban Eötvös József már nemcsak a szám szerinti osztályozást törölte el, de a szigorlatokat is, miközben növelte az autonómiát az oktatást érintő kérdésekben.⁴⁰

³⁴ 1874. évi XXXIV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában. Az 5. § vonatkozó rendelkezése szerint: „Az ügyvédi vizsgára a vizsgáló bizottság csak azt bocsáthatja, ki kimutatja: 1. hogy valamely belföldi egyetemen a jogtudóságot elnyerte.”

³⁵ Az 1948. évi XXXIII. tc. („a nem állami iskolák fenntartásának az állam által való átvétele, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonbavétele és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában”) rendelte el a még működő jogakadémiák államosítását, majd a 4105/1949. sz. kormányrendelettel szüntek meg végleg az egyetemen kívüli jogászokképzés intézményei. PETŐ (2. lj.) 196-197; MEZEY 2003 (4. lj.) 159.

³⁶ Az egyes jogi karok történetéről szóló összefoglalókat lásd a budai jogászokképzés 225. évfordulójára rendezett konferencia kötetében TAKÁCS (4. lj.); így: MEZEY 2003 (4. lj.) 139–184; BALOGH Elemér: „A kolozsvári-szegedi jogi kar története (1872–2002)” in TAKÁCS (4. lj.) 185–225; KAJTÁR István: „A pécsi Állam- és Jogtudományi Kar története (1923–2002)” in TAKÁCS uo. 226–230; SZABÓ Béla: „A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara” in TAKÁCS uo. 289–301.

³⁷ MEZEY 2003 (4. lj.) 144.

³⁸ MEZEY 2003 (4. lj.) 143.

³⁹ MEZEY 2003 (4. lj.) 144-145, 148. Lásd még ECKHART Ferenc: *A Jog- és Államtudományi Kar története 1667–1935. A Királyi Magyar Pázmány Péter-tudományegyetem története, II. köt.* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1936) 359–364.

⁴⁰ MEZEY 2003 (4. lj.) 145.

A nyelv körüli viták egy másik tendenciával is egybeesnek: a 18. század végével megindul a „szétfejlődés”, a korábban többé-kevésbé egységes európai jogász gondolkodásban és oktatásban egyre inkább a nemzeti keretek súlya válik döntővé.⁴¹ Magyarországon az 1855–60-as időszak elsősorban a nemzeti törekvések, az elosztórákosítással szembeni fellépés jegyében telt⁴² – az osztrák oktatási rendszer bevezetésére 1850-ben került sor, majd 1860-tól újra magyar nyelven folyt az oktatás.⁴³

Az előadások látogatása messze nem volt általános. Egyrészt „Mária Terézia rendelkezései óta lehetséges volt vizsgára jelentkezni, s azt letenni anélkül, hogy valaki nyilvános előadásokra járt vagy akárcsak beiratkozott volna”.⁴⁴ Ők voltak az „*in absentia*” vagyis a „mezei” jogászok, akik csak vizsgázni jártak be.⁴⁵ Nagyjából a hallgatók harmada járt be előadásokra, „másik részük [...] vagy megélhetéséért dolgozott, vagy pedig mulatozással töltötte az idejét”.⁴⁶ A kiegyezés utáni időszak létszámgondjait jól jelzi, hogy a névsorolvasás ötlete és hasonló intézkedések elsősorban azon buktak meg, hogy a kar nem hogy leültetni, de beengedni sem tudta a teljes hallgatói létszámot.⁴⁷ Tankönyv hiányában az oktatás elsősorban diktálást jelentett, ezt egészítette ki 1691-től a nyilvános vita, illetve a magánygyakorlat, majd a törvényszékek modellezése. A Helytartótanács 1788-as leírata támadta a szó szerinti tanulás módszerét, ehelyett a „megértésen alapuló” tudás mellett érvelve.⁴⁸

A társadalmi-gazdasági változások a jogászképzést sem hagyták érintetlenül. Mezey Barna ezt úgy foglalja össze, hogy „1890 után a kar története lényegében reformok és reformkísérletek története”.⁴⁹ Nőtt a képzés politikai jelentősége, a kormányzati szférába sokan érkeztek az egyetemről, az ott végzetek fontos szerepet tölthettek be a modern állam és jogrendszerének felépítésében, a felgyorsuló kodifikációban. Mindez egyúttal növelte a szakma, a képzés és a jogtudomány elismertségét is.⁵⁰

A jogi egyetemi képzésen belül a specializálódás („bifurkáció”) gondolata már a dualizmus korában megjelent. 1872-ben ebben a szellemben javasolta a kar a jogtudományi és államtudományi vizsgálatok kettős rendszerét. Végül 1874-ben a kormányzat szabályozta a szigorlatok rendszerét, két alapvizsgát az első és a második év végén kellett letenni (jogtörténet és római jog; jogbölcselet, magyar közjog, közigazdaságtan), majd a tanulmányok végén következett a további két államvizsga (államtudományi és jogtudományi vizsga).⁵¹

⁴¹ P. SZABÓ Béla: „Néhány adaptált (és adoptált) gondolat a jogászképzés jövőjéről (globalizálódás – európaizálódás)” in Siska Katalin – Szabó Krisztián (szerk.): *A jövőből tanulni. Néhány aktuális kérdés a jogvilágából* (Debrecen: DE ÁJK 2007) 137.

⁴² MEZEY 2003 (4. lj.) 146.

⁴³ NAGY Zsolt: „A magyar jogi oktatás történeti vázlata” *Jogelméleti Szemle* 2003/3, jesz.ajk.elte.hu/nagy15.html.

⁴⁴ MEZEY 2003 (4. lj.) 171.

⁴⁵ MEZEY 2003 (4. lj.) 171–172.

⁴⁶ MEZEY 2003 (4. lj.) 171.

⁴⁷ MEZEY 2003 (4. lj.) 171.

⁴⁸ MEZEY 2003 (4. lj.) 154.

⁴⁹ MEZEY 2003 (4. lj.) 161.

⁵⁰ MEZEY 2003 (4. lj.) 158.

⁵¹ MEZEY 2003 (4. lj.) 172.

Az 1889-es tizedik magyar jogászgűlés a jogászképzés egy örök dilemmáját vette elő, amikor, elsősorban az ügyvédség, a gyakorlatban hasznos ismeretek elsajátítását kérte számon az egyetemi képzésen, miközben az oktatók védtek az elméleti műveltség megszerzésének célját, szemben a „jogtechnikus-képzés” felfogásával. A köztes megoldás a gyakorlati foglalkozások intézményesítését hozta.⁵²

A jogi oktatás tömegessé válásának témája és problémája már a dualizmus korában foglalkoztatta a szakmabelieket. Később, 1932-ben szintén hallani hasonló panaszokat, nem csak a jogi képzésre: Magyary Zoltán jegyzi meg, hogy „több mint 10 000 egyetemi hallgató van Magyarországon, és hasonlóan nagy tömegek lepik el ma minden országban az egyetemeket”.⁵³

A világháborút és a trianoni területvesztéseket követően a kolozsvári képzés Szegedre, a pozsonyi Pécsre került. Az 1920-ban elfogadott *numerus clausus* szabályozás alapján a megmaradt területen működő, illetve átköltöztetett intézményekben vallási, nemzetiségi, faji alapon korlátozták a felvehető hallgatók számát.⁵⁴ Ez az egyetemekre ugyanúgy kiterjedt, mint a jogakadémiákra. A származási alapú szelekció korábban sem volt ismeretlen, bár az nem állami szabályozásban öltött testet. A jogi kar megalapítása után az egyetemi hallgatók nagy része katolikus volt, a protestánsok inkább állami vagy protestáns jogakadémián tanultak. Zsidó hallgatókat korábban is sújtottak kizáró intézkedések: „Ugyan egy kivételes esetben, 1827-ben, a Helytartótanács rendeletére már kerülhetett egy zsidó származású diák is a hallgatói karba, 1840-ben a fakultás már kereken megtagadta a zsidó jelölt felvételét.” Később ez az akadály megszűnt, zsidó hallgatóknál az a korlátozás maradt fenn, hogy egyházból nem doktorálhattak.⁵⁵ Ehhez képest volt hatalmas visszalépés a zsidó hallgatók felvételi arányának korlátozása.⁵⁶

Hasonlóan korlátozott volt a nők felvétele a két világháború között. A jogi felsőoktatásba az 1918/19-es tanévben vettek fel először nőket rendes hallgatóként. A tanácsköztársaság bukását követően a budapesti jogi kar a *numerus clausus* következtében megváltozott helyzetre hivatkozással döntött úgy, hogy a nők felvétele „időszerűtlen”.⁵⁷ Ennek megfelelően 1930-ban a közel huszonhétezer férfi jogvégzettre összesen hetvenkilenc nő jutott.⁵⁸ Nők a második világháború végével, 1945-től tanulhat-

⁵² MEZEY 2003 (4. lj.) 173.

⁵³ MAGYARY Zoltán: *Különvélemény a budapesti Kir. M. Pázmány Péter-tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának a jogi oktatás reformja tárgyában készített véleményes jelentésére vonatkozólag – A 15.295/1932. IV. sz. VK miniszteri leiratra. Kézirat gyanánt* (Budapest: Kir. M. Egyetemi Nyomda 1932) Újra kiadva MEZEY Barna (szerk.): *Magyary Zoltán: „A tudományos versenyben megállás nines”. Válogatott tanulmányok* (Budapest: Gondolat 2011) 165.

⁵⁴ 1920. évi XXV. tc. a tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról. A budapesti karon ennek részleteiről lásd ECKHART (39. lj.) 336–338. és 370–372.

⁵⁵ MEZEY 2003 (4. lj.) 150.

⁵⁶ A korlátozások részletesebb és érzékletes ismertetését lásd Kovács M. Mária: *Törvénytől sújtva. A numerus clausus Magyarországon, 1920–1945* (Budapest: Napvilág 2012).

⁵⁷ ECKHART (39. lj.) 660; idézi VIGH József: „Népi demokratikus fejlődés a reformok tükrében” in SINKOVICS István (főszerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története, 1945–1970* (Budapest: ELTE 1972) 203.

⁵⁸ SZABÓ Miklós: „A jogászképzés társadalmi funkciójáról – húsz év múlva” *Jogtörténeti Szemle* 2005. évi Különszám, 28.

tak újra az egyetemek jogi karain.⁵⁹ (A nők aránya ezt követően nőtt, de 1956-ra is csak 26,5%-ot ért el a főváros jogi karán. Tíz évvel később azonban az arány már 56%-os.)⁶⁰

A két világháború közötti időszak sem volt mentes a jogászképzés körüli vitáktól – elég ismét Magyary Zoltánt idézni, aki az 1932-es javaslatot kifejezetten „közigazgatásellenesnek” tartotta.⁶¹ Folytatódott a jogakadémiák eljelentéktelenítése is. Átfogó változást azonban a második világháborút követő évek hoztak.

1.2.2. A SZOCIALISTA IDŐSZAK JOGÁSZKÉPZÉSE

Szemben a korábbi, általános értelmiségi képzést megvalósító jogi oktatással,⁶² a kommunista hatalom elképzeléséhez kevésbé a tágabb körben magabiztosan mozgó, vitatkozó jogászról kialakult kép felelt meg, mint inkább a (végrehajtó) szakember. Az 1946-os oktatási reform vezette be a korábbi kétszintűség helyett az egységes jog- és államtudományi doktori képzést⁶³ – hogy 1948 és 1953 között újra megjelenjen a „bifurkáció” a jogi és a közigazgatási/államigazgatási szakképzés formájában.⁶⁴ Az 1945-öt követő pár év reformtörekvéseit követően, az 1948/49-es fordulat után teljesen felszámolták az egyetemi autonómiát, és a jogi kar személyi állományában is lezajlott az „örségváltás”.⁶⁵

Az új felvételi rendszernek az előképzettség vizsgálatán túl a származási alapú szelekció is kifejezett célja volt: a kommunista rendszerben 1963-ig formálisan, ezt követően már konkrét jogszabályi előírás nélkül működött a fizikai („F”) származásúak előnyben részesítése.⁶⁶ A népi származásúak képzésére szolgált a korábban indított „munkástanfolyamok” és a Birói és Államügyészi Akadémia. (Az utóbbiban folyó egyéves képzés semmilyen értelemben nem tudta kiváltani a jogi képzést, és 1954-ben meg is szűnt.)⁶⁷ Egy 1951-es döntéssel indult meg a levelező oktatás, elsősorban hogy a „dolgozókból a gyakorlati munkától való elvonásuk nélkül felsőfokú képzettséggel rendelkező kádereket képezzen” az egyetem.⁶⁸ Azonban már régóta jelen volt az a gondolat, hogy az egyetem „távolról” is elvégezhető, „*in absentia*”. A „mezei” jogászok kapcsán az ELTE jogi kar 1932-es jelentése foglalt állást: „A jogtudományok, miként a szellemtudományok általában, kellő értelmi fejlettség és kitartás mellett megtanulhatók pusztán olvasmányok alapján is, s a tanár segítségét vagy más instruktor közreműködését nélkülözhetővé teszik.” Igaz, hogy ezzel nélkülözik az „élő

⁵⁹ A nők felvételéről kormányzati döntés született, a jogi kar maga – néhány ellenkező egyéni vélemény mellett – még 1945-ben is maradibb, elzárkózó álláspontot képviselt, a nők „eltérő lelki alkatára” hivatkozva. SCHWEITZER Gábor: „A 'Pázmány'-tól az 'Eötvös'-ig. Adalékok a budapesti jogi fakultás történetéhez (1945–1950)” *Múltunk* 2011/4. 33-34.

⁶⁰ VIGH (57. lj.) 203.

⁶¹ MAGYARY (53. lj.) 159.

⁶² MEZEY Barna: „Jogászképzés és rendszerváltás” *Jogtörténeti Szemle* 2010/2. 37.

⁶³ VIGH (57. lj.) 205.

⁶⁴ VIGH (57. lj.) 207, 211.

⁶⁵ Az átmenetről lásd SCHWEITZER (59. lj.) 29–54.

⁶⁶ MEZEY 2003 (4. lj.) 171.

⁶⁷ NAGY (43. lj.).

⁶⁸ VIGH (57. lj.) 212.

szó varázsából” eredő „eszmeserkentő erőt”, azonban a fizikai jelenlét és a kiválóság között a tapasztalatok szerint nincs szükségszerű összefüggés.⁶⁹

Az ötvenes években érvényesülő (marxista-leninista) dogmatizmus hatása a későbbiekben enyhült, és elindult a társadalomtudományi és a gyakorlati szemlélet erősödése. Ez explicit módon megjelent az 1963-as reformnál.⁷⁰ Az állam elhalásáról szóló tétel háttérbe szorulásával a jog és a jogi oktatás szerepe újra erősödött. 1956-ban újra doktori címet adtak a jogi karok, és 1957-től ötévéssé vált a képzés.⁷¹

A kezdeti visszaesést a hallgatók számában később növekedés váltotta fel. A szocialista időszak indulása a képzőhelyek csökkenését is hozta: „1945-ben a jogtudományokat még hét felsőoktatási intézményben oktatták: a négy tudományegyetemen (Pázmány Péter Tudományegyetem, Budapest; Tisza István Tudományegyetem, Debrecen; Erzsébet Tudományegyetem, Pécs; Horthy Miklós Tudományegyetem, Szeged), és három jogakadémián.” Ebből három jogi kar maradt.⁷² Később, 1977-ben létrehozták – az ’50-es években indult tanácsakadémiai képzés alapjain – az Államigazgatási Főiskolát.⁷³ Majd 1981-ben létrejött a miskolci jogi kar, 1994-ben először ennek kihelyezett képzéseként, majd 1996-tól önállóan működött a debreceni jogi képzés. A kilencvenes években alakul ki a mai intézményi felállás, összesen nyolc egyetemen folyó jogi képzéssel. 1995-ben a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, 1998-ban a Károli Gáspár Református Egyetemen indul meg jogi képzés. Győrben 1995-ben az ELTE részvételével, majd 2002-től önállóan indult jogi egyetemi oktatás.⁷⁴ De ez már egy másik korszak.

2. A MAI HELYZET

2.1. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI VÁLTOZÁSOK

A rendszerváltás először a jogászok iránti kereslet növekedését hozta, új belépőkkel még a(z) egyébként zártabb) bírói szakmába is. Az alkotmányos jogállam alapjainak lerakása is számos területen igényelte a jogvégezettek, esetleg külföldi jogi megoldásokban is járatos jogászok munkáját, elindult az alkotmánybíráskodás, az ombudsmanok munkája és a kodifikációs dömping. A piacgazdasághoz a terület újraszabályozása mellett (amely már a ’80-as években elindult) a jogászokra is szükség volt. A jogvégezettekkel szemben támasztott követelmények a nemzetköziség (elsősorban az angol nyelvű munkavégzés, a nemzetközi és európai jogi környezet ismerete)⁷⁵ és a technológiai újítások révén a jogi oktatásban is éreztette hatását.

⁶⁹ ELTE jogi kari irattár, hivatkozva VIGH (57. lj.) 205-206, 3. lj.

⁷⁰ VIGH (57. lj.) 213.

⁷¹ NAGY (43. lj.).

⁷² MEZEY 2003 (4. lj.) 162.

⁷³ Az intézményről részletesebben lásd MÁTHÉ Gábor: „Államigazgatási Főiskola – BKÁE Államigazgatási Kar” in TAKÁCS (4. lj.) 302–311.

⁷⁴ MEZEY 2003 (4. lj.) 180-181.

⁷⁵ A globalizáció és az európai integráció kapcsán a jogászképzés dilemmáiról lásd pl. P. SZABÓ (41. lj.) 135–155.

A rendszerváltással a felsőoktatás és benne a jogászképzés számos kihívással és elvárással találkozott, amelyet nem követett az oktatói létszám növelése és egyéb feltételek arányos fejlesztése. A legnagyobb változást talán a megnövekedett hallgatói létszám jelentette. Emellett az oktandó tananyag is megváltozott, a felgyorsult hazai jogalkotás, az európai és nemzetközi elem hangsúlyosabbá válása szükségessé tette a korábbi, teljességre törekvő, a gyors és gyakori jogszabályváltozásokkal kevésbé számoló megközelítés átgondolását. A nemzetközi és európai elem a nyelvismeret jelentőségét is növelte, és mindezekkel együtt új jogterületek is fokozatosan helyet kaptak, például a környezetvédelem vagy a médiával, informatikával foglalkozó tárgyak. A technológiai fejlődés miatt a végzett jogászokkal szemben új elvárás volt, hogy jogi ismereteiket a számítógépes rendszereken is tudják alkalmazni, elsősorban a jogi adatbázisok és iratminták, később az elektronikus eljárások kezelésével.

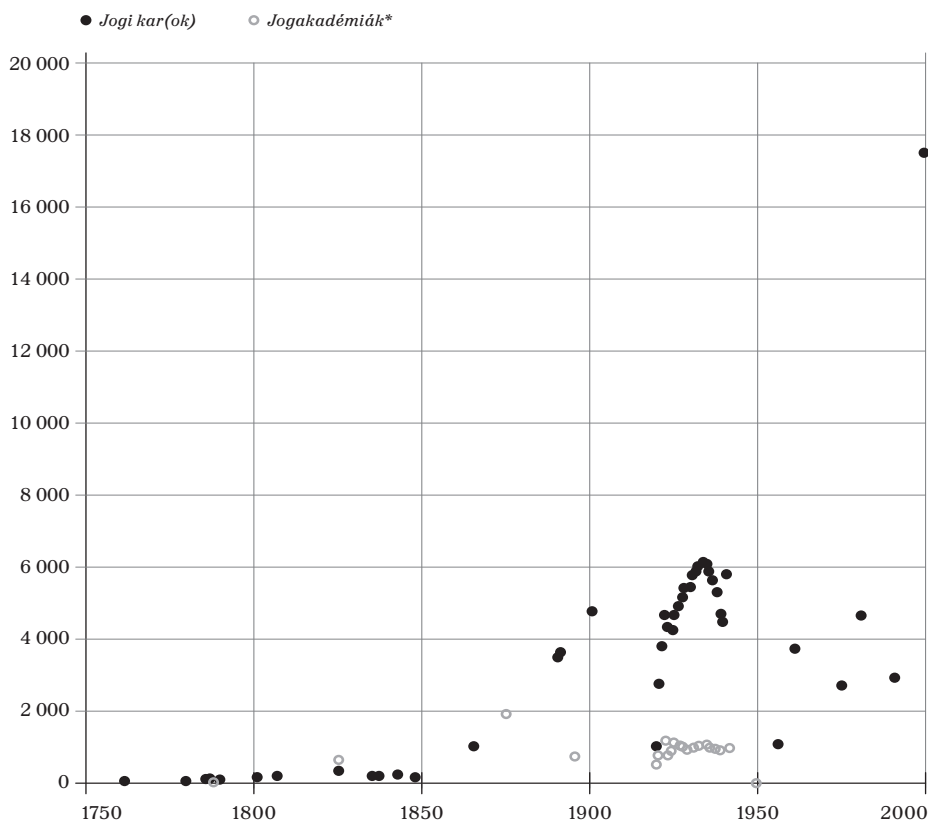
A jogással szembeni szakmai elvárásokat többek között befolyásolta a jogalkotás felgyorsulása és az információs technológiák megjelenése a jogi munkában. A jogszabályi környezet átalakulása gyors és nagy tömegű jogalkotással járt, és ez immár Budapesten túl Brüsszelt is jelenti. A technológiai fejlődés a jogász napi munkájának elengedhetetlen részévé tette a számítógépet, azon belül is a jogi adatbázisokat. Mindkét említett terület abba az irányba mutat, hogy a lexikális tudás, amely a jogi ismereteket alapvetően memorizálásra építette, ha nem is tűnik el, leértékelődik. Már nem elég az emlékezetre hagyatkozni, hiszen elképzelhető, hogy az adott rendelkezés időközben módosult, esetleg a kapcsolódó gyakorlat átalakult, sőt az is lehet, hogy releváns európai gyakorlat jelent meg.

Kezdetben a jogászból, különösen az új elvárásoknak megfelelő – például nyelveket beszélő – jogászból hiány volt, azonban ez gyorsan átadta helyét a „túlképzésről” szóló diskurzusnak. Az bizonyos, hogy a felsőoktatásba belépők száma rohamosan nőtt, és a jogászképzésben is minden korábbit jóval meghaladó számban jelentkeztek és érkeztek hallgatók. Ehhez kapcsolódott a jogi karok számának gyors növekedése.⁷⁶

A 20. század második felének általános felsőoktatási tendenciát tekintve Magyarországon a szocialista berendezkedés során szovjet mintára a mindent átható állami befolyás érvényesült, sokáig alacsony (10%) részvételi aránnyal. A rendszerváltás után számos más, a nyugati mintákhoz való felzárkózást célzó folyamattal együtt indult meg ennek az arálynak a radikális növelése, amely azonban egy jórészt felkészületlen intézményrendszert terhel. Hiányzott a fejlesztés háttere mind oktatói létszámot, mind egyéb fejlesztéseket, és az ezt lehetővé tevő finanszírozási többletet tekintve. A nyugati országokban a '60–70-es években lezajlott létszámrobbanás nálunk a '90-es évek végére jelent meg, amikor a hallgatói létszám a háromszorosára duzzadt.⁷⁷

⁷⁶ A '90 után létesített jogi karok történetéről lásd a budai jogászképzés 225. évfordulójára rendezett konferencia kötetében a következő tanulmányokat: STIPTA István: „A miskolci állam- és jogtudományi oktatás története (1981–2002)” in TAKÁCS (4. lj.) 231–248; HORVÁTH Pál – RÉVÉSZ T. Mihály – SZIGETI Péter: „A Széchenyi István Egyetem Jog- és Gazdaságtudományi Karának Állam- és Jogtudományi Intézete” in TAKÁCS ou. 249–275; RADNAY József: „A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara” in TAKÁCS ou. 276–283; ILLÉS Viktor: „A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara” in TAKÁCS ou. 284–288.

⁷⁷ HRUBOS Ildikó – SZENTANNAI Ágota – VEROSZTA Zsuzsanna: *A „bolognai folyamat”: Az európai felsőoktatási térség gondolatának megjelenése és a megvalósítás esélyei* (Budapest: Oktatáskutató Intézet – Új Mandátum 2002) 39.

1. ábra. A jogi karok és jogakadémiák hallgatói létszámának alakulása⁷⁸

Megjegyzés: A két világháború közötti jogakadémiai adatoknál az egri katolikus, miskolci evangélikus, kecskeméti református jogakadémiák összesített létszáma szerepel.

A tömegesedés azt is jelenti, hogy a szelekció feladata inkább hárul az egyetemre, és az osztatlan képzés mellett ez arra szorítkozhat, hogy a felvett hallgatókból nem mindenki kap diplomát. Ráadásul a normatívára, illetve tandíjra épített finanszírozási modell mellett ebben az egyetem maga is ellenérdekel. Ráadásul a hazai jogászképzésben komoly ellenállás mutatkozik a köztes szelekció lehetőségének intézményesítésével, vagyis a kétosztalú képzés modelljének átvételével szemben. Ezt a vitát a tanulmány második fele mutatja be részletesebben, itt röviden azt tekintem át, hogyan épül fel a jogász és néhány kapcsolódó képzés, milyen a jogi karok szakkínálata.

⁷⁸ Forrás: KSH-évkönyvek alapján PETŐ (2. lj.) 138-139; *Oktatási Minisztérium statisztikai tájékoztató – Oktatási évkönyv 2003/04* (Budapest: Oktatási Minisztérium 2004) 1. alapján SZABÓ (58. lj.) 29; MEZEY 2003 (4. lj.) 139–184; NAGY Zsolt: „Hallgatói létszám adatok a jogászképzésben” előadás a Szegedi Társadalomtudományi Szakkollégium konferenciáján: *A felsőoktatás jelene és jövője* (2004) 2-3, www.stud.u-szeged.hu/sztttsz/konferenciak_elemei/nagy.pdf.

2.2. A KÉPZÉSI STRUKTÚRA

Ha a jogász fogalmát ahhoz kötjük, hogy a hagyományos bírói, ügyészi és ügyvédi munka milyen felsőoktatási előképzettség mellett végezhető, akkor a jelenleg elérhető jogi tárgyú képzések közül kizárólag a valóban „jogász”-képzések tartoznak ide. Ebből a korábban említett nyolc képzési helyen mind állami, mind önköltséges, továbbá nappali és levelező képzés is indul, jellemzően valamennyi kombinációban (az ELTE-n és Szegeden 2015-ben nem lehetett levelezőn állami ösztöndíjas helyre jelentkezni).

A hagyományos jogász szak mellett a jogi karok már korábban is indítottak egyéb szakokat, ezt a kari gazdálkodás is diktálhatja. Ezek a képzések jellemzően kapcsolódnak a jogi területéhez, de nem jogászdiplomát adnak. Legtöbbször igazságügyi igazgatási szakot, többen emellett munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási szakot is indítanak. Szegeden csak az utóbbi szak indul, a Pázmányon „közszolgálati” szakra is lehetett jelentkezni. A jogi karok többsége indít jogi szakképzést. Az ELTE ezenfelül politológia-képzést is, a Károli pedig nemzetközi tanulmányok képzést, végül a szegedi jogi kar politológia- és nemzetközi tanulmányok szakot is.⁷⁹ A Károlin a jogi karon lehet járni „emberi erőforrások” és „gazdálkodási és menedzsment” szakokra. A legtöbb képzés állami ösztöndíjasként és önköltséges képzésként is elérhető.

2. táblázat. Jogi tárgyú képzések intézményenként, finanszírozási adatokkal (2015. szeptember)

Szak		DE	ELTE	KGRE	ME	PPKR	PTE	SZE	SZTE
jogász (nappali)	áll. öszt.	van	van	van	van	van	van	van	van
	tandíj	250	300	235	220	250	240	230	250
jogász (levelező)	áll. öszt.	van	nincs	van	van	van	van	van	nincs
	tandíj	210	260	205	200	200	210	210	210
igazságügyi igazgatási	áll. öszt.	van	nincs		van	van	van	van	
	tandíj	190	200		170	195	155	180	
munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási	áll. öszt.		nincs		van			van	van
	tandíj		200		170			180	170
közszolgálati	áll. öszt.					van			
	tandíj					210			
emberi erőforrások/ gazdálkodási és menedzsment	áll. öszt.			van					
	tandíj			185					
jogi szakképzés	áll. öszt.	van			van		van	van	van
	tandíj	150			150		150	150	150
politológia	áll. öszt.	van*	van		van*	van*	van*		van
	tandíj		220						180
nemzetközi tanulmányok	áll. öszt.		van*	van		van*	van*	van*	van
	tandíj			180					209

Forrás: Felvi.hu, 2015. szeptemberi képzések, www.felvi.hu/felveteli/egyetemek_foiskolak/IntezmenyiOldalak/intezmeny_lista.php?elj=15a

Megjegyzés: „áll. öszt.”: állami ösztöndíj (*: másik karon); tandíj: E Ft/félév. A két egyházi intézmény – KGRE és PPKE, a táblázatban kurzíválva – kivételével ezek egy szabálmódosítás folytán az állam által (!) megállapított összegek.

⁷⁹ Az ELTE-n, a Pázmányon, Pécsen és Győrön ez utóbbi képzés másik karon folyik, politológia-képzés az egyetemen belül, de másik karon Debrecenben, Miskolcon, Pécsen és a Pázmányon választható.

Számos jogi kar indít posztgraduális szakjogászképzést, a sokszínűséget érzékelteti a következő három felsorolás. A Pázmány jogi kara például angol jogi szakfordító szakjogász, Európa-jogi szakjogász (angol nyelvű), fiatalkorúak ügyeinek szakjogásza, közbeszerzési szakjogász, kriminalisztikai szakjogász, médiajogi szakjogász, sportjogi szakjogász, tőkepiaci és bankszakjogász, versenyjogi szakjogász képzéseket hirdet. Szegeden adatvédelmi szakjogász, családjogi szakjogász, HR szakjogász, ingatlanforgalmi szakjogász, környezetvédelmi szakjogász, munkaügyi kapcsolatok szakjogász, társadalombiztosítási szakjogász, angolszász jogi és angol jogi szakfordítói szakjogász, német jogi és szakfordítói szakjogász, francia jogi és szakfordítói szakjogász és Európa-jogi szakjogász képzésekre lehet jelentkezni.⁸⁰ Az ELTE jogi karának Jogi Továbbképző Intézete adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogász, adójogi szakjogász, befektetési, vállalatfinanszírozási, tőzsdei szakjogász, biztosítási szakjogász, családjogi szakjogász, egészségügyi szakjogász, gazdasági büntetőjogi szakjogász, környezetvédelmi szakjogász, közbeszerzési szakjogász, munkajogi szakjogász, társasági jogi és cégjogi szakjogász képzéseket hirdet.⁸¹ Emellett gyakran hasonló tartalmú, de kifejezetten nem jogászoknak szóló szakképzéseket is hirdetnek a jogi karok.

A jogi képzések besorolása változott 2012-ben, amikor a jogi és igazgatási képzések közül, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásával összefüggésben, kivették a közigazgatási, rendészeti és katonai képzéseket. Az érintett szakok összességében az igazgatási képzések nagy részét felölelik.⁸² (A jogtudományi képzésben kiadott diploma elnevezése már 2006-ban megváltozott, kikerült az „állam- és” kitétel, azonban akkor nem járt tartalmi változással.)⁸³

A jogi diplomával végezhető képzések közé sorolható az elsősorban akadémiai érdeklődésű hallgatóknak nyújtott, a bolognai felosztás szerinti harmadik szintű, doktori képzés. A nyolc hazai jogi kar mindegyikén működik jog- és államtudományi területen doktori iskola. Mindezen túl a nemzetköziesedés és a piaci szemlélet velejárójaként számos jogi kar hirdet meg angol nyelvű, egyéves LLM- (Master of Laws) képzést, a már jogvégzettek számára, az osztatlan jogászképzéshez képest emelt tandíjjal. Debrecenben, Pécsen és az ELTE-n európai és nemzetközi üzleti jogi LLM-, vagyis „európai és nemzetközi üzleti mesterjogász” képzést akkreditált a MAB.⁸⁴ Az Andrassy Egyetemen összehasonlító politika és jog néven választható LLM-képzés, melyen belül nemzetközi üzleti jog közép- és kelet-európai fókusszal, illetve nemzetközi és európai igazgatás választható.⁸⁵ A Közép-európai Egyetem nemzetközi üzle-

⁸⁰ Lásd az SZTE ÁJTK képzési kínálata – összefoglaló táblázat, www.juris.u-szeged.hu/oktatas/kepzesek/szte-ajtk-kepzesi-150731-1.

⁸¹ Lásd ELTE ÁJK Jogi Továbbképző Intézet, Képzések jogászoknak, www.ajk.elte.hu/jotoki/szakjogasz.

⁸² GARAI Orsolya: „Képzési területek és szakok népszerűségének változásai 2010 és 2014 között” *Felsőoktatási Műhely* 2014/1. 79, www.felvi.hu/pub_bin/dload/FeMu/2014_1/femu_2014_1_79-99.pdf.

⁸³ Az elnevezés korábbi változására is hivatkozott Palkovics László felsőoktatásért felelős államtitkár 2015-ben, az „államtudományi” képzés NKE-hez telepítésével kapcsolatban, lásd később a vitákról szóló alcímben. ÓNODY MOLNÁR Dóra: „Az államtitkár nem érti, miért akadt ki a szakma” *Nol.hu* 2015. június 18., nol.hu/belfold/kotottsegek-alol-felmentett-nke-1540691.

⁸⁴ Lásd a MAB akkreditációs adatbázisát: MAB Titkársági Információs Rendszer, web.mab.hu/tir/index.php?pid=810.

⁸⁵ Andrassy Universtítát, LLM-Programm, www.andrassyuni.eu/vergleichende-staats-und-rechtswissenschaften/studium/studiengnge/lmprogramm.

ti jogi, jog és gazdaság, összehasonlító alkotmányjogi és emberi jogi LLM-képzéseket indít, utóbbinál jogi végzettség nélkül is elérhető, emberi jogi mesterprogram keretében.⁸⁶ (Hasonlóan az ELTE Társadalomtudományi Karán magyar nyelven elérhető nemzetközi emberi jogi képzéshez.) Amerikai akkreditációval érhető el a CEU-n kívül a Boston University LLM-programja is itthon: az „Executive LLM in International Business Law” néven meghirdetett képzés Boston mellett Budapesten is végezhető, hat héttől egyéves időtartamig.⁸⁷

A hazai LLM-képzések, amelyek alapját 2011-ben teremtette meg a törvényhozás, 2015-ben egy újabb fordulóponthoz értek. A felsőoktatási törvény módosítása egymásra csúsztatja a szakjogászai képzéseket és a jogi mesterképzést, mégpedig úgy, hogy a továbbiakban az „LLM” címet a szakirányú továbbképzést elvégzők használhatják.⁸⁸ Ez kifejezetten szembe megy a nemzetközi trendekkel, hiszen egy mesterképzéshez képest alacsonyabb szintű továbbképzéshez kapcsolja azt a bevett fokozatot, amelyet ugyanakkor elvesz az ennek a szintnek valóban megfelelő, magasabb akkreditációs követelményeket is teljesítő képzésektől.⁸⁹ A legvalószínűbb olvasat, hogy a központi irányítás növekedésére építve az intézményi érdekérvényesítés lépett működésbe, vélhetően a felfutó LLM-képzésekből kimaradók részéről.

2.3. FELVÉTELIK

A jogászképzésre érettségivel lehet felvételizni, az összpontszám a tanulmányi pontok (9–12. évfolyamos jegyek és érettségi vizsgajegyek alapján számított pontszám, maximum 100 + 100 pont), az érettségi pontok (tanulmányi pontok helyett lehet az érettségi pontok kétszeresét választani) és a többletpontok (nyelvtudás, emelt szintű érettségi, felsőoktatási szakképzés, sport-, művészeti és tanulmányi versenyeken elért eredmények, valamint előnyben részesítés⁹⁰) alapján áll össze. A jogász szakra felvételizésnél kötelezően választandó érettségi tárgy a történelem és egy nyelv (magyar nyelv és irodalom vagy idegen nyelv) kötelező, és legalább az egyik tárgyat emelt szinten kell teljesíteni.⁹¹

⁸⁶ Central European University, Department of Legal Studies, Admissions, legal.ceu.edu/admissions.

⁸⁷ Boston University, School of Law, Executive LLM in International Business Law, www.bu.edu/law/prospective/llm/intlbuslaw/.

⁸⁸ *Az Nftv. 2015. évi CXXXI. tv. 60. §-ával módosított 52. § (6) bek.-ének második mondata szerint: „A mesterfokozatot eredményező jogászképzésre épülő szakirányú továbbképzésben oklevelet szerettek a 'Legum Magister' vagy 'Master of Laws' (rövidítve: LLM) cím használatára jogosultak.”*

⁸⁹ A problémáról bővebben lásd az ELTE ÁJK Jogi Továbbképző Intézet igazgatóhelyettesének írását, BALDY Péter: „Ja, hogy satuféket nyomunk? Fokozatváltás a jogi felsőoktatásban – végső búcsú a mesterjogásztól?” *Élet és Irodalom* 2015/32. (2015. augusztus 7.), www.es.hu/baldy_peter;njomunk;2015-08-05.html.

⁹⁰ Lásd a 2015-ös áttekintő táblázatot: A többletpontok rendszere, www.felvi.hu/pub_bin/dload/FFT_2015A/FFT2015A_tobbletpontok_attekintese.pdf.

⁹¹ Felsőoktatási tájékoztató, 2015. szeptemberben induló képzések, www.felvi.hu/pub_bin/dload/FFT_2015A/FFT2015A_2sz_tablázat.pdf, 6., 2. sz. táblázat.

A korábban egy matematikai algoritmus alapján számolt ponthatárokat⁹² és automatikusan mozgó létszámlimiteket felváltotta a közvetlenebb kormányzati rendelkezés. A létszámokról és részben a pontokról is központi döntés születik, nem mindig világos szempontok alapján. A pontoknál meghatározott szakoknál, így a jogászképzésben is, minimum felvételi pontot határoznak meg. Ez 2015-ben 460 volt, ugyanúgy, mint a nemzetközi gazdálkodás szakon. Ennél csak a nemzetközi tanulmányok, az alkalmazott közgazdaságtan és a gazdaság- és pénzügy-matematikai elemzés szakok minimumpontja volt magasabb, 465 pont. Az általános felvételi eljárásban be nem töltött helyekre pótfelvételi során lehet bejutni.

A Budapesti Corvinus Egyetem felsőoktatási kutatóközpontjának általános megállapítása igaz a jogászképzésre is: „A 2010-es kormányváltás, majd a 2011-es [...] oktatáspolitikai váltás (alsó pontszám emelése, hallgatói szerződések bevezetése, önköltséges képzés kiszélesítése, 16 [köztük a jogász] szak állami ösztöndíjas pontszámának nagyon magasra emelése) a demográfiai hatást meghaladó csökkenést okozott a felsőoktatási felvételi jelentkezésekben.”⁹³ A magyarázó okok közül kiemelkedik a képzések, köztük különösen a jogász- (és a gazdasági) képzés hallgatót terhelő költségeinek növekedése.

2.4. TANDÍJ ÉS ÖSZTÖNDÍJAK: A JOGÁSSZÁ VÁLÁS HALLGATÓI KÖLTSÉGEI

Miközben nagy hangsúlyt helyeznek a vidék megtartó erejére vagy a nemzetköziségre, a társadalmi mobilitás kevésbé kerül előtérbe. A jogászképzés az egyik kiemelt terepe lehetne ez utóbbi politikai célnak. Ennek fontos helyszínei lehettek korábban a jogakadémiák, és ahogyan erre később is találunk példát – itt elég a jelenlegi politikai elit számos prominens képviselőjére gondolni. Az oktatás általában, a felsőoktatás különösen fontos szerepet játszik abban a folyamatban, hogy a hátrányos helyzet öröklődése minél kevésbé jellemezze a társadalmat. A képzés presztízse és a betölthető állások köre egyaránt kiemelt szereplővé teszi a jogászképzést. Az Educatio 2009-es felmérése szerint „a tudományos fokozat nélkül is már doktori címmel járó jogi és orvosi pálya számít társadalmilag a legelismeretebbnak”.⁹⁴

A jogászképzésben a tandíj hosszú múltra tekint vissza. 1785-ben ideiglenes jelleggel vezetik be, a „túlnépesedés” ellen a magas, tizenöt forintos tandíjat. (Összehasonlításképp: a bölcsészkaron nyolc forint volt a tandíj.) Igaz, a befizetett

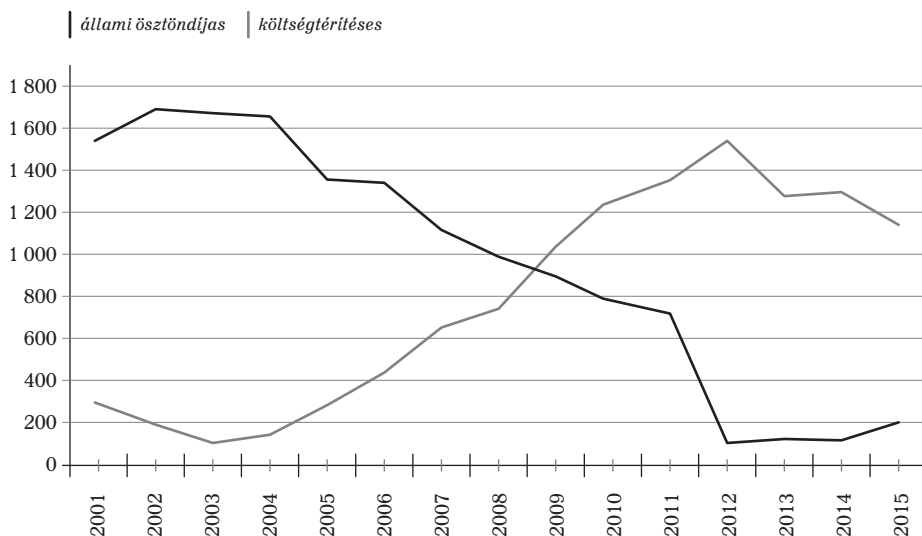
⁹² Ezek nemzetközi összehasonlító értékelését lásd pl. BIRÓ Péter – FLEINER Tamás: „A magyarországi felvételi besoroló algoritmusok rövid bemutatása” *Felsőoktatási Műhely archívum* 2008. október 10., www.felvi.hu/felsooktatasi_muhely/archivum/Algoritmusok/a_magyarorszagi_felveteli_besorolo_algoritmusok_rovid_bemutatasa?itemNo=1.

⁹³ BERÁCS József [et al.]: *Magyar Felsőoktatás 2014, Stratégiai helyzetértékelés* (Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja 2015) 6, nffk.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kutato kozpontok/NFKK/konferencia2015jan-MF2014/MF2014_strat.pdf.

⁹⁴ *Diplomás pályakövetés – Hallgatói motivációs felmérés, 2009, Kutatási jelentés* (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Igazgatóság 2010) 16, www.felvi.hu/pub_bin/dload/hallgatoi_motivacios_kutatas2009/kutatasi_jelentes_hallgatoi.pdf.

tandijából az uralkodó ösztöndíjakat alapított a szegény, tehetséges hallgatóknak.⁹⁵ Az utóbbi években általános trend volt a fizetős képzés súlyának jelentős növekedése, különösen a jogász szakon.

2. ábra. Nappali jogászképzésre felvettek száma finanszírozási formák szerint, 2001–2015



Megjegyzés: Költségtérítéses helyeknél 2008-tól a pótfelvételivel együtt számolva.

Forrás: Felvi.hu, Ponthatárok és statisztikák, Elmult évek statisztikái (2001/Á-2015/Á), Vonalhúzási eredményekre vonatkozó statisztikák, Ponthatárok, jelentkezők és felvettek száma szak(pár)onként, www.felvi.hu/felveteli/ponthatarok_rangsorok/elmult_evek/!ElmultEvek/elmult_evek.php?stat=13

Tekintve, hogy az állam jelenleg – ezen a téren – igyekszik a szerepét minimálisra szorítani, elvileg az egyetemekre és karokra, képzésekre, esetleg a civil társadalomra, alapítványokra hárulna, hogy a felfelé irányuló mobilitás csatornáit erősítsék, azonban láthatólag egyikük sem tud alapvető trendeket befolyásolni. Ennek okai részben mélyebben fekvő, hosszabb távú jelenségek, így az erős magánalapítványok hiánya, részben azonban a karok, egyetemek finanszírozási helyzete. A Corvinus felsőoktatási kutatóközpontjának jelentése szerint „szembetűnően csökkent az állami támogatás aránya”, mind abszolút mértékben, mind a költségvetési főösszeghez viszonyított arányban, az ezzel ellentétes korábbi kormányzati ígéretekkel, így a 2013-as stratégiaival szemben, és ez „különösen nemzetközi összehasonlításban riasztó”.⁹⁶ A szerzők megállapítják, hogy „lényegében megszűnt a normatív felsőoktatási finanszírozás, s

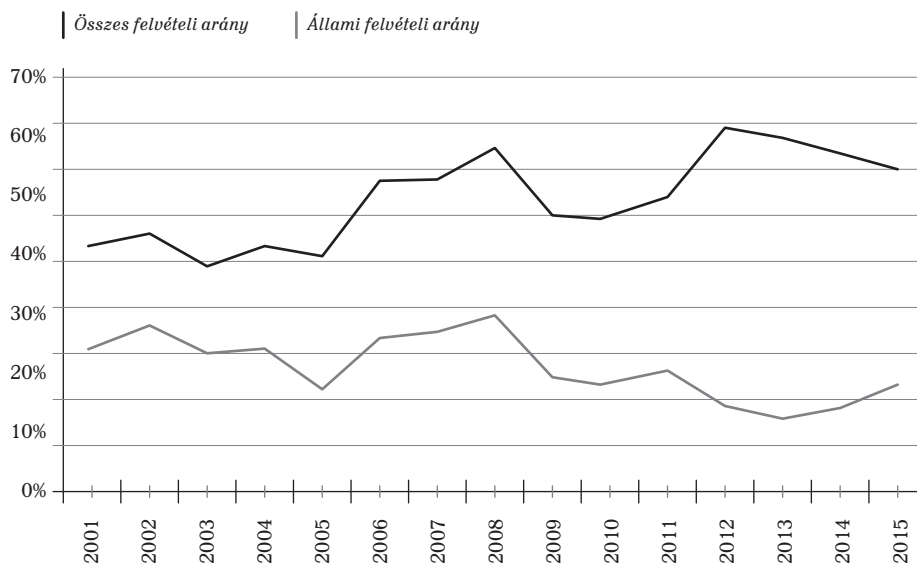
⁹⁵ A neoabszolutizmus korában a hallgatók hatoda-hetede kapott állami ösztöndíjat. Az ideiglenesként bevezetett tandíj a jozefinizmus végével meg is szűnt. MEZEY 2003 (4. lj.) 151.

⁹⁶ BERÁCS (93. lj.) 6.

helyébe a bázis alapú és a feladatfinanszírozásnak egyfajta vegyes rendszere lépett”. A jelentés az új szisztémát úgy értékeli, mint amely „erősen kézi-vezérelt, s az intézmények számára nem átlátható, hosszú távon nem kiszámítható”.⁹⁷ A jogász szakon ráadásul a kormányzati érvelés egyúttal arra is épített, hogy a későbbi jobb kereseti viszonyok fényében inkább várható el, hogy a jogvégzetek a diákhitelt vissza tudják fizetni.

Mindezek tehát növelik a nyomást a fennmaradó állami ösztöndíjas helyeken. Ez könnyen követhető abból, hogy az ösztöndíjas helyeken a jelentkezési számok visszaesése ellenére jelentősen nőtt a szelekciós arány.

3. ábra. Jogi képzési területre felvettek a jelentkezők arányában 2001–2015



Megjegyzés: általános, keresztféléves és pótfelvételi adatok összesítve, 2015-ben pótfelvételi nélkül.

Forrás: Felvi.hu, Ponthatárok és statisztikák, Elmult évek statisztikái (2001/Á-2015/Á), Jelentkezők és felvettek száma, Jelentkezők és felvettek száma képzési területenként, Idősorosan, Jogi képzési terület, www.felvi.hu/felveteli/ponthatarok_rangsorok/elmult_evek/ElmultEvek/elmult_evek.php?stat=7

A fenti ábrán jól látható, hogy míg korábban a költségtérítés egy kisebb, bár nem jelentéktelen pluszt jelentett (15–25%-os előnyt), a 2008–2011-es időszakban már 30% közelébe jutott a különbség, majd 2012-ben közel 50%-kal(!) volt nagyobb esélye egy

⁹⁷ Továbbá: „2011 óta jelentősen szűkült az intézmények szervezeti és gazdálkodási autonómiája is. Ennek példái: rektorok és gazdasági főigazgatók minisztériumi kinevezése, költségvetési főfelügyelők megjelenése, vállalkozások alapításának korlátozása, központosított illetményszámfejtés. [...] „a kancellári rendszer bevezetése összességében inkább konzerválja az intézmények alacsony fokú szervezeti és gazdálkodási autonómiáját, főként azért, mert csökkenti az intézmények felelősségvállalási képességét és lehetőségét.” BERÁCS (93. lj.) 7.

költségtérítéses helyre jelentkezőnek, mint aki bármilyen okból nem vállalta a tandíj-fizetést. Az enyhe mérséklődés után a 2015-ös adat még mindig 37%-os előnyt mutat.

A tandíj megfizetése alól jelenleg az állami ösztöndíjas helyre felvett mellett az mentesülhet, aki oda átsorolást kap, ez azonban csak az adott évfolyam állami ösztöndíjas helyeinek megürülése esetén lehetséges, és a legjobb tanulmányi eredményt felmutató önköltséges hallgatók kérhetik, hogy átsorolják őket a felszabaduló ösztöndíjas helyekre.⁹⁸

Az állami ösztöndíjas hallgató a 2012-ben hatályba lépett nemzeti felsőoktatási törvény (2011. évi CCIV. tv. a nemzeti felsőoktatásról, továbbiakban: Nftv.) – 2012-ben beszűrt – 48/A. §-a alapján kettős kötelezettséget és ehhez kapcsolódó kettős szankciót vállal. Egyrészt köteles a képzést a rendes tanulmányi idő legfeljebb másfélszeres időtartamán belül befejezni, másrészt köteles a végzést követő húsz évből legalább az ösztöndíjas tanulmányi időnek megfelelő időt hazai munkaviszonyban tölteni. Az eredeti, 2012. augusztus 1-től 2013. június 1-ig hatályos verzió a tanulmányi idő kétszeresének megfelelő hazai munkaviszonyt írt elő. A rendelkezést az alkotmánybírósági vizsgálat során az *Alaptörvény* negyedik módosításával beiktatott XI. cikk (3) bekezdése védi, amely szerint: „törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”⁹⁹ A hazai munkavállalási kötelezettség alól a határon túli magyarok közül azok mentesülnek, akik a státusztörvény hatálya alá esnek,¹⁰⁰ illetve a hitéleti képzéseket a törvény kivette a hazai munkavégzés kötelezettsége alól¹⁰¹ – a jogi tárgyú képzések közül a kánonjogász is ebbe a körbe sorolható.¹⁰² A munkavégzési kötelezettség nem teljesítése esetén a teljes ösztöndíj (a felsőoktatási intézménynek utalt képzési költség állami megtérítése) kamatokkal növelt összegét kell az ösztöndíjas hallgatónak megfizetnie.

⁹⁸ Nftv. 48. § (3) bek.

⁹⁹ Magyarország Alaptörvénye XI. cikk (3) bek. Az alapvető jogok biztosának indítványára az AB korábban *Alaptörvénybe* ütközönek találta a hallgatói szerződéseket, mivel a tárgyalat kötelezettségeket kormányrendeleti szintű szabályozás határozta meg [32/2012. (VII. 4.) AB hat., ABH 2012, 71]. Később azonban a már törvényi szintű szabályozást tartalmilag vizsgálva, a negyedik módosítás hatálybalépését követően, a testület már nyilvánvalóan okafogyottnak minősítette az alapvető jogok biztosának tárgyban beadott indítványát [3214/2014. (VII. 21.) AB végzés, ABH 2014, 2386].

¹⁰⁰ 2001. évi LXII. tv. a szomszédos államokban élő magyarokról.

¹⁰¹ Nftv. 48/B. § (4) bek. Miközben tehát az állam feladatának tartja, hogy a valláshoz nem kapcsolódó képzésekhez hasonló feltételekkel támogassa a kifejezetten hitéleti tárgyhoz kapcsolódó képzésben részt vevőket, őket éppen a legfontosabb szankció alól mentesíti. Ez a megközelítés magyarázatra szorul, azonban a vonatkozó módosítást betoldó salátatörvény indokolása csak ennyit tartalmaz: „A törvény-módosítás a hitéleti képzés sajátos követelményeit (pl. papi nőtlenség vállalhatóságát) veszi figyelembe, amikor a végzettség megszerzésnek idejében is biztosítja az eltérés lehetőségét.” Ez a római katolikus egyházra szabott példa nem feltétlen magyarázza a hivatkozott eltérést sem, amely alapján tehát pl. egy teológusnak akkor sem kell büntetesként pénzt visszafizetnie, ha a rendes képzési idő másfélszeresét meghaladó időtartam alatt végez, és még ennél is kevésbé segíti annak megértését, hogy a hitéleti képzés támogatása során miért alkalmaz az állam – a hitbéli elköteleződés indokát félretéve – pozitív diszkriminációt. T/9401. számú törvényjavaslat az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról, Indokolás, 91. Lásd www.parlament.hu/irom39/09401/09401.pdf.

¹⁰² 15/2006. (IV. 3.) OM rend. az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről, 5. számú melléklet.

(Ezzel a megoldással a sokat kritizált kötelezettséghez kötött szankció meglehetősen optimistának tűnik, hiszen azzal számol, hogy a vonatkozó szabályozás megéri az első érintett hallgatók végzése plusz húsz év időtartamot.) A másik szankciót a rendes képzési idő másfélszeresét túllépő hallgatóval szemben rendeli alkalmazni a törvény, az állami ösztöndíj 50%-ának megfelelő összeget kell visszafizetni, függetlenül attól, hogy hány félévvel lépi túl a hallgató a megállapított korlátot. Joghallgatók esetében ez azt jelenti, hogy szankció nélkül állami ösztöndíjasként legfeljebb tizenöt félév alatt teljesíthető a képzés,¹⁰³ azonban a maximális állami finanszírozási idő tizenkét félév.¹⁰⁴

Kisebbségi jelentőségű, de a rászoruló hallgatók számára fontosak lehetnek azok az egyéb ösztöndíjak, amelyek jellemzően kevésbé azokat segítik jogi diplomához, akik más úton nem tudnák tanulmányaikat finanszírozni, mint inkább kiegészítő támogatást jelenthetnek, például a köztársasági ösztöndíj (34 ezer forint/hó tíz hónapra¹⁰⁵), vagy a lakóhely szerinti település által társfinanszírozott Bursa Hungarica (havonta 5-10 ezer forint tíz hónapra). A kormányzat meghirdette az Út a diplomához/Útravaló ösztöndíjprogramot, amelynek keretében az önköltséges képzés díjának 95%-a fedezhető, illetve félévente 125 ezer forint támogatást kaphat a hallgató.¹⁰⁶ Utóbbi a jogi karokon jellemző rendszeres szociális támogatás felső összeghatárához közeli érték, félévente öt hónappal számolva havi 25 ezer forint. A pályázatban jelentős előnyt jelent a roma származás – melynek igazolása nyilatkozat és nemzetiségi önkormányzati igazolással történik –, hiszen a támogatottak felének roma származásának kell lennie.¹⁰⁷ Bár a támogatást osztó intézmény honlapja szerint a 2013-as kiírások alapján (a két kategóriában) összesen ötvenegy, illetve negyvenhat pályázatot támogattak,¹⁰⁸ a támogatottak száma több százas nagyságrendű, államtitkári nyilatkozat szerint a 2014/2015-ös tanévre 816, a két évvel korábbi 399-cel szemben.¹⁰⁹ Azonban az önfenntartó felsőoktatás programjának következményeit ez a szám sem tudja ellensúlyozni.

Ahogy láttuk, a fizetős képzések súlyának növelésével az egyetemek és jogi karok szerepe is fontosabbá vált, hogy a kiemelkedő és/vagy rászoruló hallgatók költségeinek egy részét átvállalják. A debreceni jogi kar például tanulmányi ösztöndíjat oszt, amelyet azonban csak az államilag támogatott helyekre bejutók vehetnek igény-

¹⁰³ A jogászképzés jogszabályban megállapított ideje 10 félév, lásd *15/2006. (IV. 3.) OM rend. az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről*.

¹⁰⁴ *Nftv.* 47. § (1) bek.

¹⁰⁵ Tájékoztató a 2015/2016. tanévi köztársasági ösztöndíjról, www.kormany.hu/download/c/22/50000/Tajekoztato_Kozt-ostondij_2015-16.pdf.

¹⁰⁶ Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, Út a diplomához pályázati kiírás, UTR-UD-15, 2015. június, www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/ut_a_diplomahoz/2015/utr_ud_2015_palyazati_kiiras_2015_06_01_oh_foat_tfaat_vegleges_4_.pdf.

¹⁰⁷ *152/2005. (VIII. 2.) Korm. rend. az Útravaló Ösztöndíjprogramról*, 6. § (2a) bek.

¹⁰⁸ Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, Döntési listák az Útravaló-MACIKA Ösztöndíjprogram keretében, www.emet.gov.hu/hirek/hirek166/.

¹⁰⁹ „Szociális ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, Nyolcszáznál több fiatal támogat az Út a diplomához program” 2015. február 20., www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-ministeriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nyolcszaznal-tobb-fiatal-tamogat-az-ut-a-diplomahoz-program.

be.¹¹⁰ Szegeden a Sófi Alapítvány a költségtérítéses hallgatókat is megcélozza, bár kisebb összegekkel (egyszeri, maximum 200 ezer forintos díj), és a teljes egyetemről öten kapják meg ezt az összeget évente.¹¹¹ Az ELTE-n elsősorban az elsőéves hallgatókat célozza a rászorultság alapján a képzési költségeket fedező Lippay György-ösztöndíj.¹¹²

Az egyes jogi karokon osztott ösztöndíjakról az alábbi táblázat ad összefoglalót.

3. táblázat. Ösztöndíjak az egyes jogi karokon (E Ft/félév) 2015

<i>Intézmény</i>	<i>Tanulmányi ösztöndíj</i>	<i>(minimumelvárás a tanulmányihoz)</i>	<i>Szakmai, tudományos ösztöndíj</i>	<i>Közéleti ösztöndíj</i>	<i>Rendszeres szociális ösztöndíj</i>
<i>DE ÁJK</i>	45–135	20 kredit	30–150	40–120	58,7–119
<i>ELTE ÁJK</i>	29–175	3,4	17,5	50	58,25–175
<i>KRE ÁJK</i>	32	ösztöndíj átlag 3,5	–	–	35,7
<i>ME ÁJK</i>	30–120	3,51	15–170	15–120	30–120
<i>PPKE JÁK</i>	50–110	n. a.	25–150	25–250	25–250
<i>PTE ÁJK</i>	40–90	3,93	–	–	30–170
<i>SZE ÁJK</i>	35–260	2,00 vagy szakátlag	15–45	15–45	20–100
<i>SZTE ÁJK</i>	49,75–165,5	–	45	–	120

Forrás: Felsőoktatási felvételi tájékoztató, 2015. szeptemberben induló képzések, hallgatói juttatások, www.felvi.hu/pub_bin/dload/FFT_2015A/FFT2015A_5sz_tablázat.pdf

A fenti összegek félévre számítva értendők, tehát még a maximum értékek esetén sem jelentik azt, hogy a kiemelkedő teljesítményt nyújtó rászoruló hallgató megélhetését közelítően biztosíthatná kari ösztöndíjából.

Végül fontos szerepe van a Diákhitel1 konstrukciónak, amely bárki számára igénybe vehető formában legfeljebb havi 50 ezer forintot nyújt, és mellette, Diákhitel2 néven, az önköltségesek számára kedvezőbb kamatozású hitelt nyújt a képzési költség teljes összegére.¹¹³

Az ösztöndíjából és támogatásokból származó forrásokat egészítheti ki a tanulmányok közben végzett munka. Egy 2012-es felmérés szerint a jogi területen a hallgatók 51,3%-a dolgozik, ez a 44,6%-os átlaghoz képest némileg magasabb arány, és az átlagosnál (28,5%) némileg kevésbé jellemző, hogy ez nem szakmai munka lenne (25,5%).¹¹⁴ Ebben ugyanakkor a nem nappali képzésben részt vevő hallgatók is szerepelnek, amely a jogi területen jelentős létszámot jelent.

A tanulmányok finanszírozásához több szálon is kapcsolódik a határon túli tanulmányok és munkavállalás ügye. Egyrészt, ahogyan egyre többen csak jelentősebb összegek befektetésével tudják a jogi diplomát megszerezni (a jelenleg érvé-

¹¹⁰ Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Ösztöndíjak, Tanulmányi ösztöndíj, jog.unideb.hu/hallgatoknak/osztondijak.

¹¹¹ Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, SZTE Sóti József Ösztöndíj, juris.oldportal.u-szeged.hu/informaciok/hazai-osztondijak/szte-soft-jozsef?objectParentFolderId=10343.

¹¹² ELTE ÁJK, Lippay György-ösztöndíjak 2014/2015, 2014. július 4., www.ajk.elte.hu/hir?id=NW-646.

¹¹³ A 2015 végén iránnyadó kamatláb 4,9% és 2% a Diákhitel1 és Diákhitel2 konstrukciókra. [Diákhitel.hu, diakhitel.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=922&ml=1](http://diakhitel.hu/diakhitel.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=922&ml=1).

¹¹⁴ VEROSZTA Zsuzsanna: *Hallgatók 2012 – Kutatási zárótanulmány. Diplomás Pályakövetési Rendszer országos kutatás* (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály 2013) 24. 24. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/Hallgatok_2012_zarotanulmany.pdf.

nyes 220-300 ezer forint/féléves tandíjakkal számolva ez többmillió befektetés, nem számítva a tandíjon felüli költségeket) nő azok száma, akik eleve külföldi diplomát céloznak meg, olyan országban – például Ausztriában, Németországban, esetleg Franciaországban –, ahol tandíj nélkül tudnak tanulni. Igaz, helyette a megélhetési költségek magasabbak, azonban ezt a tanulást melletti munkával sokszor realisabb előteremteni. Másrészt a külföldi munkavállalás fényében – a képzés során vagy azután – finanszírozhatóbbnak tűnik az itthoni képzés költsége, mint ahogyan a diákhitel visszafizetése is realisabbnak tűnhet a nyugati kereseti viszonyokkal számolva. Mindez a hazai képzésfinanszírozás ügyét összekapcsolja az elvándorlás jelenségével. A következő rész a hallgatók nemzetközi orientációjának változásait mutatja be, majd összefoglalja, hogy mit tudunk a végzettség megszerzéséről és az azt követő időszakról, a statisztikák tükrében.

2.5. NEMZETKÖZI NYITÁS A HALLGATÓK SZEMSZÖGÉBŐL

Az állami ösztöndíjakhoz kötött itthoni munkavégzési feltétel miatt is lényeges adat, hogy a joghallgatók a pedagógusképzésben részt vevők után a legkisebb arányban (26,3%, illetve 25,7%) jelezték 2012-ben, hogy végzés után külföldi munkavállalást terveznek. A „közigazgatási, rendészeti és katonai” területet leszámítva a többi csoportban a hallgatók 41–51%-a jelzett külföldi munkavállalási szándékot.¹¹⁵ A terveket érdemes összevetni azzal, hogy – szintén 2012-es adatok szerint – a frissen végzett joghallgatók 4,7%-a vállalt külföldön munkát – ez a legalacsonyabb a képzési területek közül, mélyen a 10,6%-os átlag alatt, elmaradva a pedagógusképzés 5,4%-os arányától is.¹¹⁶ A 2013-as adat 3,7%-os aránya is a harmadik legalacsonyabb adat a képzési területek között.¹¹⁷ Kézenfekvő ezt azzal magyarázni, hogy az egyetemen megszerzett tudás továbbra is elsősorban a magyar jogrendszerhez kapcsolódik, és ezt a nemzetközi és uniós intézmények jogi munkakörű álláslehetőségei alig tudják ellensúlyozni.

A joghallgatók nyelvtudása nem tér el jelentősen az átlagtól, angolul némileg kisebb (94,3/95,2%), németül ugyanakkora (70,3%), franciául viszont nagyobb arányban (22/17,4%) beszélnek, mint az átlag egyetemista.¹¹⁸ A frissen végzettek körében az átlagot (9,5%) meghaladó mértékben folytattak a joghallgatók (11%) külföldi tanulmányokat a 2012-es adatok szerint. Ezt az arányt csak a gazdasági és a bölcsész képzési területek hallgatói múlják felül (11,4, illetve 14%).¹¹⁹ A 2013-as adatokban a jogi terü-

¹¹⁵ VEROSZTA (117. l.) 17. 12. ábra.

¹¹⁶ VEROSZTA Zsuzsanna: *Frissdiplomások 2012 – Kutatási zárótanulmány. Diplomás Pályakövetési Rendszer, országos kutatás* (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály 2013) 23. 16. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/Frissdiplomasok_2012_zarotanutmany_es_modszertan/Frissdiplomasok_2012.pdf. A továbbiakban is idézett tanulmány alapja az egy, három és öt éve abszolutúriumot szerettek körében kiküldött és 15,18%-ban kitöltött kérdőívek – összesen 24 890 fő – alapján összeállított adatbázis, amely reprezentatív a következő adatokra: „válaszadó neme, végzési éve, képzési területe, képzési szintje és munkarendje”.

¹¹⁷ VEROSZTA Zsuzsanna: *A Diplomás Pályakövetési Rendszer eredményei – 2013-as gyorsjelentés* (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály 2014) 9, www.felvi.hu/pub_bin/dload/DPR_gyorsjelentés_2013.pdf.

¹¹⁸ VEROSZTA (117. l.) 13-14.

¹¹⁹ VEROSZTA (119. l.) 21. 13. ábra.

let (13,3%) már csak a bölcsészet mögött marad le (14,1%).¹²⁰ 2007–2011-es összesítésben a jogi terület (13,3%) csak a bölcsészet és a művészeti képzések mögött marad le (15,4, illetve 15,3%).¹²¹ A külföldi tanulmányt folytató hallgatók nagy része minden bizonnyal Erasmus-ösztöndíjjal töltött vendégféléveket más ország jogi egyetemén.

A külföldi tanulmányokkal kapcsolatos adatok másik vetülete a magyarországi jogi képzést elvégző nem magyar állampolgárok aránya. Ez a 2009-ben végzett jogászok körében 0,8%, amit csak a 0%-kal szereplő nemzetvédelmi és katonai, illetve művészetközvetítés képzési terület múlt alul.¹²² Az átlagtól (2,7%) elmaradó érték nagy részéért egyébként is minden bizonnyal a környező országokból tanulni érkező magyar nemzetiségűek felelősek.

A csereprogramok ahhoz is hozzásegíthetik a hallgatókat, hogy erősítsék nyelvismereteiket, és a végzéshez közeledve könnyebben teljesítsék az esetleg még hiányzó nyelvvizsga-követelményt. Ennek hiányában ugyanis előfordulhat, hogy a vizsgák teljesítése után sem kapnak diplomát – ami egy legalább ötéves befektetést követően rendkívüli áldozatnak és pazarlásnak tűnik. Bár a jogi egyetemet szokás a nehezen elvégezhető képzések közé sorolni, a jogászképzést, 2012-es adatok szerint, a hallgatók 6,2%-a végzi más képzéssel párhuzamosan, jóval többen, mint az orvosi és a műszaki képzéseket (2,3%, illetve 2,7%), éppen a felsőoktatásban általában jellemző átlagnak megfelelően.¹²³ A jogászképzésre jellemző sajátos adat a nem nyelvvizsgálóval összefüggő okok magas aránya a diplomaszerezés kitolódásának indokai között (59% szemben a 26,4%-os átlaggal; nem világos, mi lehet ennek a magyarázata).¹²⁴

Azoknak, akik a képzés végén megszerzik a diplomát, jelentősen javul a munkaerőpiaci helyzetük. Hogy mi vár egy frissen végzett jogászra, arról a következő rész nyújt áttekintést.

2.6. DIPLOMA UTÁN

Az elhelyezkedési nehézségeket valószínűsítők arányát tekintve a jogi képzés (7,3%) az orvosi (5,9%) mögött második helyen áll, tehát itt jelentkezik legkevésbé ez a probléma – az informatikai és műszaki területet leszámítva a többi képzésnél ez az arány 10% fölötti, jellemzően 20%-nál is több, összességében 15% körüli átlaggal. Az ennek éppen felét kitevő jogi területen mért arány egyszerre mutathatja a jogi diploma konvertálhatóságát, a végzetek rugalmasságát, esetleg a diplomaszerezés előtti határozott vagy éppen visszaigazolt elképzeléseket a jövőendő munkahelyről.

¹²⁰ VEROSZTA (120. l.) 7.

¹²¹ Kiss László: „A tanulmányi célú nemzetközi hallgatói mobilitás alakulása Magyarországon” in VEROSZTA Zsuzsanna (főszerk.): *A mozgás tere: A magyar felsőoktatás és a nemzetközi mobilitási folyamatok* (Budapest: Balassi Intézet 2014) 148. 12. ábra. Az adatok forrása itt is a Diplomás Pályakövetési Rendszer.

¹²² *Felsőoktatási kibocsátás 2009, Államigazgatási adatok integrációja, Kutatási jelentés* (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2011) 18. 9. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/adatin-tegracio_kutatasi_zaroVEGL.pdf.

¹²³ VEROSZTA (117. l.) 8. 2. ábra.

¹²⁴ VEROSZTA (119. l.) 27. 22. ábra.

A frissdiplomás adatok visszaigazolják ezt az optimizmust, hiszen a munkakeresés aktivitását jelző „kapcsolat-kezdeményezési szám” a jogászok esetén az orvosi és informatikai képzések (9,48, illetve 21,76) után a legalacsonyabb (22,66),¹²⁵ és a munkakereséssel töltött idő is némileg az átlag alatt van (3,79 hó/3,94 hó). Az első munkahelyre kerülés módjai között a formális jelentkezés dominál 55% körüli aránnyal, ezt követi kb. 40%-kal a személyes ismeretség – ezek az adatok a képzési területek közötti összehasonlítás alapján megfelelnek az átlagnak.¹²⁶ Végül a munkanélküliség aránya (4,6%) is alacsonyabb, mint a frissdiplomás átlag (6,4%), a műszaki területtel pontosan megegyező adattal.¹²⁷ A frissen végzett jogászok legtöbbször határozatlan idejű munkaviszonyban dolgozott (87,1%), a gazdasági képzési területtel közel egy szinten (88,2%), ezt csak a műszaki és informatikai terület adatai múlják felül (90,7, illetve 90,3%).¹²⁸

A közalkalmazottak és köztisztviselők aránya (57,9%) a pedagógusok, illetve a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területet kivéve (71,8, illetve 73,5%) a legmagasabb.¹²⁹ Magántulajdonú cégeknél a frissen végzett jogászok 33,8%-a helyezkedett el, ez az átlagnál (52,6%) alacsonyabb, csak a pedagógusi, orvosi, illetve közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területeken mértek alacsonyabb arányt (20,6%, 25,2%, illetve 18,7%).¹³⁰ Hasonlóan alacsony a (teljesen) külföldi tulajdonú munkáltatónál dolgozók aránya (7,2%), messze az átlag alatt (22,9%), egyedül a pedagógusképzést végzettenek (6,6%) előzve meg.¹³¹ Ugyanakkor a nagyvállalkozásoknál dolgozók (1000 fő foglalkoztatott felett) aránya az átlagnak megfelelő (26,8%, az átlag 26%).¹³² A jogvégzettek körében jellemző a legkevésbé a mellékállás (6,2%), elmaradva a mezőnytől és a 15,6%-os átlagtól.¹³³

A joghallgatók által becsült és elvárt pályakezdő jövedelem hozzávetőleg 160 és 200 ezer Ft volt 2012-ben, ezt csak az informatikai, a műszaki és gazdasági képzések előzték meg (utóbbi csak a becsült jövedelmet tekintve).¹³⁴ A két érték közötti eltérés a más képzési területeken jellemzőhöz képest átlagos.¹³⁵ A frissdiplomások önbevallásán alapuló adatok szerint a jogi terület nettó átlagjövedelmét (2012: 167 ezer Ft, 2013: 181 ezer Ft) csak az informatikai, a műszaki és a gazdasági terület jövedelmi adatai (2012: 212, 190 és 183 ezer Ft; 2013: 231, 195, 193 ezer Ft) előzik meg.¹³⁶ Az állami adatbázisokból származó adatok (Felsőoktatási Információs Rendszer, APEH és OEP) összekapcsolásából származó adatok szerint a jogi és igazgatási területen

¹²⁵ VEROSZTA (119. lj.) 35. 34. ábra.

¹²⁶ VEROSZTA (119. lj.) 40. 42. ábra.

¹²⁷ VEROSZTA (119. lj.) 48. 53. ábra.

¹²⁸ VEROSZTA (119. lj.) 50. 56. ábra.

¹²⁹ VEROSZTA (119. lj.) 52. 59. ábra.

¹³⁰ VEROSZTA (119. lj.) 43. 46. ábra.

¹³¹ VEROSZTA (119. lj.) 44. 48. ábra.

¹³² VEROSZTA (119. lj.) 45. 50. ábra.

¹³³ VEROSZTA (119. lj.) 64. 79. ábra.

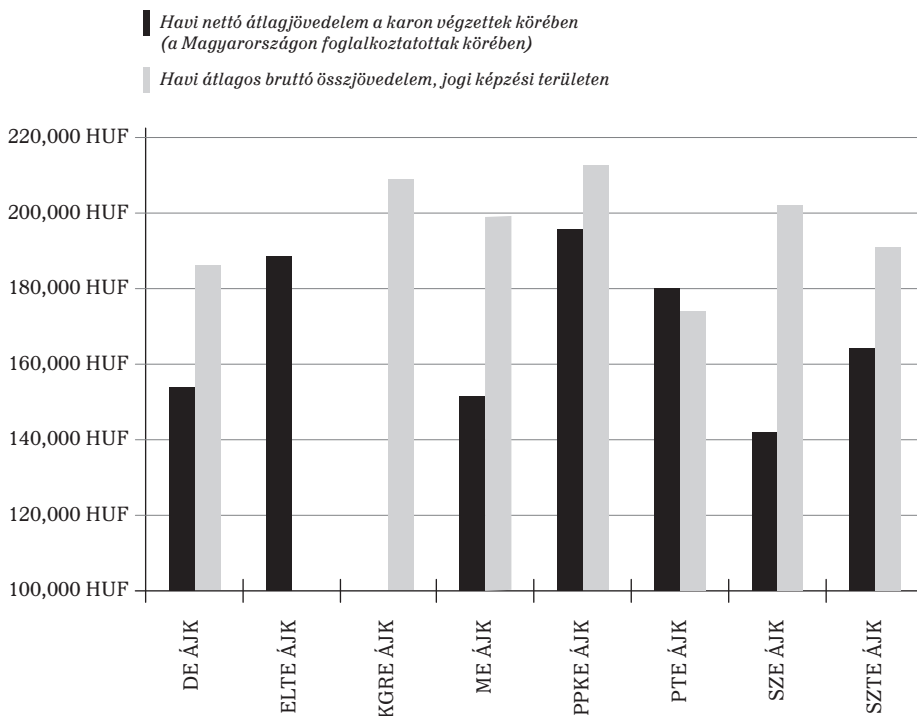
¹³⁴ VEROSZTA (117. lj.) 27. 28. ábra.

¹³⁵ VEROSZTA (117. lj.) 26.

¹³⁶ VEROSZTA (117. lj.) 66. 80. ábra. Ezek a hazai jövedelmekre vonatkozó adatok, amelyektől – főként a jogászoknál – a külföldön szerzett jövedelem figyelembevételével számított adatok lényegesen nem térnek el. A 2013-as adatok forrása VEROSZTA (120. lj.) 11-12.

végzetek bruttó átlagjövedelme a legmagasabb, közel 250 ezer Ft, a 200 ezres átlaggal szemben (2009-ben végzettekre számított adat).¹³⁷ A hallgatók minden bizonnyal reális képet festettek, amikor az informatikai és jogi területről döntően úgy értékelték, hogy a világgazdasági válság nem érinti őket, 60% körüli arányban. (Ennél csak a katonai területen volt magasabb az arány, ott még olyanok is szerepeltek nagyobb számban, akik pozitív változást vártak.)¹³⁸ Nagyrészt a kereseti viszonyok területi megoszlását követi a jogászok átlagfizetésének intézmény szerinti összehasonlítása, a vezető helyeken a három budapesti karral.

4. ábra. Havi átlagjövedelmi adatok a jogi területen végzettek körében, intézményenként



Források a két adatsorra: Diplomás pályakövető rendszer 2013 – felsőoktatási intézményi adatok, www.felvi.hu/felsooktatasiimuhely/dpr/eredmenyek/palyakovetesi_adatok_2013; illetve NYÜSTI Szilvia – VEROSZTA Zsuzsanna: Államigazgatási adatbázisok diplomás pályakövetési célú integrációja – gyorsjelentés (Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2013) 5. 7. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/allamig_adatbazisok_diplomas_palyakovetesi_celu_integracioja_gyorsjelentenes/Adatintegracio_gyorsjelentenes_20140224_vegleges.pdf

¹³⁷ Felsőoktatási hibocsátás 2009 (125. l.) 32. 21. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/adatintegracio_kutatasi_zarovegl.pdf.

¹³⁸ Diplomás pályakövetés – Hallgatói motivációs felmérés, 2009. Kutatási jelentés (Budapest: Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Igazgatóság, 2010) 32. 17. ábra, www.felvi.hu/pub_bin/dload/hallgatoi_motivacios_kutatasi_jelentes_hallgatoi.pdf.

A fizetésekhez kapcsolódó adat, hogy az általánosan jellemző, drámai adatokhoz hasonlóan – 150 ezer forintos női átlagkereset szemben a 200 ezer forintos férfi átlagkeresethez képest – a jogi területen is elmaradnak a nők fizetési adatai a férfiakéitól (167 ezer forint szemben a 210 ezer forintos férfi átlagbérrel).¹³⁹ Ahogyan láttuk, a legmagasabb kezdő átlagfizetések az informatikai és a műszaki területen jellemzőek, és itt is a legmagasabb a férfiak aránya, és a tendencia tartósan tűnik, hiszen a 2012-es felvételi preferenciáknál 86% és 78% az elsőhelyes jelentkezők aránya.¹⁴⁰ A születési különbségek más területen is jelentkeznek: „A jogi-közigazgatási szakterületen például hangsúlyosabban jelennek meg az iskolázottabb szülők gyerekei, s kétszeres az elit-gimnáziumokból érkezettek aránya is.”¹⁴¹

A végzeteket általában relatív elégedettség jellemzi a frissdiplomások körében végzett felmérés adatai szerint. Másokhoz képest a jogot végzettek, a gazdasági területen diplomát szerzett munkavállalókhöz (vagy épp vállalkozókhöz) hasonlóan, a legelégedettebbek a munkájukkal (1–4-es skálán 2,98, illetve 2,99-es aránnyal, a 2,91-es átlaghoz képest).¹⁴² Egy soktényezős, objektív és szubjektív elemekre építő, 2007-es adatokat használó kutatás szerint a „szakmai sikeresség az orvos- és egészségtudomány, a jogi és igazgatási, valamint pedagógusképzés területek végzettjeit az átlagnál jobban jellemzi”.¹⁴³

A jogi képzés jövőjéről, illetve a túlképzés érvéről a legbeszédesebb adat a „horizontális illeszkedés” mutatószáma, negatív megfogalmazásban az, hogy a frissen végzettek hány százaléka dolgozik nem a szakterületén. Itt az orvosi (6,5%) és az informatikai (11,8%) terület utáni legalacsonyabb adat a jogászoké (12,5%), jóval a 22,1%-os átlag alatt.¹⁴⁴ Ugyanakkor 2013-as adatok szerint a külföldön dolgozó frissdiplomás jogászoknak csak 60%-a végzett jogi jellegű munkát, ez a mediánhoz közeli adat, de messze elmarad a jobban konvertálható orvosi, műszaki és informatikai képzésektől.¹⁴⁵ A vertikális illeszkedést tekintve – vagyis az egyetemi diplomának mint végzettségi szintnek megfelelő munkát végzők arányát nézve – a jogászok állnak a legjobban, 11%-os aránnyal (2012).¹⁴⁶

Az adatok összességében meggyőzően cáfolják a túlképzésről szóló elképzeléseket, hiszen a jogvégzettek magas arányban, az átlagosnál kisebb erőfeszítéssel, jó arányban a szakmájukban, jól fizető munkát találva helyezkednek el, és munkahelyükkel az átlagnál nagyobb arányban elégedettek is.

¹³⁹ A legmagasabb átlagbér az informatikai területre jellemző, azonban egyúttal itt a legnagyobb a különbség a férfi és női átlagbérek között, 178 szemben 242 ezer forinttal(!). VEROSZTA (120. lj.) 17.

¹⁴⁰ Minden munkarend és finanszírozási forma, általános felvételi eljárás. GARAI Orsolya – KISS László: „A felsőoktatási jelentkezések tendenciáinak alakulása 2010 és 2014 között” *Felsőoktatási Műhely* 2014/1. 37. 20. ábra.

¹⁴¹ GYÖRGYI Zoltán: „Munkaerő-piaci esélyek, munkaerő-piaci stratégiák” in GARAI Orsolya [et al.] (szerk.): *Diplomás Pályakövetés IV. – Frissdiplomások 2010* (Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály, 2010. december) 47, www.felvi.hu/pub_bin/download/DPR/dprfuzet4/DPRfuzet4_teljes.pdf.

¹⁴² VEROSZTA (119. lj.) 80. 101. ábra.

¹⁴³ VEROSZTA Zsuzsanna: „A munkaerő-piaci sikeresség dimenziói frissdiplomások körében” in GARAI (145. lj.) 31, www.felvi.hu/pub_bin/download/DPR/dprfuzet4/DPRfuzet4_teljes.pdf.

¹⁴⁴ VEROSZTA (119. lj.) 59. 70. ábra.

¹⁴⁵ VEROSZTA (120. lj.) 10.

¹⁴⁶ VEROSZTA (119. lj.) 61. 74. ábra.

A továbbiakban a túlképzésről szóló vita mellett további olyan kérdéseket járok körül, amelyek az utóbbi években meghatározóak voltak a jogászképzés jövőjét tekintve.

3. VITÁK A HAZAI JOGÁSZKÉPZÉSRŐL

3.1. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS, BOLOGNA ÉS AZ OSZTATLAN KÉPZÉS DILEMMÁI: MOBILITÁS, JOGRENDSZEREK, HATÁROK

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a jogászképzést érő egyik kihívás, amely egyben lehetőség is, a nemzetközivé válás. A magyar jogi oktatás nemzetközi szinten mozog, mind az oktatók, mind a hallgatók könnyebben tudnak külföldi egyetemet választani, illetve a minőségi mutatók és a kutatás terén is egyre inkább nemzetközi vagy legalább európai mércék jelennek meg. Ebből a tendenciából a hazai jogászképzést leginkább foglalkoztató kérdéskör talán a bolognai folyamat, azon belül főként az osztatlan képzés kétszintűvé tétele. Az alábbiakban ezt a dilemmát vizsgáljuk, nemzetközi összehasonlításban is bemutatva a jogászképzés modelljeit.¹⁴⁷

Számos előzmény, közte az 1998-as Sorbonne Nyilatkozat után 1999-ben fogadta el huszonkilenc európai ország oktatási minisztere a Bolognai Nyilatkozatként ismert, *Az európai felsőoktatási térség* című dokumentumot. A szöveg nem kötelezően érvényesülő intézményi előírás, leginkább (nagy hatású) szándéknyilatkozatnak tekinthető. Az anyag célja, elsősorban a mobilitás lehetőségeinek bővítése révén, Európa és a felsőoktatás nemzetközi versenyképességének segítése. Mind a többszintű képzés gondolata, mind a nemzetközivé válás, átjárhatóság megteremtése összekapcsolódik a versenyképesség célkitűzésével.

A bolognai célok tehát nem írhatóak le pusztán a korábbi osztatlan képzések kétszintűvé tételével. A háromciklusú (alap-, mester- és doktori képzés) modell illeszkedik az átjárhatóság megerősítéséhez, amely szakok, intézmények és országok közötti mobilitást egyaránt jelenthet. Ehhez kapcsolódik a minőségbiztosítás és a képzések kölcsönös elismerésének rendszere.¹⁴⁸ Az átjárhatósággal összefüggő cél az összehasonlíthatóság, a kreditrendszer és a kreditek átvitele, a képzések kölcsönös elismerése. Szintén a mobilitással összefüggő kérdés az Európai Kutatási Térség gondolata. A bolognai rendszer fontos eleme a nemzetközivé válás, amely részben Bolognától függetlenül zajlott és zajlik, részben maga a modell célja, hogy ezeket a folyamatokat leginkább belső, európai szinten erősítse.

¹⁴⁷ A jogászképzések nemzetközi összehasonlítására a magyar irodalomból lásd elsősorban NAGY (26. l.), és NAGY Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2007); egy korábbi, alapos áttekintés: VARGA Csaba: *A felsőfokú jogi oktatás főbb mai rendszerei* (Budapest: MTA JTI 1967), www.academia.edu/6129297/A_FELS%C5%90FOK%C3%9A_JOGI_OKTAT%C3%81S_F%C5%90BB_MAI_RENDSZEREI_The_main_contemporary_systems_of_university_legal_education.

¹⁴⁸ Jó áttekintést nyújt pl. DERÉNYI András (összeáll.): *A bolognai folyamat célkitűzéseinek magyarországi megvalósítása, áttekintés* (Bologna Füzetek 5) (Budapest: Tempus Közalapítvány 2010), www.tka.hu/konyv/2851/a-bolognai-folyamat-celkituzeseinek-magyarorszag-i-megvalositasa.

A képzések harmonizációja kapcsán megkerülhetetlen, de gyakran elfelejtett tény, hogy az Európai Uniónak meglehetősen korlátozottak az oktatással kapcsolatos hatáskörei. A bolognai előírások már csak ezért sem jelenhetnek meg egységes előírásként – az eredeti dokumentumot kötőerő nélküli nyilatkozatként fogadták el oktatási miniszterek –, az elvek átültetéséről minden esetben a nemzeti jogalkotó dönt. Ugyanakkor az Unió kívüli országok is dönthetnek arról, hogy a felsőoktatás átalakítása során figyelemmel vannak a bolognai elvekre.¹⁴⁹

A bolognai modell magyarországi hatását vizsgálva jól látható az intézményi ellenállás, illetve szabályozói bizonytalanság, melynek eredményeként ma is vegyes rendszer működik. Miközben megfigyelhető egy alapvető elmozdulás a kétszintű képzések irányába, mellette több képzésben, közöttük a jogi (vagy az orvosi) képzésben megmaradt az egységes képzési modell (pontosabban, a doktori képzést is figyelembe véve a háromosztatúság helyett a kétosztatúság).

A harmonizáció gondolata egy nagyon sokszínű, eltérő modellekre épülő európai felsőoktatást kíván átalakítani, ahol számos modell hatása érvényesül. Az egyetem három hagyományos modelljét szokás elkülöníteni: az angolt, ahol alapvetően elitképzés folyik (Oxford, Cambridge), a személyes kapcsolatok dominálnak (tutori rendszer), és az egyetemek működése a korporatív elvet követi, amelytől eredendően idegen mind a piaci verseny, mind az állami beavatkozás gondolata; a kontinentálist, amelynek kialakulásában az állami szerepvállalás volt meghatározó a követelmények és a finanszírozás terén is (humboldti, illetve napóleoni modell, utóbbiban különösen széles körű állami hatáskörökkel, akár a kinevezésben), ahol az állam a finanszírozás mellett azért is kap kiemelt szerepet, mert a végzettségre épít az államszervezet; végül az amerikai modell, ahol a verseny a döntő elem, a gyakran magánalapítású intézményeket, mintegy gazdasági társaságot, szakapparátus vezeti.¹⁵⁰

Európában a jogászképzésben a bolognai rendszerre történő átállás leginkább a bizonytalan jelzővel írható le. Nemcsak a célok és a kivitelezés módja terén van bizonytalanság, de az alapvető struktúrát tekintve sincs közeledés. Ezt talán legjobban az olasz példa szemlélteti, ahol oda-, majd visszalépés történt.¹⁵¹ Spanyolországban a jogi képzés négyéves, és bár vannak tervek a bolognai modell átvételére, a reformtörekvések alkotmányossági kérdéseket is felvetnek, az autonómia körében.¹⁵² Ausztriában és Németországban jelentős az ellenállás a kétszintűvé tétel-

¹⁴⁹ Lásd pl. a szerb esetet: „A felsőoktatási törvény [...] megeremti a Bologna Nyilatkozat és a Lisszaboni Egyezmény teljes körű átültetésének. [...] A háromfokozatú képzési struktúra [...] érvényesül valamennyi egyetemen és a felsőoktatási intézményben, [...]és] az formálisan [...] a 2006/2007-es tanévvel kezdődően lépett hatályba.” European Commission: *Higher Education in Serbia* (European Commission Tempus 2010) 2, eacea.ec.europa.eu/tempus/participating_countries/reviews/serbia_review_of_higher_education.pdf. Elsősorban a nehézségeket sorolja fel az orosz példa kapcsán (ahol a magyarhoz hasonló ötéves képzés a jellemző) a következő kötet: Christer PURSIAINEN – Sergey A. MEDVEDEV (szerk.): *The Bologna Process and its Implications for Russia. The European Integration of Higher Education* (Moscow: Russian-European Centre for Economic Policy [RECEP] 2005), www.recep.ru/files/publ/bologna_en.pdf.

¹⁵⁰ HRUBOS–SZENTANNAI–VEROSZTA (78. lj.) 15–16.

¹⁵¹ Luisa ANTONIOLLI: „Legal Education in Italy and the Bologna Process” *European Journal of Legal Education* 2006/2. 143–145.

¹⁵² Carel STOLKER: *Rethinking the Law School: Education, Research, Outreach and Governance* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 21; és Pilar ÁLVAREZ: „La reforma de Wert propicia un

lel szemben, csak kivételként találkozunk ilyen, egymásra épülő programokkal.¹⁵³ Franciaországban a bolognai modellnek megfeleltethetően bomlik alap- (*license*) és mesterképzésre (*maîtrise*) a jogi oktatás, ráadásul a jogi karok hagyományos monopóliumát is megtörte a Sciences Po egy 2005-ös szabálmódosítással.¹⁵⁴ A fentiekén túl a Benelux és a skandináv államokban fogadtak el a bolognai modellnek megfelelő reformokat a jogi oktatásban.¹⁵⁵

Az Egyesült Királyságban a jogi oktatás szintén leképezi a bolognai felosztást, azonban az alapképzés (LLB vagy BA in Law) elvégzése is elegendő egyetemi előképzettséget jelent a joggyakorlat feltételét jelentő vizsgákhoz – arról nem is beszélve, hogy hagyományosan jogi diploma nélkül is lehetett valaki *solicitor*, sőt, egy egyéves átképzés után ez még ma is lehetséges.¹⁵⁶ A törökországi jogi képzés az angolhoz hasonlóan ismeri az alapképzést követő jogi tárgyú mesterképzést, amely azonban szintén nem feltétele annak, hogy valaki a szakmát gyakorolja.¹⁵⁷

Az Egyesült Államok jogi képzése eltér az Európában megszokottól, hiszen jogi tanulmányokat a hallgatók egy alapképzésnek megfeleltethető *college*-képzés befejezését követően folytathatnak, amely azt jelenti, hogy a joghallgatók rendkívül sokszínű elővégzettséggel érkeznek a jogi egyetemre. Az angol helyzethez hasonlóan itt is sokáig fennmaradt az a gyakorlat, hogy a jogi munkához nem – akár a bírói kinevezéshez sem – kellett jogi egyetemi végzettség.¹⁵⁸ A hazai vitákat tekintve nehezen képzelhető el az a helyzet, amely az Egyesült Államokban előállt, hogy az ország elsőszámú vezetője – maga is jogvégzett, sőt korábban jogot oktató ember – a jogászképzés kétévessé(!) tételét veti fel.¹⁵⁹ Ausztráliában a korábbi, négyéves alapképzésben megszerezhető jogi diploma mellett fokozatosan megjelentek az amerikai JD-képzést követő programok.¹⁶⁰ Latin-Amerikában a kontinentális rendszerhez hasonlóan (osztatlan) alapképzés a jellemző, tehát a középiskola után közvetlen jogi egyetemre

mapa de 17 planes universitarios” *El País* 2015. 01. 31. Lásd politica.elpais.com/politica/2015/01/30/actualidad/1422652275_157736.html.

¹⁵³ Pl. a bécsi Wirtschaftsuniversität képzése ilyen. Judith VON SCHMÄDEL: „Legal Education in Austria and Germany and the Importance of the Study of Legal History” *Hitotsubashi Journal of Law and Politics* 2009/37. 52-53. Németországban megjelentek 'Diplomjurist' (mester)képzések. STOLKER (156. lj.) 22.

¹⁵⁴ Lásd a Sciences Po jogi dékánjának könyvét a témában: Christophe JAMIN: *La Cuisine du Droit, L'École de Droit de Sciences Po: une expérimentation française* (Paris: Lextenso 2012); idézi Adrien HABERMACHER: „A French-American Perspective on Legal Education: Institutions, Experience and Debate” *The Common Law, Columbia Law School's Journal of Law and Social Problems Blog* May 4, 2015. Lásd blogs.law.columbia.edu/commonlaw/2015/05/04/a-french-american-perspective-on-legal-education-institutions-experience-and-debate/; és STOLKER (156. lj.) 22, 17. lj.

¹⁵⁵ STOLKER (156. lj.) 20.

¹⁵⁶ STOLKER (156. lj.) 17.

¹⁵⁷ STOLKER (156. lj.) 24.

¹⁵⁸ Pl. a történelmi *Brown v. Board of Education* [Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)] döntés meghozatalában (a kilencből) két olyan bíró is részt vett az Egyesült Államok Legfelső Bíróságán, akinek nem volt jogi végzettsége: Jackson és Reed bírók.

¹⁵⁹ A felvetés 2013-ban hangzott el, nem először és nem utoljára, de továbbra is csak terv maradt. A főbb indok a hallgatóra rótt költségek csökkentése, hiszen egyévnnyi tandíj is jelentős teher. Lásd pl. Colleen FLAHERTY: „2 Years for Law School?” *Inside Higher Ed* August 26, 2013. Lásd www.insidehighered.com/news/2013/08/26/president-obama-calls-cutting-year-law-school.

¹⁶⁰ Melbourne-ben pl. teljesen átálltak a JD-képzésre, alapképzésben jogi diploma már nem szerezhető. STOLKER (156. lj.) 29.

mehetnek a diákok.¹⁶¹ A legtöbb afrikai országban is (négy-, illetve ötéves) alapképzésben szerezhető jogi végzettség.¹⁶²

Kína a 4+2+3-as, a bolognainak nagyjából megfeleltethető (alap-, mester- és doktori képzés) rendszerét alkalmazza a jogi oktatásban, azonban a jogi szakvizsgát nem csak jogvégzettek tehetik le.¹⁶³ A mester- (és értelemszerűen a doktori) képzés elsősorban az akadémiai irányultságú hallgatókat célozza meg.¹⁶⁴ Japán és Korea a közelmúltban lépéseket tett, hogy közelítse rendszerét az amerikaihoz. A japán jogi oktatásban a 2004-es reform óta az alapképzés után következik a jogi doktori program, és csak ezt követően lehet szakvizsgát tenni.¹⁶⁵ (Korábban a kontinentális – illetve a német – rendszernek megfelelően a középiskola után lehetett jogi egyetemre menni.)¹⁶⁶ Indiában a jogi képesítést nyújtó LLB-programot más alapképzésre építve és alapképzéssel kombináltan is el lehet végezni.¹⁶⁷ A két (három- és ötéves) képzés párhuzamosan működik 1987 óta, amikor a hosszabb képzésre kifejezetten a jog oktatására szakosított intézményeket kezdtek létrehozni.¹⁶⁸

A világon érzékelhető tendenciákat vizsgálva az angol és wales-i jogi oktatást és továbbképzést felügyelő független brit intézmény, a *Legal Services Board* részére készült jelentés arra a következtetésre jut, hogy a hagyományosan nagy hatással bíró brit jogászképzés modellje háttérbe szorulni látszik az amerikai modellel szemben, elsősorban az Ausztráliában, Kanadában, Kínában és Indiában megfigyelhető folyamatok alapján.¹⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy az általános alapképzésre és „érettebb” hallgatókra építő képzés tűnik vonzóbbnak.

Az európai és magyar helyzetre vetítve mindez leginkább úgy jelenik meg, ha egyáltalán, hogy egyre népszerűbbek a jogi végzettség birtokában teljesíthető jogi szakképzések. Miközben a jogászképzés modellje alapvetően megmarad a középiskola után induló szakirányú oktatási formában, az első diplomára épülő további jogi végzettség egyre népszerűbbé válik.

A *European Law Faculties Association (ELFA)* 2010-es ljubljanai nyilatkozata,

¹⁶¹ STOLKER (156. lj.) 30.

¹⁶² STOLKER (156. lj.) 35.

¹⁶³ Xianyi ZENG: „Legal Education in China” *South Texas Law Review* 2002/2. 707–716; Jie Gao: „Comparison Between American and Chinese Lawyers: Educated and Admitted to Practice Differently in Different Legal Systems” *Penn State International Law Review* 2010/1. 129–146; idézi John FLOOD: *Legal Education in the Global Context Challenges from Globalization, Technology and Changes in Government Regulation, Report for the Legal Services Board* (London: University of Westminster School of Law 2011) 22–23, www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/latest_news/pdf/lsb_legal_education_report_flood.pdf; és STOLKER (156. lj.) 26.

¹⁶⁴ STOLKER (156. lj.) 25.

¹⁶⁵ Luke NOTTAGE: „Legal Education in Asia: Globalization, Change and Contexts—in Review” *Sydney Law School Legal Studies Research Paper* 2011/5, ssrn.com/abstract=1752646; idézi FLOOD (167. lj.) 26.

¹⁶⁶ A reformokról lásd Shigenori MATSUI: „Turbulence Ahead: The Future of Law Schools in Japan” *Journal of Legal Education* 2012/1. 3–31; idézi STOLKER (156. lj.) 27, 25. lj.

¹⁶⁷ Jane SCHUKOSKE: „Legal Education Reform in India: Dialogue Among Indian Law Teachers” *Jindal Global Law Review* 2009/1. 251–279; John VARGHESE: „Global Legal Education and India – A Blueprint for Raising Indian Legal Education to Global Standards” *SSRN Electronic Journal* 2010/12, ssrn.com/abstract=1728451; idézi FLOOD (167. lj.) 25.

¹⁶⁸ STOLKER (156. lj.) 28.

¹⁶⁹ FLOOD (167. lj.) 32.

miközben megerősíti a tagok elkötelezettségét az összehasonlíthatóság és a diplomák kölcsönös elismerésének elve mellett, kritikát fogalmaz meg a képzés időtartamának csökkentésével szemben. A szövetség szerint a tapasztalatok azt mutatják, hogy a reformok a jobb munkaerőpiaci helyzet céljával ellentétes hatást hoztak.¹⁷⁰

Az Európai Unió Bírósága *Morgenbesser*- és *Koller*-ítéleteinek fényében – melyek révén a névadó feleket úgy vették fel az ügyvédi kamarák Genfben, illetve Grazban, hogy külföldi képesítés elismerésére hivatkozva „átugrották” a hagyományos gyakorlati követelményeket¹⁷¹ – az uniós jogi végzettségek közelítése nélkül aligha biztosítható a jogászai szakmában az átjárhatóság. Ehhez azonban nem feltétlenül szükséges, hogy a bolognai rendszer többszintűségi eleme egyúttal irányadó gyakorlattá váljon.

A többszintű képzés kérdéséről elkülöníthető, de az európai jogászság gondolatához szorosan kapcsolódó kísérlet a kettős diplomát nyújtó képzések szervezése. A külföldön töltött egy-két erasmusos félévhez képest mélyebb intézményközi együttműködést valósít meg például a francia *Paris X* és az angol *Essex* egyetemek közötti kettős képzési program. Hasonlóan a kanadai, kétnyelvű és kétjogú környezetben működő *McGill* Egyetem kettős jogi képzettséget nyújtó programjaihoz,¹⁷² a végzetek az angolszász és a kontinentális jogrendszerben egyaránt járatos jogászokká válnak.¹⁷³ Hasonló közös programot működtet például az ír *University College Dublin* és a francia *Paris II Panthéon-Assas* Egyetem.¹⁷⁴ Egy jogrendszereken átnyúló képzés szükségszerűen nagyobb hangsúlyt fektet a jogi munkához szükséges képességekre, mint a konkrét tárgyi tudás elsajátítására.¹⁷⁵ A képzés tapasztalatai egyúttal rámutatnak a nehezen egységesedő európai rendszer hiányosságaira, például az Európai Kreditátvételi Rendszer körüli ellentmondásokra.¹⁷⁶

A sokszínűség felvillantása mutatja, hogy a közös nevezőt keresőknek nincs könnyű dolguk. Ha nem is lehetetlen valamiféle minimális közös modell megalkotása, annak kívánatoságát illetően megoszlanak a vélemények. A hazai vitában markáns véleményt képvisel Mezey Barna, érdemes az osztott képzés elleni okfejtését hosszabban idézni:

A jelenlegi (egységes, öt éves) jogász alapképzés olyan három évszázados tradíció része, amely egyaránt biztosítani kívánja az – általános társadalomtudományi alapokra épülő, jogtörténeti és jogbölcséleti ismeretekkel kiegészített – elméleti jogi tudást és a praktikus jogi ismereteket. Persze semmi sem lehetetlen: politikai döntéssel ebből is lehet az angolszász szerkezetre emlékeztető, a csak a praxis igényeit szem előtt tartó jogtechnikusok kiképzésére alkalmas struktúrát faragni. Am ez, ha megtörténne,

¹⁷⁰ European Law Faculties Association (ELFA): *Resolution on the Bologna Process* (Ljubljana: 25–28 February 2010), elfa-afde.eu/app/download/5788683716/resolution.ljubljana.pdf.

¹⁷¹ Case C-313/01, *Christine Morgenbesser v. Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova* [2003] ECR I-13467; Case C-118/09 *Robert Koller* [2010] ECR I-13627.

¹⁷² Ennek háttéréről és magyarázatáról lásd Paul-André Crépeau Centre for Private & Comparative Law: „Transsystemic Legal Education”, www.mcgill.ca/centre-crepeau/transsystemic/.

¹⁷³ Audrey GUINCHARD: „The Double Degree Experience between England and France: a Contribution to an Integrated European Legal Education” *European Journal of Legal Education* 2007/1. 3–18.

¹⁷⁴ Marie-Luce PARIS-DOBOZY: „Challenging Exchange Programs: Studying the Common Law and Civil Law Systems in a Joint Law Degree” *European Journal of Legal Education* 2009/1. 47–56.

¹⁷⁵ GUINCHARD (177. l.) 4.

¹⁷⁶ GUINCHARD (177. l.) 14.

egyenlő lenne képzési hagyományaink teljes félretételével, értékeink leértékelésével, vagy legalábbis a jogi oktatás nyolc-tíz évig elhúzódó felforgatásával!¹⁷⁷

Másoknál találunk ennél megengedőbb álláspontot. Szabó István egy 2003-as vitában utalt arra, hogy korábban a jogászképzés nyolc félévből állt, ez sem a doktori cím szempontjából, sem a képzés felépítése szempontjából – tekintve, hogy az utolsó két félévben már rendes oktatás alig folyik – nem volt probléma.¹⁷⁸ Lévay Miklós ehhez hasonlóan fejtette ki, hogy mivel álláspontja szerint a kétszintű képzésre történő átállás előbb-utóbb eléri a jogászképzést is, a négyéves¹⁷⁹ képzéshez célszerű ragaszkodni, amelyre később ráépülhet egy, akár közös, európai joganyagra, akár egy-egy szakterületre fókuszáló mesterképzés.¹⁸⁰ Ez kapcsolódna ahhoz a tendenciához, hogy egyébként is egyre többen végeznek el szakosító LLM-képzést. Ráadásul a jogi-igazgatási képzésekkel – amelyet később valamennyi kar beindított¹⁸¹ –, tehát az alapképzések megjelenésével bizonyos értelemben már megindult a kétszintűvé válás.¹⁸²

A jogi kari dékánok 2003-ban Győrben elfogadott állásfoglalása a következőkkel indokolja a kétszintűség elutasítását. A kétciklusú struktúra „a jogászképzés funkciójától és sajátosságától idegen”. Ezen sajátosságok: 1) „széles társadalomtudományi megalapozás”; 2) „magas szintű elméleti [...] megalapozás”; 3) „egységes jogász-alapképzés”; 4) „egyetemi szintű képzés”; és 5) „elsődlegesen klasszikus jogász pályákra, másodsorban nem hagyományosan jogászi, igazgatási jellegű pályákra való képzés”.¹⁸³ Anélkül, hogy az indokok igazságtartalmát vitatnánk, az érveket vizsgálva először az tűnhet fel, hogy könnyedén alkalmazhatóak a többszintű képzés melletti álláspont alátámasztására is. A „széles társadalomtudományi megalapozást” és a „magas szintű elméleti [akár filozófiai] megalapozást” szolgálhatná egy hangsúlyosabban társadalomtudományi tárgyú alapképzés. Ez akár történhetne egységes alapképzés keretében is, ahol a fenti ismereteket alapvető jogi ismeretekkel bővítve oktatnák. Az „egyetemi [véltetően: mester-] szintű képzés” követelményét pedig minden bizonnyal teljesítené a második ciklus képzése. (Bizonyos értelemben jelenleg a BA jellegű órák, nagy létszámú előadások jellemzik a jogi képzést jelentős részben, különösen a képzés első éveiben.) Végül az állásfoglalás utolsó érve maga mutat rá, hogy a jogászképzés egymástól lényegesen eltérő pályákra is felkészít.

¹⁷⁷ MEZEY Barna: „Előszó” in TAKÁCS (4. lj.) VI–VII. Hasonlóan: MEZEY Barna: „Bírálat Nagy Zsolt A jogászképzés fejlődése és aktuális kérdései c. PhD értekezéséről” *Jogelméleti Szemle* 2006/2, *jesz.ajk.elte.hu/mezey26.mht*.

¹⁷⁸ Szabó István hozzászólása a jogászképzés aktuális problémáiról szóló, az ELTE ÁJK-n 2003. március 6-7-én tartott kerekasztal-beszélgetéshez. TAKÁCS (4. lj.) 395–397.

¹⁷⁹ A hazai jogászképzés nem régen vált ötéves programmá: „A képzés teljes időtartama még az eze[r] kilencszázhatvanas években is változatlanul négy esztendő volt, jóllehet a kar már 1963-ban javaslatba hozta az ötéves képzést.” Ekkor növelték fél évvel, majd 1996-ban újabb fél évvel, öt teljes évre, a képzés időtartamát. MEZEY 2003 (4. lj.) 178, eredeti kiemelés mellőzve.

¹⁸⁰ Lévay Miklós hozzászólása a jogászképzés aktuális problémáiról szóló, az ELTE ÁJK-n 2003. március 6-7-én tartott kerekasztal-beszélgetéshez. TAKÁCS (4. lj.) 395.

¹⁸¹ Lásd a fejezet képzési struktúrákat bemutató részét a mai helyzetről szóló alcímben.

¹⁸² Ezt az érvet lásd Fűrész Klára hozzászólása a jogászképzés aktuális problémáiról szóló, az ELTE ÁJK-n 2003. március 6-7-én tartott kerekasztal-beszélgetéshez. TAKÁCS (4. lj.) 401.

¹⁸³ A jogászképzést folytató egyetemek Dékáni Kollégiumának 2003. május 17-ei állásfoglalása. Megjelent: TAKÁCS (4. lj.) 402-403, lj.

A német tapasztalatok szerint a többszintű képzés hatását egyre komolyabban kell vennie a jogászképzésnek is.

Az álláspiacon pedig a jogászai tudást igénylő pozíciók betöltése során ezek a BA-diplomák egyre inkább kiváltják a hagyományos jogászai diplomát. Korábban egy gazdasági vezető pozíció betöltéséhez a jogász és közgazdász végzettség általános elvárásnak számított, ma már egyre inkább csökken a jogász végzettség jelentősége ezeken a területeken.

A tanács várakozásai szerint a jövőben egyre inkább elmosódnak a határok az egységes jogászképzés és a BA-képzés keretein belüli jogi oktatás között.¹⁸⁴

Utólag, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen folyó képzések tükrében – erről lásd a fejezet soron következő alcímeiben irtakat – nem világos, hogy mennyiben volt valós alapja azoknak a hangoztatott félelmeknek, hogy a nem ötéves, hanem ennél rövidebb, doktorit nem nyújtó jogi alapképzést végző hallgatók nem találnának munkát. Ahogyan Szalay Gyula a 2003-as vitában megjegyezte, ezt akár az állam maga is eldöntheti, amikor kialakítja az állami, önkormányzati közigazgatási munkakörök betöltésének szabályait.¹⁸⁵

A kétszintűvé tétel ráadásul orvosolhatná azokat a bajokat, amelyeket a rendszer-váltás utáni trendek kapcsán számos megszólaló aláhúz: a tömegesedés jelenségét. Az ezredfordulóval már nem egyszerűen tömegesedésről beszélhetünk, hanem a felsőoktatás egyetemessé válásáról (50% feletti arányról 75% közelébe vagy a fölé kerül a beiskolázási arány).¹⁸⁶ Ezt részben képes ellensúlyozni a többszintű felsőoktatás modellje, ahol egy szélesebb körű alapképzést követően a hallgatók közül nem mindenki folytatja tanulmányait. Ez egyrészt szolgálhat szakosodási célokat, mesterszinten nagyobb számú képzési programmal, másrészt segíthet fenntartani a tömeges képzésben veszélybe kerülő szemináriumi, gyakorlati oktatást. Egyúttal a kétszintűvé tétel lökést adhat a curriculum megújításához, amint ez a tárgyban és intézményes értelemben is legközelebbi tudományterületen, a politikatudományok esetében bekövetkezett.¹⁸⁷ További érv lehet a kétszintűség mellett, hogy a hatékonyság sokszor hangsúlyozott (ritkábban definiált) célját sértő magas lemorzsolódási arányt részben kezelheti: azoknak is diplomát adhat, akik korábban, akár valamennyi záróvizsga letételét közvetlen megelőzően vagy korábban, a képzés második felében hagyják ott a szakot.¹⁸⁸

¹⁸⁴ A német tudományos tanács 2012 novemberében közzétett, a jogtudomány és jogászképzés fejlődési irányairól szóló tanulmányát és ajánlását ismerteti: SÓLYOM (1. lj.) 56. Az eredeti dokumentum elérhetőségét szintén lásd 1. lj.

¹⁸⁵ Szalay Gyula hozzászólása a jogászképzés aktuális problémáiról szóló, az ELTE ÁJK-n 2003. március 6-7-én tartott kerekasztal-beszélgetéshez. TAKÁCS (4. lj.) 401-402.

¹⁸⁶ HRUBOS-SZENTANNAI-VEROSZTA (78. lj.) 18.

¹⁸⁷ BODA Zsolt – SZÜCS Zoltán Gábor: „Political Science in Hungary: Towards Diversification and Professionalization” in Barbara KRAUZ-MOZER – Malgorzata KULAKOWSKA – Piotr BOROWIEC (szerk.): *Political Science in Europe at the Begining of the 21st Century* (Cracow: Jagellonian University Press 2015) 174-175.

¹⁸⁸ Bencze Máttyás és Kovács Ágnes 2003–2005-ös adatok alapján négy vidéki karra számolt, nem publikált adatai alapján a lemorzsolódás a jogász szakon nappali képzésben helyenként a 30%-ot is elérni lát-

Ugyanakkor a finanszírozás szerkezetétől függően sérthet intézményi érdekeket, a képzés félideje körül megcsappanó hallgatói létszám miatt. Így a magyar rendszerben a hallgatói normatíva fenntartása ellenérdekelte teszi a jogi karokat, hogy az ötéves, egységes képzést megosztva szelektáljanak a korábban egységesen továbbtanuló negyed-ötödéves hallgatók között. Polónyi István ezzel összefüggésben 10%-os megtakarítással számol, ha az ötéves egyetemi képzések aránya 50%-ról 33%-ra csökken, de nagyobb arányú csökkenéssel – a főiskolai képzés arányának növelése mellett – akár 30%-os megtakarítás is elképzelhető.¹⁸⁹ Az átalakulás mikéntje számos kérdést vehet fel a finanszírozáson túl is, például hogy mennyire zárt a jogi tárgyú alapképzés és mesterképzés kapcsolata, mennyiben képzelhető el átjárhatóság, akár jogi mester szakra más tárgyú alapképzés után, akár más területre, jogi tárgyú alapképzést követően.

A történeti áttekintés mutatta, hogy a jogászképzés rendszerét folyamatos változások jellemezték, és ez a jövőre fokozottan igaz lehet. Az azonban mindenképp üdvözlendő, hogy a kétszintűvé tétel nem történt meg az érintett karok képviselői, a dékánok ellenkezésére tekintettel. A hatalmi szóval – vagy akár a finanszírozás révén állam által – kikényszerített átalakítás számos veszéllyel járhat.¹⁹⁰ Ez azonban nem mentesít az alól, hogy választ adjunk azokra a kérdésekre, amelyek az osztatlan képzés fenntartása mellett egyre erőteljesebben vetődnek fel. Különösen, ahogyan a kétszintű képzések terjednek, megkerülhetetlen a tabu ledöntése, és annak alapos végiggondolása, hogy miként nézhetne ki egy magyar kétszintű jogászképzés, milyen előnyöket nyújthat és mennyiben kezelhetőek a felosztással szükségszerűen járó nehézségek.

3.2. INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI VERSENY, LÉTSZÁMOK ÉS POLITIKAI DÖNTÉSEK

A 2000-es évek második felében a jogászképzést, mint a felsőoktatást általában, az a keretrendszer határozta meg, amely alapvetően a hallgatói létszámhoz köthető normatívák lehívására kondicionálta a kari vezetőséget. Ebben hozott jelentős változást az önfenntartó felsőoktatás programját számszerűsítő 2012-es javaslat, amely a jogászképzésből teljesen kivonta volna az állami ösztöndíjat, tehát jogász szak kizárólag önköltséges formában indult volna 2013-tól.¹⁹¹

szik, levelező képzésben ennek jellemzően a dupláját is meghaladja (karok és évek közötti meglehetősen nagy szórással).

¹⁸⁹ HRUBOS–SZENTANNAI–VEROSZTA (78. lj.) 45-46; POLÓNYI István: *A Bolognai Nyilatkozat néhány oktatáspolitikai és finanszírozási aspektusa. Tanulmány* [Kézirat 2002, Oktatáskutató Intézet Könyvtár]. A tanulmány az OTKA által támogatott T32342 sz., Dr. Hrubos Ildikó által vezetett „A gazdálkodó egyetem” c. kutatás keretében készült.

¹⁹⁰ Az Oktatáskutató Intézet kutatása megemlíti azt a veszélyt, hogy az Európai Felsőoktatási Térségben az országok közötti átjárhatóság erősödésével megjelenhet egy másfajta megosztottság, elsősorban az elit-intézmények és az egyéb, esetleg leszakadó felsőoktatási intézmények között. Ez végső soron az elítélképzés és tömegképzés kettősségének fenntartásával is járna, intézményi szinten, ahelyett, hogy ez a felosztás a képzési szintek elválasztásában jelenne meg. HRUBOS–SZENTANNAI–VEROSZTA (78. lj.) 111, 113.

¹⁹¹ MTI: „Közösen tiltakozik nyolc dékán” *HVG.hu* 2012. december 11., hvg.hu/itthon/20121211_Kozosen_tiltakozik_nyolc_dekan. Az önfenntartó felsőoktatás ötletéről: *Hrportal.hu*: „Orbán: az önfenntartó fel-

A 2010-es kormányváltást követő nyilatkozatokból úgy tűnik, az első években a felsőoktatási források növelése volt a cél,¹⁹² és csak később jelent meg az „önfenntartó felsőoktatás” koncepciója. A jogi és gazdasági képzésekben ez hamar és hangsúlyosan jelentkezett, hiszen valóban minimálisra szűkítették az állami ösztöndíjas helyek számát. (Az átalakulások folytán mára – egy vállalatközi kereskedelemmel és elemzéssel foglalkozó brit cég számításai szerint – Magyarország az átlagkeresetekhez mért tandíjmérték alapján számítva a világ legdrágább felsőoktatást nyújtó országa.¹⁹³)

A jogászokat érintő eredeti javaslat alapján végül 2012-ben országosan száz állami ösztöndíjas jogász hely maradt, azonban itt is a központi vezérlés érvényesült, a kormányzat döntött arról, hogy ezen belül ötven-ötven helyen két budapesti jogi kar, az ELTE és a Pázmány osztozik. Nem volt világos, milyen szempontok játszottak szerepet a döntésben.¹⁹⁴ Szintén változás volt, hogy 2013-tól csak központilag meghatározott pontszámokkal lehetett bejutni ezekre az egyébként is korlátozott számban rendelkezésre álló helyekre.

A 5. ábrából jól látható, hogy a 2012/13-as tanév hozta meg a nappalis hallgatók között az államilag támogatott és a költségtérítéses hallgatók közötti arány megfordulását. Bár ehhez a 2012-es kormányzati döntés a helyek radikális szűkítéséről jelentősen hozzájárult, az adatok teljes kari (nappalis jogász) hallgatói létszámot mutatnak, tehát korábbi tendenciák is éreztetik hatásukat. Ugyanakkor jól látható az is, hogy az egyes jogi karok szempontjából egész másként játszódtak le az időszak arányváltozásai. Miközben a Károlin már a 2008/09-es tanévben lényegesen több önköltséges hallgató volt, Győrben 2010/11-ben, a többi vidéki karon pedig 2011/12-ben egyenlítődt ki, majd fordult meg a két finanszírozási forma aránya. A Pázmányon egy évvel később jelentkezik ugyanez a változás. Leginkább azonban az tűnhet fel, hogy az ELTE államilag finanszírozott helyei alig változnak, miközben 2012/13-ra a költségtérítéses hallgatók aránya nő.

Ez egy kétosztatú rendszer képét mutatja, ahol a vezető jogi karra jár az államilag finanszírozott nappalis hallgatók 40%-a, a maradék helyeken pedig a további hét intézmény osztozik. Ez illeszkedik a Corvinus felsőoktatási kutatóközpontja 2014-es jelentésében írtakkal, ahol a szerzők egyrészt a struktúrák „lemerevedéséről” írnak, az egyes intézmények viszonyát illetően pedig arra a konklúzióra jutnak, hogy a finanszi-

sóoktatás biztosítja a fairplay-t” *Edupress* 2012. október 17., www.edupress.hu/hirek/index.php?pid=egyikk&HirID=28001.

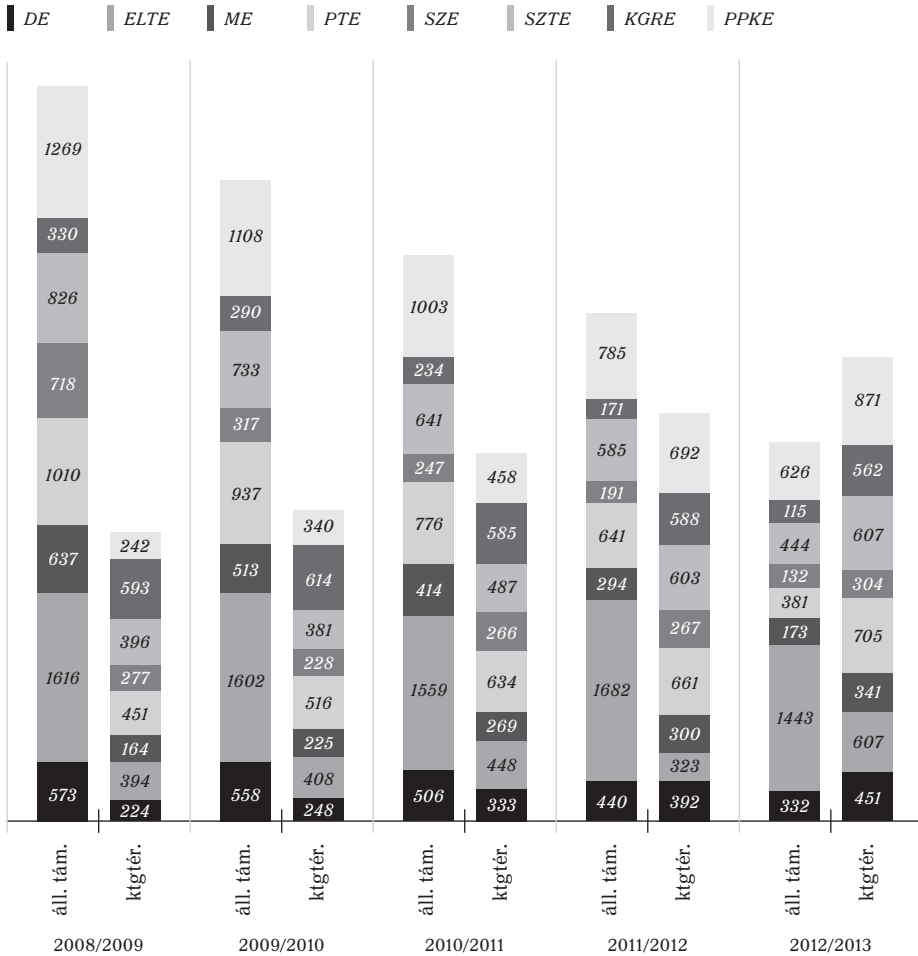
¹⁹² „A felsőoktatás 2013-ban készített stratégiai elképzelése még arról írt, hogy »belátható időn belül érje el a magyar felsőoktatás a GDP arányos költségvetési ráfordítási szint tekintetében az OECD országokban szokásos 1-1,2% körüli értéket«. A 2014 őszen megjelent új felsőoktatási stratégia viszont már úgy fogalmaz, hogy »az elkövetkező években a közvetlen állami támogatás jelentős mértékben nem növelhető, és a rendszer robusztusságát figyelembe véve nem is kívánatos az ilyen mértékű kitettség egyetlen bevételi csatornának«.” BERÁCS (93. l.) 7.

¹⁹³ „The Most Expensive Places to Send Your Kids to University” *Expert Market* September 2015, www.expertmarket.co.uk/most-expensive-places-for-university.

¹⁹⁴ Bencze Máttyás a megtakarítás mellett más szempontokat tart döntőnek: a középosztály védelmének kormányzati célja, a jogi és általában a közéleti-politikai tudás háttérbe szorítása, de mindenekelőtt a hallgatók beteretése az akkor induló Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Karára. BENCZE Máttyás: „Jogászképzés és az új közszolgálat” *Szuverén* 2012. február 26., www.szuveren.hu/vendeglap/bencze-mattyas/jogaszkepzes-es-az-uj-kozszolgalat.

rozás átalakulása (elsősorban csökkentése és központosítása) után „középtávon nemigen képzelhető el más, mint a felsőoktatás szereplőinek jelentős mértékű polarizálódása”.¹⁹⁵

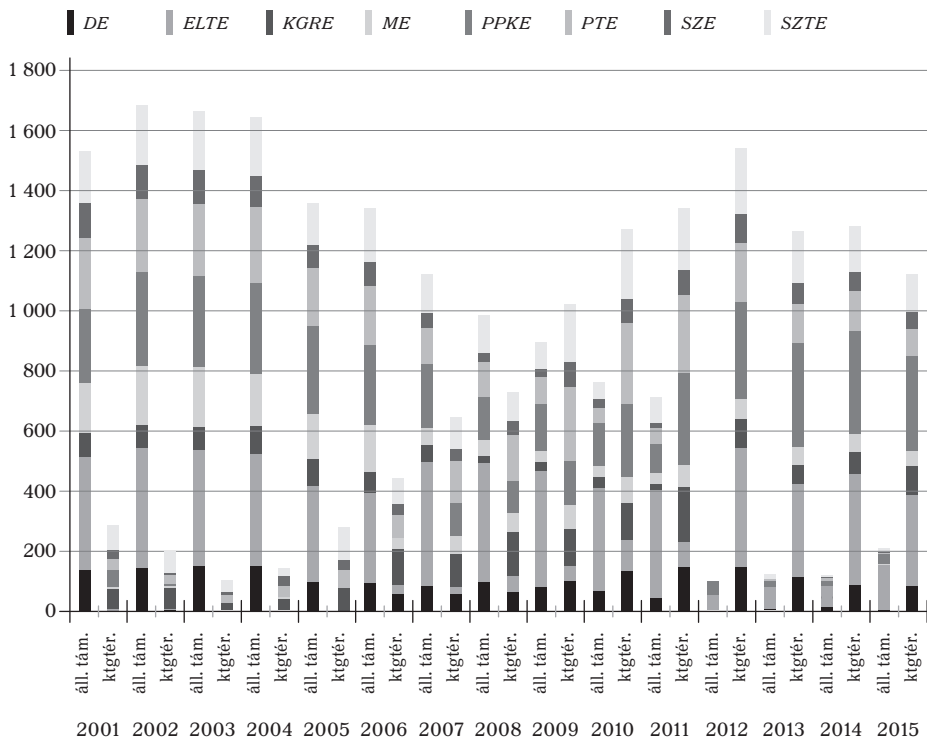
5. ábra. Nappalis joghallgatók finanszírozási forma szerint, intézményenként, 2008–2013



Forrás: Oktatási Hivatal: Felsőoktatási statisztikák, „3.1.8. Osztatlan képzésben részt vevő hallgatók száma intézmények, karok és szakok szerint”; „3.1.5. Egyetemi és főiskolai szintű képzésben részt vevő hallgatók száma intézmények, karok és szakok szerint”, www.oktatas.hu/felsooktatasi/felsooktatasi_statistikak

¹⁹⁵ BERÁCS (93. lj.) 7.

6. ábra. Nappali képzésekre felvettek száma intézményenként, finanszírozási forma szerint, 2001–2015



Megjegyzés: Költségtérítési helyeknél 2008-tól a pótfelvétellel együtt számolva; SZE 2001-es adat: ELTE győri képzési hely.

Forrás: Felvi.hu, Ponthatárok és statisztikák, Elmult évek statisztikái (2001/Á-2015/Á), Vonalhúzási eredményekre vonatkozó statisztikák, Ponthatárok, jelentkezők és felvettek száma szak(pár)onként, www.felvi.hu/felveteli/ponthatarok_rangsorok/elmult_evек/!ElmultEvek/elmult_evек.php?stat=13

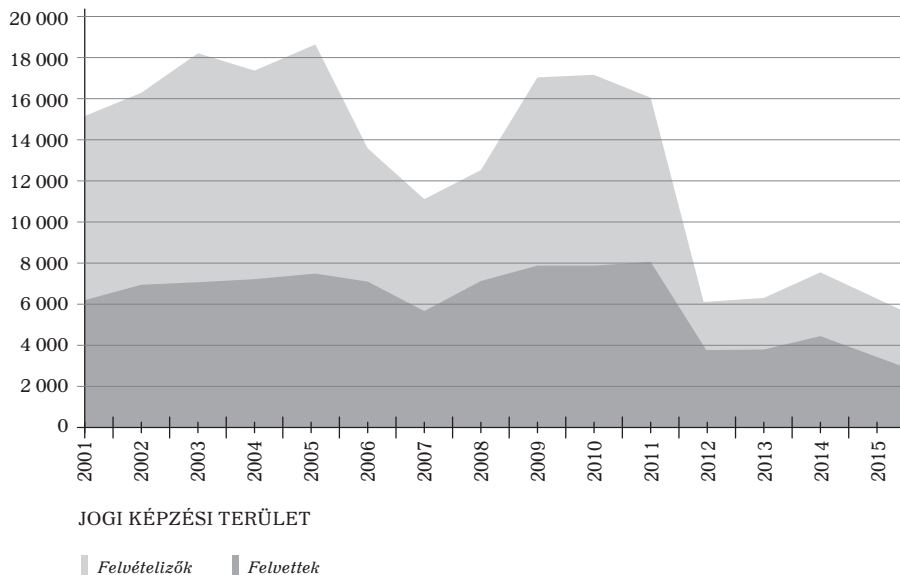
A változások még jobban láthatóak akkor, ha nem teljes hallgatói létszámot, csak az adott évben felvettek számát vetjük össze. Itt a forduló már 2009-ben bekövetkezik, bár 2012 itt is vízvonalstó. Ugyanakkor jól látható az ELTE döntő szerepe a fennmaradó állami finanszírozású helyeknél (6. ábra).

Az ösztöndíjas helyek számának drasztikus csökkentése gyorsan éreztette a hatását a népszerűségi listán is, a jogi képzésre jelentkezők száma alapján a 2010-es és 2011-es 4. legnépszerűbb képzési területből a jogász szak 11. és 9. lett 2012-re, illetve 2013-re és 2014-re.¹⁹⁶ A jelentkező hallgatók gyorsan megértették a kormányza-

¹⁹⁶ Alapképzések és osztatlan képzések, minden munkarend és finanszírozási forma esetén számolva. A megállapítás még akkor is egyértelmű romlás, ha ez párhuzamosan zajlott az igazgatási terület kivételével. Ráadásul hasonló létszámcsökkenés jelentkezett más képzéseknél, ahol az állami ösztöndíjas helyek számát csökkentették. GARAI (82. lj.) 83. 1. táblázat és 89.

ti üzenetet, és a 2012-es jelentkezések után fennmaradt az alacsony érdeklődés a jogi képzési terület iránt. A jelentkezők számának esése (több mint 60%-os csökkenés) 2012-re még az összes képzési területen észlelhető eséshez (kb. 20%) képest is drasztikusnak mutatkozik.

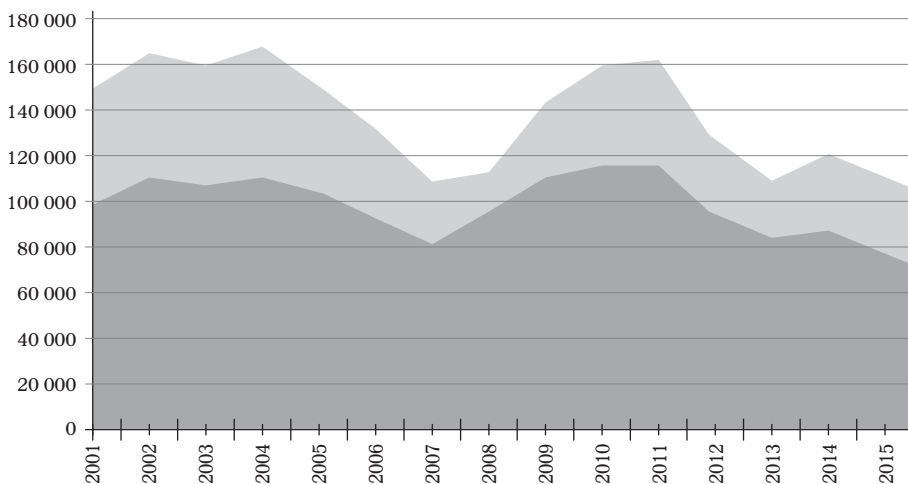
7. ábra. A jelentkezők és felvettek számának alakulása 2001–2015



JOGI KÉPZÉSI TERÜLET

Felvételizők Felvettek

ÖSSZES KÉPZÉSI TERÜLET

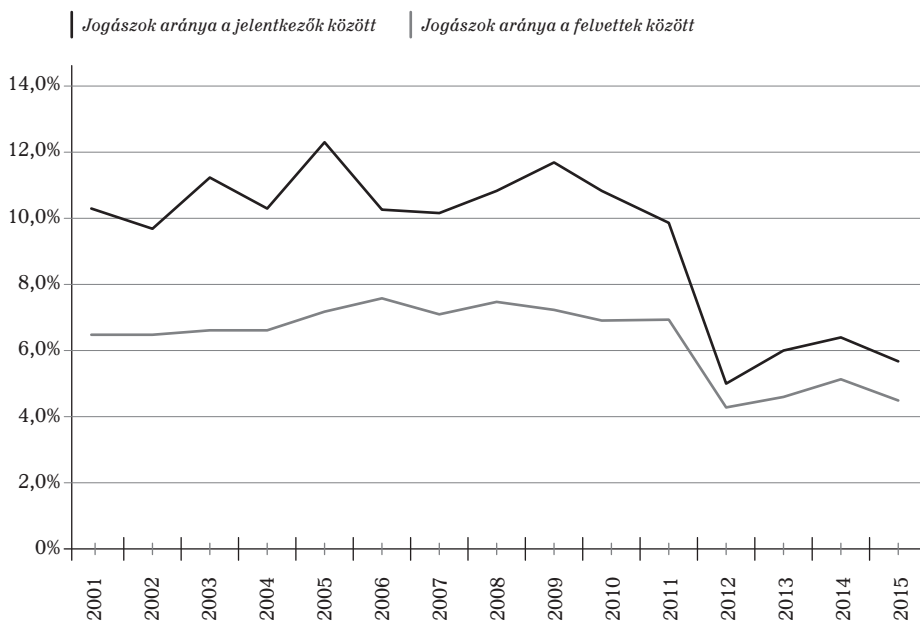


Megjegyzés: Általános, keresztféléves és pótfelvételis adatok összesítve, 2015-ben pótfelvételi nélkül.
 Forrás: 99. lj.

Nehéz azonban értékelni a számokat anélkül, hogy lenne viszonyítási pontunk, a korábbi évek adatain kívül. A legfontosabb kormányzati érv kétségkívül a túlképzés hangoztatása. A felsőoktatást érintő döntéseknél gyakran került elő a munkaerőpiaci igényekhez igazodás szükségessége. Ha a rendszerváltás utáni létszámrobbanást vizsgáljuk, jól látható, hogy ehhez képest a bíróságok és ügyészségek felvételi létszámai eltörpülnek, miközben a legnagyobb létszámot felszívó ügyvédi kamarák a tömegesedés miatt panaszkodnak.

Ugyanakkor a nemzetközi kitekintés azt mutatja, hogy általánosságban „a hazai felsőoktatás képzési, kibocsátási szerkezete nem tér el radikálisan a fejlett országokétól”,¹⁹⁷ és „Magyarországon a joghallgatók a teljes hallgatói létszám négy-öt százalékát teszik ki, ami nemzetközi összehasonlításban alacsony, az uniós átlag ugyanis ennek kétszerese”.¹⁹⁸

8. ábra. A jogász szakra járók aránya a teljes felsőoktatási létszámhoz képest, 2001–2015



Megjegyzés: Általános, kereszféléves és pótfelvételis adatok összesítve, 2015-ben pótfelvételi nélkül.

Forrás: 99. lj.

Egész más eredményre jutunk a „túlképzés” vagy „alulképzés”, azaz az optimális kibocsátás kérdését vizsgálva, ha a jogi diplomát alapvetően a hagyományos jogi pályák fényében vizsgáljuk, illetve ha tágabb körben képzeljük el a jogászok társadalmi sze-

¹⁹⁷ BERÁCS (93. lj.) 6.

¹⁹⁸ Kocsis Miklós és Szalay Gyula tanulmányát idézi Csókás Adrienn: „Hamarosan elfogyhatnak a jogászok” *Magyar Hírlap* 2012. január 31., archivum.magyarhirlap.hu/belfold/hamarosan_elfogyhatnak_a_jogaszok_.html.

repét. Az bizonyosan nem gond, ha a jogi ismeretek olyan területeken jelennek meg, mint szervezés, vezetés, üzleti döntések, újságírás, és számos olyan terület, ahol a jogi ismeretek növelése támogatható célkitűzés. Mielőtt azonban megkerülnénk a kérdést, fontos elismerni, hogy a konvertálhatóság és a nem jogi területen történő elhelyezkedés kívánatos volta függhet attól is, hogy maga a képzés hogyan épül fel, mennyire szigorúan jogi fókuszú és mennyi ideig tart. Kevésbé jelent problémát a hagyományos értelemben vett „pályaelhagyás”, ha rövidebb és kevésbé szigorúan a joganyagra koncentrált képzés előzi meg, míg inkább tűnik pazarlásnak ez abban az esetben, ha hosszabb és szinte kizárólag a joganyag megismerésére szorítókozó képzést követ. Ez részben kapcsolódik a képzés szerkezetének újragondolásához, amely leginkább a bolognai kétosztatú képzés bevezetésének kérdéséhez kapcsolódik a hazai vitákban (lásd fentebb, a megelőző alcímben Bologna kapcsán írottakat).

A munkaerőpiac jogi szegmensét szűken fogva fel sem egyértelmű azonban, hogy a túlképzés tétele megáll. A Felsőoktatási és Tudományos Tanácsnak készített anyagában Kocsis Miklós és Szalay Gyula az 55 ezres jogászi létszámmal és harmincöt éves pályával számolva arra jut, hogy évente több mint ezeröt száz új belépőre van szükség. Ez, ha az egyetem alatti 20%-os lemorzsolódást is beleszámoljuk, ezernyolcszáz fős induló évfolyamot feltételez.¹⁹⁹ Korábban láttuk, hogy az elhelyezkedési adatok meggyőzően cáfolják az első ránézésre meggyőző, „túlképzésről” szóló elképzeléseket, amelyet a '90-es évek létszámbővülését látva sokan képviseltek, különösen a leginkább érintett ügyvédi kamara.

Végül azzal, hogy az önköltséges képzés súlya mára döntő, a kormányzati mérlegelés a túlképzés jelenségéről vagy mértékéről bizonyos értelemben zárójelbe került, hiszen ezt követően a hallgatók már nem pusztán a képzésre fordított idejüket és a járulékos költségeket fektetik be maguk, hanem a képzés kalkulált költségét is, tandíj formájában. Miközben az állam szerepe nem szűnik meg – gondolhatunk akár a minőségbiztosításra, akár a diákhitelrendszer működtetésére –, a döntés felelőssége alapvetően a hallgatót terheli.

3.3. KÖZSZOLGÁLAT ÉS ÁLLAMTUDOMÁNY

Szintén jelentős felbolydulást keltett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása, a jogi karok szempontjából pedig különösen az a körvonalazódó terv, hogy egyre több jogi tematikájú képzés kerül át kizárólagosan az új intézményhez.²⁰⁰ Lehetséges a korábban tárgyalt finanszírozási kérdések összekapcsolása az NKE közzolgálati koncepciójával. Cserny Ákos szerint

[...] a közigazgatási felsőoktatás napjainkban partikuláris érdekek szolgálatában áll, azaz nem a valódi (szakmai) igények kiszolgálására törekszik, hanem például az okta-

¹⁹⁹ Kocsis Miklós és Szalay Gyula tanulmányát idézi Csókás (198. l.).

²⁰⁰ Erős a párhuzam a nemzetközi tanulmányok monopolizációját felvető kísérletekkel. Erről lásd MAJTÉNYI Balázs: „Megszűnnek a nemzetközi szakok – kivéve a Nemzeti Janicsárképző Egyetemen” *Átlátszó blog* 2015. április 16., blog.atlatszo.hu/2015/04/megszunnek-a-nemzetkozi-tanulmanyok-szakok-kiveve-a-nemzeti-janicsarkepzo-egyetemen/.

tók, intézmények egzisztenciájának biztosítására. Ennélfogva a közigazgatási szakemberképzések jelenlegi formái – a hasznosulást is mérlegre téve – objektíve drágának tekinthetők, amelyek egyúttal nem járulnak hozzá a 'jó állam' igényének megfelelő közszolgálati kar kialakításához.²⁰¹

A közigazgatási szakemberek Magyarországon hagyományosan a jogászképzésből érkeztek, ezt alapvetően csak 1977-tel próbálták megváltoztatni, az Államigazgatási Főiskola létrehozásával.²⁰² (Bár már 1929-ben megtört a jogász végzettség „egyeduralma”).²⁰³ Cserny Ákos értékelése szerint az NKE-vel ehhez, az először 1977-ben megfogalmazódott – „kormányzat alá rendelt [...] közigazgatási szakemberképzés”-i – modellhez tértünk vissza, a '80-as és '90-es évek útkereséseit követően.²⁰⁴

Az NKE előkészítéséért felelős miniszteri biztos – jelenleg az NKE rektorhelyettese – szavaiból arra következtethetünk, hogy ez érinteni fogja a jogászképzés szerepét is, legalábbis a közszolgálati rekrutációban és a képzések szétválasztásában: „A közigazgatást a jogalkotás-jogalkalmazás logikájában kezelő jogászi filozófia egyre kevésbé fér össze a közigazgatás hatékonyság- és működésközpontú szemléletével.”²⁰⁵ Ezt a megközelítést látszik alátámasztani a külön „államtudományi” fokozat törvényi bevezetése. A Miniszterelnökség törvényjavaslata alapján módosította az Országgyűlés úgy a felsőoktatási törvényt és az NKE-ről szóló törvényt, hogy létrejött az „államtudomány doktora” fokozat, amelyet kizárólag a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen lehet megszerezni. A javaslat indokolása nem tartalmaz érvet a módosítás mellett, és annak tartalma, célja sem világos.²⁰⁶ A javaslatot széles körű szakmai tiltakozás követte, tiltakozott a jogi kari dékánok kollégiuma,²⁰⁷ a Magyar Rektori Konferencia elnöksége²⁰⁸ és az MTA XI. Osztálya is,²⁰⁹ elsősorban a kizárólagosság ellen, az egyenlő feltételek biztosítása mellett emelve szót.

A történeti áttekintés után az állam-, illetve a jogtudomány szétválasztása ismerősen hangzik: „Az 1870-es években komoly reformokat hajtottak végre a jogászképzésben, úgy az egyetemi, mint a jogakadémiai szinten. Az egyetemen szétválasztották a jogi és az államtudományi kart.”²¹⁰ Erről a „bifurkáció”-ról visszatekintve jegyezz-

²⁰¹ CSERNY Ákos: „Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen” *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 51.

²⁰² CSERNY (209. lj.) 50.

²⁰³ A közigazgatás-tudományi oklevél egyenrangúságának törvényi elismerésével. TEMESI (22. lj.) 95-96.

²⁰⁴ CSERNY (209. lj.) 54-55.

²⁰⁵ Kis Norbert: „A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei” *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 14.

²⁰⁶ T/5050. számú törvényjavaslat a *Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. tv. és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv. módosításáról* (2015. június), www.parlament.hu/trom40/05050/05050.pdf.

²⁰⁷ Az Állam- és Jogtudományi Karok Dékáni Kollégiumának 2015. június 8-ai állásfoglalása, www.scribd.com/doc/268152181/Dekani-allasfoglalas. A nyolc jogi kari dékán közül egyedül a Pázmány dékánja nem írta alá a nyilatkozatot.

²⁰⁸ A Magyar Rektori Konferencia elnökségének 2015. június 16-ai állásfoglalása, www.mrk.hu/2015/07/16/-a-magyar-rektori-konferencia-elnoksegenek-allasfoglalasa-az-allamtudomanyi-kepzesrol/.

²⁰⁹ A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának 2015. június 17-i állásfoglalása, mta.hu/data/cikk/13/65/20/cikk_136520/9_osztaly_allasfoglalas_20150617.pdf.

²¹⁰ PÉRŐ (2. lj.) 16.

te meg Máthé Gábor (2003-ban), hogy a „hazai közigazgatási szakemberképzés a jogászképzéstől immár 124 esztendeje elválaszthatatlan”, és ezt „mind a mai napig nem sikerült [...] érdemben megcáfolni”, az 1874-es reformot figyelembe véve sem.²¹¹

Egyelőre nem világos, hogy az NKE 2011-es létrehozását követően meddig terjed majd a törvényileg kiemelt intézmény kizárólagos képzési mandátuma. Jelenleg nehéz megítélni, hogy a nem túl biztató jelentkezési adatok miatti kezdeti rásegítésről van szó, vagy hosszabb távon számítani kell arra, hogy az „elitintézmény” létrehozásának célja összekapcsolódik azzal, hogy további jogi és kapcsolódó képzéseket központosítanak, és ez hatással lesz a jogi karok képzési szerkezetére is. A jogtudomány oktatásának hazai helyzetét tekintve az átalakítás mögötti elképzelések egyik veszélye, hogy a „hatékony végrehajtás” szűken értelmezett szempontjai mögött a tágabban vett, jogállami gondolkodásra nevelést is magában foglaló szemlélet ambíció szintjén is eltűnni látszik.

3.4. TOVÁBBI KORMÁNYZATI TERVEK

A jogászképzés jövőjét érintő politikai döntések függhetnek attól is, hogy a kormányzaton belül kihez köthető koncepció ölt jogszabályi formát. Az NKE körüli bizonytalanság részben annak eredője, hogy az oktatási kormányzat rendre elhárítja a felelősséget a három minisztériumi fenntartóval létrehozott intézmény kapcsán. Ebbe a közegbe lépett be az Igazságügyi Minisztérium. Trócsányi László igazságügyi miniszter, aki maga is jogi egyetemi oktató, a hivatalba lépését követően beszélt annak szükségességéről, hogy huszonöt évvel a rendszerváltást követően a kormányzat áttekintse a jogászképzés helyzetét. Vízkelety Mariann, a KSH alelnökét bízta meg azzal, hogy készítsen elő egy átfogó jelentést a témában, melyet 2015 nyarára ígértek, de a kapcsolódó anyag azóta sem érhető el nyilvánosan.²¹²

A jelentésből annyi ismert, hogy számos állításában ellentétes a felsőoktatást érintő kormányzati kijelentésekkel, legalábbis a jogi karok helyzetének értékelésében. Alulfinanszírozottságról beszél, a karok autonómiájának bővítéséről, hangsúlyozza, hogy a jogvégezettek nem csak olyan funkciókat tölthetnek be, amelyek betöltése kifejezetten jogi végzettséghez kötött, továbbá hogy nincs jogász túlképzés, és a főváros túlzott arányával szemben a vidéki képzések helyzetének erősítését fogalmazza meg célként.

A kormány májusban fogadta el az előterjesztés alapján azt a határozatot, amely megállapítja, hogy további teendők szükségesek „a jogászképzés fenntartása és továbbfejlesztése” céljából, a „jogtudományi kutatásokhoz és jogtudományi tanulmányi tehetséggondozási rendszer kialakításához, valamint tartós működtetéséhez” kapcsolódóan. A határozatból nem derül ki, hogy milyen konkrét intézkedések, tervek kapcsolódnak ezekhez az általános célkitűzésekhez – itt vélhetően az igazságügyi

²¹¹ MÁTHÉ (73. l.) 302.

²¹² PINTÉR M. Lajos – VARGA Anna: „Trócsányi László: Ha nem a párbeszéd uralkodik, Európa magát verheti szét” *Szeged Ma* 2014. november 13., szegedma.hu/hir/szeged/2014/11/trocsanyi-ha-nem-a-parbeszed-uralkodik-europa-magat-verheti-szet.html.

miniszter van döntési helyzetben –, és hogy pontosan mire fordítják a „tartósan” és már 2015-től biztosított ötszázmillió forintos többletforrást.²¹³ Ez valamiképp enyhíthet az állami ösztöndíjas helyek 2011 utáni megnyirbálását követően előállt helyzeten, bár a több száz férőhely elvesztését – amely a vidéki karokat az elvileg indokolható előnyben részesítés helyett rendkívül hátrányosan érintette – aligha tudja kompenzálni.

A jogászképzést érintő legutóbbi fejleményekből látható, hogy túl sok a bizonytalansági tényező ahhoz, hogy érdemi állítást lehessen tenni a rendszer jövőjét illetően.

4. ÖSSZEFOGLALÓ

A fejezet első részében a hazai jogászképzés történetét tekintettem át, ezt követően bemutattam a legfontosabb adatokat, amelyek a mai képzési szerkezetet jellemzik. Erre a háttérre építve a jogászképzés jövőjéről szóló viták két hangsúlyos területén megjelenő érveket ütköztettem. A Bologna-folyamat kapcsán megfogalmazott álláspontok mögött minden esetben intézményi aggodalmak is megjelennek. A félelmek egy része az utóbbi évek átalakításai után (az állami finanszírozás radikális csökkenése, létszámadatok, jogi tárgyú alapképzés bevezetése, jogi mesterképzések elterjedése) ma már jóval kevésbé indokolható. A nagyobb létszámú kari működés fenntartásáért vívott küzdelem, a létszámnövekedés időszakának lezárulta után ideje lenne, ha elindulna a képzés tartalmi újragondolása, és érdemes lenne áttérni, a jogi képzés történetének tömegképzési korszakát követően, egy minőségi szakaszra. Ez többek között reagálhatna arra, hogy a nemzetköziesedést tekintve a jogászképzés a hazai képzések átlagához képest is lemarad.

A vita résztvevői, közöttük a Bologna-folyamatot bírálók által hangoztatott problémák jellemzően a kétszintűsége fókuszálnak, ráadásul a felvetett kérdések egy részét a kétszintűség végiggondolt bevezetése maga orvosolhatná. A kétszintű képzés bevezetése egyrészt szolgálhatná a szélesebb társadalomtudományi megalapozás, az átjárhatóság, a specializáció és a hallgatói szelekció célját, ugyanakkor az átalakulás módjától függően az átállás érzékenyen érintheti a jogi karokat. Mivel egy ilyen átfogó modellváltás nem nélkülözheti a résztvevők együttműködési szándékát, elsősorban a jogászképzés szereplőinek a felelőssége, hogy meginduljon a közös gondolkodás az átalakítás lehetséges irányairól. Ezt segítheti hasonló külföldi, elsősorban európai példák áttekintése, melyhez jelen fejezet nyújt néhány kiindulópontot.

Az együttműködés fontosságát hangsúlyozó szemlélettel ellentétes irányú a jogászképzést érintő változások másik vonulata, a kormányzati központositásból fakadó döntések. Nem látható, hogy az egyes, kivételezett intézményi érdekeken túl mi az oktatáspolitikának a távlati célja a jogászképzéssel, ez pedig a kézi irányításra átvitt helyelosztásokkal együtt ellehetetleníti a tervezhetőséget, ami erősíti azt a jelenséget, hogy az intézmények rövid távú célokat követnek. Az áttekintés nem igazol-

²¹³ 1311/2015. (V. 21.) Korm. határozat egyes fontos közpolitikai célokhoz kapcsolódó jogtudományi kutatásokhoz és tehetséggondozáshoz szükséges források biztosításáról.

ta a túlképzés gyakran – immár kormányzati szintről is – hangoztatott képét, amely elsősorban a '90-es évek gyors bővüléséből és az ügyvédi szakma „telítettségérzéséből” táplálkozott. A pályakövetési adatok és a frissdiplomások között végzett felmérések alapján a jogi diploma továbbra is jó befektetés, és a létszámadatok egyik releváns szempont szerint vizsgálva sem tekinthetőek kiugrónak. Paradox módon az önköltséges képzés jelszavával – amely révén alapvetően a képzésben részt vevő, illetve annak családja vállal felelősséget a döntésért – együtt az állami beleszólás tovább erősödött.

A tandíj közel általánossá tétele a jogászképzésben egyúttal megerősítette a felsőoktatásban általában regisztrált polarizáció jelenségét – elsősorban az ösztöndíjas helyek 40%-áért felelős ELTE jogi karának elszakadásával –, ugyanakkor nem látszik, hogy a költségtérítést vállalók és az állami ösztöndíjasok között egyre nyíló ollóval szemben az esélyegyenlőség, a társadalmi mobilitás célját milyen módon lehetne a rendszer integráns részévé tenni. Ez a jogászképzést egyik lényeges társadalmi funkciójától fosztja meg, és a tágabb közpolitikai környezettel együtt az egyenlőtlenségek újratermelődését erősíti.

A JOGÁSZOK SZOCIOLÓGIAI JELLEMZŐI: LÉTSZÁM, FOGLALKOZÁS, KOR ÉS NEM SZERINT

A tanulmány a magyar jogászság főbb demográfiai és szakmai jellemzőit vizsgálja, történeti kontextusban. A történeti kontextus a jogász szakmák felsőoktatásbeli helyzetére és foglalkozások szerinti megoszlására fókuszál, arra keresve a választ, hogy milyen folyamatok jellemzik a teljes jogászságot és az egyes jogászi hivatásokat, ezek a folyamatok milyen irányba mutatnak. A társadalomtörténeti kontextus mellett elsősorban a jogásztársadalom és az egyes jogász hivatások helyzetét, létszámát, annak változásait elemezzük. A változások három területre hívják fel a figyelmet. Ezek egyike a jogvégezettek és a különböző jogi területeken dolgozók számának a hullámváltozása, melyet a politikai változások indukáltak, például az államszocializmus korában. Ezzel részben összefüggnek a jogászság belső, szakmai összetételének a lényeges változásai is, így többek között az ügyészek és az ügyvédek számának a jelentős hullámváltozása a különböző történeti korszakokban. A másik folyamat a jogászság egészének, és az egyes jogászi hivatásoknak az „elnőiesedése” – maga a folyamat jól mutatja, hogy egyes jogászi hivatásokban és a különböző jogászi hivatások hierarchiájában hogyan érvényesül a férfiak „státuszvédő” magatartása. A harmadik jellemző folyamat egy erős térbeli mobilitás, melynek jellemző vonása a jogászoknak a városokba, és kiemelkedően a fővárosba való koncentrálódása.

Az elmúlt két évszázadban gyakran elhangzott sommás megállapítás, miszerint Magyarország a jogászok országa, „jogásznemzet”. Kérdés, mennyire igaz ez a sommás ítélet – hogy mi van mögötte, azt ez a tanulmány csak vizsgálja, elsősorban a közelmúlt és napjaink jogászságának összetételére fókuszál. Ebben a megközelítésmódban e tanulmány alapvetően leíró, csak az alapvető tendenciák megrajzolására törekszik, nem reflektál a társadalomtörténeti, professziótörténeti és a nemzetközi összefüggésekre, elsősorban a jogászság mai helyzetét és összetételét vizsgálja. Ez abból a célból fakad, mely a jogászság mai helyzetének, összetételének a leíró vizsgálatát foglalja magában.

Ennek megfelelően a történeti folyamatokból is a statisztikailag megragadható kérdéseket emeli ki. A jogászság helyzetét vizsgáló, jelentős számú hazai kutatás elsősorban a jogászság arculatát, összetételét, az egyes jogi szakmák helyzetét, valamint

a jogászképzés történetét és annak sajátosságait elemzi.¹ Kifejezetten demográfiai, statisztikai elemzést keveset találunk a szakirodalomban, a jogászság egészét átfogó vizsgálatot is csak 1973-ban folytattak,² emellett az ügyvédek helyzetét elemezték 1998-ban.³ A közelmúltban több, a joghallgatókat érintő kutatás, illetve elemzés született, ami sok szempontból segít képet alkotni magáról a jogászságról is.⁴ E tanulmány a jogászság számszerű elemzésére vállalkozik, elsősorban „pillanatfelvételt” készít, ám a jelen állapot előzményeit is felvillantja.

1. ELŐZMÉNYEK: A JOGÁSZSÁG HELYZETÉNEK VÁLTOZÁSAI A MEGELŐZŐ ÉVTIZEDEKBEN

A „jogászok országa” sztereotípiá kialakulásához az elmúlt másfél évszázadban minden bizonnyal hozzájárult, hogy a felsőoktatásban tanulók között a joghallgatók aránya igen magas volt, a dualizmus alatt a hallgatók 60%-a, míg a Horthy-korszakban egynegyede-egyharmada volt joghallgató.⁵ Ennek következtében a diplomásokon belül a legnagyobb csoportot a jogászság alkotta, amely természetesen nem volt egységes, a jogász hivatások és más törésvonalak mentén is tagolódott, így jelentős részüket az állam és a vármegyék, valamint a városok foglalkoztatták, ugyanakkor sokan voltak közülük azok, akik jövedelmüket a „piacról” szerezték (e két alaptípust hívta Weis „feudális” és „merkantil” jogászoknak). Úgy tűnik, a jogászság két alaptípusa közötti különbség a jövedelemszerzés, a rekrutáció és az életmód vonatkozásában sok szempontból máig fennmaradt.⁶

A jogászság társadalmi súlyát, szerepét jól mutatja, hogy mekkora arányt képviselnek a felsőoktatásban és a diplomások körében (1. és 2. ábra). Míg 1930-ban a diplomások 31, 1960-ban 16, 1970-ben 9,4, 1980-ban 6,5, 1990-ben 5,1, 2001-ben 5,5, 2011-ben 3,9%-a volt jogász – az abszolút számokat tekintve jelentős ugrás az 1990-es években következett be. A dualizmuskori és a Horthy-korszakbeli Magyarországon a joghallgatók és a jogászok magas arányát a felsőoktatás struktúrája is jelentős mér-

¹ Többek között: BUDAY Dezső: *Magyarország honorácior osztályai* (szociografiai vázlat) [Különnyomat a Budapesti Szemle 1916. évi február havi számából] (Budapest: Eggenberger 1916); MEZEY Barna: *Magyar jogtörténet* (Budapest: Osiris 2007); NAGY ZSOLT: *Metszetek a jogásztársadalomról* (Szeged: Pókay Elemér Alapítvány 2012); NAGY Zsolt: „A jogászképzés néhány szociológiai aspektusa” in BENCZE Mátyás – VINNAI Edina (szerk.): *Jogszociológiai előadások* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2012) 144–156; P. SZABÓ Béla: *Jogászság és jogászképzés* in SZABÓ Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba* (Miskolc: Bíbor 2012) 35–62; SZABÓ Miklós: „A jogászképzés társadalmi funkciójáról – húsz év múlva” in SZABADFALVI József (szerk.): *Amabalissimus. A legszeretreméltóbbak egyike. Loss Sándor Emlékkönyv* (Debrecen: DE ÁJK 2005) 307–327; WEIS István: „A mai magyar társadalom” in GYÁNI Gábor (szerk.): *Magyarország társadalomtörténete II.* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2000) 9–32.

² ANGELUSZ Róbert [et al.]: *A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja* (Budapest: Oktatási Minisztérium 1977).

³ UTASI Ágnes (szerk.): *Az ügyvédek hivatásrendje* (Budapest: Új Mandátum 1999).

⁴ FÓNAI Mihály: *Joghallgatók: honnan jönnek és hová tartanak?* (Debrecen: DE ÁJK – DELA 2014); KELEMEN László: *Joghallgatók a jogról* (Budapest: Sprinter 2009).

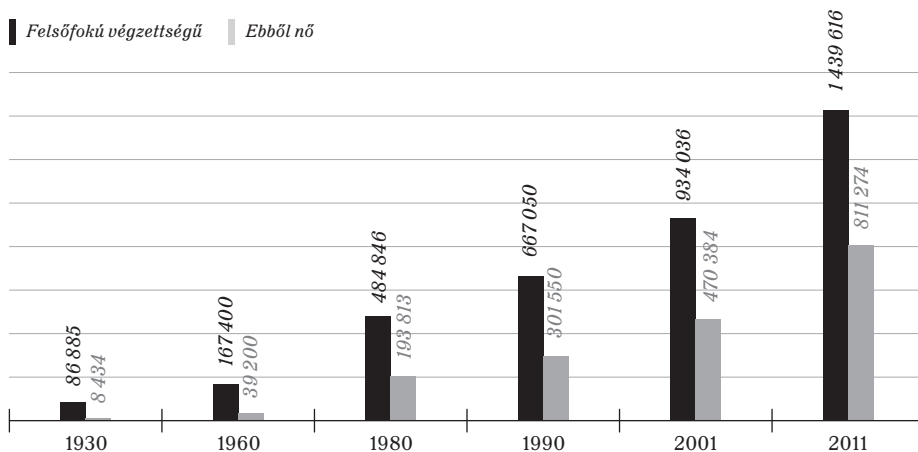
⁵ Lásd az M1. és az M2. táblázatot, valamint SZABÓ 2005 (1. l.) 318.

⁶ UTASI (3. l.).

tékben alakította, melyből következően a hallgatók között a legnagyobb csoportot a jogászok adták. A joghallgatók száma csak százalékosan tűnik magasnak, az abszolút számok azt mutatják, hogy például 1931-ben összesen 16 932 hallgató járt egyetemre. Ebből 4 487 fő volt joghallgató.

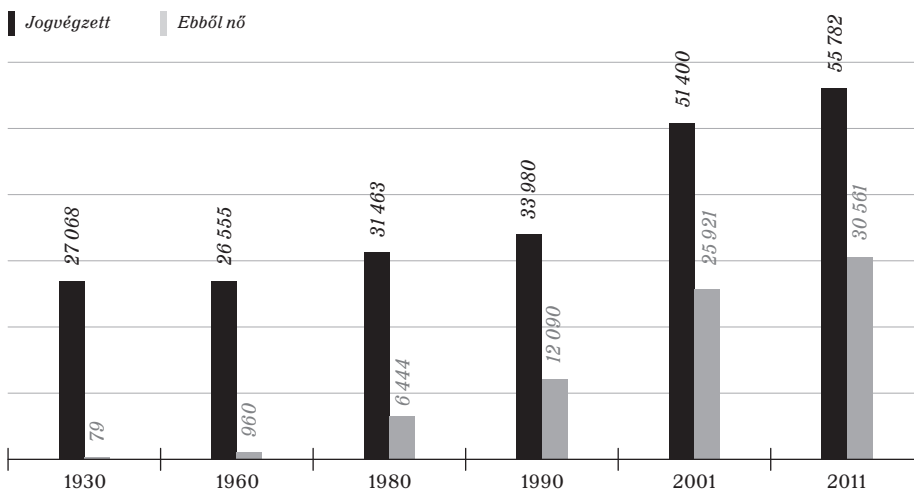
A felsőoktatás korabeli struktúráját pedig a magyar társadalom és gazdaság „fejlettsége”, annak szerkezete alakította, így a magasnak tűnő joghallgatói és jogász létszámok a jogász hivatások a korban „generalistának” tekintett jellegéből adódóan nem jelentettek automatikusan túlképzést, hisz a korabeli közigazgatás, magánigazgatás és gazdaság a jogászokat felszívta. A felsőoktatási létszámokat és arányokat az 1948-as politikai fordulat radikálisan átalakította, hiszen ekkor a jog társadalmi szerepének háttérbe szorítása, és a jogászok számának a csökkentése is cél lett. Ennek következtében a joghallgatók létszáma 1961-re 3 724 főre csökkent, majd a rendszerváltásig nagyjából a harmincas évek végének szintjén maradt, miközben a felsőoktatásban tanulók létszáma folyamatosan emelkedett. És bár a rendszerváltást követően a joghallgatók száma is jelentősen emelkedett – a kétezres évekre csaknem megnégyszereződött –, arányuk a felsőoktatáson belül nem nőtt, hisz maga a felsőoktatás is hasonló mértékű expanzió esett át. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a jogász túlképzésről tett állítások leegyszerűsítették a helyzetet.

1. ábra. Felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma



Forrás: 1930–2001: SZABÓ 2005 (1. lj.) 309, SZABÓ szerkesztése KSH évkönyvek és népszámlálások alapján. 2011: Népszámlálás 2011. 7. Iskolázottsági adatok, 1.1.1. tábla, 12.

2. ábra. Jogtudományi és igazgatási felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma



Forrás: 1930–1980: SZABÓ 2005 (1. lj.) 310, Szabó szerkesztése KSH évkönyvek és népszámlálások alapján. 1990 és 2001: 1.13. tábla, A befejezett felsőfokú végzettséggel rendelkezők végzettség jellege és nemek szerint 1930–2001, KSH 2005. 2011: Népszámlálás 2011. 7. Iskolázottsági adatok, 2.2.1. tábla, 194. és 210.

A jogászok aránya a felsőfokú végzettségűek között az 1970-es évektől nagyjából hasonló, az 1961-es, még kiugró adat még a század harmincas éveiben végzettek számából következik. Az 1. táblázat adatai azt a folyamatot mutatják, ami a kilencvenes években gyorsult fel, és felsőoktatási expanzióknak nevezik.⁷ Ez hatást gyakorolt a jogvégzettek számára is, hisz 1960-hoz képest számuk megduplázódott, ami megfelelt a felsőoktatási folyamatoknak. A diplomások számának növekedése még egy jelenséget mutat, ez pedig a nők arányának a változása az összes felsőoktatási hallgató és a diplomások között, beleértve a joghallgatókat és a jogi végzettségűeket is. A felsőfokú végzettségűek között a nők aránya az ezredfordulóra érte el az 50%-ot, 2011-re pedig már 56% volt (az egyes diplomás szakmák közötti jelentős különbségekkel). A diplomás szakmák „elnőiesedése”⁸ nem kerülte el a jogi hivatásokat sem. Míg 1930-ban még elenyésző volt a jogi végzettségű nők száma, és 1960-ban is csak 3,6%-a volt nő a jogászoknak (míg az összes diplomás esetében 23%!), a „feleződés” e területen is az ezredfordulóra következett be, 2011-re a megfelelő mutató 55% volt (ez is mutatja, mennyire együtt mozgott a jogász felsőoktatás a teljes felsőoktatási folyamatokkal). E tanulmányban a szakmák elnőiesedésének az okait és következményeit nem vizsgáljuk, leíró módon mutatjuk be a jogászság, illetve az egyes jogász hivatások körében a jelenséget, utalva néhány feltételezésre ezek kapcsán.

⁷ KERTESI Gábor – KÖLLŐ János: „Felsőoktatási expanzió, »diplomás munkanélküliség« és a diplomák piaci értéke” *Közgazdasági Szemle* 2006/3. 201–225; KOZMA Tamás: „Expanzió. Tények és előrejelzések, 1983–2020” *Educatio* 2010/1. 7–18.

⁸ FÉNYES Hajnalka: *A nemi sajátosságok különbségének vizsgálata az oktatásban. A nők hátrányainak felszámolódása?* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2010).

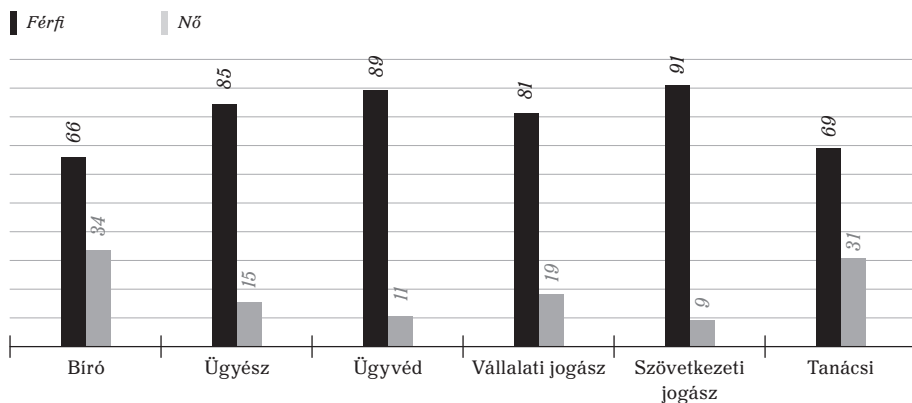
A továbbiakban két korábbi jogász kutatás főbb eredményeit tekintjük át, melyek témánkhoz leginkább kapcsolódnak.

2. A JOGÁSZSÁG TÁRSADALMI HELYZETE ÉS SZAKMAI ÉLETÚTJA (1973-AS VIZSGÁLAT)

A hazai jogászság társadalmi helyzetét és szakmai életútját átfogóan és szisztematikusan először 1973-ban vizsgálták.⁹ Az 1970-es népszámlálás során 27 865 fő jogtudományi és igazgatási végzettségűt regisztráltak.¹⁰ Ezek közül ténylegesen 11 ezer fő folytatott jogi tevékenységet.

Eltekintve a nyugdíjasoktól és egyéb inaktívaktól, akik együtt 6 585-en voltak 1970-ben, a jogi területeken foglalkoztatottak száma is mutatja, hogy a szocializmus alatt a jogi végzettség nem tartozott a preferáltak közé, hisz az ilyen végzettségűeknek csak a fele folytatott jogi tevékenységet. Az aktív jogászok közül a kutatás során 1 133 főt kérdeztek meg. A vizsgálat kiterjedt a demográfiai jellemzőkre, a nemek szerinti összetételre, a lakóhelyre, a szülők iskolai végzettségére, a családi állapotra, a jövedelmi és lakásviszonyokra, az esti és nappali tagozaton végzettek eltérő szakmai életútjára, valamint a jogászai szakmák közötti mobilitási lehetőségekre. A kutatás során vizsgált kérdések köre azt mutatja, hogy a kor politikai viszonyait és ideológiai elvárásait, nyomását figyelembe véve minden lehetséges kérdést megvizsgáltak. A jogászok esetében az egyik, lényeges változás a *nők számának és arányának a gyors növekedése volt*, míg 1960-ban mindössze 960 nő volt a jogászok között, 1970-ben már 2 809, az összes jogász 11%-a – miközben az összes diplomásnak már a 31%-a volt diplomás. Módosítja a képet, ha az aktív jogászokat vesszük figyelembe, köztük a nők aránya már 21% volt 1973-ban. A nők aránya a különböző jogi területeken a következő volt (3. ábra).

3. ábra. A jogászok megoszlása a jogi pályákon nemek szerint, 1973, %



Forrás: ANGELUSZ (2. lj.) 30.

⁹ ANGELUSZ (2. lj.).

¹⁰ Központi Statisztikai Hivatal, 2005. 01. 13. *A befejezett felsőfokú végzettséggel rendelkezők végzettség jellege és nemek szerint, 1930–2001*. A forrás együtt adja meg a „jogtudományi és igazgatási” végzettséget.

A nők aránya a bírói karban volt a legmagasabb, amit a közigazgatás követett, legkevesebb pedig a szövetkezeti jogászok és az ügyvédek között volt. Az, hogy a nők milyen területeken voltak képesek nagy számban megjelenni, több dologgal is magyarázható. Ezek egyike ekkor a politikai megbízhatóság volt: azok, akik 1948 előtt szereztek diplomát, a kevésbé megbízhatók közé kerültek, és néhány területen korlátozott volt a szakmai karrierjük, így például a bíróságok és ügyészségek esetében. Az idősebb korosztályokba tartozók így az ügyvédi praxis felé fordultak, mely jelentős jövedelmi előnyt jelentett számukra; a fiatalabb korosztályok az ügyvédi munkát, részben az arról kialakított politikai kép miatt, kevésbé választották.¹¹ Hasonló volt a helyzet a szövetkezeti, kisebb mértékben a vállalati jogászok esetében, ahol még a nemi sztereotípiák is érvényesültek, különösen a szövetkezeti jogászok körében.¹² A bírói pálya az életkorral összefüggő politikai megbízhatóság, és részben a társadalmi származás miatt nyílt meg a nők előtt. A közigazgatás, mely korábban tipikusan a férfi jogászok terrénuma volt, az átalakulási folyamatokból, a korábbi működésmód „előjogainak” elvesztéséből és centralizáltságából következően, ugyancsak megnyílt a nők előtt, az elmúlt évtizedek egyik, jellegzetesen „női” jogász hivatását kialakítva ezzel (lásd a 20. táblázatot, a nők aránya 61%). Az egyes jogász hivatások „elnőiesedésének” mutatóit a továbbiakban még elemezzük. Az 1973-as kutatás emellett még a településtípusok közötti mobilitásra hívta fel a figyelmet (4. és 5. ábra).

A jogászok megkérdezéskori lakhelye jól leírja a Magyarországon kialakult „települési lejtőt”, mely a fővárostól tart a falvak felé.¹³ Természetesen itt nemcsak jellegzetes térbeli-társadalmi egyenlőtlenségi összefonódásról, egymást erősítő hatásról van szó, hanem sokkal inkább arról, hogy a jogi tevékenységek „városi” jellegűek – ám ez még nem jelenti azt, hogy a hozzáférésben nem alakultak ki tényleges egyenlőtlenségek, például Budapest és a megyeszékhelyek túlsúlyában. A jogi munkahelyek eloszlása *térbeli mobilitásra* ösztönözte (és ösztönzi) a jogászokat, a vidéki városokból és a nők esetében Budapestre volt mozgás a megyeszékhelyek (valamint a falvak) irányába (4. és 5. ábra összevetése alapján). A jogászok gyermekkori lakhelyének megoszlása egy másik társadalmi egyenlőtlenséget is mutat: a fővárosi születésűek aránya kétszerese volt a jogászok között a tényleges, népességen belüli arányukhoz képest, míg a falvakban élők esetében az esély, hogy valaki jogásszá váljon, egy a héthez volt. (A falvakban élt ekkor a lakosság 55%-a). Ez összefüggött a településtípusok népességének az iskolázottságával is. A szülők – ekkor különösen az apák – iskolai végzettsége jelentősen magasabb volt a jogászok esetében: az apák 52%-a alapfokú, 19%-a középfokú, 29%-a pedig felsőfokú végzettségű volt, miközben a teljes népességen belül 1970-ben a diplomások aránya 3,2, a férfiak körében pedig 4,5% volt.¹⁴ Az 1973-as kutatásban a jogászok apjának az iskolai végzettsége a következő volt (6. ábra).

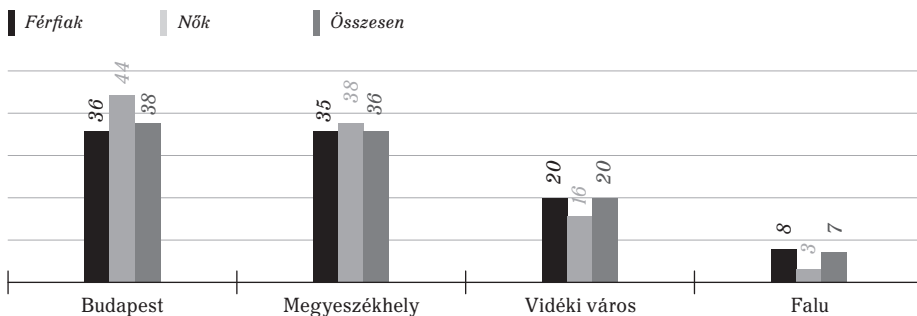
¹¹ Az ügyvédi pálya összetételére és helyzetére a pálya zárt létszáma is hathatott, telítődött az idősebb korosztályokba tartozókkal. Az ügyvédség kapcsán megfogalmazott politikai fenntartások ellenére ügyvédek a magasabb jövedelem miatt is megérté lenni.

¹² ANGELUSZ (2. l.) 30.

¹³ ENYEDI György: *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában* (Budapest: Ember-Település-Régió 1996).

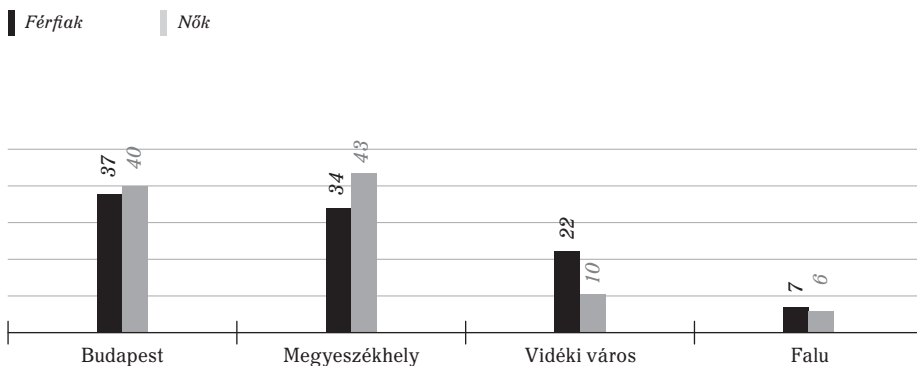
¹⁴ KSH, 2001. Népszámlálás, 1.16. tábla.

4. ábra. A jogászok lakóhely szerinti megoszlása nemenként, 1973, %



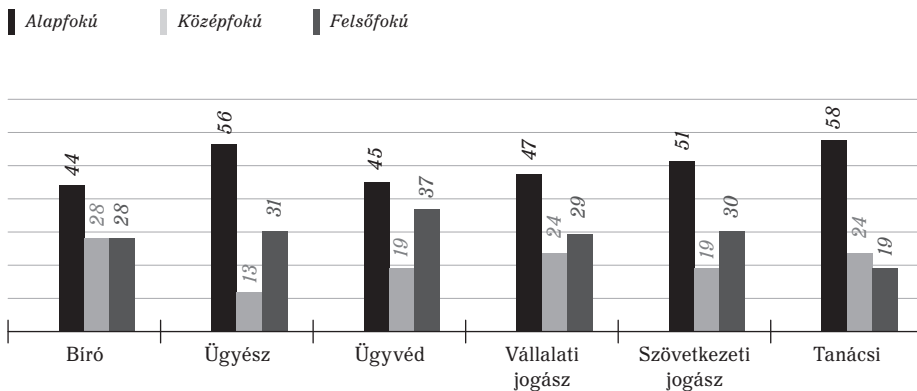
Forrás: ANGELUSZ (2. lj.) 32.

5. ábra. A férfiak és a nők lakóhelye alapfokú tanulmányaik megkezdésekor, 1973, %



Forrás: ANGELUSZ (2. lj.) 32.

6. ábra. Az apa iskolai végzettsége az egyes jogi pályákon, 1973, %



Forrás: ANGELUSZ (2. lj.) 46.

Az apák iskolai végzettsége és az egyes jogi pályák között izgalmas összefüggések láthatók. A diplomás apák aránya az ügyvédek körében a legmagasabb, ami „normális körülmények” között azt is mutathatná, hogy ez a jogi pálya a legvonzóbb és a legmagasabb presztízsű. E korban, amikor a felsőfokú tanulmányok, a felvételi esetében még érvényesült a származás szerinti megkülönböztetés az „F”-esek javára,¹⁵ inkább arról volt szó, hogy e területre koncentráltak az idősebb korosztály kevésbé „megbízható” tagjai, akiknek az apja jellegzetesen középosztálybeli, diplomás volt. Az ügyvédek esetében, akik kevésbé függtek az államtól, nagyobb szerepe volt a jogászai családi háttérnek, egyben körükben magasabb volt a férfiak aránya is. A tanácsi területen dolgozó jogászok apjának alacsonyabb iskolai végzettsége azonban csak részben függ össze a megbízhatósággal, más okokkal is magyarázható. Egyrészt azzal, hogy ez a terület ekkor kezd elnőiesedni, másrészt azzal, hogy leginkább a tanácsi közigazgatás koncentrált a levelező és esti tagozaton végzetteket, akiknek az apja lényegesen alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezett, mint a nappali tagozaton végzeteké; a jogásznők szülei egyébként is alacsonyabb végzettségűek voltak. Jól mutatja ezt a végzés utáni állás és a kutatáskori állás összehasonlítása is (1. táblázat). A kutatás egyik meghatározó eredménye a „*területtartásra*” vonatkozó állítás, mely szerint a kezdő álláshoz képest az elmozdulás viszonylag kicsi volt 1973-ban, azaz az első munkahely jelentős mértékben meghatározta a további szakmaikarrier-lehetőségeket, hozzátéve, hogy a korszakban jellemző volt, hogy ahol kezdett valaki, onnan is ment nyugdíjba. Ebben az egyenlőtlen rendszerben pedig a nők és a levelező, esti tagozatokon végzettek voltak kedvezőtlenebb pozícióban (1. táblázat).

1. táblázat. Az első és a jelenlegi foglalkozás szerinti megoszlás, a végzettség típusa szerint, 1973, %

	Nappalisok		Estisek	
	Starthelyzet	Jelenlegi helyzet	Starthelyzet	Jelenlegi helyzet
Bíró	20	16	18	15
Ügyész	12	10	10	8
Ügyvéd	29	20	7	6
Vállalati	18	31	24	26
Szövetkezeti	2	13	3	16
Tanácsi	20	10	38	29

Forrás: ANGELUSZ (2. lj.) 145.

A két tagozat között viszonylag kisebb különbség mutatkozott a bírói, ügyészi, a vállalati és a szövetkezeti jogászai szakmát tekintve. A nappali tagozaton végzettek egyik jellegzetes életútja, ami sokban hasonlít a levelező tagozaton végzettekéhez, hogy az első állást jelentő ügyvédi és tanácsi állásokból a vállalati és a szövetkezeti állásokba váltottak. A levelező és esti tagozaton végzettek leginkább a tanácsi és vállalati állásokba helyezkedtek el, majd legtöbbször a szövetkezeti állásokba léptek át, és legna-

¹⁵ DRABANCS M. Róbert – FÓNAI Mihály: *A magyar kultúrpolitika története 1920–1990* (Debrecen: Csokonai 2005).

gyobb csoportjuk a tanácsi jogászoké maradt, miközben ügyvédként kevesen dolgoztak. Ezek a szakmaikarrier-utak sok szempontból ma is hasonlóak, ám a körülmények lényeges változása miatt jelentősen módosultak, hisz a hetvenes évek „puffer” jogász foglalkozásai a vállalati és a szövetkezeti, valamint a tanácsi jogász voltak, melyek közül a szövetkezeti jogász már nem létezik, és a vállalati is lényegesen átalakult,¹⁶ ma inkább az ügyvédség és a közigazgatás játszik a végzés után egyfajta pufferszerepet.

3. AZ ÜGYVÉDEK HIVATÁSRENDJE (1998-AS VIZSGÁLAT)

A magyar jogászság 1973-as, legátfogóbb vizsgálatát követően hasonló, minden jogász szakmát felölelő kutatásra napjainkig nem került sor. A következő, nagy elemszámú (ám nem reprezentatív) jogász kutatást 1998-ban folytatták, melynek során az ügyvédek „hivatásrendjét” vizsgálták.¹⁷ E kutatás túlléphetett a tényfeltáró, leíró megközelítésen, markánsan magyarázó kutatás volt, a középosztályi helyzetre és a hivatásrendiségre vonatkozó hipotézisekkel, és azok empirikus tesztelésével operált. Ennek megfelelően vizsgálták az ügyvédek származását, életvitelét, jövedelmi helyzetét, mobilitását, vallását és etnikai hátterét, kulturális fogyasztását, a politikához való kapcsolatát. Jelen keretekben a kutatásnak a szülők iskolai végzettségére, valamint a kutatáskori és a születési lakóhelyre vonatkozó eredményeit foglaljuk össze. A kutatás mintáját az Ügyvédi Kamara 1997-es címjegyzéke alapján (7 295 fő) minden második ügyvéd jelentette, a kérdőívet a megkeresettek 17,7%-a, 1 293 fő küldte vissza. A férfiak aránya 61,1%, a nők 38,9% volt, ami erős férfi dominanciát jelez, de a nők térnyerése mégis dinamikusnak mondható, hisz az 1973-as kutatásban a nők aránya az ügyvédek között még csak 11% volt.

Az ügyvédek szüleinek az iskolai végzettsége még a Kádár-korszakbeli tendenciákat jelzi, a házassági mintákban is, hisz az anyák között kevesebb a szakmunkás és a diplomás, mint az apák között, de magasabb az érettségizettek aránya (7. ábra). A mintabeli ügyvédek felének az apja diplomás, miközben a 2001-es népszámlálás szerint a 7 évesnél idősebb népességben a férfiak hasonló mutatója 10,3% volt.¹⁸ Ez egyértelműen azt mutatja, hogy az 1973-as kiugróan magas diplomás apa aránya (akkor 37%) még tovább nőtt. Az 1973-as kutatáshoz képest jelentős térbeli mobilitás ment végbe az ügyvédek körében (8. ábra).

A hetvenes évekhez képest a községekből származók aránya lényegesen megnőtt az ügyvédek körében, miközben sokkal alacsonyabb a budapesti és a megyeszékhelyi származásúak aránya. Ez mindenképpen összefügg az iskolai végzettség lényeges emelkedésével a vidéki településeken, azaz az iskolai végzettségbeli hátrányok, legalábbis az ügyvédek körében, csökkentek a város-vidék vonatkozásában, és lényegesen csökkent a főváros túlsúlya. Ugyanakkor az ügyvédi munka jellegzetesen váro-

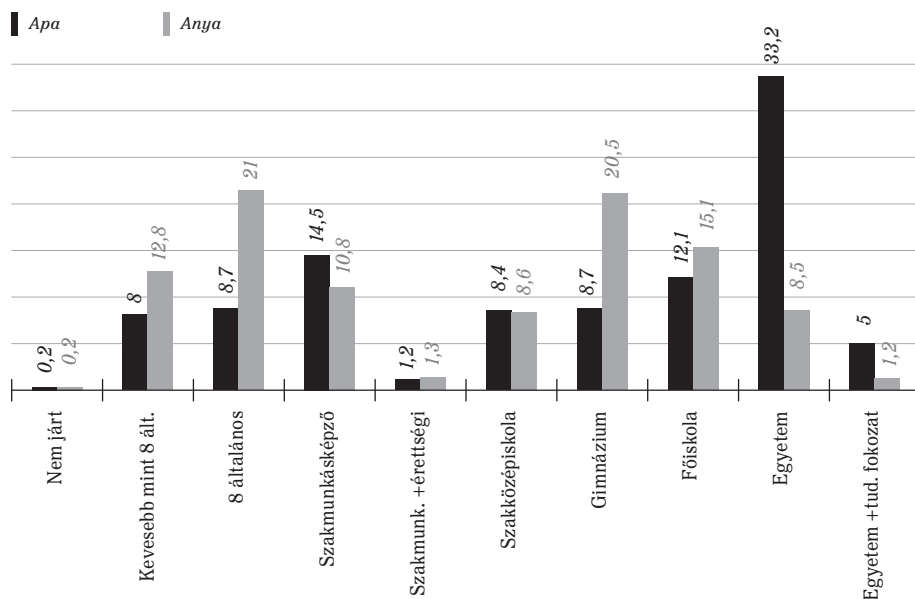
¹⁶ SZABÓ 2005 (1. lj.). 307–327.

¹⁷ UTASI (3. lj.).

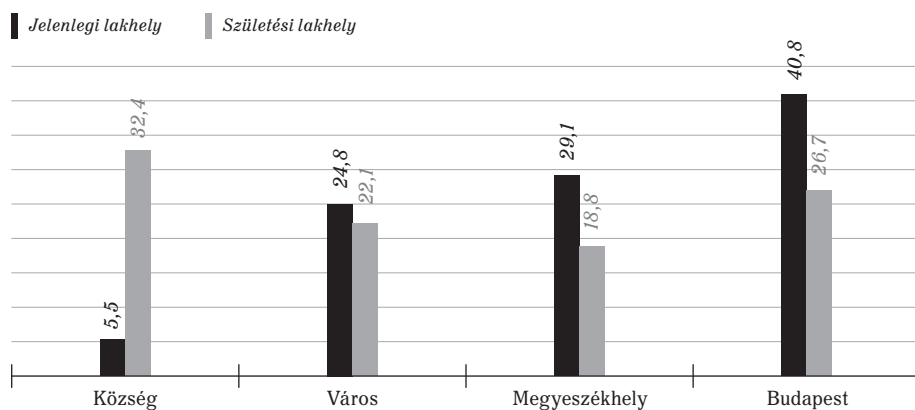
¹⁸ KSH, 2005. A befejezett felsőfokú végzettséggel rendelkezők a végzettség jellege és gazdasági aktivitás szerint, 1960–2001, 1.1. tábla. (A 7 éves és idősebb népesség legmagasabb iskolai és szakmai végzettség és nemek szerint, 1930–2001)

si, az ügyvédek 95%-a városokban él, a térbeli mobilitásban a legnagyobb vonzása a fővárosnak, illetve a megyeszékhelyeknek van, ami jól mutatja a jogászi, benne az ügyvédi munka „városhoz kötöttségét”, hiszen az intézményrendszer, benne a jogi, igazságügyi, közigazgatási intézmények nagyrészt itt találhatóak. Budapest vonzása még így is kiemelkedik, és ez a kétezres években még tovább nőtt.

7. ábra. A szülők iskolai végzettsége, 1998, %



8. ábra. A jelenlegi és a születési lakóhely településjelleg szerinti megoszlása, 1998, %



4. A JOGTUDOMÁNYI ÉS IGAZGATÁSI VÉGZETTSÉGŰEK SZÁMA ÉS GAZDASÁGI AKTIVITÁSA

A következő fejezetekben a népszámlálási adatok, valamint az igazságszolgáltatási jogász hivatások adatbázisainak a másodelemzése alapján vizsgáljuk a kétezres évek jellemző folyamatait. A jogászság főbb mutatóit, úgymint a jogvégzetek számát, nemek szerinti összetételét, foglalkoztatásuk főbb mutatóit a népszámlálási eredmények alapján a KSH közli. A KSH-nak azonban – a népszámlálások adatfelvételi módja és célja miatt – több területről nem állnak rendelkezésére adatok, főként a jogászok társadalmi háttérét, családi, háztartási viszonyait, életmódbeli, életvitelbeli jellemzőit illetően. Ezekről a jogászokat vizsgáló kutatásokból kaphatnánk információkat, azonban, ahogyan láttuk, a teljes jogászságot átfogó kutatásra csak egyszer került sor, a jogász szakmák közül pedig a szociológiai, demográfiai mutatókat csak az ügyvédek esetében vizsgálták. A hallgatók körében, illetve 2010 óta a frissdiplomás jogászok körében ugyan több részvizsgálat született, ezek azonban csak a 2007 óta végzeteket érintik.¹⁹

A KSH a népszámlálások kapcsán, a jogi területen végzetek számáról, foglalkoztatásáról, és nemek szerinti összetételéről közöl publikus adatokat, ezeket jelen alfejezetben elemezzük. A népszámlálások adatfelvételi struktúrája miatt ennél szélesebb adatbázis áll rendelkezésre, de ezeket a KSH nem teszi közzé – jelen tanulmányban ezeket az adatokat is vizsgáljuk.

2. táblázat. A befejezett jogtudományi és igazgatási végzettséggel rendelkezők gazdasági aktivitás szerint (fő és %)

	1960	1970	1980	1990	2001	2011
<i>Foglalkoztatott</i>	21 706	22 453	19 982	21 125	38 006	42 611
<i>Munkanélküli</i>	–	--		130	641	1 370
<i>Inaktív kereső</i>	4 513	6 585	11 295	12 645	11 802	10 904 ²⁰
<i>Ebből nyugdíjas</i>	4 513	6 529	11 030	11 625	10 356	
<i>Eltartott</i>	336	234	186	80	951	897
<i>Összesen</i>	26 555	29 272	31 463	33 980	51 400	55 782
<i>Összes befejezett felsőfokú végzettséggel rendelkező</i>	169 645	300 558	484 846	693 160	934 036	1 439 616
<i>Foglalkoztatott</i>	81,7	76,7	63,5	62,2	73,9	76,4
<i>Munkanélküli</i>	–	–	–	0,4	1,2	2,5
<i>Inaktív kereső</i>	17,0	22,5	35,9	37,2	23,0	19,5
<i>Ebből nyugdíjas</i>	17,0	22,3	35,1	34,2	20,1	
<i>Eltartott</i>	1,3	0,8	0,6	0,2	1,9	1,6
<i>Összesen</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: 1960–2001: saját szerkesztés A befejezett felsőfokú végzettséggel rendelkezők a végzettség jellege és gazdasági aktivitás szerint 1960–2001, 1.17. tábla, KSH 2005. alapján

A 2011-es adatok forrása: Népszámlálás 2011, 7. Iskolázottsági adatok, 1.1.1. tábla, A 7 éves és idősebb népesség száma és megoszlása legmagasabb iskolai végzettség szerint, nemenként, 12. o. és 2.2.9. tábla. A közép- és a felsőfokú végzettséggel rendelkező népesség a végzettség tanulmányi területe, szakiránya és gazdasági aktivitás szerint 2011, 220.

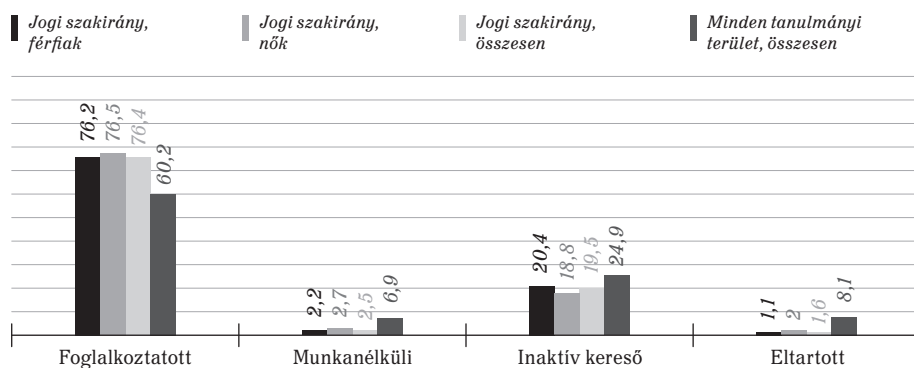
¹⁹ Ezek összefoglaló elemzését lásd FÓNAI (4. lj.).

²⁰ 2011-ben csak az „inaktív keresők” számát adják meg.

A szocializmus alatt a jogászok számának lassú, folyamatos növekedése figyelhető meg, ami harminc év alatt mintegy hétezer főt jelentett, ám a foglalkoztatott jogászok száma kisebb hullámzásokkal, de alig változott, miközben jelentős volt az inaktív keresők száma és aránya.

Ahogy arra utaltunk, részben a felsőoktatási expanzióval is összefüggésben az 1990-es és a 2001-es népszámlálás között a növekedés 17 ezer fő, ami a következő tíz évben radikálisan mérséklődött, 2011-re már csak mintegy 4 ezer fős gyarapodást mutat az előző népszámláláshoz képest – ez azt is jelezheti, hogy a jogi végzettségűek számának a gyors növekedése leállt, összefüggésben a demográfiai és a felsőoktatási folyamatokkal. Mindeközben a jogi végzettségűek aránya a diplomások körében az 1930-as 31%-ról 2011-re 3,9%-ra csökkent, ami a felsőoktatás képzési struktúrájának az átalakulásával, továbbá az ötvenes években politikai okokkal, majd a hatvanas években a diplomás szakmák struktúrájának a modernizációjával is összefügg.²¹ A foglalkoztatottsági és munkanélküli adatok (utóbbiak 1990-től) azt mutatják, hogy a jogászok körében a szocializmus alatt lényegesen magasabb volt az inaktív keresők és a nyugdíjasok aránya a korabeli diplomások átlagánál. Ez részben a jogi tevékenységgel kapcsolatos politikai represszióból, az idősebb jogász korosztályok létszámából, az átalakuló jogi szakmai lehetőségekre való reagálásából is fakadt. (Ezt részben érintette az 1973-as kutatás, például a vállalati és szövetkezeti jogászok számának a gyors növekedését.) Ezek a korosztályok a kilencvenes évek elején mentek nyugdíjba. A 2001-es és a 2011-es népszámlálások azonban már egy a diplomások átlagának megfelelő szinten foglalkoztatott, és annál alacsonyabb munkanélküliségi rátával bíró hivatást mutatnak (9. ábra).

9. ábra. A közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkezők megoszlása gazdasági aktivitás szerint, tanulmányi területenként, 2011 (%)



Forrás: Népszámlálás 2011. 2.2.12 és 2.2.14 tábla, A közép- és a felsőfokú végzettséggel rendelkező férfiak és nők megoszlása gazdasági aktivitás szerint, tanulmányi területenként és szakirányonként 2011 (szerkesztett)

²¹ LADÁNYI Andor: *A magyar felsőoktatás a 20. században* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1999).

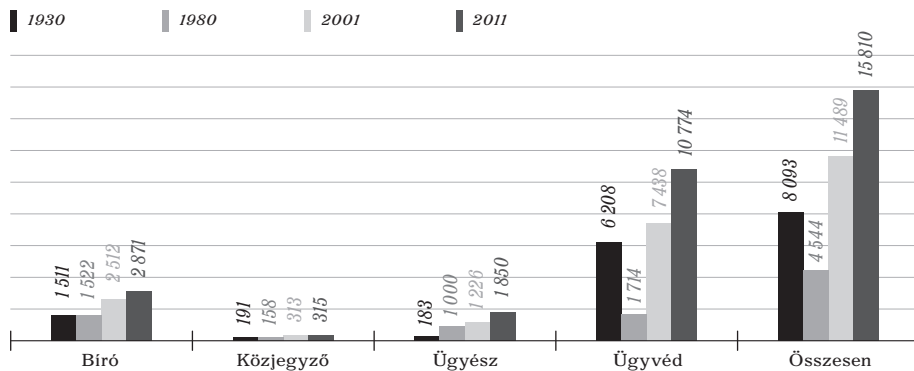
A jogászok között nincs nagy különbség a nők és a férfiak foglalkoztatásában és a munkanélküliség arányában sem. A nők körében valamelyest magasabb az inaktív keresők és az eltartottak aránya, ami a gyerekekneveléssel is összefügg.

5. A „KLASSZIKUS” JOGÁSZI PROFESSZIÓK: AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

A népszámlálási elérhető adatbázisok a jogi (és igazgatási) végzettségűekről adnak átfogó adatokat – az egyes jogi professziókról azonban nem. Három klasszikus igazságügyi hivatásról azonban hozzáférhető adatbázisok állnak rendelkezésre. Ezek közül az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója nyilvános és elérhető. A Magyar Ügyvédi Kamara éves létszámösszesítője is elérhető a kutatók és érdeklődők számára. Nem áll ugyanakkor rendelkezésre nyilvános és/vagy elérhető adatbázis a más területeken dolgozó jogászokról, így a közigazgatásban dolgozókról, vagy az üzleti és a civil szektorban dolgozókról. A továbbiakban a klasszikus igazságügyi jogi professziókat tekintjük át (10. ábra).

Az igazságszolgáltatási pályákon dolgozó jogászok száma 1930-hoz képest csaknem megkétszereződött, ám az egyes hivatások esetében lényegesen eltérő dinamikával. A legnagyobb növekedés az ügyészek esetében következett be, ami az eljárásjogi változásokkal, valamint a magyar ügyészségnek még az ötvenes években kialakult struktúrájával és feladataival is összefügg.²² A többi területen nagyjából hasonló volt a növekedés, ami az igazságszolgáltatásnak a „kereslethez” való illeszkedését is jelzi, nem véletlen, hogy az egyes igazságszolgáltatási területeken dolgozók száma a 2010-es évektől már nem nőtt lényegesen (talán valamelyest az ügyvédeké, ha figyelembe vesszük az ügyvédjelöltek számát is – igaz, esetükben ez közel áll a bejegyzett, de nem aktív ügyvédekéhez).

10. ábra. A jogvégzettek közül az igazságszolgáltatási pályán dolgozók



Forrás: 1930–2001: SZABÓ 2005 (1. lj.) 301. Szabó szerkesztése
2011. a szerző szerkesztése: bírúk (csak a bírúk): Az OBH elnökének beszámolója 2012, 63.
Közjegyzők országos listája, ügyészek (csak a főállásúak): A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről, 61.

²² FLECK Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban* (Budapest: Napvilág 2010).

5.1. A BÍRÓSÁGI SZERVEZETBEN FOGLALKOZTATOTTAK

A bírósági szervezetben a kétezres években mintegy 11 ezer főt foglalkoztattak, közülük mintegy 4 ezren bírók, bírósági titkárok és fogalmazók (3. táblázat).

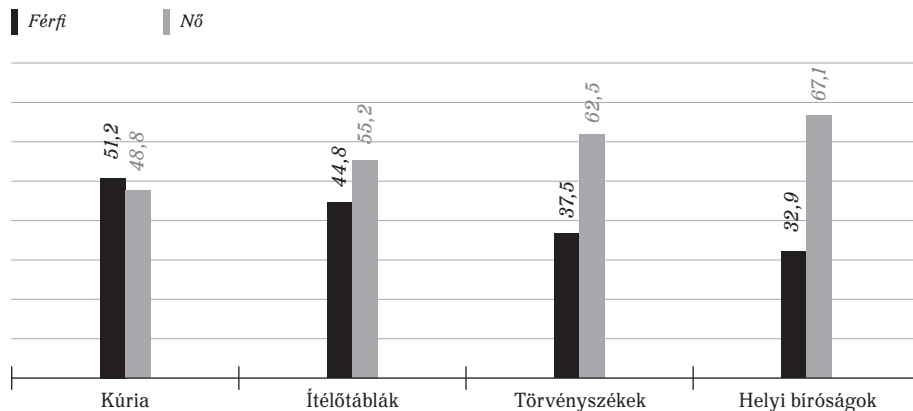
3. táblázat. A bírósági szervezetben foglalkoztatottak megoszlása (fő)

	2012. december 31-én		2013. december 31-én		2014. december 31-én	
	Engedélyezett	Tényleges	Engedélyezett	Tényleges	Engedélyezett	Tényleges
Bíró	2 897	2 782	2 932	2 830	2 932	2 839
Bírósági titkár	794	736	793	783	817	798
Bírósági fogalmazó	359	239	359	260	332	248
Egyéb igazságügyi alkalmazott	7 183	7 062	7 258	7 125	7 261	7 167
Összesen (fő)	11 233	10 819	11 342	10 998	11 342	11 052

Forrás: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2014, 93.

A számok azt mutatják, hogy az engedélyezett létszámnál valamivel kevesebb bírót alkalmaznak a bíróságokon. A bírák életkor szerinti megoszlásának jellemző vonása a „negyvenesek” meghatározó csoportja (2014-ben a 30–40 évesek száma 829, a 41–50 éveseké 1 123, az 51–60 éveseké 680, és a 61 év felettieké 191 fő volt. Részben ezzel is összefüggésben a bírák gyakorlati idő szerinti megoszlása a következő: 0–3 év 351 fő, 4–10 év 588 fő, 11–20 év 921 fő, 21–30 év 741 fő, 31 év felett 192 fő.²³ A bírói kar összetétele, a jogászság egészéhez hasonlóan, elnöiesedett, míg 1974-ben még csak a bírók 34%-a volt nő, 2014-re arányuk már 68%.²⁴

11. ábra. A nemek aránya a bírósági szervezet szintjei szerint, 2012, %



Forrás: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2012, 68.

²³ Forrás: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2014, 97.

²⁴ Forrás: Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója 2014, 96.

Ugyanakkor a bírósági szervezet szintjei szerint jelentős eltérések tapasztalhatók (11. ábra); a bírói szervezeti hierarchiával párhuzamosan csökken a nők aránya, a Kúrián 2012-ben még nem érte el a bírói létszám felét. Ezt több tényező is magyarázhatja, összefügghet azzal is, hogy a nők aránya a fiatalabb korosztályokban magasabb, de érvényesülhet mögötte az „üvegplafon”-jelenség is.²⁵

5.2. AZ ÜGYÉSZSÉGI SZERVEZETBEN FOGLALKOZTATOTTAK

Az elmúlt évtizedben az ügyészek számának jelentős növekedése figyelhető meg, amely 2011 táján stabilizálódott. Az alügyészek és a fogalmazók esetében nagyobb az ingadozás, a közelmúltbeli létszám visszaállt az elmúlt évtizedben regisztráltra. A kétezres évekre az ügyészek körében állandósulni látszik a nők 60% körüli aránya; ez várhatóan nőni fog, ami összefügg az ügyészek életkor szerinti megoszlásával is, a fiatalabb alügyészek és fogalmazók között már 70%-ot tesznek ki a nők (4. táblázat).

4. táblázat. *Ügyészek, alügyészek és fogalmazók számának és nemek szerinti megoszlásának alakulása a 2005–2014. években*

	<i>Főállású ügyészek (fő)</i>	<i>Főállású ügyészek közül nő, %</i>	<i>Alügyészek, fogalmazók (fő)</i>	<i>Alügyészek, fogalmazók közül nő, %</i>
2005	1 490	59,4	468	63,7
2006	1 538	59,9	412	64,1
2007	1 580	59,9	364	64,3
2008	1 612	59,9	318	65,7
2009	1 660	60,2	270	68,1
2010	1 741	60,7	261	67,0
2011	1 850	59,0	402	70,6
2012	1 809	59,0	497	71,2
2013	1 824	59,5	497	70,8
2014	1 876	60,0	450	69,1

Forrás: A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről, 81. alapján szerkesztve

5. táblázat. *Ügyészek életkor szerinti megoszlása a 2014. évben*

	<i>Ügyészségek összesen</i>	<i>Legfőbb Ügyészség</i>	<i>Más ügyészségek</i>
Ügyészek száma	1 869	113	1 756
30 év és az alatt, %	2,3	–	2,4
31–40 év között, %	39,9	20,4	41,1
41–50 év között, %	35,4	37,2	35,3
51–54 év között, %	8,7	8,8	8,7
55–59 év között, %	8,2	20,4	7,5
60 év és felette, %	5,5	13,3	5,0

Forrás: A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2014. évi tevékenységéről, 82. alapján szerkesztve (7 fő az Igazságügyi Minisztériumban)

²⁵ Gary S. INSCHE – Nancy L. MCINTYRE – Nancy K. NAPIER: „The Expatriate Glass Ceiling: The Second Layer of Glass” *Journal of Business Ethics* 2008/1. 19–28.

Az ügyészek életkor szerinti megoszlására az a jellemző, hogy a legtöbben a harmincas és a negyvenes korosztályhoz tartoznak – ezt az ügyészi szervezet befolyásolja, a legfőbb ügyészségen az idősebb korosztályokhoz tartozók aránya magasabb, ami összefügg a szervezeten belüli karrierrel és a szakmai tapasztalattal (5. táblázat).

5.3. A MAGYAR ÜGYVÉDI KAMARA – AZ ÜGYVÉDEK

A magyar jogászságon belül a közigazgatásban dolgozók mellett hagyományosan az ügyvédség jelentette és jelenti a legnagyobb jogászi professziót. Míg 1930-ban több mint hatezer ügyvéd praktizált az országban, a szocializmus alatt ennek mindössze a harmada, akik korábbi, nagyfokú autonómiájukat is elvesztették az Ügyvédi Munkaközösségeken belül (helyzetüket ekkor leginkább „félautonómnak” lehetne nevezni). Az ügyvédek száma a kilencvenes években ugrásszerűen megnőtt, a bejegyzett ügyvédek száma 12 ezer fő körül látszik stabilizálódni (6. táblázat).

6. táblázat. Az ügyvédek száma 2008–2014

	Ügyvédek összes száma	Bejegyzett ügyvédek száma		Aktív ügyvédek száma		Ügyvédjelöltek száma	
		Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi
2008 Budapest	6 023	2702	3321	2322	3065	1567	984
2008 Vidék	5 522	2 220	3 302	2 003	3 111	704	510
2008 Összesen	11 545	4 922	6 623	4 325	6 176	2 271	1 494
2010 Budapest	6 409	2 925	3 484	2 391	3 084	1 077	721
2010 Vidék	5 690	2 280	3 410	2 044	3 190	596	439
2010 Összesen	12 099	5 205	6 894	4 435	6 274	1 673	1 160
2012 Budapest	6 714	3 085	3 629	2 371	3 151	947	607
2012 Vidék	5 733	2 385	3 348	2 013	3 073	495	343
2012 Összesen	12 447	5 470	6 977	4 384	6 224	1 442	950
2014 Budapest	6 858	3 132	3 726	2 373	3 241	880	556
2014 Vidék	5 666	2361	3 299	1 987	3 005	427	273
2014 Összesen	12 524	5 493	7 025	4 360	6 246	1 307	829

Forrás: MŰK összesített létszámadatai (az adatokat a MŰK bocsájította rendelkezésre)

A 2014-ben bejegyzett ügyvéd közül 10 606 fő volt aktív. A jogászi professziók közül az ügyvédeké a „legférfiasabb”, hisz például 2008-ban a bejegyzett ügyvédek 57%-a, 2014-ben 56%-a volt férfi, azaz a férfiak „státuszvédő mechanizmusa” leginkább az ügyvédek esetében érvényesül. Az ügyvédjelölteknél fordított a helyzet, köztük a nők aránya 60-61% – ez a jogászképzésben kialakult arányoknak is megfelel, így viszonylag rövid időn belül ebben a jogi hivatásban is meghaladja a nők aránya a férfiakét. Ez igen dinamikus növekedés, ha figyelembe vesszük, hogy 1974-ben még csak 11, 1998-ban pedig 39% volt a nők aránya. Az is felvethető, hogy a gyorsan változó piaci feltételek is szerepet játszanak abban, hogy a nők aránya ebben a jogászi szakmában nőtt a legkevésbé, ami magyarázhatja a jelöltek közötti magasabb arányukat is.

Az 1998-as kutatás is azt mutatta, hogy az ügyvédek a nagyvárosokba koncentrálnak, 40%-uk ekkor a fővárosban praktizált. Az ügyvédek koncentrálnak

sa Budapestre még tovább nőtt, 2008-ban a bejegyzett ügyvédek 52%-a, 2014-ben 55%-a dolgozott a fővárosban. E folyamatok érvényesülnek a közjegyzők esetében is, elsősorban a nemek szerinti összetételben (Közjegyzők országos listája), hisz a 315 közjegyzőből 230 volt nő²⁶ 2015-ben (73%). Ugyanakkor a területi illetékesség, a közjegyzői körzetek területi szabályozásából fakadóan nem érvényesül olyan koncentráció, mint az ügyvédek esetében; 77 fő praktizál a fővárosban, ami az összes közjegyző 24%-a, ez is a praxisok térbeli eloszlásának az egyenletességét mutatja, ami megfelel a területi illetékesség említett elvének.

6. A JOGI VÉGZETTSÉGŰEK MEGOSZLÁSA GAZDASÁGI AKTIVITÁS, NEMEK, NEMZETGAZDASÁGI ÁGAK ÉS FOGLALKOZÁSI FŐCSOPORTOK SZERINT

Láttuk, hogy a „jogi végzettségűek”, jogászok esetében a legmegbízhatóbb adatok az igazságszolgáltatás területén dolgozók esetében állnak a rendelkezésre, a globális adatok, mint például a megfelelő végzettségűek száma mellett. Az összes jogvégzettségű 28,9%-a, az aktív jogászok 37,8%-a dolgozik a klasszikus igazságszolgáltatási területeken. Megbízható információ a többi jogvégzett diplomásról, illetve jogászról alig áll rendelkezésünkre. Különösen a gazdasági, üzleti szektorban, más, nem üzleti szektorban (például a civil szervezetekben) dolgozó jogászok, de még a közigazgatásban foglalkoztatottak számának a becslése is nehézkes.²⁷

Milyen lehetőség áll a rendelkezésünkre a nem az igazságszolgáltatás területén dolgozó jogászok számának a meghatározására, és főbb jellemzőik megfogalmazására? Leginkább a népszámlálási adatokból indulhatunk ki, melyek a jogi végzettségűek számáról, valamint többféle megoszlásáról adnak információt (nemek, régiók, foglalkoztatás, életkori csoportok szerint) – ezeket elemeztük jelen tanulmányban is. Ha a végzettség és a foglalkozás kongruenciájából indulunk ki, a Lakatos-féle kongruenciaelemzés logikája alapján tudunk képet kapni a jogi végzettségűek számáról és összetételéről.²⁸ Ennek megfelelően, a foglalkozások és a képzettség kongruenciája figyelembevételével, a foglalkozások TEÁOR kódjai alapján hoztunk létre egy listát:

Az elemzéshez figyelembe vett foglalkozási területek:

11. Törvényhozók, országos igazgatási, érdekképviselési vezetők (111, 112. és 1132.)
12. Gazdasági, költségvetési szervek vezetői
24. Oktatók, pedagógusok (2410. egyetemi, főiskolai oktató, tanár)
26. Jogi és társadalomtudományi foglalkozások
33. Egészségügyi foglalkozások (334)

²⁶ Ez felvet egy izgalmas kérdést, hogyan alakult ki az a helyzet, hogy a legbiztosabbnak és legjobban jövedelmezőnek tekinthető jogi professzióban, a közjegyzők esetében a nők kerültek többségbe. Erre legfeljebb hipotetikus válaszunk lehet, korábban alakultak ki ezek az arányok, mint ahogyan az előnyök vonzóvá tették ezt a területet.

²⁷ Szabó Miklós 2005-ös becsléseit módszertanilag nehéz megismételni.

²⁸ LAKATOS Miklós (szerk.): *A képzettség és a foglalkozás megfelelésének (kongruenciájának) elemzése a 2011. évi népszámlálás adatainak felhasználásával* (Budapest: KSH 2015).

36. Üzleti jellegű szolgáltatások ügyintézői, hatósági ügyintézők, ügynökök (364, 3642, 3649.)

Az elemzéshez a KSH munkatársai az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete megbízása alapján három adatbázist hoztak létre:

Jogi végzettségűek gazdasági aktivitása korcsoportonként, nemenként, illetve régióinként, 2011.

Jogi végzettségű foglalkoztatottak foglalkozási főcsoportok szerint korcsoportonként, nemenként, illetve régióinként, 2011.

Jogi végzettségű foglalkoztatottak nemzetgazdasági ágak szerint korcsoportonként, nemenként, illetve régióinként, 2011.

A jogi végzettségűek (gazdasági aktivitás) szerinti adatbázisának elemszáma 54 625 fő. A *TEÁOR-kódok* alapján létrehozott adatbázisokba a *foglalkoztatottak* kerültek, 41 857 fő, ami közel áll a népszámlálási „foglalkoztatottak” adatához a jogi végzettségűek körében (42 611 fő). A TEÁOR-kód alapján kialakított és a népszámlálás jogi végzettségűekre vonatkozó adatbázis számának az eltérését a *részben kongruens foglalkozásokban* dolgozó jogi végzettségűek, a nem vizsgált területeken dolgozó jogi végzettségűek száma, illetve az magyarázhatja, hogy a népszámlálás során a közép- és felsőfokú végzettségűek adatait együtt adják meg tanulmányi területenként. Lássuk a foglalkoztatottság regionális különbségeit (7. táblázat).

7. táblázat. Jogi végzettségűek gazdasági aktivitása, régióinként, 2011

Régió	Foglalkoztatott	Munkanélküli	Inaktív	Eltartott	Összesen
Dél-Alföld	4 379 (74,9)	165	1 230	72	5 846
Dél-Dunántúl	3 209 (72,5)	123	1 039	54	4 425
Közép-Dunántúl	2 543 (75,8)	81	639	38	3 355
Közép-Magyarország	22 197 (77,4)	593	5 407	476	28 673
Nyugat-Dunántúl	2 699 (77,1)	77	676	47	3 499
Észak-Alföld	3 839 (77,6)	176	853	77	4 945
Észak-Magyarország	2 991 (77,0)	122	701	68	3 882
Összesen	41 857 (76,6)	1 337	10 599	832	54 625

Forrás: KSH által kialakított adatbázis

A jogi végzettségűek területi eloszlása csak részben követi az egyes régiók lakosságának a számát. Jól mutatja ezt például, hogy az Észak-Magyarország régióban csak négyszáz fővel magasabb a jogvégzettek száma, mint az egyharmaddal kisebb népességű Nyugat-Dunántúlon. Eszerint nincs közvetlen összefüggés az egyes régiók lélekszáma és a jogi végzettségűek száma között, azt egyéb tényezők is alakítják, például a bíróságok területi eloszlása, a nagyvárosok száma és népességének aránya, a gazdasági aktivitás az adott régióban. Azt láttuk, hogy az ügyvédek 55%-a praktizál a fővárosban – az összes jogi végzettségűnek is az 52,5%-a élt 2011-ben Budapesten, ami a hazai jogászok erős fővárosi koncentrációját mutatja. A foglalkoztatottsági mutatókban sem találunk „lineáris” összefüggéseket például a térségi egyenlőségekkel, vagy az igazságszolgáltatási intézmények térbeli, települések közötti eloszlásával. Ahogyan arra a 10. és 11. táblázat kapcsán utaltunk, a jogászok munkanélkülisége lényegesen alacsonyabb a többi diplomás foglalkozáshoz képest – ez különösen a kilencvenes és

a kétezres évekre vált jellemzővé, ahogyan az inaktívák arányának a csökkenése is. Mivel a 11. táblázat adatai azt mutatják, hogy globálisan nincs különbség a nők és a férfiak foglalkoztatási mutatóiban, ennek az elemzésére itt nem térünk ki. A „hol dolgoznak a jogi végzettségűek/jogászok” kérdésre hozzávetőleges választ kapunk, ha a foglalkozási főcsoportok szerinti megoszlást vesszük figyelembe (8. táblázat).

8. táblázat. *Jogi végzettségű foglalkoztatottak, foglalkozási főcsoport szerint, nemeként (fő), 2011*

	<i>Férfiak</i>	<i>Nők</i>	<i>Összesen</i>
Gazdasági, igazgatási, érdekképviselési vezetők	2 206	1 965	4 171
<i>Ebből: törvényhozók, igazgatási, érdekképviselési vezetők</i>	<i>1 022</i>	<i>1 099</i>	<i>2 121</i>
Felsőfokú végzettség önálló alkalmazását igénylő foglalkozások ²⁹	14 729	18 325	33 054
<i>Ebből: egyetemi, főiskolai oktató, tanár</i>	<i>391</i>	<i>221</i>	<i>612</i>
<i>Ebből: jogi és társadalomtudományi foglalkozások</i>	<i>13 078</i>	<i>16 628</i>	<i>29 706</i>
Egyéb, felsőfokú vagy középfokú végzettséget igénylő foglalkozások	1 126	1 905	3 031
<i>Ebből: üzleti jellegű szolgáltatások</i>	<i>926</i>	<i>1 517</i>	<i>2 443</i>
A felsoroltakon túli foglalkozások ³⁰	877	724	1 601
Összesen	18 938	22 919	41 587

Forrás: KSH által kialakított adatbázis

A népszámlálás során regisztrált 41 587 jogi végzettségűből (illetve a TEÁOR-kódok alapján létrehozott állományból, ami csaknem megfelel a KSH 2011-es, hasonló népszámlálási adatának) csak azt tudjuk biztosan, hogy hányan rendelkeznek jogi végzettséggel, és milyen foglalkozási főcsoportban található. A foglalkozási főcsoportok alapján arra nehéz válaszolni, hogy például a közigazgatásban hány jogász dolgozik.³¹ A foglalkozási főcsoportok esetében is érvényesülnek különbségek a nemek között. A gazdasági és igazgatási vezetők körében a nők aránya 47,1%, miközben a foglalkoztatott jogi végzettségűek körében ez a mutató 55%. A felsőfokú végzettséget igénylő foglalkozások esetében hasonlóan 55% a nők aránya, míg az egyéb foglalkozásoknál 63%. Ez azt jelenti, hogy a nők aránya a jogi szakmák „hierarchiájában” fordított a szakmák, hivatások státuszával, azaz, ha magasabb egy jogi hivatás státusza és presztízse, alacsonyabb a nők aránya, ahogyan arra például a bírók esetében is utaltunk. A „hol dolgoznak a jogászok” kérdéshez közelebb jutunk, ha a jogi végzettségűek nemzetgazdasági ágak szerinti eloszlását vizsgáljuk (9. táblázat).

²⁹ Az összevont csoportból csak a felsőoktatásban dolgozókat és a jogi foglalkozásokat emeltük ki (a jogi és társadalomtudományi foglalkozásokhoz tartozók zöme klasszikus jogi szakmákat képvisel, jogtanácsos, ügyész, bíró, közjegyző, ügyvéd, rajtuk kívül ide tartoznak a jogi végzettségű újságírók, edzők, sport-szervezők – a „klasszikus” jogi hivatásokhoz tartozók számáról külön is közöltünk adatokat).

³⁰ Irodai, kereskedelmi, mezőgazdasági, ipari, szakképzettséget nem igénylő, fegyveres szervek.

³¹ A kérdést Gajdusчек elemzi több tanulmányában is. A kilencvenes, kétezres években 100–110 ezer fő dolgozott köztisztviselőként, akiknek 52%-a volt felsőfokú végzettségű; 2004-ben a felsőfokú végzettségűek 13%-a volt jogi végzettségű az önkormányzati igazgatásban, és ugyancsak 13%-a az államigazgatásban. Lásd GAJDUSЧEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében* (Budapest: KSzK – MKI 2008). Továbbá HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben. (De lege lata, de lege ferenda)* [PhD-értekezés] (Pécs: Pécsi Tudományegyetem 2009).

9. táblázat. Jogi végzettségű foglalkoztatottak nemzetgazdasági ágak szerinti, nemenként (fő), 2011

	Férfiak	Nők	Összesen
Szakmai, tudományos, műszaki tevékenység ³²	8 188 (52,4)	7 431 (47,6)	15 619
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás és adminisztratív tevékenység	7 088 (38,8)	11 499 (61,2)	18 587
Oktatás, egészségügy, szociális ellátás, művészet, egyéb szolgáltatás	1 068 (48,2)	1 147 (51,8)	2 215
Információ, kommunikáció, pénzügyi, biztosítási tevékenység, ingatlanügyek	1 220 (46,6)	1 402 (53,4)	2 623
Egyéb területek, ágazatok ³³	1 343 (49,0)	1 400 (51,0)	2 743
Összesen	18 907 (45,3)	22 879 (54,7)	41 786 ³⁴

Forrás: KSH által kialakított adatbázis. A táblázatban az egymáshoz kapcsolódó területeket, ágazatokat összevontuk a jogi szakmák szempontjából áttekinthetőbb struktúrába

A „szakmai, tudományos tevékenység” a *klasszikus, az igazságszolgáltatáshoz* kapcsolódó hivatásokat jelenti – alig van eltérés a négy területre megadott létszámokhoz képest (lásd 12. táblázat, 15 810 fő), így az igazságszolgáltatási professziók száma a táblázatban megbízhatónak mondható. A közigazgatás, védelem, társadalombiztosítás és az adminisztratív tevékenységek a *közigazgatásban* dolgozókat jelenti (a közigazgatást szélesebb értelemben felfogva). Már bizonytalanabb a humán területek és az információ, pénzügyi, biztosítási tevékenységek megítélése, ugyanis csak azt tudjuk, hogy a jogi végzettségű foglalkoztatottak ezeken a területeken dolgoznak, de azt nem, hogy milyen formában, például üzleti, for-profit, vagy non-profit formában és szervezetben. Mivel az adatgyűjtés a „kongruens” foglalkozásokra irányult, ez nem azt jelenti, hogy a jogászok ezeken a területeken nem jogi feladatokat látnának el. Épp ezért, ezeket az eredményeket nem tudjuk összevetni Szabó korábbi elemzésével (lásd a 21. táblázat), így a jogászai szakmáknak egy másfajta csoportosítását végezzük el. A nemek eltéréseit a nemzetgazdasági ágak szerinti megoszlásnál is megfigyelhetjük: a nők a szakmai, tudományos tevékenység kivételével mindenhol többségbe kerültek, különösen a közigazgatásban.

A jogászság, pontosabban az aktív, jogtudományi vagy igazgatási felsőfokú végzettséggel rendelkezők szakmák szerinti megoszlásáról Szabó közölt adatokat 2005-ös tanulmányában (lásd mellékletek 1. ábra). Az általa alkalmazott metodika eltért a tanulmányban alkalmazottól, ezért csak utalunk arra, hogy a legnagyobb csoportnak a gazdaságban nem jogászként dolgozókat, illetve az igazságszolgáltatásban dolgozókat tartotta, és mérsékelt számot adott meg az igazgatásban, irányításban dolgozókra. A jogi végzettségűekre vonatkozó, a népszámlálási adatokon nyugvó elemzésünk ettől lényegesen eltér.

³² Szakmai, tudományos, műszaki tevékenység: ide elsősorban a jogi, számviteli, adószakértői, üzletviteli (tanácsadási tevékenységek) tartoznak. Ezeket a területeket tekinthetjük a „klasszikus” jogi területeknek (a műszaki tevékenység a nemzetgazdasági ág része, itt kevésbé releváns).

³³ Mezőgazdaság, bányászat, feldolgozóipar, villamosenergia-ipar, vízellátás, építőipar, kereskedelem, szállítás.

³⁴ A háztartási tevékenység és a területen kívüli szervezet nélkül (ezek összesen: 71 fő).

Lássuk a főbb területeket egyenként, a 2011–12-es állapot szerint. Az igazságszolgáltatás területén dolgozók estében a 3., a 4. és a 6. táblázatban szereplő adatokat vesszük figyelembe³⁵ – tegyük hozzá, ezek közel állnak a 9. táblázatban közölt adatokhoz.³⁶

Az *igazságszolgáltatási területeken* az adatok a már teljes állásban dolgozókra, valamint a fogalmazókra, jelöltekre és helyettesekre is vonatkoznak. A teljes állásban dolgozók száma *15 731 fő* volt e területeken, a fogalmazókkal, jelöltekkel együtt 19 720 fő.

A 9. táblázatban szereplő adatok alapján, melyek a nemzetgazdasági ágak szerint regisztrálják a jogi végzettségűeket, *a közigazgatásban 18 587, a gazdaságban és a nem humán szolgáltatásokban 5 366, a humán szolgáltatásokban 2 215 fő dolgozott.*

Az igazságszolgáltatási és más területeken mintegy 42 ezer főt regisztrálhatunk, hozzátevé, hogy a statisztikai adatfelvétel módja miatt az igazságszolgáltatási, klasszikus jogász hivatásokon túl nehéz megbízható becslést megfogalmazni a különböző jogász szakmákban dolgozók számát illetően. A foglalkoztatott *jogászok legnagyobb hányada a közigazgatásban* található (44,4%), őket az *igazságszolgáltatási hivatások* követik (37,5%), a többi területen dolgozó jogászok aránya sokkal kisebb. Az igazságszolgáltatási, klasszikus jogász professziók között az ügyvédeké a legnagyobb létszámú, az összes (foglalkoztatott) jogász 25,5%-a tartozik közéjük.

7. ÖSSZEZÉS

A jogászság számára és szakmák szerinti összetételére vonatkozó eredmények a következőképpen foglalhatók össze. A jogvégzettek, illetve jogászok száma a szocializmus alatti lassú növekedés után a kilencvenes években gyorsan emelkedett. Ez az egyes jogász szakmák esetében eltérő módon ment végbe. A jogászság számának ez a növekedése a kétezres években lelassult. Az egyes jogász hivatások közül az ügyészek és az ügyvédek száma nőtt leginkább. A jogászság szakmai struktúrájáról, foglalkozások szerinti megoszlásáról nehéz pontos képet festeni a népszámlálási adatfelvételek és adatok csoportosításának metodikája miatt. A legnagyobb csoportot a „klasszikus” igazságszolgáltatási hivatások és a közigazgatásban dolgozó jogászok adják, a közigazgatás után a legnagyobb „hivatásrendet” az ügyvédek jelentik.

Két jelenséget mutathattunk ki a jogászság egészének és az egyes jogász hivatásoknak az elemzése kapcsán. Az egyik a jogászság térbeli eloszlása és mobilitása. Ennek sajátossága az, hogy a jogászok a városokban koncentrálnak, a legtöbb jogász pedig a fővárosban dolgozik (ez alól csak a területi elv alapján szerveződő hivatások jelentenek kivételt). A nagyvárosi, benne fővárosi koncentráció mellett az egyes régiók közötti különbségeket már nehezebb magyarázni, azok nincsenek összefüggésben a régiók lélekszámával vagy fejlettségével.

A másik folyamat és jelenség a nők arányának a növekedése, ennek eredményeként a nők többségbe kerülése a jogászságon belül, illetve egyes jogász hivatásokban.

³⁵ Ezek az egyes területek szervezeteinek a beszámoló és adatbázisai alapján készültek.

³⁶ Itt a KSH munkatársai alapján, a népszámlálási adatoknak a jogi végzettségűekre vonatkozó adatbázisát elemeztük, nemzetgazdasági ágak szerint.

Ennek sajátossága az, hogy a nők száma fordított arányban van az adott jogi területnek, illetve hivatásnak a jogászságon belül kialakult hierarchikus helyzetével; legmagasabb a nők aránya a közigazgatásban. A bírósági szervezetben is magas a nők aránya, ugyanakkor ez fordított a bírósági szervezet hierarchiájával, a nők az alacsonyabb szintű bíróságokon vannak többségben. Az adatok azt is jelzik, hogy a nők az egzisztenciálisan biztos jogi területeket választják, ez lehet az egyik oka annak, hogy az ügyvédek között alacsonyabb az arányuk.

MELLÉKLETEK

M1. táblázat. Az egyetemek és főiskolák hallgatóinak megoszlása az 1898/99. és 1908/1909. években

	1898/99.		1908/1909	
	Szám szerint	Százalékban	Szám szerint	Százalékban
Jog- és államtudományi kar	5 236	61,0	6 093	45,4
Orvostudományi kar	716	8,0	1 964	14,6
Bölcsészettudományi kar	1 013	11,8	1 521	11,3
Gyógyszerészeti tanfolyam	163	1,9	348	2,5
Műegyetem	1 365	15,9	1 349	10,0
Hittudományi kar	89	1,0	2 138	15,9
	8 582	100,0	13 413	100,0

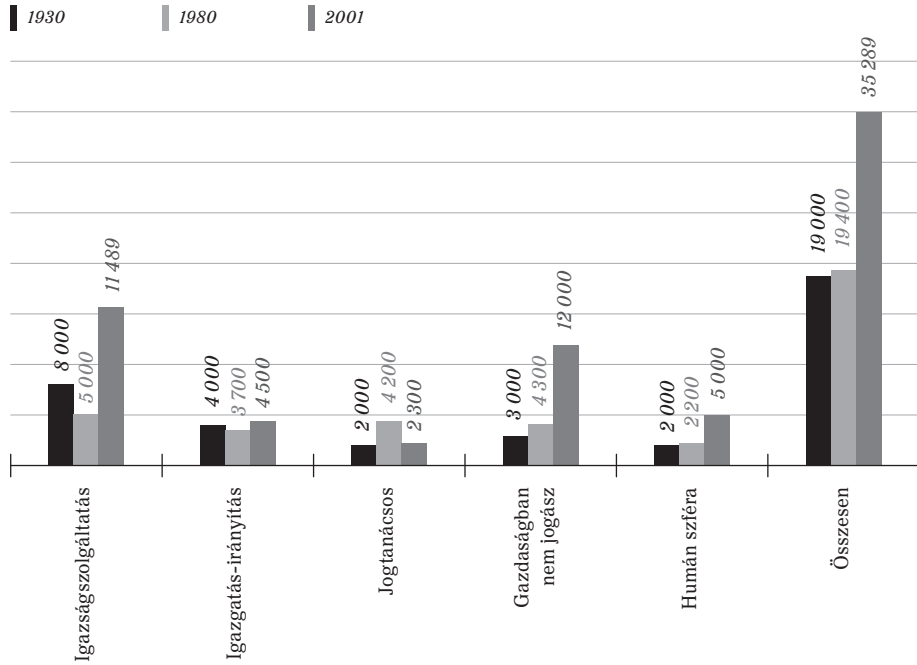
Forrás: ANDORKA Rudolf: „Az egyetemi és főiskolai hallgatók társadalmi összetétele, 1898–1942” Statisztikai Szemle 1979/2. 181.

M2. táblázat. Az egyetemi és jogakadémiai hallgatók megoszlása egyetemenként és karonként (%)

Egyetem, kar	1895/96–1899/90	1920/21–1924/25	1941/42. tanév
	tanévek átlaga		
Tudományegyetemek Hittudományi karok	1,1	1,2	1,5
Jog-és államtudományi karok (a jogakadémiákkal)	60,2	25,0	34,0
Orvostudományi karok	9,8	29,4	13,3
Bölcsészettudományi karok	11,1	8,5	12,3
Gyógyszerész tanfolyamok	2,0	2,3	2,4
Műegyetem (közgazdasági kar nélkül)	15,8	22,9	21,5
Közgazdasági karok	-	10,7	15,0
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: ANDORKA Rudolf: „Az egyetemi és főiskolai hallgatók társadalmi összetétele, 1898–1942” Statisztikai Szemle 1979/2. 187.

M1. ábra. Az aktív, jogtudományi vagy igazgatási felsőfokú végzettséggel rendelkezők foglalkozás szerinti megoszlása kerekítve



Forrás: 1930–2001: SZABÓ 2005 (1. lj.) 316. Szabó szerkesztése