

EGY JOGÁSZ–FESTŐMŰVÉSZ ÉLETE ÉS MUNKÁSSÁGA

RUTTKAY GYÖRGY: KÉT VILÁG, KÉT ÚR – KÉT ÉLET?*

TAKÁCS PÉTER**

Két világ polgára, két úr szolgálata, kettős állampolgárság – ilyen kifejezésekkel jellemezte magát naplójában Ruttkay György, amivel arra utalt, hogy egyszerre volt *jogász és festőművész*. Az önértékelés helyességét festői munkásságának egyik elemzője is megerősítette.¹ S valóban: Ruttkay egyszerre tekinthető a magyar avantgard képzőművészet jelentős és a régi magyar jogásztársadalom nem elhanyagolható alakjának, s így igaz, hogy egyszerre szolgálta a művészetet és a jogot. Sőt, nemcsak szolgálta, pontosabban művelte ezeket, hanem elemezte is: élete folyamán több rövidebb műkritikai és két terjedelmesebb jogtudományi munkát tett közzé. Az utóbbiak egyike *közigazgatási jogi*, másika *jogelméleti* jellegű. Képei megtalálhatók közgyűjteményekben és fel-felbukkannak mai aukciókon is;² jogászi-jogtudományi tevékenységét azonban mára csaknem elfeledték. Mint látni fogjuk, nem véletlenül. Jelen írás célja, hogy felidézze életét és munkásságát, s rámutasson az abból levonható tanulságokra, ha vannak ilyenek.

* E tanulmány a K 108790. számú OTKA projekt keretében készült. Itt szeretném megköszönni Paksy Máténak és Ruszoly Józsefnek a kéziratral kapcsolatos észrevételeit. Ugyancsak köszönöm több egyetemi oktató kollégának, mindenekelőtt Révész Bélának és Szabó Miklósnak, valamint két könyvtárosnak, így Orosz Ágnesnek és Pintér Katalinnak, hogy segítségemre voltak a szerteágazó szakirodalom számos tételének beszerzésében.

** Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Vö. Ruttkay György: Egy aktivista festő vallomásai [napló 1918–1945; részletek]. = *Borsodi Szemle*. 1967. 4. sz. 87–95. o. és 1968/1. sz. 83–96. o., valamint *Irodalmi Szemle* [Pozsony]. 1971. december és 1972. január. Lásd továbbá Losonci Miklós: Ruttkay György aktivista festő életműve. = *Herman Ottó Múzeum évkönyve. Annales Musei Miskolcensis De Herman Otto Nominati* [Miskolc]. 22–23. 1985. 209. o.

² A közgyűjteményeket illetően a miskolci Herman Ottó Múzeum, a debreceni Déry Múzeum és a kassai Városi Gyűjtemény anyagát kell megemlíteni. Az aukciókat és más műkereskedelmi formákat illetően lásd például a Kieselbach Galéria, a Mission Art Galéria és a Siófok Galéria honlapjait. Lásd továbbá: Ruttkay György: *15 kőrajza falusi és városi emberekről* [litográfiák; táblák mappában]. Kassa, Kassai Wiko Grafikai Műintézet, 1940. (készült 100 példányban), valamint *Rajzok és akvarellek*. [Ruttkay György kiállításához: 2003.02.27. – 2003.03.07.] Budapest, Mission Art Galéria, 2002.

Pályája

Életéről csak hosszabb-rövidebb vázlatok olvashatók, melyek gyakran egymás ismétlései; festői életművéről két viszonylag részletes elemzés jelent meg, jogász-jogtudományi munkásságát tudomásom szerint még nem értékelték.³ A rendelkezésre álló adatok meglehetősen szétszórta és töredékesek, olykor pontatlanok. Ami nyilvános forrásokból megismerhető volt, azt igyekeztem itt összegyűjteni, helyenként kiegészíteni, s ahol szükségesnek tűnt, ott korrigálni.

Ruttkay György⁴ a mátyusföldi – ma a nyitrai járáshoz (*Nitriansky kraj*) tartozó – Vágsellyén⁵ született 1898-ban. Az, hogy pályájának későbbi állomásaiént gyakran választott felvidéki és észak-magyarországi színhelyeket, születésének helyével és esetleg tágabb családjával⁶ áll kapcsolatban. Apja táblabíró volt, gyermek- és

³ Festői munkásságának értékeléseként lásd a művészettörténész Losonci Miklós két tanulmányát: Egy elfelejtett életmű. Ruttkay György pályaképe. = *Művészettörténeti Értesítő*. 1977/2. sz. 169–176. o. és Ruttkay György aktivista festő életműve. = *Herman Ottó Múzeum évkönyve. Annales Musei Miskolciensis De Herman Otto Nominati* [Miskolc]. 22-23.1985. 207–231. o. Lásd még Báthory Ildikó: Ruttkay György ébresztése. = *Borsodi Művelődés*. 1980/szeptember, 60–69. o.; Beke Zsófia: Ruttkay György. = *Artportal*. www.artportal.hu; Geszti László: Új szövegképek a *Divina Commediához*. = *Művészet*. 1966/5. sz.; Goda Gertrúd: Bevezető. = *Ruttkay György emlékkiállítás katalógusa*. Miskolc, Herman Ottó Múzeum, 1984. 1. o. Munkásságának hosszabb-rövidebb értékeléseként áttekintő kötetekben lásd Dobrik István: Miskolc képzőművészete 1918–1948. = *Miskolci művészek*. Miskolc, Miskolci Galéria, Herman Ottó Múzeum, 2006; Dobrossy István, Eszenyi Miklós, Zahuczky László: *Miskolci életrajzi lexikon*. Miskolc, BAZ M. Levéltárért Alapítvány, 2008; Hárs Éva – Romváry Ferenc: *Modern Magyar Képtár Pécs*. Budapest, Corvina, 1981; Hevesy Iván: *Futurista, expresszionista és kubista festészet*. Budapest, A Ma kiadása, 1919. Lásd még Szabó Júlia magyar aktivizmussal kapcsolatos, alább hivatkozott műveit. Kiállításaiival kapcsolatos rövid publicisztikák: Horpácsi Sándor: Ruttkay György emlékkiállítás. = *Új Tükör*. 1984. augusztus 3. 4. o.; Takács Péter: Egy „aktivista” jogfilozófus. Ruttkay György. = *A Mi Egyetemünk* [Miskolc]. (21. évf.) 1984. június 11. 4. o.; [–] R. Nyíry Lili és Ruttkay György kiállítása. = *Északmagyarország*. (6. évf.) 1949. január 4. 2. o.

⁴ Nem tévesztendő össze két másik, a magyar kultúrtörténetben ugyancsak szerepet játszó Ruttkay Györggyel: Rothauser Miksával (1863–1913) és annak fiával. Az apa – alkalmasint említik Ruttkay-Rothauser Miksáként is – író, színműíró és újságíró volt a XIX. század végén és a XX. század elején. Mint a magyarországi német nyelvű hírlapírás klasszikusa, a *Neues Pester Journal* és a *Pester Lloyd* munkatársa volt. Írói álnévként a Ruttkay György nevet használta, majd erre magyarosított. Színműírói munkáiból lásd például *Az első és a második* című darabot (Budapest, Franklin, 1913). Fiát ugyancsak Ruttkay Györgynek (1890–?) hívták. Ő jogi doktortust is szerzett, majd színműíróként, színikritikusként és újságíróként dolgozott. Hírlapíróként az *Est* bécsi tudósítója volt. Jelentősebb művei a *Keringő* (vígjáték; bemutatta: Vígszínház, 1916) és *A nagyvilági nő* (vígjáték, bemutatta: Vígszínház, 1920). Egyes műveit bemutatták a bécsi *Deutsches Theater*-ben is. Ismeretlen időpontban Amerikába távozott. Az 1930-as években Ruttkay György néven tevékenykedett egy fordító is, akinek pályájára nézve csak bizonytalan és részleges adatokat tudtam szerezni. Ő fordította magyarra Robert Baden-Powell vallomását (*Egy angol altábornagy kémkedése. Sir Robert Baden-Powell önvallomása*. Budapest, Lampel Könyvkiadó [Magyar Könyvtár], é. n) és Mussolini „beszélgetős könyvét” (Emil Ludwig: *Mussolini vallomása. Tizennyolc beszélgetés*. Athenaeum, 1932).

⁵ Vágsellyének, mai szlovák nevén: *Saľanok*, Ruttkay születésekor mintegy 3500 lakosa volt, s ennek kb. 90%-a volt magyar. (Mai lakossága kb. 20 000 fő, ennek 14%-a magyar.)

⁶ Feltehetőleg (bár nem bizonyítottan) abból a felvidéki Ruttkay-nemzetségből származott, amelynek tagjai fel-feltűntek a választásokon és a közigazgatásban. Ruttkay István (1803-1869) például már 1848-ban indult a választásokon Breznóbányán, bár elveszítette azt, Beszetercebányán azonban 1861-ben és 1865-ben megválasztották. Lásd Csizmadia Andor: *A magyar választási rendszer 1848/49-ben*. Budapest, KJK, 1963. 226-228. o. és Ruszoly József: *Országgyűlési képviselőválasztások Magyarországon 1861-1868*. Budapest, Püski, 1899. 80-83. o. Egy bizonyos Ruttkay Mór 1861-ben

ifjúkorát Kassán, Beckón és Vágsellyén töltötte. Az I. világháború harmadik és negyedik évében katonai szolgálatot teljesített az olasz fronton. Gyermekkorától rajzolt, rajzait már 1914-ben albumba rendezte. Művészi tehetségét Kassák Lajos fedezte fel 1917 körül. Fiatal korában intenzív levelezésben állt Kassákkal, még a frontról is küldött neki rajzokat. Képeit kiállították a *Ma* 1918-as és 1919-es budapesti tárlatain, az *Útközet* című grafikája megjelent a lap egyik 1919-es számában. 1919-ben beiratkozott a budapesti műegyetemre, 1920-ban pedig érdemben is megkezdte jogi tanulmányait a kassai jogakadémián.⁷ 1921-ben a budapesti Képzőművészeti Főiskolának is hallgatója lett;⁸ itt Glatz Oszkár, Csordák Lajos és (a kassai kötődésű) Krón Jenő tanítványa volt. Tanult szobrászatot és foglalkozott építéssel, illetőleg építészmérnöki kérdésekkel is.

1922-ben államtudományi doktorátust szerzett, s befejezte tanulmányait a Képzőművészeti Főiskolán is. Képeit ugyanebben az évben bemutatták a budapesti Nemzeti Szalonban. Ekkor jegyezte be naplójába, hogy ő tulajdonképpen „a gondolat kettős állampolgára.” Végzése után Németországba utazott, ahol Albert Reinmann magániskolájában tanult Berlin-Schönebergben. Itt ismerte meg az orosz avantgárd képzőművészek alkotásait; elsősorban Vlagyimir J. Tatlin és Kazimir Sz. Malevics képei hatottak rá. Ugyancsak Berlinben került kapcsolatba a *Der Sturm* című, kiállítótermet is működtető kulturális és művészeti folyóirat alkotói körével. A *Der Sturm* ekkor az expresszionisták fóruma volt, de minden modern művészeti irányt támogató.⁹ Berlinből alkalmilag meglátogatta Münchent is, ahol ugyancsak a kortárs képzőművészettel ismerkedett.

Berlinből hazatérve 1924-ig Kassán élt, ahol joggyakornok volt. 1926-ban a trianoni határon innen eső Szikszóra költözött; itt először ún. vármegyei gyakornok lett, majd – miután megszerezte a jogi doktorátust is – a szikszói járás szolgabírójává nevezték ki. 1931-ben Göncre helyezték, ahol a főszolgabírói hivatalban végzett jogi munkát. Mindeközben számos kiállítása volt: egyénileg is (Kassán, 1922, 1923; Miskolcon, 1929, 1933; Szikszón, 1930, Abaújszántón, 1936; Debrecenben, 1937), csoportosan is, például a *Képzőművészek Új Társasága* vagy valamely alkalmi alkotócsoport tagjaként (Budapesten, 1922, 1926, 1935; Miskolcon, 1930, 1934). Első felesége gyermekük születésekor meghalt, második

Hont vármegyében volt másodfőjegyző; vö. Ruszoly József: *A választási bíráskodás Magyarországon: 1848-1948*. Budapest, KJK, 1980. 169. o.

⁷ Ide apja kívánságára és a biztos megélhetés reményében már korábban beiratkozott, de az érdemi tanulmányokat csak ekkor kezdte meg: „[M]ég katonai, ezen belül: harctéri szolgálatom ideje alatt beiratkoztam a kassai jogakadémiára – írja visszaemlékezéseiben –, ahová pesti tartózkodásom alatt folyamatosan beíratott apám, mert nem akarta, hogy az addig már letett jogi vizsgáim kárba vesszenek. Amikor 1919. év decemberében hazajöttem, már másodéves jogász voltam tulajdonképpen, aki második alapvizsgát tehetett.” Ruttkay György: Egy aktivista festő vallomásai. = *Borsodi Szemle*. 1968/1. sz.. 87. o.

⁸ „Ez a Kassán eltöltött esztendő... megérlelte bennem azt a régi elhatározásomat, hogy amikor mint abszolvált jogász a budapesti egyetemre megyek szigorlatozni egyidejűleg a Képzőművészeti Főiskolára is beiratkozom. Most már szüleim nem szólnak tervem ellen...” *Uo.* 94. o.

⁹ A *Der Sturm* – Vaszilij Kandinszkij, Marc Chagall, Oskar Kokoschka vagy Alexander Archipenko mellett – teret adott Kassák Lajosnak és Moholy-Nagy Lászlónak is. Naplójának egyik bejegyzése szerint művészi ébredésében Kandinszkij: *Über das Geistige in der Kunst Insbesondere in der Malerei* című könyve (München, R. Piper, 1912.) játszott döntő szerepet, amit még gimnazistaként olvasott a kassai könyvtárban.

felesége Nyíry Lili szobrászművész lett. 1934-ben a helybéli lelkész felkérésére, ötödmagával – Dienes Istvánnal, Szabados Jenővel, Tomory Aladárral és mágori Varga Bélával¹⁰ – *seccőt* (falképet) festett a gönci római katolikus templomban, *Angyali üdvözet* címmel.

Jogászi munkája mellett több külföldi utazást tett, kifejezetten a festészet tanulmányozása céljából. 1927-ben végigjárta a jelentősebb itáliai városokat, ezen útja hatására jelentősen módosult stílusa. 1928-ban Párizsba ment, bár munkásságának elemzője szerint ide már „késve érkezett [hisz ekkor], túl volt életműve nyitányán”.¹¹

1939-ben az I. bécsi döntés eredményeként Magyarországhoz visszakerült Kassára költözött, ahol tanácsnoki állást vállalt a városi közigazgatásban. Emellett titkára volt a Kassai Kazinczy Társaság képzőművészeti szakosztályának. Ekkor írta *A szociális igazgatás* (1941) című könyvét, mely jellege szerint társadalom- és közigazgatás-elméleti összefoglalás, a korabeli igazgatási tárgyú jogszabályok tankönyvszerű áttekintésével. A *Kassa hazatért* című kötetben megjelentetett továbbá egy szacikket „Öt év Kassa közigazgatásából” címen, melyben a Polgármesteri Hivatal által 1938 és 1943 között elintéztett ügyeket tekintette át (1943). Ugyanebben az időszakban közzétett három művészettörténeti, ill. művészetelméleti írást is. Az egyik a kassai kortárs képzőművészek munkásságát tekintette át (1942), a másik „a képzőművészet szociális megújulásával”, a népművészet és az ún. „tájkultúra” (vagy ahogy ma mondanánk: a népi elemeket is tartalmazó helyi kultúra) magas művészetekben való felhasználásával kapcsolatos programadó írás volt (1943), a harmadik pedig Benczúr Gyula munkásságának értékelését adta, születésének centenáriuma (1944).¹²

A II. világháborús frontharcokat Vasváron vészelte át. 1945 nyarán Szikszóra ment, majd 1946-ban Miskolcon kötött ki, ahol – ma már nem megállapítható körülmények között – az újjászerveződő jogakadémiára került. Későbbi hivatalos életrajzi vázlata szerint „főiskolai rendes tanárként” és egy tantárgy „egyetemi

¹⁰ Dienes István (1905–1977) festő, 1937/38-ban tanársegéd a Képzőművészeti Főiskolán, freskó szakon. Szabados Jenő (1911–1942) az 1930-as évek elismert festője, Szőnyi István és Réti István tanítványa; a II. világháborúban sorkatonaként esett el; tiszteletére a *Nyolc festő, nyolc szobrász* nevű művészcsoporthoz, melynek tagja volt (és ami felehetően a *Nyolcak* néven ismert csoportra utalva jött létre), 1944-ben emlékkiállítás szervezett. Újabb emlékkiállítása a zebegényi Szőnyi István Múzeumban volt 2012-ben. Tomory Aladár (?–?) az 1930-as évek elején a Képzőművészeti Főiskola hallgatója volt, később rajztanárként tevékenykedett különböző intézményekben, például a Kaposvári Tanítóképző Főiskolán. Mágori Varga Béla (1897–?) festő, Rudnay Gyula tanítványa, az 1930-as években Rómában és Párizsban is működött, később kivándorolt Dél-Amerikába.

¹¹ Losonci: Ruttkay György aktivista festő életműve. *id. kiad.* 209. o. Mint alább utalok rá, valójában nem „elkészt”, hanem az itáliai utazás – feltehetőleg művészetpolitikai okokból – hatott rá, míg a párizsi nem.

¹² Ruttkay György: Öt év Kassa közigazgatásából. A Polgármesteri Hivatal munkája, adatok az elintéztett ügyek számáról, egyéb közigazgatási feladatok ismertetése. = *Kassa hazatért. 1938. november 11. – 1943. november 11.* Kassa, k. n. [Wiko Nyomda], é.n. 46–64. o. Ruttkay György: Kassai művészek. = *Szépművészet.* (3. évfolyam) 1942/10. 236–239. o. Ruttkay György: *Táji művészek szövetsége.* Kassa, 1943. Ruttkay György: Egy világhírű magyar festőművész. (Benczúr Gyula) (1844–1920). = Asztalos István – Ruttkay György: *A fekete macska. Tanulmány* Budapest, Stádium, 1944. 53–64. o. Ugyanebből a korszakából lásd még Ruttkay György: A miskolci postapalota. = *Termés* [Miskolc]. 1. évf. 1937/9. sz. 11–12. o.

tanszéki jogú előadójaként” minősítik (jelentsen ez bármit is). Ugyanezen életrajz szerint 1924 és 1946 között *közigazgatási tisztviselő* volt, 1946-tól 1949-ig pedig a *miskolci jogakadémia tanára*.¹³ 1949 szeptemberében – a vallás- és közoktatásügyi minisztérium közbejöttével – Pécsre került, ahol a Pécsi Tudományegyetemen „jog- és közigazgatástudományi tanszéki előadó” minőségben általános állam- és jogelméletet oktatott három hónapig. 1949 novemberének végén Szegedre helyezték, ahol a Szegedi Tudományegyetem jogi karán ugyanebben a minőségben ugyanezt a tárgyat adta elő az 1949/1950. tanév végéig, tehát 1950 nyaráig.

A jogi karok állam- és jogelméleti tanszékeinek 1949-es megszervezésekor – amint ez az Antalfy György kinevezésének körülményeit megvilágító elemzésből és dokumentumokból¹⁴ kiderül – Ruttkay komolyan szóba jött ezen tanszékek egyikének vezető oktatójaként. Sőt, kb. egy évig pozíciója kedvezőbb, vagy legalábbis ígéretesebb volt, mint a később jelentős karriert befutott Antalfy György. „Szegedre a jogbölcseleti tanszék vezetésére Pécsről át kell hozni Ruttkay Györgyöt... – hangzott a minisztérium egyik, magas szinten egyeztetett előterjesztése. Majd rövid indokolásként: „Ruttkayt Miskolcra helyeztük ez év elejével Pécsre, tehát simán beosztható Szegedre...” stb. E javaslatokat a Magyar Tudományos Tanács személyzeti osztályának vezetője 1949. november 3-án jóvá is hagyta,¹⁵ s ennek megfelelően Ruttkay Györgyöt Szegedre helyezték. Előadásainak

¹³ A miskolci jogakadémián 1945 után – fogalmazott Stipta István – „jogbölcseletet és államtant a neves festő, Ruttkay György adott elő”; lásd Stipta István: A miskolci jogakadémia működésének harmadik évtizede (1939-1949). = *Borsodi Szemle*, 19872. sz. 48-58. o.

¹⁴ Lásd Révész Béla: A szocialista állam és professzora. Szélgjegyzetek Antalfy György portréjához. = *Jogelméleti Szemle*. 2003/4. sz.

¹⁵ Az egyetemi tanárok államfői kinevezésére a vallás- és közoktatásügyi miniszter tett javaslatot; a javaslatról (az MTA 1949-es újjászervezéséig) Magyar Tudományos Tanács nyilvánított véleményt. A fentebb röviden idézett irat teljes szövege a következő: „Előterjesztést tettünk a Tudományos Tanácsnak arra, hogy dr. Antalfy Györgyöt egy. ny. rendkívüli tanárra a pécsi tudományegyetem politikai tanszékeire nevezzük ki. Az elhatározás a legfelsőbb pártszerveknél úgy történt meg, hogy Antalfy-t a szegedi politikai tanszékre kell kinevezni. Ezzel kapcsolatban Pécsen a politika ellátására nincsen tanár, Szegeden viszont a tanszékre kinevezett tanár, dr. Bibó István beosztását módosítani kell, vagy elhelyezéséről kell gondoskodni, ugyanakkor pedig Vas Tibor dr. szegedi egyetemi tanár, aki a politikát Szegeden helyettesítette volna, egyébként pedig a jogbölcselet tanára, át kell helyezni Pécsre, Vas Tibor Pécsen a jogbölcseletet és a politikát látná el. Szegedre a jogbölcseleti tanszék vezetésére Pécsről át kell hozni Ruttkay Györgyöt. | Az általunk tervezett beosztás tehát ez volt: Szegeden a politikát előadja Vas Tibor, jogbölcseletet előadja Vas Tibor. Pécsen a politikát előadja Antalfy György, a jogbölcseletet előadja Ruttkay György. Ez a következőképpen módosítandó: Szegeden a politikát előadja Antalfy György, jogbölcseletet és politikát előadja Ruttkay György. Pécsen a jogbölcseletet és politikát előadja Vas Tibor. Az áthelyezésbe Vas Tibor beleegyezett. Ruttkayt Miskolcra helyeztük ez év elejével Pécsre, tehát simán beosztható Szegedre. | A kérdést átbeszéltem dr. Ries István igazságügyminiszterrel, dr. Hajdú Gyula ig. min. államtitkárral, dr. Beér János belügyminiszteri osztályfőnökkel és Szabó Imre min. tanácsossal. A kérdés ilyen megoldását helyeslik. | Javasolt határozatok: 1. Szegeden a jogbölcseletet adja elő Ruttkay György. (Pécsről áthelyezendő Szegedre.) 2. Vas Tibor áthelyezendő Pécsre és adja ott elő a jogbölcseletet és a politikát. | Budapest, 1949. október 27. | dr. Buday Árpád.” A Tudományos Tanács válasza a következő volt: „Buday elvtársnak f. év október 27-én kelt feljegyzésére közöljük az elvtárral, hogy a Tudományos Tanács Személyzeti Osztálya hozzájárult a fenti feljegyzésben foglaltakhoz, a következő megjegyzéssel: | Helyesnek tartja, a szegedi egyetemen Antalfy György államtant adjon elő. Az állam- és jogelmélet előadásaira Ruttkay Györgyöt a pécsi egyetemről a szegedi egyetemre kell áthelyezni, Vass Tibor pedig áthelyezendő Pécsre és ott egyedül lássa el az állam- és jogelmélet, valamint az államtan előadásait. ... | Budapest, 1949. november 3. | Elvtársi üdvözléssel: Patkós

összegzéseként itt tette közzé az *Általános állam- és jogelméleti előadások vázlata* (1950) című munkáját, a korban szokásos, ún. könyvatos sokszorosított kiadványként. Ezzel – bár számos „ideológiai engedményt” tett benne – nem aratott nagy sikert a hivatalosság előtt; 1950-ben (egyes források szerint: 1951-ben)¹⁶ ugyanis eltávolították az egyetemről. Ekkor (más források szerint: 1960-ban)¹⁷ visszaköltözött Miskolcra.

1950 után jogtanácsosként tevékenykedett, s szabadidejében szinte kizárólag képzőművészettel foglalkozott. Cikket írt Miskolcra és annak külső megjelenéséről *Ezerarcú Miskolc* (1965) címen.¹⁸ Részleteket közölt első naplójából *Egy aktivista festő vallomásai* [1918-1945] címen a *Borsodi Szemlében* (1967, 1968), illetőleg a pozsonyi *Irodalmi Szemlében* (1971, 1972). Újabb naplóírással kezdett (1954-től), ez a naplója azonban teljes szövegével kéziratban maradt. Kéziratban maradt az *Adalékok a magyar avantgard történetéhez* című írása is, amelynek közlését a *Jelenkor* visszautasította. Befejezetlen maradt továbbá az a mintegy száz oldalas vázlata, amelyet *Levelek a művészetről* címmel könyvformában szeretett volna közzétenni. Jogi területen ebben a korszakában egy rövid írása jelent meg a *Magyar Jogban* (1964), amivel – huszonöt jogtanácsos közös álláspontja alapján – a vállalati jogtanácsosok jogállásával kapcsolatos vitához szólott hozzá. Ebben azt hangsúlyozta, hogy helyes lenne az, ha a szocialista vállalatok szervezeti hierarchiájában a jogtanácsos – az igazgató, a főmérnök és a főkönyvelő mellett – vezető pozícióban lenne, az ennek megfelelő díjazással. Érdekérvényesítő álláspontjának indokolása a jogszerűség és a törvényesség hagyományos elgondolását tükrözi. „El kell ismerni – fogalmazott a korai Kádár-korszak diskurzusának lefajtott hangnemében, talán egy füstölgő Fecske cigarettával az ujjai között –, hogy a vállalati jogtanácsos nem a szükséges rossz a vállalatnál, aki csak azért van, hogy akadékoskodjék a fegyelmi eljárásoknál, kártérítéseknel, dolgozók elbocsátásánál, alaptalannak vélt nehézségeket gördítve a vállalat vezetősége elé – hanem azért, hogy a törvényességnek mindenekelőtt való biztosításával a vállalat zökkenőmentes továbbvitelét lehetővé tegye.”¹⁹

Életének e korszakában is folyamatosan festett. Egyes képein őrizte ifjúkorának stíluselemeit, festészetének egésze azonban eklektikussá vált. Néhány időskori képe kissé erőtlén, mások viszont ugyanolyan egyediek és erőteljesek, mint a korábbiak. *Pro forma*, vagyis csak külsődlegesen még a szocialista képzőművészettel is kokettált.²⁰ 1958 és 1968 között egy 99 akvarellből álló Dante-

Lajos, a MIT. Szem. Oszt. Vezetője.” A dokumentumot közli Révész Béla: *i.m.*

¹⁶ Lásd Bruckner Győző: *A miskolci jogakadémia múltja és kulturmunkássága, 1919-1949*. Sajtó alá rend.: Novák István, szerk. Dobrossy István és Stipta István. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár – Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996. 271. o. Ruttkayt illetően lásd még *ugyanítt.* 256-257. o.

¹⁷ Vö. Ruszoly József: Egy lappangó jegyzőkönyv nyomában. = *Szegedi Műhely*. 2002/1-2. 65. o.

¹⁸ Ruttkay György: Ezerarcú Miskolc. = *Borsodi Szemle* [Miskolc]. (9. évfolyam) 1965/1. 1–9. o.

¹⁹ Ruttkay György: Hozzászólás „A vállalati jogtanácsosról” szóló vitacikkhez. = *Magyar Jog*. 1964/12. sz. [561–564.] 562. o. Az 1950-es években állítólag sokat foglalkozott a *személyi kultusz* kérdésével, azt megelőzően pedig a *szokásjoggal*. „Pólay Elemér az 1980-a évek elején úgy emlékezett – jegyezte meg Ruszoly József –, hogy volt egy terjedelmesebb kézírata a szokásjogról.” Vö. Ruszoly József: Egy lappangó jegyzőkönyv nyomában. *id. kiad.* uo.

²⁰ Vö. R. Nyíry Lili: Munkásszobrászat indulása Diósgyőrvasgyárbán a felszabadulás után. = *A Herman*

sorozatot festett, s foglalkozott könyvek illusztrálásával is. Maga a Dante-sorozat is ilyen célból készült, de nem kapott elismerést;²¹ illusztrálta továbbá *Az ember tragédiáját* és Móricz Zsigmond *A boldog ember* című regényét is. 1962-ben negyven ceruzarajzból álló sorozatot készített Szegeden *Egy bérház élete* címmel; ezek közlését a Corvina és Képzőművészeti Kiadó visszautasította. Hazai egyéni kiállításainak száma megcsappant (Miskolc, 1948, *post.* 1978, 1984), csoportos kiállításokon azonban továbbra is szerepeltek a képei (Miskolc, 1947, 1948; Szeged, 1949; Székesfehérvár, 1969; Pécs, 1973). Több festménye és grafikája szerepelt a magyar avantgárd képzőművészetet áttekintő külföldi tárlatokon (München, Milánó, 1971), valamint a magyar aktivizmus történetét bemutató kiállításokon (Róma, Párizs, 1975; Prága, Pozsony, 1976). Kassákkal való viszonya – valószínűleg stílusváltásának és pályája alakulásának is betudhatóan (hogy ti. nem áldozta életét teljesen a képzőművészetnek) – már az 1930-as években elhidegült, később szinte teljesen megszűnt.²² Életének utolsó évtizedeiben feltehetően megkeseredett ember lett; amikor a magyar aktivizmus történetét kanonizálták,²³ talán már ő maga is látta: úgy értékelték, hogy a második vonalba tartozik. Miskolcon halt meg 1974-ben.

Festészete és művészetelméleti írásai

Ruttkay első kiértelt képei az ún. aktivista stílusirányzatba sorolhatók.²⁴ Az *aktivizmus* jellegzetesen közép- és kelet-európai avantgárd művészeti irányzat, mely a festészetben és az irodalomban éreztette hatását. Nálunk a századfordulótól kezdve voltak előzményei, érett korszaka 1915 és 1919 közé tehető; 1920 után lassan szétforgácsolódott, illetőleg átalakult, majd megszűnt. Az irányzat a Kassák Lajos által szerkesztett *Tett* és *Ma* című folyóiratok²⁵ körül szerveződött.

Ottó Múzeum évkönyve. (10. évf.) 1971. [367–382.] 377. o.

²¹ Vö. Losonci: *i. m.* 223. o., kritikailag Geszti László: *i. m.*

²² Utolsó levélváltásuk 1965-ben volt, amikor is gratulált Kassák Lajos Kossuth-díjához, ő pedig egy meglehetősen hideg hangú levélben megköszönte azt: „Kedves Dr. Ruttkay György, köszönöm szívélyes gratulációját, örülök, hogy jó érzéssel gondol vissza a múlt időkre, mikor még mellettem kísérletezett tehetségével. Nyugodt szép munkát kívánva fogadja üdvözlétemet: Kassák Lajos”. A levelet idézi Losonci: *i. m.* 224. o.

²³ Példa erre *A modern festészet lexikona* című francia kötet magyar kiadása (eredetileg: *Nouveau dictionnaire de la peinture moderne*; Párizs, 1963; ford. és átdolg. kiad.: Budapest, Corvina, 1974), amelybe belekerült ugyan az *aktivizmus* címszó (vö. 15. o.), ám ebben Ruttkayt nem említik. Egy kicsit később, *A magyar aktivizmus művészete 1915–1927* című kötetben (Budapest, Corvina Kiadó, 1981) Szabó Júlia többször is említi, de rendszerint másokkal együtt, s csupán egy képét mutatja be. Ruttkay György és Szabó Júlia levelezését lásd MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont MKCS–C–I–157.

²⁴ Lásd erről Szabó Júlia munkáit: *Magyar aktivizmus*. A JPM művészeti kiadványai, 16. Pécs, Janus Pannonius Múzeum, 1973; *A magyar aktivizmus története*. Művészettörténeti Füzetek, 3. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971; *A magyar aktivizmus művészete 1915–1927*. Budapest, Corvina Kiadó, 1981. Az aktivisták önértelmezéseiként lásd Kassák visszaemlékezéseit: Kassák Lajos – Pán Imre: *Izmusok. A modern művészeti irányok története*. Budapest, Napvilág, 2003. különösen 207. o.

²⁵ A *Tett* (1915–1916) a német *Die Aktion* (1911–1932) mintáját követte, amíg a magyar királyi belügyminiszter 6.267/1916. B. M. res. számú rendelete be nem tiltotta. Ekkor alapította Kassák a *Ma* című lapot (1916–1925), mely 1919-ig Budapesten jelent meg, azután pedig Bécsben. A

Az aktivista festők *expresszionista* és *kubista* jegyeket vegyítettek, s igyekeztek azokat közérthetővé tenni. Kedvelték a lendületes ecsetvonásokat, a mozgó figurákat, az alakuló, ám mégis önmagukba záródó formákat, a *dinamikát* és az *őserőt*. Az adott korban talán még úgy érezhették, hogy e két utóbbi között nem kell választaniuk.²⁶ Az aktivisták között voltak igazi koloristák is, például Mattis Teutsch János, de az irányzat jól alkalmazkodott a képek folyóiratban való terjesztésének igényéhez, ami *fekete-fehér* technikákat követelt. Ugyancsak szívesen választották a *grafikát*, ami többük esetében a *plakátművészet*hez vezetett: egyes aktivisták 1919-ben politikai, azután kereskedelmi plakátokat terveztek.

Az irányzathoz tartozókat nem is elsősorban az alkotásaik stílusjegyei, hanem az alkotók közös társadalmi értékei és beállítódásai, valamint az őket intellektuálisan összefogó művész, Kassák művészetéről vallott elképzelései tartották egybe. Az ő hatására sokan úgy gondolták, hogy festészetnek szembe kell néznie a társadalmi és a politikai kérdésekkel, s azokra kell reagálnia.

Az aktivista művészek kiállványát kilencen írták alá 1919. március 25-én: Bortnyik Sándor, Gergely Sándor, Mattis Teutsch János, Medgyes László, Moholy-Nagy László, Pátzay Pál, Ruttkay György, Spangher Ferenc és Uitz Béla. Művészeti szempontból a legjelentősebb aktivista Moholy-Nagy volt, a leghatásosabb Kassák, az irányzat „esszenciáját” legjellegzetesebben megjelenítő, szerintem, Bortnyik. Az aktivizmus legszűkebb felfogásába még Ruttkay festészete sem férne bele;²⁷ az elnevezést azonban később – a közös kiállítások, valamint a kritikák és elemzések alapján – jóval szélesebb körre is kiterjesztették. A régebbi festők közül aktivistának szokták minősíteni Nemes Lampérth Józsefet, valamint Bohacsek Edét, Dénes Valériát, Erős Andort és Galimberty Sándort, akik inkább önmagukkal viaskodtak, nem a társadalommal. Néhányan ide sorolják Tihanyi Lajos, sőt (nem kevés túlzással) Gulácsy Lajos egyes képeit is. Az aktivisták politikailag sokféle értéket képviseltek, de rendszerint (valamilyen) forradalmárnak tekintették magukat. Ha másfélének nem, hát művészeti forradalmárnak.²⁸ A legegértelműbb

Tanácsköztársaság alatt betiltották. Kassák egy ideig a *Mával* párhuzamosan szerkesztette (Németh Andorral közösen) Bécsben a *2x2* című lapot (1922–1923). A *Ma* folytatásának szánt, Budapesten megjelenő *Dokumentum* (1926–1927) az aktivizmus végét jelezte. Kassák ötödik és hatodik folyóirata, a *Munka* (1928–1939) és a *Kortárs* (1945–1948) már semmilyen vonatkozásban nem kötődött az aktivizmushoz.

²⁶ Képeiken a dinamika és a technika nem lázas formákban jelent meg, mint az olasz futurizmusban; e tekintetben az aktivizmus jellegzetes alkotása Bortnyik Sándor *Vörös mozdonya* (1918). A drámai őserőt sokszor az asszonyt és anyát egyesítő női alakok testesítették meg számukra, amit például Nemes Lampérth József *Háttal álló női aktja* (1916) mutat meg leginkább.

²⁷ Vö. Passuth Krisztina: A magyar aktivizmus – és kelet-európai rokonai. A pécsi Janus Pannonius Múzeum aktivista kiállítása kapcsán. = *Ars Hungarica* [MTA]. 1974. 209. o..

²⁸ Ruttkay esetén – akinek privát világszemlélete szerintem leginkább eklektikusnak mondható – a *forradalmi* jelző meglepő lehet. Ő legfeljebb a művészet forradalmában gondolkodott – s abban is csak egy ideig. Naplójában, ahol „európai arányokat öltött szellemi forradalomról” beszélt, az 1919-es évnél ilyen bejegyzések olvashatók: „alkotói vágyamat a forradalmi események pezsdítették”, „igazolva láttam aktivista törekvéseinket: új korszak közeledtét a művészetben”. A tanácsköztársasági május elsejénél ezt jegyezte le: „Engem a város díszítése érdekelt, vagyis az, hogy mennyire tudják művészi formában kifejezni alkotóművészeink a 'többi ember' örömet”. Mint sokak számára ismert, 1919. május 1-én a városligeti Hősök terén található Milleniumi emlékművet (lényegében a

Kassák politikai álláspontja volt: ő ugyanis következetesen szocialistának tartotta magát. Ez persze nem akadályozta meg abban, hogy a Tanácsköztársaság idején a művészet szabadsága érdekében jól összevevessen Kun Bélával (aki „burzsoá formalizmusuk” és „dekadenciájuk” miatt bírálta őket),²⁹ és azt sem, hogy az *Egy ember élete* című könyvét – mely miatt megjelenésekor (1935) perbe fogták – 1949 után épp a Tanácsköztársaságról szóló fejezete miatt cenzúrázzák meg.

Az aktivista művészek köre 1920 után szétforgácsolódott; programjuk elerőtlenedett. Többen, így Ruttkay is, egy ideig kitartottak az expresszionista formák mellett; mások, például Kassák és Moholy-Nagy, elhagyták azokat és ún. „konstruáló művészek” lettek. Bár a csoport nemzetközi reputációja jó volt és Nyugat-Európában többüket ismerték, a Horthy-Magyarországon – ahol a konzervatív korszak okán a hivatalos stílusirányzat a neoklasszicizmus lett – a perifériára szorultak. Amikor 1927-ben Kassák befejezte újabb folyóirata, a *Dokumentum* szerkesztését, az szimbolikusan az aktivizmus végét is jelentette.

Ruttkay az 1920-as években az útkeresés állapotában volt. Képein nem érződik, hogy légüres térben érezte volna magát, az viszont igen, hogy tétova és bizonytalan volt, s több irányban is kísérletezgetett. Több képe továbbra is őrizte az expresszionizmus és a kubizmus elemeit, ám ezek rendszerinti hűvösségét a vonalvezetéssel vagy lágy színeivel meleggé változtatatta. Ez a képesség mindig is sajátos stílusjegye volt. Sok akvarellt festett, s már ennek szokásos követelményei is bensőségebbé, lágyabbá tették stílusát. Témái nem ritkán a dolgozó emberhez kötődtek (néhány képének címe: Favágó, Arató, Zsákolók, Ültetők), ám a „munka népét” is légies színekkel és könnyed vonalakkal ábrázolta. Vagyis az esztétikai kérdésekre koncentrált, nem a szociális szempontokra.

Érdekes, hogy Ruttkay mindvégig aktivista festőnek mondta magát; még akkor is, amikor stílusa teljesen eltávolodott attól. Az 1940-es években keletkezett olajfestményein megjelent a neoklasszicizmus is. Mintha a korszak hatott volna rá; stílusának változása ugyanis nem a véletlen műve volt. Képein lehetetlen nem észrevenni az erős *igazodni akarást*: alkalmazkodott a hazai korszakhoz és az uralkodó ideológiához – stílusban is, gondolataival is.

Jól érzékelteti ezt a kortárs kassai festőkről szóló 1941-es írása. A cikk elején

királyszobrokat) és a tér közepén a diadaloszlopon álló Géniuszt vörös drapériával takarták el, a diadalszekeret pedig két vörös gömb alá rejtették. Ruttkay csendesén rácsodálkozott ezekre, de (1968-ban részleteiben közölt) naplója szerint a tanácskormány idején semmilyen aktív politikai szerepe nem volt. Ennek ellenére 1919 őszén úgy érezte, menekülnie kell, s azon kevesek közé tartozott, akik a Felvidékre menekültek, pontosabban: ott bújtak el egy kicsit a politikai viharok elől. „Mi aktivista művészek... – írta később – hittünk a forradalmi erőben, amelyeknek hirtelen ellanyhulását csak a Horthy-csapatok Budapestre történt bevonulásakor érzékeljük. Mivel az ország legális elhagyására akkor nem volt lehetőség, egy késő őszi éjszakán, okmányok nélkül hagytam el Tornyosnémeti községnél Magyarországot, és több órás éjszakai gyaloglás után Kassára értem.” Ruttkay: Egy aktivista festő vallomásai. *id. kiad.* 85–87. o.

²⁹ Lásd erről: Kassák Lajos: Levél Kun Bélához a művészet nevében = *Ma*. 1919. június 15. Újraemlékezik: Szabó Júlia: *A magyar aktivizmus művészete 1915–1927. id. kiadás*, 172–175. o. Kassák így emlékezett vissza erre: „A folyóirat ideológiai beállítottsága a forradalom alatt sem változott; ennek következtében küzdenie kellett a Tanácsköztársaság elnöke, Kun Béla, és általában az államapparátus művészeti nézetei ellen. Ezek az ellentétek nyilvános vitákhoz, többek között a *Mában* közzétett nyílt levelekhez vezettek.” Kassák – Pán: *id. mű*, 168. oldal.

van egy kis „magyar izzás” (ahogy régen mondták, s amit ma talán így minősítenénk: magyarkodás), mely a „hazatért Kassa” művészeinek helytállását dicséri.³⁰ A mai olvasó, aki ismeri a későbbi idők „vörös farok” fogását (és a történelmi struktúrák folyamatosságát feltételezi), ezen talán nem is csodálkozik. Annál inkább meglepődik, amikor művészetelméleti kérdések felé kanyarodva a *modern művészet* iránti *negatív elfogultságot* érez ki Ruttkay szavaiból. Azt a kérdést, hogy a német vagy francia, még inkább pedig a francia vagy az olasz mestereknek volt-e nagyobb hatása Kassán, így válaszolta meg. „A mai kassai művészek Münchenben tanultak A cseh uralom idején, Prágán keresztül az új párisi áramlatok eljutottak Kassáig, bár itt nem találtak olyan termékeny talajra, mint magában Csehországban és a nyugati Felvidéken, mely vidékeket elárasztották a szélsőségek, Picassótól kezdve Kokoschkáig. A szlovenszkoí művészek ezeknek a hatásoknak a maradványait ma is érzik. Az egészségesebb kassai légkör kevésbé volt irántuk fogékony. A kassai művészek újabban kapcsolatba jutottak az olasz Novecentóval, illetve a római magyar iskolával is...”³¹ A „francia vagy olasz hatás” kérdése a korban részben művészszociológiai, főleg azonban – az országos politika fő irányával is kapcsolatba hozható – művészetpolitikai kérdés volt.³² E vitában Ruttkay a hivatalos álláspontnak tekinthető, Gerevich Tibor által képviselt nézetek mellé állt, melyek szerint a magyar művész pártolja a római iskolát, mely együtt jeleníti meg a modernséget és a katolicizmust, s végül a neoklasszicizmusba torkollik. Ezek után nem csoda, ha pár évvel később tanulmányt írt a magyar akadémikus történeti festészet Kassán felnőtt és művésszé vált alakjáról, Benczúr Gyuláról, s az sem, hogy abban olyan üres közhelyeket puffogatott, amelyeket húsz évvel azelőtt maga is kinevetett volna.³³

Az erős megfelelni, de legalábbis *igazodni akarás* később is jellemezte írásait. A „táj és ember összhangját” kereső, Miskolc külső megjelenéséről írott 1965-ös

³⁰ A kassai öntudatos polgárság – írta cikkben – „ősi magyar szellemével, sajátos életformájával szilárdan állott ellen minden befolyásnak és meg tudta őrizni magyarságát a cseh megszállás 20 esztendeje alatt is. ... A város a régi magyar művészetnek egyik legvirágzóbb ... központja volt. [A magyar művészek] ellenállottak annak, hogy a volt cseh-szlovák köztársaság [*sic!*] művészi egyesüléseibe tömörítsék vagy olvasszák [őket].” Ruttkay György: Kassai művészek. = *Szépművészet*. (3. évfolyam) 1942/10. 236. o.

³¹ *Uo.* 237. o.

³² A kérdést egyfelől a szlovák festészet egyik legjelentősebb alkotójának tartott, kassai születésű magyar festőművész, Jakoby Gyula (1903–1985), másfelől az olasz *novecento* magyar változata, a neoklasszicizmus pártfogójának tekintett Gerevich Tibor (1882–1954) pengeváltása vetette fel, már az 1920-as évek végén. A vita másfél évtizeden át eltartott. Ruttkay minden bizonnyal ismerte ennek főbb részleteit, s feltehetőleg a szlovák festészetről szóló olyan elemzéseket is, mint amilyen például Brogyányi Kálmán (1905–1978) *Festőművészet Szlovenszkon* című kötete (Kosice-Kassa, Kazinczy Kiadóvállalat, 1931). Azt persze nem tudhatjuk, hogy ismerte-e a könyvről a Nyugatban megjelent recenziót is: Farkas Zoltán: *Művészet Szlovenszkon*. = *Nyugat*. 1932/15-16. o. Ha igen, bizonyára nem minden tétellel értett egyet. „Kedvezőbb helyzetében ez az új szlovák művészet – fogalmazott Farkas Zoltán – frissebbnek, boldogabbnak látszik a magyarnál, erősebb benne a lendület és bár európai mértékkel mérve átütő erejű tehetséggel nem dicsekedhet, van néhány valóban figyelemre méltó művelője”.

³³ Például: „minden művészet egyetlen értelme és jelentősége... társadalmi voltában rejlik”; lásd Ruttkay György: Egy világhírű magyar festőművész. (Benczúr Gyula) (1844–1920). *id. kiadás*, 64. o.

cikkében például ugyancsak meglepődve olvashatjuk a következőt: a Szinva patak a nehézipari fejlesztéseknek köszönhetően mérgező anyagokat szállít ugyan, ám ha „gondolkodva nézzük lila tónusú vizét és színvilágából az emberi érzélem és munka alkotókészségére következtetünk – a vasgyár kapcsolatában –, akkor ez az igénytelen, szennyesvizű patak egyszerre érdekessé és gondolatébresztővé válik.”³⁴ A szövegből még ma is kiérződik a korai Kádár-korszak hangulata; az olvasó szinte érzi az orrában a Fecske vagy a Symphonia füstjének szagát.

Ebben a szerző „miskolciságáról” is tanúságot tévő³⁵ írásában egyébként az egykori építészhallgató – a városképet meghatározó „avas kilátótorony megragadó kontrasztja” mellett – építészeti szempontból értékelte az Egyetemvárost is. „Az Egyetemváros – írta – első tekintetre befejezetlennek és stílusalannak, szinte rendetlennek, sőt elhanyagoltnak hat. Megjelenésében semmi nincs a megszokott, múltban épült, gyakran történelmi patinájú világszerte látható egyetemek jellegéből. Örökké épül, újabb és újabb, különös alakú s a laikus szemlélő előtt ismeretlen rendeltetésű épületek halmaza a miskolci Egyetemváros. Van itt: gépház, tanterem, kollégium, stb. más és más épületben vagy épületekben. Ha azonban ebben a látszólagos 'rendszeretelenségben' a modern építészet irányelvei alapján keressük az építészeti rendet, arról fogunk meggyőződni, hogy ezek az épülettömbök, kolosszusok vagy egyszerű házak nagyon is igényes tervek szerint épülnek”.³⁶ A mai olvasó bizonyára ezt is másként látja egy kicsit, s ha az internet korában tett volna közzé ilyen *kínban fogant gondolatokat*, a kommentező egyetemisták biztosan „beszóltak” volna neki.

Jog- és társadalomtudományi munkái

Mint említettem, Ruttkay 1924-től 1946-ig közigazgatási tisztviselőként, 1946-tól 1950-ig „jogtanárként”, 1950 után pedig jogtanácsosként működött.

A jogász munkát egyfelől a megélhetést biztosító foglalkozásnak tekintette, másfelől viszont többnek is gondolta egyszerű kenyérkeresetnél. Nem tudni milyen személyes indíttatásból, de e területen is kipróbálta alkotó erejét, amikor 1941-ben egy tankönyvszerű áttekintést tett közzé *Szociális igazgatás* címen.³⁷ A 225 oldalas kötet Kassán jelent meg. Az áttekintés tárgya kora és állama igazgatása, ahogyan az „alulról”, vagy inkább: helyi nézőpontból, az igazgatási ügyek kezdeményezői és intézői szempontjából látható. Az *Előszó* szerint a könyv a kassai közigazgatási tanfolyamon tartott szociálpolitikai előadásait tartalmazza, kibővíve az 1941-ben hatályos jogszabályok anyagával. Azoknak szánta, akik „a falusi magyar testvérek sorsának irányításában” köztisztviselőként vagy érdeklődésük alapján részt

³⁴ Ruttkay György: Ezerarcú Miskolc. *id. kiadás.* 2. o.

³⁵ Amint az közismert, a „miskolciság” legfőbb kritériuma évtizedek óta, s talán még ma is az, hogy valaki tudja: mit jelent a „villanyrendőr” és hol található. A *villanyrendőr* ezen kívül 1965-ben a technikai haladás csimborasszójának is számíthatott. Az egykori szolgabíró így írt erről: „A Széchenyi és a Szemere utca kereszteződésénél figyelő villanyrendőr által színjelekkel irányított forgalom jelképezi az államigazgatás sokrétűségét, gondosságát...” *Uo.* 6. o.

³⁶ *Uo.* 7. o.

³⁷ Ruttkay György: *Szociális igazgatás*. Kassa, k.n. [Szt. Erzsébet Nyomda], 1941. 225. o.

vesznek. A kidolgozás gondossága és szövegezés igényessége alapján a kötet messze több előadás-vázlatnál. Jó stílusban megírt munka, mellyel szerzője hónapokon, sőt talán éveken át bajlódhatott. Nem kizárt, hogy Ruttkaynak már ekkor egyetemi oktatói ambíciói voltak, erre azonban semmilyen bizonyíték nem létezik. A mű legvégén így fogalmazott: azoknak írta, akik „a szociális igazgatás eszközével remélik megteremteni az a nemzettestvéri közösséget, amely feltétele magyar erősödésünknek, szebb magyar jövőnknek.”³⁸

A *Szociális igazgatás* lényegében egy társadalomértelmezési keretbe ágyazott joganyag-ismertetés. Mai szemmel nézve igazi jelentősége jogtörténeti: aki áttekintést szeretne kapni arról, hogy a szociális és az azzal összefüggő igazgatási kérdések terén mi volt Magyarországon a jog 1941-ben, az megbízható rövid leírásként kiindulópontul nyugodtan felütheti. A joganyagot kivonatolva, tankönyvekre emlékeztető stílusos és közérthető összefoglalásokban ismerteti. A Ruttkay által kimunkált társadalomelméleti keret nem túl bonyolult, sőt kifejezetten naiv; afféle díszítés a joganyag gyakorlati célú ismertetése mellett. A hatályos jog összefoglalása a részkérdések itt-ott kimerítő, másutt utalásszerű elemzésével társul. A mintegy 50 forrásművet felsoroló irodalomjegyzékében megtalálható számos, ma már klasszikusnak számító magyar szociográfiai leírás (például Szabó Zoltán *Cifra nyomorúsága* stb.), a korabeli „művelt ember” jellegzetes kötelező olvasmányai (így Huizingának a középkor alkonyáról írott értekezése) és a politika iránt érdeklődők szokásos művei (mint például Marx és Engels Kommunista Kiáltványa), de a szerző egyéni preferenciái is (Kandinszkij művészetelméleti kötete). A tartalma legalább annyira eklektikus, mint forrásanyaga.

A *közigazgatás* Ruttkay szerint nem a közigazgatás külön ága (amivel a mai közigazgatási szakemberek biztosan nem értenének egyet), hanem – mint írja – „a jó közigazgatásnak nélkülözhetetlen feltétele, hogy *szociális gondolat* hassa át”. Az ilyen közigazgatásnak ugyanaz a szerepe az államigazgatás gépezetében, mint a szívnek az emberi szervezetben. „Mint ahogyan a szív minden dobbanásával az egész organizmus oxigéndús vérral telik meg..., azonképp kell áthatnia a közigazgatási intézkedéseket a szociális elemnek, hogy az államorganizmus életképes és fennakadás nélkül üzemben tartható legyen”.³⁹ Ebből következik – fogalmazott –, hogy „a közigazgatási tisztviselőnek *szociális látókörrrel* kell bírnia”.

Az igazgatási joganyag bemutatása előtt röviden elemezte a nemzet és nemzetiség fogalmait, valamint – Kmety Károly valamelyik művéből (erre ugyanis az irodalomjegyzék nem utal) átvéve – az *állam* mibenlétét, továbbá a jog természetét. A Kmetyre való utalás azért érdekes, mert ő volt az a köz- és közigazgatási jogász, aki az egyes intézményeket és jogszabályokat előszeretettel tárgyalta azok bölcséleti alapjai és társadalmi tartalma nélkül. A jogot Ruttkay egészen konvencionálisan fogta fel: egyfelől azt állítva, hogy „a szabályt a kikényszerítés lehetősége teszi jogszabállyá”, másfelől viszont azt hangsúlyozva, hogy „a jog csak olyan parancsokat és tilalmakat foglalhat magában, amelyek a közösség hasznára vannak”.⁴⁰ Ezek kétségtelenül nem ellentmondásmentes

³⁸ U.o. 220. o.

³⁹ U.o. 6. o.

⁴⁰ U.o. 12. o.

állítások; mindez inkább azért érdekes, mert a szerző nem visszhangozta a korabeli hivatalos magyar jogelmélet tételeit. Igaz, a bevezetéshez nem is volt rájuk szüksége.

A kötet társadalomelméleti részében Ruttkay részletesen ecsetelte a nagy történelmi korszakok jellegzetességeit és a különböző korszakok „uralkodó eszméit”. Ennek során a szabadelvűséget egy, a szocializmust hét, az olasz fasizmust pedig két oldalon elemezte, miután a német nemzeti szocializmusra egy bekezdés erejéig tért ki. Lehetetlen nem észrevenni, hogy ez is egyfajta állásfoglalás volt, noha kifejezett kritikát sehol sem fogalmazott meg sem a német, sem az egyre inkább jobbra tolódó magyar politikával szemben. Állásfoglalás volt az is, hogy a társadalmi alapok körében – egy közigazgatási jogi tankönyvben egyenesen meglepő módon – értő módon ecsetelte a művészet szerepét is.

A társadalmi problémák okairól szólva Ruttkay elmélete ugyancsak meglepően egyszerű és ellentmondásos, már-már bosszantóan semmitmondó volt. A jegyző szociális feladatairól szólva például megjegyezte, hogy a szociális problémák nagy általánosságban „országszerte azonos okokból erednek.” Ám ugyanott azt is állította: „Hogy megoldásukat általános elvek alapján intézményesen mégsem lehet eszközölni, ennek az a magyarázata, hogy a bajok okai szűk körű, helyi eredetűek, szenvedői pedig az emberek, adottságaik ezer árnyalatával”. Amikor pedig a szociális problémákat előidéző konkrét okokhoz ért, akkor azokat a következőkben határozta meg: „a lakosság kultúrigénytelensége, a község kedvezőtlen földrajzi fekvése, előnytelen gazdasági viszonyok, amelyek részben földrajzi, esetleg néprajzi, de leginkább kereskedelempolitikai okokra vezethetők vissza”, „a nagybirtok túltengése”, valamint „világnézeti és valláserkölcsi okok”.⁴¹ Ezeket természetesen nem részletezte, úgyhogy nem jutott el semmilyen szociológiai magaslatra.⁴² A komolyabb társadalomelméleti alapok hiánya leginkább a gazdasági igazgatás szabályainak ismertetésekor éreztetette hatását.⁴³

⁴¹ Uo. 42. o.

⁴² Az *egyes szakigazgatási területek* bemutatása terén azok a legelevenebb részek, ahol valamilyen kulturális kérdésről van szó (ilyenek az iskoláztatási kötelezettséggel összefüggő teendők az akkortájt bevezetett nyolcosztályos népiskola kapcsán, a népfőiskolák és a kultúrházak igazgatása, a műemlékvédelem), s a mai olvasó számára azok a legérdekesebbek, ahol az igazgatás mögöttes világa mára teljesen megváltozott. Én ezek közé sorolnám például a közegészségügyi igazgatást: a piaci egészségrendészetet, a „közegészségügyi orvosrendőri felügyeletet”, a körorvosok és községi bábák rendszerét, a védőoltások és szűrővizsgálatok rendjét, a köztisztaság fenntartásával kapcsolatos előírásokat és így tovább. Megjegyzésre érdemes, hogy a közegészségügy keretében, „eugenetika” címszó alatt Ruttkay ugyancsak kommentár nélkül ismerteti az 1941. évi XV. t.c., vagyis a harmadik zsidótörvény előírásait a házasságkötés feltételeiről, melyek lényegében a „nürnbergi kritériumok” alapján határozták meg a zsidónak számító személyek körét. S akit nem ijesztett el a szerző tárgyilagosnak tűnő hűvös hangneme, az százhusz oldallal később az 1939. évi IV. t.c., vagyis a második zsidótörvény alapján igénybe vehető ingatlanok szétosztásának elveiről is olvashatott, melyeket a *Szociális igazgatás* szerzője hasonlóan hideg távolságtartással ismertet. Uo. 63. és 183–184. o.

⁴³ A jegyző gazdasági feladatainak leírásakor például a közüzemek kérdéséről igen hamar a városi „szemétkihordás” problémájához jutott el, majd a korabeli kisemberek iparszemléletének középpontjában álló „háziipar” kérdéseit elemezte. Részletesen bemutatta a szövetkezeteket mint a „gazdasági demokrácia” fórumait; a mezőgazdasági igazgatás kérdéseit ugyanakkor lényegében a gazdasági és a házi cselédek szolgálati szerződéseinek leírása, a cselédkönyv jogi szabályai és a napszámosokra vonatkozó szabályok leírása teszi ki. A szerző szociális elkötelezettségét a

Ha 1941-ben Ruttkay nem is rendelkezett olyan kérielt társadalomelméleti alapokkal, amelyek akárcsak a közigazgatási jog bemutatásához és elemzéséhez szükségesek, ezeket az alapokat az évtized végére – hogy úgy mondjam – az élet megszerezte vele. Mint említettem, sorsa úgy hozta, hogy három évig (1946–1949) az újjászerveződő-félben lévő miskolci jogakadémia, két hónapon át (1949-ben) a pécsi egyetem, egy bő szemeszteren keresztül (1949-végétől 1950 nyaráig) pedig a szegedi egyetem jogi karának oktatója volt. Ebben feltehetőleg szerepe volt annak is, hogy 1945 előtt – sem tevékenységével, sem írásaival – nem kompromittálta magát. Miskolcon állam- és jogelméletet, államtant és egy rövid ideig közgazdaságtant tanított; Pécsen és Szegeden pedig általános állam- és jogelméletet adott elő.

Ebben a minőségében tette közzé az *Általános állam- és jogelméleti előadások vázlatá*⁴⁴ című egyetemi jegyzetét 1950-ben. A 176 oldalas mű ismeretanyaga azt valószínűsíti, hogy szerzője nem egy szemeszter alatt, hanem több éven át írta, tehát már Miskolcon elkezdte, sőt előre is haladhatott vele.⁴⁵ A gépírással szöveg ún. stencilezetett, vagy régies kifejezéssel: könyomatos sokszorosításban jelent meg, a kis példányszámú egyetemi kiadványok korban szokásos jelzésével: „kézirattal gyanánt”. A kötetben kifejtett anyag lényegében az állam és a jog *marxista-leninista* alapokon nyugvó elmélete volt. A sorok közül az is kiolvasható, hogy olyan valaki írta, aki nagyon gyorsan, irányított módon, ahogy mondani szokták: gyorstalpaló tanfolyamokon sajátította el a marxista-leninista nézeteket. (Azt, hogy Ruttkay ténylegesen járt-e ilyen tanfolyamra, ma már nem lehet megállapítani, de a végeredmény szempontjából ennek nincs is jelentősége.) A kifejtett tételek ugyanis egyáltalán nem szervültek az elmélet alkalmi nem-marxista, vagy nem nagyon marxista elemeivel, s Ruttkay számos helyen azokra a szovjet szerzőktől származó jog- és államelméleti, illetve etikai művekre hivatkozott, amelyeket a szocialista jogelmélet elterjesztése érdekében az 1940-es évek végén fordítottak le magyarra.⁴⁶ A szövegelemzéshez értő figyelmes olvasó akár azt is ki tudná mutatni,

szegénygondozással és ellátással kapcsolatos részek jelzik, ahol ugyancsak tárgyilagosan és hűvösen ismerteti a könyöradomány-gyűjtés és a koldulási engedély kiadásának kérdéseit, a szegényházak és aggodthozók szabályait, a közsegélyre szorulókkal szemben előírt bánásmódot, a gyermekmunka problémáját és a korban nagy fontosságra szert tett „egri norma” kérdéseit. Természetesen tárgyalja a társadalombiztosítás legalapvetőbb szabályait, bemutatja a hadigondozás normáit és a meglehetősen kezdetleges gyermekvédelmet is

⁴⁴ Dr. Ruttkay György jogtanár: *Általános állam- és jogelméleti előadások vázlatá*. MEFESZ Jegyzetosztály Jogász-köri Kiadványok, 15. 1949/50. tanév. Szeged, 1950. 176. o.

⁴⁵ Az 1946/47-i tanévet Ruttkay „már kész jogbölcseleti tankönyvével kezdte. Ezt ’a debreceni egyetem illetékesei alkalmasnak tekintették ... habilitációs mukának is’ (Takács Péter: Egy „aktivista” jogfilozófus. *id. kiad.*)”. Ez előzetes vélemény lehetett; habilitációjának a Debreceni Tudományegyetem tanácsának jegyzőkönyveiben nem találni nyomát.” Lásd Ruszoly József: Egy lappangó jegyzőkönyv nyomában. *id. kiad.* uo.

⁴⁶ Ilyen volt például a Halfina-Ljevin-Sztrogovics féle rövid állam- és jogelmélet; lásd Halfina R. O. – Ljevin I. D. – Sztrogovics, M. Sz.: *Az általános állam- és jogelmélet alapjai*. [Oroszul: *Oscsej teorii goszudarsztva i prava*. Moszkva, 1947.] Jogtudományi Közlöny könyvtára. Tanulmányok a szovjetjog köréből. Készült az IM hozzájárulásával. Ford.: Szabó Imre. Budapest, Hírlap-, Szaklap- és Könyvkiadó, 1949. 1–83. o. Ugyancsak ilyen volt a kommunista erkölcsről szóló brosúra; lásd J. Zisz: *A kommunista erkölcs. A marxista ismeretek kiskönyvtára*. Budapest, Szikra, 1949. 1–48. o. Ezeknek az adott történelmi kontextusban játszott szerepét értékeli Révész Béla, *i.m.* és Jakab András: A

hogy a marxista nézeteket a szerző nem igazán őszintén, vagy legalábbis nem különösebben mély meggyőződéssel mantráztatja.⁴⁷ Ám tagadhatatlanul mantráztatta. Mindebből úgy tűnik, hogy Ruttkay számára, aki feltehetőleg egzisztenciális okból lépett az egyetemi oktatói pályára, ugyancsak egzisztenciális kényszerből elkerülhetetlen volt, hogy a változó időkhöz igazodva a szovjet marxizmus tanainak népszerűsítője legyen. Megint igazodott és alkalmazkodott.

Rögtön a mű első oldalán, a *Valóság és tudomány* címet viselő első fejezet felütéseként három szakirodalmi referenciával lepte meg az olvasót: az egyik Engels *Anti-Dühringjére*, a másik Lukács György *Az új magyar kultúráért* című írására, a harmadik Sztálin *A leninizmus kérdéseire* utalt.⁴⁸ Ezek jelzik a munka alaphangját, bár kétségtelen, hogy a hivatalossá vált szocialista ideológia nem úthenger-szerűen tör elő a könyvből. A második fejezet például filozófiai kérdéseket tárgyal, s a szerző itt rövid tárgyszerű leírásokban ismerteti Szókratész, Plátón és Arisztotelész, továbbá egyes középkori és az újkori filozófusok elméleteit. Itt alig érződik a marxista (valójában inkább leninista, vagy későbbi szabatos elnevezése szerint: szocialista) állam- és jogelmélet gondolati tónusa. Ezt a fejezetet a szerző valószínűleg korábban írta, mint az előzőt, de úgy ítélte meg, hogy az után kívánczik. Érdekes módon ez az „egy sima, egy fordított” (egy nagyon marxista és egy kevésbé marxista) eljárás később is visszatér a műben, bár nem fejezetek szerint. Amikor Hérakleitosz és Hegel ellentéteiről, velük szemben Kant örök békéjéről, „Bacon Ferenc”, „Locke János”, „Berkeley György” vagy „Comte Ágoston” teóriáiról van szó, akkor a mai olvasónak szinte az az érzése, hogy valamelyik 1930-as években íródott egyetemi tankönyv kivonatát olvassa. Igaz, mindezt azért, hogy egy következő részben eljuthasson a marxi társadalomelmülethez, valamint a szabadság és a szükségszerűség sokak számára még ma is emlékezetes viszonyához. Az első kifejezetten jogelméleti kérdés – a lenini „tükröződésmélet” és a jog viszonya – valahol a kötet felénél bukkan fel.

A lenini elmélet kissé esetlen adaptációja után a jogi alapfogalmak (jogviszony, jogügylet, jogszabály, jogforrás, stb.) ismertetése következik, s a szöveg csaknem átalakul egy „Bevezetés az állam- és jogtudományokba” jellegű tantárgy anyagává. Ám mégsem lesz az, aminek az a bizonyítéka, hogy a szerző felveti a *jog értékelésének* kérdését, sőt a „helyes jog” problémáját, valamint a *jog és erkölcs* viszonyát és a jog betartásának kötelezettségét is. Pechjére persze, hisz ezeken a területeken nem maradhatott sem szkeptikus, sem agnosztikus (amire egy-két korábbi utalásszerű megjegyzéséből következtetve szívesen hajlott volna). A jog értékelése terén, illetőleg az azzal összefüggő területeken ugyanis az elmélet megfogalmazójának előbb-utóbb színt kell vallania, s nem lehet mellébeszélni.⁴⁹

szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. = *Jogelméleti Szemle*. 2003/3., ill. utalásszerűen A szocializmus jogdogmatikai hagyatékának néhány eleméről. = *Iustum Aequum Salutare*. 2007/1. 189–214. o.

⁴⁷ Ezt támasztaná alá az is, ha e jegyzet marxizmus-felfogását összehasonlítanánk azzal, ami a kilenc évvel korábban íródott *Szociális igazgatás*ban a szocializmusról és azon belül a marxizmusról olvasható. Ekkor ugyanis ezen a területen is tárgyszerűsége és távolságtartásra törekedett.

⁴⁸ Ruttkay György: *Általános állam- és jogelméleti előadások vázlata*. id. kiadás 1. o.

⁴⁹ Nem véletlen, hogy a szocialista jog értékelése és általában a *jogi axiológia* csaknem két évtizedre eltűnt a jogelméleti gondolkodásból; a téma újbóli felvetődésének első példjaként lásd: Érték és

Végül is aztán Ruttkay kimondja, amit feltevése szerint ki kellett mondania: azt, hogy a jog betartása erkölcsi kérdés, ám „a 'kommunista erkölcs' mindenekelőtt a szocialista (szovjet) jogszabályok betartását jelenti [vagyis követeli]”.⁵⁰ Az utolsó fejezet a *forradalmi jog* kérdéseivel foglalkozik. Ezt az önmagában is izgalmas jogelméleti kérdést Ruttkay ugyancsak a szovjet jogelméletben elfogadott gondolati anyag keretei között, egy történelmi vízió keretébe ágyazva válaszolta meg. A kötet lezárása intellektuálisan egyenesen tompa, sőt dadogós: A „[f]orradalom zúzza szét a 'régi rendet', hogy helyébe újat állítson – fogalmazott. – Rendbontással harcolnak az új rendért: forradalommal a jogért, joggal a hatalomért – tette hozzá, miközben valószínűleg maga is tudta, hogy a hatalomért abban a történelmi helyzetben sem jogi vagy jogszerű eszközökkel harcoltak. Majd így folytatta: Ez a végtelenbe nyúló folyamat jelenti az emberiség, tartalmazza a rövidebb-hosszabb időre korlátozott Ember életét.”⁵¹ Ez volt a vörös farok⁵² – a hatalomnak behódolt szerzők elkötelezettségének kinyilvánítása.

Összességében a mű a szocialista állam- és jogelmélet tételeit zengi, itt-ott kétségtelenül nem abban az úthenger-szerű stílusban, ami az 1950-es években, és még az azt követő két évtizedben is e diszciplína sajátja volt. Nem tudni miért, de lehet, hogy épp ezért (ti. mert kevésnek ítéltetett), a kötet megjelenése után szerzőjét eltávolították a jogi felsőoktatásból.⁵³ Bár később egy néhány oldalas írást közölt még az egyik folyóirat hozzászólás-rovatában, tudományos pályája ezzel a szerencsétlen jegyzettel lényegében véget ért.

Aki mindig alkalmazkodott...

Van-e valami tanulsága Ruttkay György pályájának – azon túl persze, amit a

jogtudomány. Akadémiai vitaülés, 1978. június 12. = *Állam és jogtudomány*. 1978/3. 414–443. o.

⁵⁰ Ruttkay: *i.m.* 168. o.

⁵¹ *Uo.* 170. o.

⁵² A mai fiatalabb olvasók számára talán nem felesleges jelezni, hogy mi az a „vörös farok”. Nos, e kifejezés „olyan, általában egy írást, szöveget befejező szövegrész – fogalmazott egy kommunikációs szakember –, amely egyrészt didaktikusnak szánt tanulságot kíván levonni a korábban írtakból, másrészt pedig – kissé bumfordi módon – ideológiai összefüggést próbál létrehozni az adott szöveg tartalma és egy külön meghirdetett, ám a szöveg összefüggésrendszerébe beilleszteni óhajtott ideológiai cél között. ... Nevéhez híven a vörös farok többnyire jól észrevehetően elárulja, leleplezi magát, éppen döcögössége miatt.” Ld. Ráczkevi Ágnes: *Mesekommunizmus*. = *Médiakutató*. 2002. tavasz. [<http://www.mediakutato.hu>].

⁵³ Ennek jogi formáját – fegyelmi eljárás, elbocsátás, kényszernyugdíjazás – nem tudtam megállapítani; több forrás (pl. Ruszoly József: Egy lappangó jegyzőkönyv nyomában. *id. kiad.* uo.) nyugdíjazást említ. A későbbi adatok alapján az 1950-es években jogtanácsosként dolgozott. Jóval halála után, 1989-ben őt is rehabilitálták. A szegedi József Attila Tudományegyetem Tanácsa 1989. december 21-i állásfoglalásában megállapította, hogy (1950-ben) „az egyetem számos értékes munkatársa, illetve hallgatója vált politikai okból méltatlan, súlyos következményekkel járó eljárás áldozatává”. Az oktatók körében – Bibó István, Bónis György, Halasy-Nagy József, Szabó József, Tokaji Géza és további mintegy 30 név mellett – „Ruttkay György tanszéki jogú előadó” is szerepel. Az 1990-es rehabilitáció abban állt, hogy az egyetem Tanácsa kijelentette: „e döntéseket az universitas szellemével ellentétesnek ítéli, azoktól magát elhatárolja; az érintettek[et] ... töretlenül az Alma Mater legszélesebb közössége tagjainak tekinti.” Lásd *JATE Értesítő. A József Attila Tudományegyetem hivatalos lapja*. 1990. február 1. 3–7. o.

népnyelv az „egy fenék – két ló” elemeket tartalmazó szólással vagy „a két szék között a földre...” fordulattal szokott kifejezni?

Nos, ha az ő szemüvegén át nézzük a dolgokat, akkor csupán annyit mondhatunk: festőművész és jogász volt; mindkét területen működött, s az előbbin maradandóbb nyomokat hagyott maga után, mint az utóbbin. A jogáskodást, melyet apja kérésére tanult ki, azért becsülte, mert úgy fogta fel, mint olyan keresetszerző tevékenységet, amely a művészeti szabadságot biztosítja számára.

Naplójában így írt erről: „Budapesti művésznövendék korszakom ideje alatt tettem le szigorlataimat is, és mire vége lett a főiskolai tanévnek, már 'doctor politicae' voltam ... Az évek múlásával [ti. a *doctor juris* titulus megszerzése és a foglalkozás gyakorlása után] ... egyre inkább arról kellet meggyőződnöm, hogy alkotói szabadságom maradéktalan biztosítása érdekében nekem mint művésznek volt szükségem arra, hogy megélhetésemet függetlenítssem művészi tevékenységemtől. Még ha a mindennapi kenyérkereső robot néha nyűgözőleg hatott is fantáziámra, végeredményben ... sosem kellett giccselnem [értsd: giccseket gyártanom] a megélhetésért.”⁵⁴

Ez azonban csak az érem egyik oldala. Ha innen nézzük, azt mondhatjuk, hogy Ruttkay – a mai értékelés szerint is – a magyar avantgard festészet tehetséges képviselőjeként kezdte a pályáját (a művészettörténész Szabó Júlia kifejezésével „a magyar aktivizmus Benjáminja” volt), s valószínűleg nem a jogászai munka akadályozta meg abban, hogy több legyen, vagyis hogy az első vonalba küzdje fel magát.

Másfelől azonban az a művészeti irányzat, amelynek területén az első lépéseit megtette, s amelyhez a maga részéről sokáig, már-már fixálódottan ragaszkodott, művészeti mozgalomként igen hamar szétporladt. Amikor fogódzókat keresett, az aktivizmussal *gyökeresen ellentétes orientációs pontokat* választott. Például a Horthy-kor félig-meddig hivatalos neoklasszicista irányzatával szimpatizált, s ebben szerepe lehetett annak is, ahogyan a gyakorló jogászok többségének világszemlélete a „dolog természeténél” fogva a hivatalossághoz kötődik. Ez persze csak egy utólagos feltételezés. Ám ha így van, akkor az is kijelenthető, hogy *alkalmazkodási törekvése* inkább ártott művészi fejlődésének, semmint segítette azt. S valóban, miközben sok *jó képet* fejtett, az 1930-as évektől sosem találta meg azt az *irányt*, amely alkotó tevékenységének kerete lehetett volna, s amelynek okán egy festő gyengébb, vagy egyenes rossz képei is elviselhetők. Ruttkay mindig igazodni akart, de egy széttöredezett XX. század szélsőségekkal teli középső évtizedeiben – őrizve feltehetőleg családi neveltetéséből eredő mértéktartását – nem volt mihez igazodnia. Amikor az egyik irányba orientálódott, azt elsodorta a történelem, amikor a másikkal kokettált, az megrágtá és kiköpte.

S végül, volt valami különös ellentmondás abban, hogy Kassák mozgalmának híve és részese, *Angyali üdvözet* címen oltárképet fest a gönci templomban. Az pedig akár burleszk szerűnek is tartható, hogy az egykori aktivista – bármennyire is eljelenítettelenedett az 1930-as évekre ez a járási tisztség – szikszói szolgabíró lett. Mondhatnánk úgy is, hogy szokványos beidegződéseink szerint „aktivista

⁵⁴ Ruttkay György: Egy aktivista festő vallomásai. *id. kiad.* 94. o.

szolgabírók” nincsenek, mert „világszemléleti alapon” nem lehetségesek. Ugyanilyen kiélezetten képtelen helyzetnek tűnik számomra az, hogy az eklektikus polgári világképpel rendelkező egykori szolgabíró egyszer csak a leninizmus dogmáit kezdi el szajkózni. Ennek nem a hiteltelensége feltűnő (gyors ideológiai váltások esetén, miként az manapság is megfigyelhető, a hiteltelenség a hivatalos tanok legtöbb harsogójának szavain átsüt), nem is elsősorban a váltás gyorsasága (ti. hogy az 1941-es távolságtartó tárgyszerűség 1950-re „elkötelezett” dogmatizmussá vált), hanem a két álláspont távolsága. Pontosabban az, hogy az azok közötti hányódás személyes motívumaként csak egzisztenciális szempontokat tudunk feltételezni. A reményt ugyanis (ti. az abban való bizakodást, hogy az új hatalom valami pozitívet hoz a világba, mely minden régi bajt orvosol – gondoljuk ma bármit is az ilyen remények kimeneteléről) semmi sem valószínűsíti. Sem írások, sem képek.

Pedig képeket később is festett, s az 1950-es években készült képei (például a „Boszorkányégetés” c. festménye vagy a „Pinceajtó” c. grafikája) inkább azt érzékeltetik, hogy tudta: merről fúj a szél. Ezek azonban az életmű egészében inkább kivételek; ráadásul az 1960-as években íródott „Egy aktivista festő vallomása” című napló-részleteinek néhány fordulata azt jelzi, hogy megint igazodott és alkalmazkodott volna. Ruttkay képeinek többsége ugyanakkor olyan, hogy azokról alkotójuk politikai értékrendje nem nagyon olvasható le. Festői életművében (az imént említett képeket kivéve) nem fejeződött ki a szociális világról és a politikáról alkotott elképzelése – a szociális világról, a politikáról és a jogról kifejtett nézetei pedig fényévnyi távolságra voltak a képeiben kifejeződő értékendőtől. Mindebből úgy tűnik: amikor úgy jellemezte magát, hogy „kettős állampolgár” (ti. a művészeté és a jogtudományé), akkor ez nem volt teljesen pontos önértékelés: nem egyszerűen „két világ polgára” volt, hanem „kettős életet” élt.

Hiányzó rendszerváltás – Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán *

Fodor László **

Napjainkban a Föld egyre gyarapodó népessége, a fejlődő országok nyugati mintát követő növekedése (az emberek hasonló „jólét” iránti vágya), a fosszilis energiahordozók kimerülése vagy épp a fokozódó klímaváltozás mind-mind arra sarkallják a politikai és gazdasági szereplőket, hogy megoldást találjanak a fokozódó energiaéhségre. Az állam számára ez kötelezettség (hogy biztosítsa polgárai alapvető szükségleteit, megfelelő életkörülményeit, gazdasága működését), a gazdasági szereplők számára pedig üzlet, illetve az általuk nyújtott energiaellátás közszolgáltatás is egyben. A különböző irányú, de bizonyos feltételekkel mégis összekapcsolható igények kielégítéséhez sokak szerint új¹ *energiapolitikai fordulatra*, „rendszerváltásra” van szükség.² Ennek kulcselemei a megújuló energiahordozók arányának a növelése és az energiateljesítmény (abszolút) csökkentése (pl. energiatakarékossági intézkedésekkel).³

* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Hasznos észrevételeiért köszönettel tartozom Dr. Fülöp Sándornak, az EMLA Egyesület elnökének.

** Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

¹ A magyar lakosság az utóbbi mintegy 6 évtizedben több energiafordulatot is megélt már; előbb a szén, majd az olaj, aztán a gáz került előtérbe, mindig az olcsó energiahordozó ígéretével. Az egykor átgondolatlan döntések sokszor máig ható következményeiből tanulnunk kell, de ez éppen nem eredményezheti a változások elmaradását. Vö. ÁMON Ada: Több fényt! *Magyar Tudomány* 2001/11, 1368-1370.

² Németül az Energiewende szóval jelölik a németországi energiapolitika jelenleg zajló irányváltását, míg ha a Wende kifejezést előtag nélkül használják, akkor az 1989/90-es rendszerváltást jelenti az egykori keleti blokk országokban. E tanulmány mindkét összefüggésben, némi szándékolt áthallással utal a váltás szükségességére.

³ Az energiafordulat (Energiewende) alatt Németországban a megújuló arányának radikális (akár 100%-ra való) növelését és az atomenergia kivezetését egyaránt értik. A német energiapolitika aktualitásaira ld. FODOR László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban, *Közjogi Szemle* 2013/2, 68-76. A változást máshol is szükségesnek tartják (pl. az EU 2009-es „klíma-energia csomagja”), de nem feltétlenül kapcsolják össze az atomstoppal, hanem adott esetben az atomenergia környezeti előnyeit hangsúlyozzák. Az energiarendszerrel kapcsolatos ökológiai jogi követelmények áttekintésére ld. BÁNYAI Orsolya: *Az energiateljesítmény csökkentésére*

Az atomenergia fejlesztése ebből a szempontból fordultnak aligha nevezhető, épp ellenkezőleg, sokkal inkább tekinthető a jelenlegi energiaszerkezet stabilizálásának. A beruházások (erőműépítés illetve bővítés) rendkívüli költségessége, időigénye és a technológia merevsége (nukleáris fűtőanyaghoz, speciális szakértelemhez való kötöttsége, a termelés volumene) miatt a mellette való elköteleződés egy olyan kis országot, mint Magyarország, akár 40-50 évre is eltéríthet az energiapolitika egyre jobban látható fősodrától. Egyes kihívásokra (pl. ellátásbiztonság)⁴ megfelelő válasznak tűnik, míg mások (pl. környezeti fenntarthatóság) tekintetében már sokan megkérdőjelezik. E kérdésben azonban itt nem kívánok állást foglalni,⁵ e téren jogi problémaként első sorban inkább a közhatalmi döntések megfelelő alátámasztásának igényét vetem fel.

1. Döntés a bővítésről

Az energiával kapcsolatos hazai közbeszédben néhány éve immár meghatározó témakörre vált a hazai áramellátás 40-45%-át adó Paksi Atomerőmű engedélyezett üzemidejének a meghosszabbítása, illetve új blokkokkal való bővítése (ami néhány év után lehetővé teszi majd a régiók lecserélését). Az Országgyűlés által 2008-ban elfogadott *középtávú energiapolitika* a kormány feladatává tűzte az atomerőművi kapacitások esetleges fejlesztésével kapcsolatos döntés-előkészítő munkát.⁶ Ezzel a fejlesztés szükségességéről még nem született döntés, de a Kormány előterjesztésére az *Országgyűlés 2009-ben már ahhoz adta elvi hozzájárulását*, hogy a Paksi Atomerőmű bővítését előkészítő tevékenység meginduljon.⁷ 2011 őszén – alig fél évvel azután, hogy a fukusimai atomkatasztrófa kezdetét vette – megszületett a *nemzeti energiastratégia*, amely *a jövő energiarendszerének egyik sarokköveként* nevezte meg az atomenergiát, illetve a Paksi Atomerőmű további üzemelését, s (több scenárió szerint) a bővítését is egyben.⁸ 2012-ben az

és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából. PhD-értekezés, DE ÁJK, 2013, 67-80.

⁴ CSOM Gyula: Energiapolitikai prioritások, *Magyar Tudomány* 2007/1, 7.

⁵ Előnyeinek és hátrányainak tömör áttekintésére ld. ASZÓDI Attila: Atomerőművek a villamos-energia termelésben. *Magyar Tudomány* 2007/1, 13-14.; BAJSZ József: Nukleáris energia. Vele vagy nélküle? *Fizikai Szemle* 2010/5, 156-160.; SZILÁGYI János Ede: Az atomenergia szabályozása. in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 181-184. Amellett, hogy a műszaki szakma képviselői is elkötelezettnek tűnnek, leplezetlen egyoldalúsággal hangsúlyozza az előnyöket a Magyar Villamos Művek: <http://www.mvm.hu/hu/mvm-csoport/paksi-atomeromu/Lapok/default.aspx> (valamennyi internetes forrás utolsó megtekintésének időpontja 2013. augusztus 1.).

⁶ 40/2008. (IV. 17.) sz. OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról.

⁷ Az Országgyűlés 2009 tavaszán adta elvi hozzájárulását 25/2009. (IV. 2.) sz. határozatával.

⁸ 77/2011. (X. 14.) sz. OGY határozat a nemzeti energiastratégiáról. Ennek tervezete kapcsán vélte úgy az Energiaklub 2011 nyarán, hogy a kormányzati energiastratégia csupán egyetlen elemében találkozik a valós folyamatokkal, s ez éppen az atomenergia fejlesztése, amit az energiastratégia gyakran minden alapot nélkülöző megállapításokkal propagál. („...akkor lehet feltételezni, hogy a stratégia pusztán ezen munkálatok alátámasztására szolgál, miközben ezen munkálatok már meg is haladták a stratégiát...”). – Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet véleménye a Nemzeti Energiastratégia 2030 című dokumentumról, Budapest, 2011. június 10., 6-7. http://energiaklub.hu/sites/default/files/ek_2011_energiastrategia_velemenypdf

Országos Atomenergia Hivatal (OAH) meghosszabbította a paksi 1. sz. blokk üzemidejét, *a Kormány pedig határozott* a bővítéssel kapcsolatos számos kérdésben. Döntött, pl. *a paksi beruházás kiemelt jelentőségéről*, a mecseki uránbányászat újraindításáról, egy kormánybizottság felállításáról, az előkészületekkel kapcsolatos további feladatokról – ide értve a *jogszabályi környezet* szükségesnek tartott *korszerűsítését* is.⁹ Mindezek immár egyértelmű és konkrét lépések az új blokkok építése felé.

A bővítés (az energiahordozók közül való választás körében) első sorban *energiapolitikai döntés kérdése*, amit számos szempont – műszaki lehetőségek (technikai fejlődés), ellátásbiztonság (az energiafüggőség csökkentése), üzembiztonság és nemzetbiztonság (baleseti kockázatok, természeti erőknél és terrortámadásoknak való kitettség), környezetvédelem (az erőforrások rendelkezésre állása, a keletkező hulladékok kezelhetősége), klímavédelem (az üvegház-gázok kibocsátásának csökkentése), gazdaságosság (a beruházás megtérülése, a költségek tervezhetősége), társadalmi elfogadottság, stb. alapján lehet meghozni. A döntés e sok szempontra is tekintettel *valójában egy többlépcsős folyamat*, a stratégiai tervezéstől *a konkrét engedélyek kiadásáig*.

A meglehetősen átpolitizált szakterület közhatalmi döntéseinek környezetéhez szorosan hozzátartozik az atomenergia társadalmi megítélése, ami nagy szerepet játszik abban, hogy napjainkban egymással merőben ellentétes döntések születnek róla. Egyes országok (mint Franciaország, Finnország, Oroszország, Kína, vagy az USA) továbbra is kiállnak az atomenergia mellett, míg mások (pl. Ausztria, Svájc, Németország) viszont már korábban kizárták az (újabb) atomerőművek létesítését, vagy épp a közelmúltban döntöttek a létesítményeik leállításáról, leszereléséről. Előre kell bocsátani, hogy az országok eltérő adottságaira tekintettel a döntések nem adaptálhatók fenntartások nélkül, ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok feltétlenül hasznosak. Az alábbiakban ilyen értelemben hivatkozom majd több alkalommal is a német modellre.

A döntésnek természetesen vannak jogi keretei is. E kereteket általában magas szintű jogszabályok adják; pl. egyes országokban maga az alkotmány is rendelkezik a fenntartható energiarendszer igényéről vagy magáról az atomenergiáról, de inkább a törvényi szabályozás a jellemző. Emellett az ágazat sajátosságainak megfelelően hosszú távú stratégiák készülnek, amelyek biztosítani hivatottak a különféle közérdekek érvényesítését, s az aktuális politikai törekvések tompítását. Jellegükénél fogva azonban mindezek csupán laza keretet jelentenek, s különösen a (folytatásról, bővítésről vagy épp leállásról dönteni hivatott) *törvényhozó hatalom számára nagy mozgásteret engednek*.¹⁰ Sokkal *konkrétabb* természetszerűleg az a szabályozás, amelyik az atomerőművek telepítésére, létesítésének engedélyezésére, működésének felügyeletére – vagyis *a hatósági döntésekre* vonatkozik.

⁹ Ld. többek között az 1196/2012. (VI. 18.) sz., az 1194/2012. (VI. 18.) sz. és az 1210/2012. (VI. 26.) sz. kormányhatározatokat.

¹⁰ A törvényhozó hatalom szükségszerű felelősségére ld. Wolfgang EWER–Alexander BEHNSEN: Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 1182–1183, 1185.

A döntési folyamattal kapcsolatban felvetődő jogi kérdések többnyire közjogi jellegűek, de magánjogiak is vannak köztük. Pl., ha az új hazai atomerőmű vagy új paksi blokk tervezésével kapcsolatos, közszájon forgó (a napi sajtóban, illetve az interneten is elérhető) információkat¹¹ áttekintjük, máris számtalan, meghatározó jogi kérdés felvetésével találkozunk, amelyeknek ma még csak egy részére van válasz. Vajon érvényesülnek-e majd a pályázati eljárásra (a beruházó kiválasztására) a közbeszerzési jog szabályai? Ki és meddig lesz a megépülő új blokkok tulajdonosa (pl., ha azok építését egy külföldi befektető finanszírozza)? Megvannak-e a döntéshez szükséges, magas szintű (törvényi, energiapolitikai) felhatalmazások? Vannak-e a 21. század igényeinek is megfelelő, speciális eljárási szabályok a bővítés engedélyezésére? Vannak-e döntési alternatívák? (Hozható-e elutasító döntés egy kormányhatározat szerint kiemelt jelentőségű beruházás esetén?) Nyilvánosak-e a beruházás tervezésével kapcsolatos adatok? Kell-e, s ha igen, mikor, a folyamatba a társadalmat illetve az esetleges hatásokkal érintett, szomszédos államokat bevonni? Változnak-e a bővítéssel, illetve üzemidő-hosszabbítással a felügyeletet ellátó hatóságok feladatai, terhei? Képesek-e azok e feladatokat – a függetlenség követelményének is megfelelően – ellátni?

A sort hosszan folytathatnám, azonban nem célom minden kérdés felvetése és megválaszolása; erre a problémakör komplexitása folytán nem is vállalkozhatnék. Vizsgálatom fókuszát leszűkítem arra, hogy – tekintettel az atomenergia kétségtelen kiemelt politikai jelentőségére – vajon *érvényesülnek-e a demokrácia játékszabályai, a döntéshozatal törvényességére, átláthatóságára vonatkozó követelmények*. A kérdésfelvetés indokát abban látom, hogy mára a Paksi Atomerőmű bővítésének kérdése (is) a parlamenti pártok közötti, sokszor elvtelen politikai alkuk tárgyává vált. A tisztánlátást a nem mindig egyértelműen kirajzolódó érdekvonalak és az információszabadság korlátozása is nehezítik.¹² A hétköznapi ember így a – saját, s utódai sorsát is nemzedékeken keresztül meghatározó – kérdésről gyakran csak torzított formában tájékozódhat, vagyis nehezen tudja megítélni a döntések helyességét. Úgy vélem, hogy egy ilyen bonyolult szakkérdésben, amelynek műszaki, biztonsági, környezeti, gazdasági, stb. részleteit egy átlagpolgár tartalmi szempontból természetesen nem tudja megítélni, az eljárások formális helyessége, szabályossága, átláthatósága kell, hogy legitimálja a döntéseket.

2. Hipotézis

Hipotézisemet alábbiakban kifejezetten nem jogi szempontok alapján, hanem néhány, az átlagpolgár számára is könnyen elérhető információ és a korábbi tapasztalatok alapján állítom föl.

¹¹ A teljesség igénye nélkül, néhány cím: <http://www.origo.hu/itthon/20130618-a-paksi-atomeromu-bovitesenek-eddigi-koltsegei.html>; hasonlóan: http://nol.hu/archivum/20130305-atomtenderre_varva; http://nol.hu/archivum/a_kormany_holnap_donthet_az_atomeromu-bovitesrol (2011. 06. 12.).

¹² Az Energiaklub tapasztalatait összefoglalja ANTAL Attila: Környezeti demokrácia az informatikában. In: Pánovics Attila, Glied Viktor (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*, PTE ÁJK, IDResearch, Publikon, Pécs, 2012, 157-160.

1) Többek között arról olvashatunk a napi sajtóban,¹³ hogy kormányzati elképzelések szerint az üvegház-kibocsátást alig eredményező atomenergia választása egyenesen következik az Európai Unió klímapolitikai törekvéseiből. [Ezen állítás finomítására elég az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 192. cikk (2) bekezdés c) pontjára utalni, amelyik egy ilyen intézkedéshez egyhangú döntéshozatalt ír elő. Ilyen döntés nem született, tehát a tagállami mozgástér adott.]

2) A német atomstop – gyakran nem minden torzítás nélkül említett – tényei és várható következményei is fontos érvekké váltak a paksi Atomerőművel kapcsolatos vitákban.¹⁴ Megfogalmazódott pl., hogy noha Németország – mintegy túlreagálva a fukusimai katasztrófát¹⁵ – az atomenergiával való felhagyás útját választotta, de az (csak) egy aának szóló, politikai döntés volt (a választások előtt). Túl költséges a megvalósítása, és az atomenergia kiváltása (részben szénerőművekkel) jelentős széndioxid-kibocsátással jár majd – tehát mi nem követhetjük ezt az utat. (Cáfolatként említhető, pl. az a tény, hogy az atomstopról Németország már 2002-ben törvényt hozott. A többi, nem jogi kérdés megítélésére itt nem vállalkozom.¹⁶)

3) A „*hivatalos*” információk, illetve a jelenlegi Kormány, az erőmű vállalat, az MVM és a felügyeletet ellátó hatóság részéről megfogalmazott szakmai érvek mind *jól láthatóan a paksi bővítés mellett szólnak*, miközben ezek az információk és érvek *nem egy esetben szakmai alapon vitatottak*. Megkérdőjelezhető, pl., hogy az öregebb erőművek járnak nem nagyobb kockázattal (ami a paksi első blokkok üzemidejének a meghosszabbítása miatt érdekes),¹⁷ vagy hogy a radioaktív hulladékok elfogadható kockázatot jelentenek (amennyiben végleges kezelésük megoldott).¹⁸

¹³ Origo internetes hírportál, 2011. 12. 27. „A tiszta és olcsó árammal indokolja a kormányzat a paksi bővítést” – www.origo.hu/idojaras/20111220-nem-engedheti-meg-maganak-az-atomstopot-magyarorszag-interju-a.html

¹⁴ Pl. CSERHÁTI András: A leépítők – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon* (a Magyar Nukleáris Társaság tudományos folyóirata, 5 évf. 115.) 2012 szeptember, 3-7., mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=202

¹⁵ A katasztrófa messze ható következményeinek elemzésére ld. ASZÓDI Attila, BOROS Ildikó, Az atomenergia jövője Fukushima után. *Nukleon* 2012/105, 1-3, 8-9. mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=200

¹⁶ Számos ellentmondásra utal, pl. Csépe Viktornak a *HVG*-ben közölt véleménye, http://hvg.hu/velemeney/20130129_A_paksi_atomeromu_vedelmeben

¹⁷ Rónagy József, az OAH akkori elnöke, pl. 2011. augusztus 16-án azt nyilatkozta az MR1 Kihívás c. műsorában, hogy nincs összefüggés az életkor és a kockázatok között. <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/csokekentenek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.html>. Ellenkezőjére ld., pl. Martin BURGI: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 567; Astrid WALLRABENSTEIN: Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs. *Humboldt Forum Recht* 2011/11, 118. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253. Egyébként köztudomású tény, hogy az atomerőművek egyes generációi közt jelentős különbség van biztonsági szempontból, ahogyan az is magától értetődő, hogy a hosszabb üzemidő több hulladékkal jár együtt.

¹⁸ A radioaktív hulladékok kérdését gyakran azzal zárják rövidre, hogy a kis- és közepes aktivitású hulladékok kérdése megoldott (a nagy aktivitásúakról pedig hallgatnak); vagy hogy, pl. a szénerőművek – környezeti szempontból ugyancsak kevésbé elfogadható – hulladékát hozzák fel összehasonlítási alapként. Így jelenik ez meg például a Paksi Atomerőmű honlapján:

4) A beruházás előkészületei közt különféle tanulmányok készültek, amelyeket az MVM igyekezett elrejtetni a nyilvánosság elől. Ezek jelentős részének a közérdekű adatként történő – nyilvánosságra hozatalához nem egy esetben pert kellett indítani. Bíróságaink egyébként megerősítették *az MVM illetve az ahhoz tartozó atomerőmű vállalat tevékenységének a közérdekű jellegét*; figyelembe vették, hogy *közhatallyal gazdálkodik*, s ebből következőleg helyt adtak a kérelmeknek.¹⁹

5) Az atomenergiát és a paksi bővítést népszerűsítő kampányokra máris milliárdokat költöttek – ez persze a jelenleg legalább 3.000 milliárd forintra valószínűsített összköltséghez képest jelentéktelen. A bővítéssel kapcsolatban az MVM, a Paksi Atomerőmű Zrt. és a jelenlegi kormányzati szereplők egyaránt jól felépített, összehangolt, s az *érdemi vitákat gyakran hárító kommunikációs stratégiát* követnek.²⁰ Csak érdekességgként emelem ki a kommunikációs stratégiát körvonalazó, még az előző kormányzati ciklusban készült javaslatból, hogy annak készítői még nem számolhattak ilyen egységes fellépéssel, s pl. az akkori – a környezetvédelem mellett közismerten elkötelezett – köztársasági elnök esetleges megnyilvánulását, illetve a miniszterelnök által felvetett népszavazási kezdeményezést is veszélyesnek (!) minősítették. (A javaslat egyéb részleteiben is elképesztő megállapításokat tartalmaz.)

6) Nem vitás ugyanakkor, hogy esetenként az atomenergia ellenzői is hajlamosak a túlzásokra, mivel e téren – a társadalom félelmei miatt – viszonylag könnyű „politikai” sikereket elérni.

Mellőzve a további részletezést, ilyen körülmények között általában felmerül a gyanúja annak, hogy *az állam hajlamos teljes mértékben a politikai döntés szolgálatába állítani a jogot*. Tudjuk, nem ritka az olyan *törvényhozás*, amelyik a politika (a végrehajtó hatalom) által kiemeltként kezelt beruházások elől *„elhárítja a törvényi akadályokat*,” pl. az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása ürügyén ügyféli jogokat vagy épp a konkuráló közérdek érvényesülését csorbítva.²¹ Sajnos az olyan gyakorlat sem egészen ismeretlen számunkra, hogy a *politikai nyomás a jogszabályi kereteket túlfeszítő döntésre kényszeríti a közigazgatási szerveket*.²²

http://www.atomeromu.hu/download/1601/A_paksi_atomeromu_kis_és_közepes_aktivitású_radioaktív_hulladékainak_elhelyezése.pdf. Számos ellentmondást világít meg az Energiaklub *Melyik kert végébe? Radioaktív hulladékok és környezetünk* c. kiadványa, 2. kiadás, Budapest, 2005, <http://energiaklub.hu/sites/default/files/kiadvanyok/melyikkertvegebe.pdf>. A radioaktív hulladék örök probléma marad, mutat rá ORMAI Péter, *Radioaktív hulladékok elhelyezése. Fizikai Szemle* 2006/1, 333, http://epa.oszk.hu/00300/00342/00197/pdf/FizSzem_EPA00342_2006_10_329-333.pdf

¹⁹ <http://energiakontrollprogram.hu/akta/paks>

²⁰ Egy erre vonatkozóan megrendelt javaslat az Energiaklub tevékenységének köszönhetően nyilvános: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/4_noguchi_porter_novelli_javaslato.pdf

²¹ Példaként említhető az autópályák, gyorsforgalmi utak közérdekűségére vonatkozó szabályozás 2003-ból, vagy a német újraegyesítés után az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos, „gyorsítási törvényalkotás” (Beschleunigungsgesetzgebung). FODOR László: *Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? Valóság* 2005/10, 18-35.; FODOR László: A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. *Magyar Jog* 2005/9, 557-566.

²² Példaként a Zengőre tervezett NATO-radarállomás ügyére emlékeztetek (2006), de a közelmúlt autópárai beruházásai is szemléltetik a (közösségi jogi kötelezettséggel is megerősített) környezetvédelmi közérdek háttérbe nyomását (amennyiben, pl. Natura 2000 területek érintettségéről

Továbbá (különösen, de nem csak az önkormányzatoknál) tapasztalható, hogy a döntéshozók stratégiai terveiket (pl. településrendezési eszközeiket) utólag az egyedi beruházásokról szóló elképzeléseikhez igazítják, s ily módon *kiszolgáltatják a különféle (helyi) közösségi érdekeket* a beruházói igényeknek.²³ Egy olyan érzékeny, nemzedékekre kiható beruházás esetén, mint az ország egyetlen atomerőművének a bővítése (vagy új erőmű építése), álláspontom szerint nagyfokú felelőtlenség az ilyen hozzáállás. Első sorban azért, mert *lehetetlenné teszi az érvek és ellenérvek objektív mérlegelését*, pedig éppen az ilyen beruházások esetén lenne leginkább szükség a fokozott körültekintésre, elővigyázatosságra. Másodsorban pedig azért, mert dezinformálja a társadalmat, ami egyébként paradox módon a bővítés ellen hat, amennyiben *növeli a bizalmatlanságot*. Az eddig megszületett jogszabályok, kormányhatározatok, állásfoglalások, közlemények, sajtóértésülések és egyéb elérhető dokumentumok mindennek csupán a felszínéről, bizonyos előjeleiről árulkodnak. Éppen ezért, s figyelemmel arra is, hogy jelenleg a beruházás még csak az előzetes tervezés fázisában van, egy ilyen irányú vizsgálatnak legfeljebb csak a töredékét vállalhatom fel, a legutóbbi időkben megjelent jogszabályok és határozatok körében.

3. Néhány gondolat az elővigyázatosság elvéről

Vizsgálatom elméleti közegeként, mércéjeként az elővigyázatosság alapelvét választottam, amely (bár az emberi élet és egészség védelme körében is jelentősége van) különösen a környezetjogban vált fontossá. Megjelenik, pl. az 1992-es Riói Deklaráció alapelvei között, s egy (az ismeretelméleti alapú, erős morális töltésű, jelentős részben eljárási jellegű nemzetközi jogi alapelvhez képest) erőtlenebb tartalommal a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §-ában is.²⁴ A kockázatos emberi tevékenységek (technológiák) társadalmi megítélésének a változását, a kockázatok iránti érzékenységek fokozódását tükrözi. A döntéshozókat arra inti, hogy ismereteink, technológiai lehetőségeink („mindenhatóságunk”) meglehetősen korlátozott; *minden döntésről kiderülhet utóbb, hogy elhibázott volt*. Természetesen azt nem kérhetjük számon a mai döntéseken, hogy jövőbeli ismereteken alapuljanak, azt azonban igen, hogy átgondoltan, a legkorszerűbb tudományos ismeretek, illetve a ma élő érintettek lehető legszélesebb körének – és nem csak az igenlő döntés mellett elkötelezetteknek²⁵ – a bevonásával hozzák meg őket. (A társadalom bevonásának

volt szó). FODOR László: A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004, 231-266.

²³ *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009*, OBH, Budapest, 2010, 48-51.

²⁴ Figyelemre méltó, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság az elővigyázatosság elvét épp az atomenergia szabályozásával összefüggésben kifejezetten elismerte. Felix EKARDT: *Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte. Natur und Recht* 2012/12, 816. A kérdéskör részletesebb megvilágítására ld. FODOR László: Környezeti szempontok az atomenergia németországi szabályozásában, in: *Amabilissima (Tanulmányok Babják Ildikó emlékére)* szerk. Balogh Judit, DE ÁJK, Debrecen, 2013, kézirat megjelenés alatt.

²⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosja is rámutatott, hogy bizonyos, az atomenergia

az atomenergia kapcsán természetesen nem a technikai részletek, hanem inkább az energiapolitikai, környezeti, fogyasztóvédelmi és más, az embereket közvetlenül érintő információkra kell kiterjednie). Kétes helyzetekben a kockázatos tevékenységgel szemben (azt korlátozva, annak engedélyét megtagadva) kell döntenie, a megvalósítás során pedig a lehető legkisebb terhelésre és igénybe vételre kell törekedni. Az elővigyázatosság elvének az érvényesítése a (környezeti) fenntarthatóság nélkülözhetetlen feltétele.²⁶

Az elővigyázatosság részeként a megítélés (szakmai kockázatértékelés és társadalmi elfogadottság) utólagos megváltozásával is számolni kell, ezért elő kell írni (de legalábbis lehetővé kell tenni) a *döntések rendszeres felülvizsgálatát*. Megjegyzendő persze, hogy a felülvizsgálatnak egy atomerőmű (illetve új blokkok) megvalósításáról szóló döntés esetében – különösen az energiaszerkezet nagyfokú tehetetlenségére, rugalmatlanságára²⁷ és a beruházási illetve leszerelési költségekre tekintettel – *korlátai vannak, vagyis a döntést fokozott körülményekkel kell meghozni*, nem szabad elsielni.²⁸ A felülvizsgálat lehetősége ugyanis inkább csak a működés feltételeire (pl. határértékekre, védőtávolságokra) vonatkozik; ezekre alkalmazható az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (Atv.) 5. §-a is, amely a felülvizsgálatról rendelkezik.

Az atomenergia békés célú felhasználása mindig is tudottan kockázatos tevékenység volt,²⁹ s a társadalmi megítélése nem csak a biztonságra vonatkozó szakmai érveken, hanem erkölcsi megfontolásokon, kultúrán, az alternatívák ismertségén, másutt bekövetkezett balesetek figyelmeztető hatásán, és számos egyéb tényezőn múlik.³⁰ Amikor a politikai döntés születik, ezeket mind figyelembe kell venni. Akkor, amikor – a politikai döntést követően – a konkrét létesítményről szóló döntés születik, erre már nincs mód, hiszen az engedélyező hatóságok mozgástere, mérlegelési jogköre sokkal korlátozottabb, ha van egyáltalán ilyen (pl. esetünkben a környezethasználati engedélyezés folyamatában helyszíni alternatíva nem merül majd fel, hiszen az Országgyűlés határozata megnevezte a helyszínt,

alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatalába csak az atomenergia mellett elkötelezett szervezeteket vonják be, de a kompetens környezetvédelmi szervezeteket vagy épp az Országos Környezetvédelmi Tanácsot nem. *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről*, OBH, Budapest, 2011, 238.

²⁶ A fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság elveinek az összekapcsolására ld. BÁNDI Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro* 2013/1, 28.

²⁷ VAJDA György: *Energiapolitika*. MTA, Budapest, 2001, 35-37. Az atomerőművek nehézkes megépítését és leszerelését hangsúlyozza EKARDT i.m., 815.

²⁸ A sietség mellett érvel „természetesen” az atomerőmű vállalat: „...Nagyon gyorsan kell dönteniük az építeni szándékozó országoknak, mivel a tervezői és gyártói kapacitás véges. Sorba kell állni az üzemanyaggyártó cégeknél is, időben be kell jelenteni az igényeket. El kell kezdeni a majdani üzemeltető személyzet képzését, fenn kell tartani és modernizálni kell a hatósági rendszereket, folyamatosan konzultálni kell a társadalom különböző rétegeivel...” <http://atomeromu.hu/uj-blokkok> (letöltés: 2013. 07. 25.).

²⁹ Gerd WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2, 213.

³⁰ Érdekes tanulságokkal szolgál ebből a szempontból (is) az ófalui atomtemető tervének az ügye. SZIJÁRTÓ Zsolt, *Kockázat, társadalom, átmenet. Az ófalui atomtemető körüli konfliktusról*. Kalligram, Pozsony, 2010, 25-35, 60-65, 181-183.

illetve a közérdekűnek minősítés is helyhez kötötté teszi a beruházást).³¹

A paksi bővítéssel kapcsolatos, a közvélemény előtt is ismert információk tükrében mindebből legalább két következtetés levonása szükséges: a politikai döntés alátámasztása, főleg utólagos elfogadtatása nem lehetséges azzal, hogy a jogalkalmazás szintjén majd úgyis minden törvényes lesz, hiszen a két szinten szükségszerűen eltérnek a szempontok. A kormányzatot, illetve a parlamentet terhelő kockázatértékelést nem helyettesíti a későbbi hatósági jogalkalmazói kockázatértékelés. A másik kiemelő konzekvencia a társadalom felnőttként kezelésének igénye, különösen azzal, hogy a civileket partnernek – és nem potenciális ellenségnek – tekinti az állam, s befolyásmentesen a közvélemény elé tárja az információkat. Ezt egyelőre nem látjuk.

4. A stratégiai keretekről

Az energiaágazat szabályozása hosszú távú tervezési kereteket igényel. Az energiapolitikai stratégiák, koncepciók sokféle célkitűzést tartalmaznak, összekapcsolva egymással, pl. az energiarendszer szerkezetének, a nemzetgazdaság versenyképességének vagy az éghajlatvédelemnek a szempontjait. Közvetlen jogi kötőerejük nincs (többnyire nem is jogszabály formájában fogadják el őket), de keretét jelentik a jogalkotásnak és a konkrét szakpolitikai (pl. beruházási) terveknek. Tartalmuk megállapítása meglehetősen nagy kihívás, nem csak a jövő nehéz tervezhetősége miatt (ami különböző szcenáriók felvázolását teszi szükségessé), hanem a politikai rendszer négyéves ciklusokhoz való igazodása miatt is. Könnyen előfordulhat, hogy – bár adott esetben az Európai Unió is elvárásokat fogalmaz meg a tagállami tervek tartalmával szemben – azok mégis tág teret adnak a politikai ötletelésnek, aktuális érdekeknek. Ez a magyar tervek kapcsán is felmerül, különösen, ha figyelembe vesszük a különböző (energiapolitikai, közlekedési, fenntarthatósági, éghajlatvédelmi) szakpolitikai tervek koherenciájának a hiányát,³² vagy esetünkben azt, hogy a már említett 2008-as szakpolitikát egy eltérő szellemiségű döntés követte 2009-ben, majd egy újabb stratégia 2011-ben, jöllehet a korábbi tervek még végre sem hajtották.

4.1. A 40/2008. (IV. 17.) sz. országgyűlési határozathoz. A 2020-ig szóló energiapolitika keretként elfogadott országgyűlési határozat az atomenergiával összefüggésben úgy rendelkezett, hogy a Kormány „kezdje meg az új atomerőművi kapacitásokra vonatkozó döntés-előkészítő munkát. A szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást követően a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatait kellő időben terjessze az

³¹ CSERHÁTI András, KATONA Tamás, LENKEI István, *A Paksi Atomerőmű bővítése. Befektetés a jövőbe*, 10, http://www.atomeromu.hu/download/4780/Befektetes_a_jovobe.pdf, letöltés: 2013. 07. 25.

³² Ezekre utal, pl. Antal Attila (szerk.): *Diszfunkciók az állami energetika és energijog területein*, Energiaklub, Budapest, 39.; BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából*, PhD-értékezés, DE ÁJK, 2013, 194.; illetve az Energiaklubnak a 2011-es nemzeti energiastratégia tervezetéről készített, már említett véleménye, 2.

Országgyűlés elé.” Elemezve a szöveget, ez a megfogalmazás valójában nem egy, hanem nyilvánvalóan több döntési fázist takar, amennyiben pl. csak a beruházás szükségességéről született állásfoglalást követően lehetséges az esetleges majdani erőmű típusáról és telepítéséről is dönteni. Nyitott egy teljesen új erőmű esetleges tervére, új telephelyen, de új blokkoknak a meglévő, paksi telephelyen történő elhelyezésére is. Mindebből az következik, hogy a Kormánynak szóló felhatalmazás *alternatíváknak a felvázolására szól*, amely alternatívák között álláspontom szerint a hazai áramellátásnak az atomenergia nélküli elképzelésére ugyanúgy gondolni kell (kellett volna) mint egy erőműnek (és csak egynek; meghatározott számú blokkal) meghatározott telephelyen (esetleg helyszíni alternatívák megjelölésével) való elhelyezésének a koncepciójára. Fontos és észszerű üzenete még a határozatnak, hogy *a szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozásnak meg kell előznie a szükségességről való állásfoglalást*. Más szóval, a megalapozásnak magától értetődően nem egy (pl. a Kormány által már elfogadott) döntés utólagos elfogadtatása a rendeltetése.

4.2. A 25/2009. (IV. 4.) sz. országgyűlési határozat megítélése. A Paksi Atomerőmű bővítéséről szóló döntési folyamat egyik kulcseleme az Országgyűlés 2009 tavaszán elfogadott határozata. A parlamenti döntés jelentőségét első sorban az adja, hogy míg sem az Atv. akkor hatályos szövege, sem pedig az energiapolitikáról szóló, 2008. évi országgyűlési határozat nem jelentett állásfoglalást az újabb blokkok építése mellett, ez a határozat már elvi hozzájárulást ad a bővítéssel kapcsolatban. Ezt a döntést – pontosabban az arra irányuló kormány-előterjesztést – az Energia Klub beadványa nyomán részletesen elemezte *a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa* (a továbbiakban JNO),³³ s a Kormányt terhelő (az érdemének nem nevezhető indoklásban is testet öltő)³⁴ *szakmai és társadalmi előkészítetlenség, a szakpolitikai tervekkel való ütközés, illetve a parlamenti hatáskör kiüresítése* okán a környezethez való joggal összefüggő, alkotmányos visszasságot állapított meg. Ezzel az értékeléssel többnyire magam is egyet tudok érteni.

Az állásfoglalás elemzésétől, megállapításainak felidézésétől (noha azokkal túlnyomóan magam is egyet értek) terjedelmi okokból eltekintek; néhány elemére azonban támaszkodni kívánok. Az állásfoglalás egyik lényegi gondolata, hogy az atomenergiáról való döntés több szinten születik, s *minden fázisban szükséges az energiapolitikai és a környezeti hatások figyelembe vétele, illetve a nyilvánosság, a társadalmi részvétel követelményeinek az érvényesítése*. A több fázis – általánostól a speciális felé mutatva – nyilvánvalóan egymásra épül, s ez még akkor is így van, ha hazánkban a stratégiai jellegű döntések jogi kötőereje általában kisebb, mint a konkretizálás irányában haladva azt követő, további döntéseké.

Az Országgyűlés elvi hozzájárulására szóló felhatalmazást az Atv. 7. §-a adja. A kormányzat és az ombudsman, illetve az Energia Klub közötti vita jelentős részben

³³ JNO 128/2010 sz. állásfoglalás a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában (2011. IV. 22.).

³⁴ A bővítés mellett szóló érveknek a politikai elitre gyakorolt meggyőző erejét emeli ki ezzel szemben VAJDA György a *Magyar Tudománynak* az atomenergiával foglalkozó 2007/1. számához írt Bevezetőjében, 3.

éppen e rendelkezés értelmezése körül bontakozott ki. A törvény akkor hatályos szövege szerint „Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további reaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges.” Kérdés tárgya volt, hogy vajon az Országgyűlés mihez is adhatja a jóváhagyását, illetve hogy az elvi jóváhagyás egyforma tartalommal bír-e az előkészítő tevékenység és a bővítés esetében.

Az ombudsmani állásfoglalás szerint *a döntés nem formális*, hiszen komoly következményei vannak, s ennek megfelelően *a Parlament csak egy kellően konkrét tartalmú határozatot hozhatott volna* az ügyben, amiből kiderül az építhető blokkok száma, kapacitása egyaránt. A határozatra vonatkozó kormányjavaslat azonban nem felelt meg e törvényi előírásnak, hiszen „új blokk(ok)” létesítéséről szólt. A biztos azt is kifogásolta, hogy az előterjesztés címe és szövege nincs összhangban, amennyiben a cím döntés-előkészítő tevékenységre, de a valós tartalom már magára a (kormányszinten már nyilvánvalóan elhatározott) bővítésre vonatkozik.³⁵ Ez a szövegezés (a bővítés volumenének tisztázatlansága mellett az előkészítés fázisainak az összemosásán keresztül is) lehetővé teszi, hogy a parlament hozzájárulását követően dőljenek el a legfontosabb, még nyitott kérdések. Az országgyűlési biztos állásfoglalásában egyébként a törvény módosítását is kezdeményezte, a konkrétabb tartalom, illetve az országgyűlési hatáskör kiterjesztése érdekében (erre az 5.1. pontban visszatérek még).

4.3. Dióhéjban a kormányhatározatokról. A paksi bővítéssel összefüggő kormányhatározatokból csupán az eddig vázolt összefüggések szempontjából releváns, néhány momentumra szorítkozom. A 1194/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat a címe szerint a Paksi Atomerőmű telephelyén létesülő új atomerőművi blokkal (blokkokkal) kapcsolatos további feladatok meghatározásáról szól, kifejezetten a beruházás elősegítésének a szándékával. Ez az, amelyik célul tűzi ki a létesítéshez kapcsolódó jogszabályok (köztük az engedélyezési előírások) felülvizsgálatát a korszerűsítés és a különböző előírások közti összhang megteremtése érdekében. Külön szól, pl. a kiemelt beruházással minősítés jogszabályi feltételeinek a megteremtéséről, a beruházás és a közbeszerzési rendszer kapcsolatának a tisztázásáról, az engedélyezésben részt vevő hatóságok felkészítéséről, a finanszírozási kérdések tisztázásáról, „potenciálisan” két atomerőművi blokk létesítésére vonatkozó legfontosabb alternatívák felvázolásáról, a megvalósítás során a hazai vállalkozások részvételének az elősegítéséről, illetve az egységes kormányzati kommunikációs stratégia kialakításáról.

Témám szempontjából a határozat két pontja érdemel kiemelést. Az első a hatóságok felkészítése, ami egyfelől üdvözlendő, amennyiben szakmai felkészítést, illetve a szükséges erőforrások biztosítását jelenti,³⁶ de elvi okokból mégis

³⁵ Az Energia Klub mindezen felül azt is kifogásolja, hogy a határozat előkészítése során, majd azt követően az MVM-ben folytatott ún. Lévai projekt keretében sem követhető nyomon, hogy a szükségesség kérdését vizsgálták volna. PERGER András, *A Lévai Projekt tevékenységének elemzése a rendelkezésre álló dokumentumok alapján*, Energia Klub, Budapest, 2012. november 22., http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/levai_elemzes.pdf

³⁶ Új atomerőművi blokkok engedélyezése semmilyen körülmények között nem tekinthető

kifogásolható, amennyiben a szakmai felkészülést kívülről, a hatóság döntésében esetleg érdekelt felek bevonásával oldják meg, ami összeférhetetlenségi helyzeteket idézhet elő és ellentmondásba kerülhet a közigazgatási eljárás néhány olyan alapelvével, amely a függetlenséget, az officialitást támasztja alá. A másik érdekes elem az, amelyik az egységes kormányzati kommunikációs stratégia kialakítására irányul. Külön kitér a határozat arra, hogy a hatósági eljárások lefolytatása során majd „a lehető legszélesebb körben törekedni kell a hazai és a nemzetközi nyilvánosság közérthető, tárgyilagos, teljes körű és folyamatos tájékoztatására, ennek keretében különösen a nukleáris energiatermelés aktuális jellemzőiről, időszerű gazdasági és környezeti összefüggéseiről kell rendszeresen tájékoztatni a közvéleményt.” Ez a törekvés is üdvözlendő, de álláspontom szerint késő az engedélyezési eljárásnál kezdeni.

Az 1195/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat a nukleáris energia hazai alkalmazásával, annak fejlesztésével kapcsolatos stratégiai kérdéseket vizsgáló Nukleáris Energia Kormánybizottság létrehozásáról, összetételének és feladatainak meghatározásáról szól. A miniszterelnökből, illetve a nemzeti fejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterekből álló testület által vizsgálandó stratégiai kérdések sora (pl. az új blokkok tulajdonosi szerkezete, nagysága, lehetséges finanszírozók, szállítók, az engedélyezés „biztonságos” végrehajtása) mutatja, hogy az eufemisztikus határozatcím ellenére a bizottság kifejezetten a paksi bővítés előkészítésére, felügyeletére jött létre. Érdemes rámutatni, hogy a határozat az engedélyezési folyamat biztonsága alatt nyilvánvalóan az eljárás pozitív kimenetelét, s így közvetve a társadalmi elfogadottságot érti; bízunk benne, hogy ennek eszköze az előző határozatban is említett, objektív tájékoztatás lesz.

A döntési folyamat szempontjából fontos az 1196/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat, amelyik az ellátásbiztonság – egyetlen említett – szempontjára, illetve a nemzeti energiastratégiára hivatkozva az új paksi „blokk (blokkok) megvalósítását a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt fontosságú és az energiaellátás biztonsága szempontjából alapvetően szükséges beruházásnak nyilvánítja.” A kiemelt jelentőség egyet jelent a hatósági eljárások gyorsításával és egyszerűsítésével, amelynek a kormányrendeleti szintű szabályozására a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi VIII. törvény 12. § (5) bekezdése, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 174/A. § (1) bekezdése ad felhatalmazást. (A kormányrendelet kéziratom lezárásáig nem született meg.)

rutinfeladatnak, mutat rá helyesen CSERHÁTI András, KATONA Tamás, LENKEI István, i.m. 11. E szerzők az engedélyezéskor fellépő kockázatok csökkentésére többek közt javasolják a szakhatósági jogkörök rendezését „...kiszűrve a formális kölcsönös közreműködéseket, valamint figyelembe véve a jogkörökhöz tartozó szakmai kompetenciát is...” Ez a környezetvédelemmel kapcsolatos szakhatósági jogkörök – s a Legfelsőbb Bíróság 4/2010 KJE sz. döntésére figyelemmel az ügyféli jogosítványok – csökkentésének az évek óta zajló folyamatára figyelemmel vitatható.

5. A jogszabályi környezet „korszerűsítése”

Az atomenergiára vonatkozó jogi szabályozás 2011 óta folyamatos változásban van. Rövid időn belül számos törvény- és rendeletmódosítás látott napvilágot (csak az Atv-t tucatnyi alkalommal módosították 2011-ben illetve 2013 első felében), amelyek lényegét első sorban a változó biztonsági követelmények adják. Ezeket jelentős részben az Európai Unió határozza meg (ld. különösen a nukleáris létesítmények biztonsági kereteiről szóló 2009/71/Euratom irányelvet vagy a radioaktív hulladékok kezeléséről szóló 2011/70/Euratom irányelvet). Emellett a Kormány 2012-ben rögzített, már említett elképzelései szerint korszerűsíteni kell a szabályozást. Úgy tűnik, ez a jövőbeli beruházások – nem csak új erőművi blokkok, hanem a nagy aktivitású radioaktív hulladékok végleges tárolására alkalmas létesítmény – előkészítését lesz hivatott szolgálni. Tekintve, hogy a kormányhatározat nyomán még nem születtek jogszabálytervezetek (legalábbis a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium honlapján azokat még nem lehet elérni; illetve a 2013 első feléig megjelent jogszabályok előterjesztései mind korábbiak), azt gondolhatnánk, hogy az ez irányú folyamat még nem körvonalazódik. Mint azonban alább látni fogjuk, a határozattól függetlenül *máris megfogalmazódtak olyan szabályozási tervek, illetve megszülettek olyan előírások, amelyek a bővítést szolgálják.*

5.1. Az országgyűlési hatáskör felülvizsgálata. Az előző pontban említettem, hogy a JNO kezdeményezte az Atv. módosítását annak érdekében, hogy az országgyűlés hatásköre érdemibb legyen. Ehhez képest a 2011. évi LXXXVII. törvény 5. §-a a Kormány által elfogadott értelmezéshez igazította a törvényszöveget [az új 7. § (2) bekezdés szerint mind az új létesítmények, mind a meglévők bővítése esetén az előkészítő tevékenység megkezdéséhez kapcsolódik a parlamenti jogkör]. A törvényjavaslat indokolása szerint az eredeti szöveg szerint is mindkét esetben (csak) az előkészítő tevékenység megkezdéséhez volt szükséges a parlamenti jóváhagyás – ez az értelmezés felel meg az általánosan elfogadott értelmezésnek és a törvényhozói akaratnak.³⁷ Úgy vélem, nem vitás, hogy az Atv. eredeti megfogalmazása szerencsétlen volt, de ez az értelmezése és az annak megfelelő módosítás több szempontból is vitatható. Egyrészt, az előkészítő tevékenységre szóló felhatalmazás és az annak nyomán kirajzolódó alternatíva elfogadása két különböző fázisa a folyamatnak; másrészt egyáltalán nem mindegy, hogy az új blokkok a működő erőmű telephelyén, vagy egy új erőmű részeiként más telephelyen létesülnek. A *helyes megoldás* tehát az lett volna, ha *mindkét esetben mindkét fázishoz elvi jóváhagyást ír elő a törvény.*

5.2. Az OAH beolvasztására irányuló elképzelés. A közelmúlt egyik élénk vitát kiváltó kormányzati elképzelése volt az energiaüggyel foglalkozó hivatalok összevonása, ami ellen szakmai körök első sorban az atomenergiát felügyelő hatóság függetlenségének a védelmében tiltakoztak.³⁸ Nemzetközi és európai uniós

³⁷ Ld. a T/3288 sz. törvényjavaslat részletes indokolását, 40.,
<http://www.parlament.hu/irom39/03288/03288.pdf>

³⁸ Aszódi Attila véleménye az Országos Atomenergia Hivatal és a Magyar Energia Hivatal esetleges

elvárás is egyben ugyanis az (amit több hazai törvény, így az atomenergiáról szóló törvény 4/A. §-a is megerősít), hogy *e hivatalnak minden más érdektől* (így, pl. az energiaellátás biztonságától, az energiapiaci verseny szempontjaitól is) *függetlenül, a nukleáris biztonság követelményét mindenk előtt szem előtt tartva kell tevékenységét ellátnia*. A leendő paksi beruházás megkönnyítésére egy esetlegesen kevésbé független engedélyező hatóság létrehozása célszerű, de a jogállamiság szempontjából erősen vitatható megoldás lett volna.³⁹ Jó hír ebből a szempontból, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvénnyel végrehajtott *hatósági integráció végül az OAH önállóságát nem érintette*.

5.3. A biztonsági övezet csökkentése – az ügyfélkör szűkítése. A nukleáris létesítmény és a radioaktív hulladék-tároló biztonsági övezetéről szóló 246/2011. (XI. 24.) sz. kormányrendelet 5. § (4) bekezdése általános jelleggel, s annak nyomán az OAH a Paksi Atomerőmű esetén konkrétan is a korábban előírt hoz képest jelentős mértékben *csökkentette a biztonsági övezet nagyságát*. A létesítmény külső falától számított legfeljebb 3.000 m-ről (amely távolság a valóságban az erőmű eddigi tényleges biztonsági övezetével megegyezett, vagyis az övezet kiterjedése a jogszabályi maximumnak felelt meg) legalább 500 méterre csökkent az előírandó távolság (tehát most már annak a minimumát rögzíti a rendelet, s ily módon az előírt mérték csökkenése mellett a szabályozás módszere is változott). Az OAH ennek nyomán 2012. augusztus 6-án a Paksi Atomerőmű övezetének a kiterjedését a korábbinak az alig 1/6-ára módosította.⁴⁰

Az övezetnek a rendelet szerint kettős rendeltetése van, hiszen egyfelől a létesítmény biztonságát szolgálja, másfelől viszont *a lakosság védelmét nyújtja a normál üzemmódban jelentkező, radioaktív sugárzásokkal szemben*. A védelmi övezetben különböző (többek közt építési) tilalmak és korlátozások érvényesülnek. A változás három település közigazgatási területét is érinti, s többek közt azzal jár, hogy (a bejegyzett tilalmak törlésével) beépíthetővé válnak az övezetből kikerülő ingatlanok. A 4. § szerint egyébként az övezet meghatározására (a rendszeres felülvizsgálatok alkalmával) a létesítmény üzemeltetője (!) tesz javaslatot, a hatóság felhívására.

A biztonsági övezet csökkentését az üzemeltető illetve az OAH azzal indokolta, hogy eredetileg szovjet mintára jelölték ki a 3 km sugarú kört („egészségügyi

összevonásáról, *Nukinfo* 2013. 01. 06.,

http://nukinfo.reak.bme.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3050:%20velemenyz-az-orszagoss-atomenergia-hivatal-es-a-magyar-energia-hivatal-esetleges-oesszevonasrol%20&catid=19:oah;

Szabó Marcel, az alapvető jogok biztosának helyettese hasonlóan kiállt az elképzelés ellen:

http://www.hirado.hu/Hirek/2013/01/20/10/A_zoldombudsman_ellenzi_az_atomenergia_hivatal_es_a_z_energiavizsgalatok_alkalmaval

³⁹ A tervezett változtatás ilyen értelmezését Lux Iván, a hivatal egyik korábbi vezetője vetette fel Nukleáris csapás c. cikkében; *Népszabadság*, 2013. 01. 04., http://nol.hu/lap/forum/20130104-nuklearis_csapas

⁴⁰ A határozatról szóló OAH-közlemény elérhető itt:

[http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/\\$File/Hirdetm%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/$File/Hirdetm%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement)

védőzónaként”), de az utóbbi években végrehajtott biztonsági intézkedések nyomán ez feleslegessé vált, s akár még egy 500 méternél kisebb sugarú körön belül is biztosíthatók az előírt biztonsági követelmények, illetve az előző 30 év tapasztalatai sem indokolják a nagyobb övezetet.⁴¹

A magam részéről elképzelhetőnek tartom, hogy a 3 km-es biztonsági övezetnek eddig nem volt szerepe, s hogy a normál üzemmóddal járó sugárterhelés az új övezet határain jóval alatta marad a határértékeknek, de a környezetjogi *elővigyázatosság elvének ez az indokolás nem felel meg*. Még akkor sem, ha egyébként egy esetleges baleset esetén sajnos a 3 km-es övezet sem elegendő. Megjegyzendő, hogy az övezetnek ez kifejezetten nem is rendeltetése, az övezet sokkal inkább a létesítésre, telepítésre vonatkozó követelmény, amelyik a különböző területhasználatok egymáshoz való viszonyát rendezni. Ezen a ponton rá kell mutatni arra, hogy a biztonsági övezet újraszabályozása nem csak a működő, hanem az esetlegesen létesítendő új blokkokra, erőművekre, hulladéktárolókra is vonatkozik. Ilyen értelemben véve a jogszabály-módosítás (amellett, hogy a környékbeli ingatlantulajdonosoknál jó propaganda az erőmű továbbüzemeltetése mellett, s ily módon tompítja a helyi konfliktust) megkönnyíti, *olcsóbbá teszi a későbbi beruházást*.

Egy környezetjogász számára magától értetődik, hogy a következő érv az ilyen szabályozás ellenében az Alkotmánybíróság által kidolgozott elv: *a környezetvédelemben elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma*. Ennek a szempontjait először és máig legrészletesebben a 28/1994. (V. 20.) sz. Ab. határozatában fogalmazta meg a testület. Az elv lényege röviden az, hogy a környezet védelmét szolgáló jogi szabályozás követelményei nem csökkenthetők szabadon, hiszen az ezzel okozott környezeti károk visszafordíthatatlanok, s az élet természeti alapjai esetében ez nem megengedhető kockázat. (Jegyezzük meg, hogy az atomenergiáról szóló törvény kifejezett célja, hogy „az atomenergia alkalmazása által okozott kockázat ne legyen nagyobb, mint más tevékenységek társadalmilag elfogadott kockázata.”) A követelményszint csökkentésének indoka csak egy másik alkotmányi érték érvényesítése („kényszerítő ok” fennállása) lehet, amennyiben az másképp nem érhető el (ahhoz a visszalépés „elengedhetetlenül szükséges”). A gazdasági érdekek ennek az alátámasztására kifejezetten nem elégségesek.

A biztonsági övezet környezet- (illetve egészség-) védelmi funkcióját már említettem, ennek alapján a tilalom alkalmazhatósága nem kérdéses. Az Ab. számos releváns határozata között egyébként több is van, amelyik a jelenlegihez igen hasonló tényálláson alapult. Ilyen, pl. a repülőter és a regionális hulladéklerakó védőtávolságának a csökkentése kapcsán hozott 106/2007. (XII. 20.) sz. határozat, amelyik a területrendezési tervről szóló törvénynek a vonatkozó rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

⁴¹ A biztonsági övezet kijelölésének szempontjairól készített közérthető összefoglaló elérhető az OAH honlapján, [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/\\$File/kozertheto.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/$File/kozertheto.pdf?OpenElement). Az MTI jelentése nyomán a határozatra a sajtó élénken reagált, így például http://hvg.hu/gazdasag/20120815_paksi_atomeromu

Az övezet csökkentésére „kényszerítő okokról” sehol nem találunk említést, vagyis az Ab. által korábban is tárgyalt ügyek tanulságaként gazdasági érdekeket kell a háttérben feltételeznünk,⁴² s a *biztonsági övezet csökkenésére vezető szabályozást alkotmányellenesnek kell tartanunk*.

A bemutatott szabályozással van még egy komoly probléma. A védelmi övezetre vonatkozó rendeleti szabályok és végrehajtásuk világítja meg az Atv.-nek a 2011. évi LXXXVII. törvénnyel végrehajtott módosítását (amit az Országgyűlés egyébként sürgősséggel tárgyalt). Annak nyomán az Atv. 11/A. §-a meghatározza, hogy az „atomenergia-felügyeleti szerv” különféle eljárásaiban ki tekintendő ügyfélnek. Ezt a külön szabályozást a Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontja lehetővé teszi, de akkor is diszfunkcionális, ha egy ilyen tisztán eljárási kérdést az ágazati jogszabály rendez. A törvényhely (1) bekezdése alapján a létesítési engedélyezés (illetve az engedély módosításával járó ellenőrzés) eljárásában részt vehetnek a hatásterületi ügyfelek (vagyis a hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosai, és azok, akiknek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték – így szolt egyébként a korábbi előírás is).⁴³ A (2) bekezdés 2011-ben teljesen átirított szabálya szerint ugyanakkor a hatásterületet azonosnak kell tekinteni a biztonsági övezettel. Ezt a szabályt, az övezet kiterjedésének az említett csökkentését, valamint a biztonsági övezetben a tulajdonjog megszerzésére irányuló üzemeltetői kötelezettséget (ld. a következő bekezdést) tekintve *nyilvánvaló a potenciális ügyfelek körének a radikális leszűkítésére irányuló törvényhozói akarat*.⁴⁴

A rendeletnek van még egy érdekes pontja (a 8. §), amely szerint a nukleáris létesítmény engedélyesének *rendelkeznie kell a biztonsági övezetbe eső ingatlanok tulajdonjogával* vagy kezelői jogával; *kivéve*, ha a tulajdonjog megszerzését jogszabály kizárja, vagy ha „az ingatlan tulajdon- vagy vagyonkezelői jogával *más nukleáris létesítmény* vagy radioaktív hulladék-tároló engedélyese már rendelkezik.” Ez is *az új beruházás előkészítéseként értelmezhető* rendelkezés, amely

⁴² Ezt erősíti egy holland szakértő, Jan Haverkamp értékelése is, miszerint az 500 méterre csökkentett távolság rendkívül kicsi, és „...a nukleáris ipar már nem egyszer megtette, hogy olyan intézkedéseket hozott, amelynek célja nem a biztonság növelése, hanem a költségek csökkentése volt.” az MR1 Kihívás c. műsora a rendeletervezetről, 2011. augusztus 16.

<http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/csokkentenek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.html>

⁴³ A hatásterület és az ügyfélkör csökkentésére irányuló jogalkotási tendencia egyes általános kérdéseire – a Ket. módosításai kapcsán – ld. FÜLÖP Sándor, A jövő nemzedékek jogai és a jelen nemzedékek részvételi jogai. *Rendészeti Szemle* 2009/1, 8-9.; PÁNOVICS Attila, Társadalmi szervezetek környezeti jogai a gyakorlat fényében, *Közjogi Szemle*, 2013/2, 39.

⁴⁴ A Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontja az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos eljárásokat azok közé sorolja, amelyekben az általános eljárásjogi szabályokat csak a szaktörvény eltérő rendelkezése hiányában kell alkalmazni. A Ket. 15. § (3) bekezdés alapján az eljárásban részt vehet a hatásterületi ügyfél, amit az Atv. 11/A. § (1) bekezdés a) pontja a létesítmény-engedélyezésre irányuló ügyekben ugyancsak rögzít. Az említett korlátozás tehát nem közvetlen, hanem közvetett; a hatásterület csökkenésével és a tulajdonjog megszerzésével de facto csökken a szóba jövő (természetes személy) ügyfelek köre. A hatásterületen működő társadalmi szervezetek jogállását mindez nem érinti, hiszen ők a környezet védelmének általános szabályait rögzítő 1995. évi LIII. tv. 98. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. sz. KJE jogegységi határozatára valamint az OAH eljárásaiban közreműködő szakhatóságokat kijelölő 112/2011. (VII. 4.) sz. kormányrendelet 1. sz. melléklet 1.1. pontjára – továbbra is ügyfélnek minősülnek, ha működési területük a biztonsági zónát érinti.

kifejezetten nyitott egy akár teljesen új szereplő (pl. külföldi beruházó), illetve erőmű-tulajdonos belépésére is, a jelenlegi telephelyen vagy annak közelében.

5.4. Az OAH hatáskörét érintő, új szabályok. A teljesség igénye nélkül említek itt meg néhány példát arra, hogy immár a hatósági hatáskörök újraszabályozása is elindult, egyébként ezen a szinten már alapvetően az elővigyázatosság elvének megfelelően.

Az atomenergiáról szóló törvénynek az OAH hatáskörét megállapító 17. §-át módosította a 2013. évi CI. törvény. A létesítésre, üzemeltetésre, üzemidő-hosszabbításra, stb. vonatkozó nukleáris biztonsági *engedélyezési hatáskört kiterjesztette a telephely vizsgálatára* és értékelésére, illetve a telephely jellemzőinek és alkalmasságának a megállapítására – e rendelkezés kétség kívül csak új beruházás esetében releváns, ennyiben a beruházás jogi előkészítéséhez tartozik.

A törvényszöveg változását követi egyébként a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági követelményeiről és az ezzel összefüggő hatósági tevékenységről szóló 118/2011. (VII. 11.) sz. kormányrendelet 17. §-ának a 218/2013. (VI. 21.) sz. rendelettel történt módosítása, amelyik (a létesítési engedélyt megelőzően) *külön nevesíti az ún. telephely vizsgálati és értékelési engedélyt, illetve a telephelyengedélyt*. Amennyiben ez a szabály a telephely vizsgálatát önálló hatáskörre teszi (még ha helyszínváltozatok kidolgozását nem is teszi szükségessé, ami az elővigyázatosság elvének a fokozottabb érvényesítését szolgálná), tartalma üdvözlendő.

Az atomenergia alkalmazása körében a *fizikai védelemről* és a kapcsolódó *engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről* szól a 190/2011. (IX. 19.) sz. kormányrendelet, amelyet eredetileg csak az üzemelő létesítményre kellett alkalmazni [1. § (2) bek. e) pont]. A rendelet hatályát azonban a 217/2013. (VI. 21.) sz. kormányrendelet – életszerűen – kiterjesztette *a tervezett létesítményekre is*.

6. Néhány következtetés és javaslat

A Paksi Atomerőmű újabb blokkokkal való bővítése – mondhatni, a társadalom többsége számára észrevétlenül – eldöntött ténynek tűnik. A döntés körülményei, a bővítést előkészítő szabályozási lépések közül csupán néhányat villantottam fel. „Az atomipar bizonyos fokú arroganciájának”⁴⁵ továbbélésére, illetve a jogállamiság elveinek korlátozott érvényesülésére utal, hogy ezek révén a környezethez való jog, a polgárok megfelelő tájékoztatásához, az ügyfelek bevonásához fűződő garanciák csorbulnak.

Talán még nem késő a döntéshozatali folyamatot megfelelő mederbe terelni, amire számos eszköz és mód kínálkozik. Álláspontom szerint – több döntési alternatívával, konkrétabb tartalommal, és a megfelelő energiapolitikai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást tükröző indokollással újból ki kellene

⁴⁵ Az atomenergia negatív társadalmi megítélésében világszerte szerepet játszik ez a körülmény. Vö. GADÓ János: A maghasadáson alapuló energiatermelés jövője. *Magyar Tudomány* 2007/1, 31.

kérni az Országgyűlés állásfoglalását. A környezeti és energetikai megalapozás körében teljes körűen (nem csak klímavédelmi szempontból) számba kellene venni az összes környezetvédelmi, sőt alkotmányos összefüggést is, különös tekintettel a jövő nemzedékekre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekre (preambulum, P) és 38. cikkek); illetve ennek a döntésnek (vagy a döntés révén szükségszerűen módosuló, energiapolitikai terveknek) le kell folytatni a környezeti vizsgálatát.

A társadalmi megalapozásnak ki kell terjednie az atomerőmű bővítésével kapcsolatos valamennyi következmény objektív bemutatására. Valamennyi jelentős kérdésnek, mint amilyen az atomerőművek biztonsága, az atomenergia környezeti hatásai, az atomhulladék kockázatainak elfogadhatósága és sorsának a megoldottsága, az erőművek teljes életciklusának a költségei, stb., több értelmezési szintje van, s ennek megfelelően eltérő válaszok adhatók. Így, pl. ami egy működő üzem szempontjából a hatósági felügyelet szintjén biztonságos, az egy tervezett létesítmény szempontjából egyáltalán nem biztos, hogy elfogadható, hosszú távú, társadalmi kockázatnak tűnik. A jelenlegi kommunikáció egyértelműen arról szól, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésének a megkönnyítése érdekében ezeket az értelmezési tartományokat és a hozzájuk kapcsolódó döntési szinteket összemossák. Ezt is tisztába kellene tenni.

A közvélemény – esetlegesen az országgyűlési képviselők – manipulálása önmagában sem demokratikus taktika. Tegyük hozzá ehhez azt a „súlyosító” körülményt, hogy ebben a kormányzat segíti az atomerőművet üzemeltető céget. Mindez ráadásul közpénzből történik, lévén az MVM csoport és az ahhoz tartozó Paksi Atomerőmű ZRt. állami tulajdonban.

A Paksi Atomerőmű az áramtermeléssel közfeladatot lát el, (ismerjük el:) az ország egyik jelentős mecénása, a központi költségvetés egyik meghatározó befizetője. Látni kell persze, hogy utóbbiak csupán az „öreg” atomerőművek sajátosságai, amelyek leamortizáltak már a beruházásukra fordított hatalmas összegeket, míg az újaké éppenséggel ezzel ellentétes: hosszú időre elveszik a társadalom energiacélokra fordítható pénzügyi forrásait. Az államnak az atomenergia fejlesztéséhez fűződő tulajdonosi-beruházói, illetve költségvetési érdekei tehát legalábbis két idődimenzióban vizsgálándók. Az államnak ráadásul lennének más érdekei, szempontjai is, amelyeket legalább ilyen súllyal kellene érvényesíteni, akár az erőmű bővítésével szemben is. Ehhez képest elfogadhatatlan, hogy a beruházásban érdekelt állami cég megrendelést adjon a beruházást elősegítő kormány- és országgyűlési határozatok tervezetének az elkészítésére, illetve hogy annak eredménye a Kormányhoz kerüljön.⁴⁶

Ebben a helyzetben egy olyan probléma rajzolódik ki, amit szabályozással aligha lehet megoldani. Ennek megvilágítására az általam többször is említett, német példát hozom fel. Németországban 2011-ben 8 atomerőművet már bezártak, és 2022-re a maradék 9 erőművet is bezárják. Az atomenergia aránya mintegy 30%-os volt, ami nagyságrendileg megfelel a magyarnak. Ugyanakkor az erőművek nem a német szövetségi állam, hanem túlnyomóan magánvállalatok tulajdonában

⁴⁶ A vonatkozó dokumentumok az Energia Klub jóvoltából ugyancsak elérhetők az interneten: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/2_foragacs_kiss_ugyvedi_irod_a_4500169586.pdf

állnak. A tulajdoni struktúra minden bizonnyal befolyásolja a döntést: Németországban az államnak a gazdasági, illetve szabályozó és ellenőrző feladatai (érdekei) elválnak egymástól, így könnyebb volt olyan döntést hozni, ami nyomon követhető, áttekinthető. Igaz, ebben annak is szerepe volt, hogy egy demokratikus társadalomról van szó, amelyik határozottan artikulálja az atomenergiával kapcsolatos, negatív állásfoglalását.

Félreértés ne essék: nem érvelek a Paksi Atomerőmű vagy az esetleg megépülő, új blokkok magántulajdonba adása mellett (megjegyzem, a tulajdoni illetve kezelői jogok telepítésének általam nem vizsgált konzekvenciái vannak). Azt az állítást sem tudom cáfolni a magam eszközeivel, hogy a magyar társadalomnak valóban mintegy 70%-a elfogadja az atomenergiát,⁴⁷ bár afelől egyértelműek a kétségeim, hogy ezt ki lehetne terjeszteni az új blokkok építésének az elfogadottságára (Paks léte tény, amit kénytelenek vagyunk elfogadni).

Minden esetre kínálja magát az összehasonlítás: az 1990-es évek elején lezajlott gazdasági-társadalmi rendszerváltozást megelőzően az állami tulajdonú vállalatokkal szemben a környezetvédelmi előírások nem voltak érvényesíthetők, s az állam különféle – az államszocializmus elnyomó rendszerének eszközeivel érvényesített – érdekei hasonlóan gabalyodtak össze, mint ahogyan most azt az atomerőmű bővítése kapcsán láthatjuk. Az átláthatóság és a számon kérhetőség mellett érvelek tehát.

Elgondolkodtató végül, hogy hazánkban egyetlen erőműről és annak bővítéséről van szó, míg Németországban 17 nagyerőmű leszereléséről döntöttek a közelmúltban.⁴⁸ Ezeket az atomerőműveket számos – többnyire megújuló energiahordozóra alapozott – kiserőmű váltja majd fel, ami az energia ellátó rendszer decentralizálásához, rugalmasságának növeléséhez vezet. A német megközelítés szerint a klímavédelem célja is az atomenergiával való felhagyás mellett szól, mivel az atomenergia alacsonyabb termelési költsége, illetve az atomenergiára épülő energiarendszer (a nagy létesítmények, a hosszú építési és leszerelési idő, stb. miatti) merevsége fékezi a megújuló energiák térhódítását.⁴⁹ A nukleáris energia és a fenntartható, megújuló energiafajták – egyaránt jelentős arányú jelenlétük esetén – nem férnek meg egymással egy elektromos hálózatban.

⁴⁷ Erre hivatkozott, pl. a 25/2009. (IV. 4.) sz. OGY. határozat előterjesztésének az indokolása (http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/h_9173_ogy_hatjav.pdf) és Pálkás József, az MTA elnöke is egy korábbi előadásában, [http://www.vilagtudomany.hu/index.php?data\[mid\]=7&data\[id\]=671&a_megkerulhetetlen_atomenergia](http://www.vilagtudomany.hu/index.php?data[mid]=7&data[id]=671&a_megkerulhetetlen_atomenergia) (letöltés: 2013. 07. 24.). A „megnyugtató” többség hiányára mutat rá ugyanakkor Kovács Antal, *Kommunikáció a társadalommal, mint atomenergia fogyasztóval*. PhD-értekezés, PTE, Pécs, 2010, 126. Egy 2011-es közvélemény-kutatás már éppen az elutasítók többségével számol, <http://www.origo.hu/itthon/20110914-median-a-tobbseg-elutasitja-a-paksi-atomeromu-elettartamanak-meghosszabbitasat-vagy.html>

⁴⁸ Az atomenergiával kapcsolatos német döntések jogi hátterét itt nincs módom felvázolni, arra külön tanulmányban került sor. Ld. FODOR László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4, kézirat megjelenés alatt.

⁴⁹ Gerd WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2, 224; Felix EKARDT: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwerrechte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12, 815. Utóbbi szerző azt állítja, hogy a megújulók (pl. időjárástól függő ingadozásuk miatt) csak a nagyerőművekkel, és nem általában a villamos energia rendszerrel inkompatibilisek – mint azt nálunk előszeretettel szokták mondani.

Az energiatermelési szerkezetnek a megújulókat előtérbe helyező átalakítása kedvez a közhatalom decentralizációjának és a helyi demokráciának is, amit a németek kifejezetten megneveznek energetikai rendszerváltásuk előnyei között.⁵⁰ Azt, hogy ez az összefüggés megfordítva is igaz, szemlélteti az energiaügyi hatóságok összevonására vonatkozó – bár a tiltakozások hatására legalább az OAH-ot végül önálló szervként meghagyni kényszerülő – magyar kormányzati elképzelés is 2013 januárjából.

⁵⁰ Jan ZOELLNER–Petra SCHWEITZER–RIES–Irina RAU: Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In: Thorsten MÜLLER (Hg.): *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Baden-Baden, Nomos, 2012, 107-119.

A magyar magánjog speciális területe, avagy a nőtartás jogtörténeti aspektusai a polgári korszak Magyarországon

Koncz Ibolya Katalin*

a női különjogok¹ szerves részei az emberek közötti társas kapcsolatokat szabályozó jogi normáknak. Speciálisan a házasság létrejöttéhez, valamint megszűnését követő öröklési joghoz tartozó szabályok sorában találjuk meg őket. Ezen különös, a nők számára fenntartott, jogokat tekintve megállapíthatjuk, hogy létrejöttük alapja azon társadalmi felfogás, amely a nő és a férfi joghelyzetét eltérően ítélte meg a 20. század elejéig. A női különjogok közül jelen tanulmány a nőtartás kérdéskörével foglalkozik a korabeli szakirodalom és a Királyi Kúria gyakorlata alapján. Jelen tanulmány esetleges folytatása lehet a későbbiekben a levéltári kutatásokra alapozott feldolgozás.

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék.

¹ Úgy mint leánynegyed (Quarta puellaris), hajadoni jog (ius capillare), özvegyi jog (ius viduale), hitbér (dotalitium), jegyajándék (res paraphernales), hozomány (allatura), közszerzemény (coacquisita coniugum) ld: Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Szerk: Mezey Barna. Osiris kiadó Budapest, 2000. 303-309. o.; Jegyajándék: Homoki-Nagy Mária: Jegyajándék In: Kőszeghy Péter, Tamás Zsuzsanna (szerk.) *Magyar művelődéstörténeti lexikon: középkor és kora újkor*. Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 443-444. o.; Hitbér: Homoki-Nagy Mária: Hitbér In: Kőszeghy Péter, Tamás Zsuzsanna (szerk.) *Magyar művelődéstörténeti lexikon: középkor és kora újkor*. Budapest: Balassi Kiadó, 2005. 141. o. Az 1894. évi XXXI. törvénycikk hatályba lépését követően Magyarországon a házassági jog tekintetében megvalósult az állam és az egyház szétválasztása. Ld: Homoki-Nagy Mária: Die Kodifikation des ungarischen Zivilrechts im 19. Jahrhundert. In: Mezey Barna (szerk) *Rechtsgeschichtliche Vorträge* Budapest, 2004. 10. o. Ennek következtében egy fontos új elemeként jelent meg a házasság felbontásának lehetősége, amely mindenki által - azaz azon katolikusok számára is, akik hitük mellett elfogadták - igénybe vehető volt. (A szekularizált bontójog bevezetésének következményeivel foglalkozik Herger Csabáné alábbi tanulmány is: Herger: The Introduction of Secular Divorce Law in Hungary, 1895-1918: Social and Legal Consequences for Women. *Journal on European History of Law*, 2012/2. 138-148. o.) Emiatt a jogalkotó a házasság felbontását követően a nő anyagi helyzetét a korábban már a házasság időtartama alatti férfi kötelezettség – nőtartás, időbeli kiterjesztésével, a házasság felbontását követő időszakra, meghatározott feltételek fennállása esetén kívánta biztosítani. Ezért álláspontom szerint a nőtartás is a női különjogok csoportjába sorolandó. Ahogy azt Herger Csabáné tanulmányában hangsúlyozta, a nőtartásra vonatkozó jogforrások a felekezeti jogokban megszokott intézményt vették át némi módosítással. Herger Csabáné: A nőtartás a Magánjogi Törvénykönyvben (1928) a 19. századi előzmények tükrében *JURA 2011/2.* 70-83. o.

1. A nőtartási kötelezettség megjelenése a házasságban

A nőtartás kérdésköre természetesen azóta együtt élt az emberiséggel, amióta a férfi és a nő együttélését, a család fogalmát az emberek közössége elfogadta. Ahogy azt Staud Lajos megfogalmazta: „A házasságkötéssel a férj családot alapít. Az ebben rejlő egyéni, társadalmi és állami, erkölcsi és anyagi célok elérésének feltétele: a házastársak teljes életközössége. Ennek következményei: a házastársi hűség és nemi tisztaságnak testi és erkölcsi megőrzése, a házassági tartozás teljesítése, az együttlakás és egymásról gondoskodás, mindezekben a kölcsönösség és viszonyosság.”² Ez a meghatározás körvonalazta a házassági felek kötelezettségeit, de nem nevesítette azokat teljes részletességükben. Kolosváry Bálint férji kötelezettségként említette a feleség eltartását, amikor meghatározta, hogy „a jogtörténeti fejlődés a család élére annak fejeként a férjet helyezte, kinek családfői jogai azokban a köteleességekben egészülnek ki, melyek reá családjának eltartása tekintetében háramlanak. A tartási kötelezettség [...] magyarázatát a házassági életközösségben s a család azon hagyományos szervezetében kell keresnünk, melynél fogva a házi körre utalt nő a tartási köteleesség teljesíthetőségétől már eleve meglehetősen el van zárva.”³ Látható, hogy a férj nőtartási kötelezettségét a házassági életközösségből vezette le. Ezzel szemben Raffay Ferenc nem a házasságkötés következményeként, hanem annak folyamánként létrejött családban betöltött szerepek szerint határozta meg, így szerinte a nőtartás „jogi alapja a nőnek a család körében elfoglalt az a helyzete, hogy a nő rendszerint nem folytathat keresetmódot, hanem a háztartást vezeti, minél fogva a férje köteles őt tartani.”⁴ Itt már indokolást is találunk, miszerint a családi élet működtetése területén házasságkötés közötti eltérő feladat vállalása került előtérbe, vagyis a nő keresőképtelenségét, a családi háztartás vezetését emelte ki, mint a nőtartásra való jogosultság alapját. Ugyancsak a házastársak közötti eltérő teherviselésre vezette vissza Szladits Károly is a nőtartás jogi alapját, midőn kimondta, hogy „a férj, mint a család feje, köteles a házassági terheket viselni. Ennek megfelelően a férj köteles felesége illendő eltartásáról gondoskodni.”⁵

Szethlo Kornél szerint a nőtartásnak kettős jogi alapja van, egyrészt, mint a házasság fogalmából levezethető kötelezettség,⁶ másrészt azon tény, miszerint a tartás „a női nem tehetetlensége és gazdasági alárendeltségének folyamata”. Mindezek után meghatározta, hogy „a férfi, a ki a házasság megkötésénél igéri, hogy a nőt semmi körülmények közt elhagyni nem fogja, ezáltal nemcsak erkölcsi,

² Staud Lajos: *A magyar magánjog tételes jogszabályainak gyűjteménye*. Franklin társulat, Budapest, 1913. (a továbbiakban: Staud, 1913.) 59. o.

³ Kolosváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve II. kötet*, Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1911. (a továbbiakban: Kolosváry, 1911.) 435. o.

⁴ Raffay Ferenc: *A magyar magánjog kézikönyve. I. kötet*, Benkő Gyula könyvkereskedése, Budapest 1909. (a továbbiakban: Raffay, 1909.) 444. o.

⁵ Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1933. (a továbbiakban: Szladits, 1933.) II. rész 341. o.

⁶ „A nő tartási igénye a házasságnak az élethosszig tartó életközösségén alapszik, ennek megfelelően ez a kötelelem a házasság fogalmából levezethető kötelezettség.” Szethlo Kornél: *A nőtartási igények. Jogtudományi Közöny* 1885. 10. szám 78. o.

hanem jogi kötelezettséget is vállal arra nézve, hogy neje vagyoni létéről holtanapjáig gondoskodni fog.⁷

Virág Gyula álláspontja szerint az ősjoghoz kell visszanyúlni, mert már ott rögzítették, hogy „A férj azon kötelessége, hogy feleséget eltartani, tehát a feleség tartása, mindennel, mi a férj társadalmi állásának megfelel, ellátni tartozik.”⁸

A praktizáló jogászok és jogtudósok véleményei mellett a bírói gyakorlatban is találunk a tárgykörhöz köthető állásfoglalást. A Nagyváradi Ítéletábra 1908-ban hozott ítéletében is hasonló módon határozta meg a nőtartási kötelezettséget. „A házasságnak a hozzá fűzött érdekek szempontjából biztosítékát a házasfelek erkölcsi alapon nyugvó belső békés együttélése képezi, aminek szükségszerű folyamánya, hogy ezen együttélés lehetővé tételére és állandósítására mindkét házaspár önzetlenül és becsületes őszinteséggel közreműködni tartozik. A férjet, mint családfenntartót megillető jogosítványok rendszerinti nagyobb terjedelme viszont a nő érdekeinek megvédési kötelezettségét hárítja a férjre s ebből folyólag a férj a nőnek nemcsak megfelelő tartásáról és ellátásáról gondoskodni, hanem részére békés otthont biztosítani, a nőt illő bánásmódban részesíteni és mások jogtalan erkölcsi vagy tetteleges támadásai ellen megoltalmazni köteles.”⁹

2. A nőtartás intézményének tartalmi elemei

Az előzőekből is kitűnik, hogy a tartás, és ezen belül a nőtartás kérdése és tartalmi elemeinek meghatározása a korabeli jogtudósokat is élenken foglalkoztatta. Felmerülhet a kérdés, vajon mit értünk magánjogi keretek közötti tartásnak. A kötelmi jog körébe tartozó fogalom, amelynek kritériuma, hogy a tartásra kötelezett a tartásra jogosult életfenntartásához szükséges anyagi eszközöket akár természetben, akár pénzben nyújtani köteles. Ide sorolhatóak első sorban az élelem, ruházkodás, lakás, a tartásra jogosult egészségének fenntartására szükséges orvosi és egyéb költségek, kiskorúaknál a neveltetés költségei.¹⁰ „A tartási kötelelem alapja vagy törvény, vagy pedig ügylet. A törvényes tartási kötelelem házastársi és rokonsági köteléken vagy pedig a nemzés tényén alapul.”¹¹ A férjnek, mint a család fejének, kötelessége volt a házassági terheket viselni. A házassági terhek alatt kellett érteni a házastársaknak és gyermekeiknek összes szükségleteit, gazdasági és társadalmi állásuk követelte szükség mértékéhez képest. A férj ezért tartozik a nőt eltartani.¹² A Házassági törvény meghatározta a tartás mértékét is: „a nem vétkes nőt a vétkesnek nyilvánított férj vagyoni helyzetének és társadalmi állásának megfelelően eltartani köteles...”¹³ Eszerint a tartási kötelezettség

⁷ Sztrehlo Kornél: *Házassági eljárás joga*. Franklin társulat, Budapest, 1890. (a továbbiakban: Sztrehlo, 1890.) 114. o.

⁸ Virág Gyula: *A házasság felbontásának joga Magyarországon. Gyakorlati kézikönyv a jogász és a laikus közönség számára*. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt. Budapest, 1904. 69. o.

⁹ Nagyváradi tábla 1908.G.203. számú ítélete. Staud, 1913. 60. o.

¹⁰ *Magyar Jogi Lexikon* szerk. Márkus Dezső Pallas Irodalmi és nyomdai Részvénytársaság Budapest, (a továbbiakban: MJL) 1903. IV. kötet 119. o.

¹¹ MJL, 1907. VI. kötet 492. o.

¹² MJL, 1903. IV. kötet 119. o.

¹³ CIH 1894. évi XXXI. törvénycikk 90. §.

mértékét tekintve a nőtartás a rangszerű tartás csoportjába tartozott.¹⁴ A jogtudósok gyakorlati értelmezését tekintve megállapíthatjuk, hogy sem Raffay Ferenc,¹⁵ sem Sztéhlo Kornél¹⁶ nem hangsúlyozta a tartás mértékét. Szladits Károly már konkrétan „illendő tartás”-ról beszélt,¹⁷ kiemelte, hogy a férjnek „a tartást közös háztartásban, saját társadalmi állásához, vagyonához és keresőképességéhez mérten kell szolgáltatnia.”¹⁸ Kolosváry Bálint is hasonló módon illő tartási kötelezettséget határozott meg a férjjel szemben. „A nőtartás mértékére nézve az az irányadó, hogy a férj társadalmi és polgári állásához, vagyoni helyzetéhez méltó és a felek háztartásával, életmódjával arányos u. n. »illő tartás« legyen”.¹⁹ Virág Gyula nézőpontja értelmében „A tartás mineműségét és mennyiségét illetőleg a férj a feleségét mindenkor illendő tartásban köteles részesíteni.”²⁰

A bírósági gyakorlatot jól jellemzi a Nagyváradai Ítéltábla 1908-as ítélete, amelynek értelmében „[...] a férj a nőnek [...] megfelelő tartásáról és ellátásáról gondoskodni [...]” köteles.²¹

3. A nőtartásra való jogosultság esetei

Ezt követően vizsgáljuk meg, mikor járt a feleségnek a nőtartás. A nőtartás háromféle lehetett attól függően, hogy a házasság a házassági kötelékben, vagy azon kívül helyezkednek el. A megállapított típusok kronológiai sorrendiséget is feltételeztek. Elsőként – a házasság megkötését követően – a nőnek a férje házában járt a nőtartás, második lehetőség, amikor a házasság az együttélést megszakították, ilyenkor ideiglenes nőtartásról beszélünk, valamint a harmadik eset, amikor a nőnek a nőtartás az egyéb feltételek fennállása esetén a házasság jogerős bírói ítélettel történő felbontása, vagy az ágy- és asztaltól való elválás esetében járt.²²

3.1. A nőtartás kérdésköre közös háztartás esetén. A házasság fennállásának tartama alatt a nő a tartást rendszerint csak természetben és a közös háztartásban követelhetette férjétől.²³ Szladits Károly is alapvető kritériumként

¹⁴ A tartás mértékét tekintve megkülönböztethető egymástól a szükséges tartás, amely lényegében a létfenntartáshoz elengedhetetlen szükségleteket foglalja magába, úgymint az élelem, lakás, és ruházat fedezése; valamint megkülönböztetjük a rangszerű tartást, amely magába foglalja a tartásra jogosult társadalmi, és a tartásra kötelezett vagyoni helyzetének megfelelő életszükségleteket. részletesebben: MJL, 1907. VI. kötet 491. o.

¹⁵ Raffay, 1909. 444. o.

¹⁶ Sztéhlo, 1890. 114. o.

¹⁷ Szladits, 1933. II. rész 341. o.

¹⁸ Szladits, 1933. II. rész 342. o.

¹⁹ Kolosváry, 1911. 436. o.

²⁰ Virág Gyula: *A férj, feleség s a gyermek jogviszonyai. Családjogi tanulmányok*. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt. Budapest, 1907. (a továbbiakban: Virág, 1907.) 18. o.

²¹ Nagyváradai tábla 1908.G.203. számú ítélete. Staud, 1913., 60. o.

²² MJL, 1903. IV. kötet 119. o.; ugyanezt a felosztást alkalmazta Raffay is. Raffay, 1909., 444. o.

²³ MJL, 1903. IV. kötet 119. o.

határozta meg ebben az esetben a házasság közös háztartását.²⁴ Knorr Alajos ugyancsak a közös együttélésre helyezte a hangsúlyt: „míg a házasság él, kötelesek együtt lakni és a közöttük létrejött életközösséget önkényesen meg nem szüntethetik.”²⁵ Ha pedig együtt éltek a felek, felmerülhetett a kérdés, hogy a nőtartást hogyan lehetett biztosítani. Ahogyan Kolosváry Bálint fogalmazta: „A nőtartás a házasság együttélés tartama alatt a természetben kiszolgáltatandó lakás, élelmezés és ruházathoz áll, ideértve a szellemi szükségletek kielégítését és gyógyíttatási költségeket is.”²⁶ Ezzel egyező tartalommal fogalmazott Szladits Károly is.²⁷ Ezt hangsúlyozta Almási Antal is, amikor meghatározta, hogy „a házassági életközösség tartama alatt a férj köteles a neje természetben a férj vagyonához, keresőképességéhez és társadalmi állásához mért tartást szolgáltatni.”²⁸ A felsőbb bíróságaink döntései is ezt igazolják. „A házassági együttélés tartama alatt a nőnek a férj háztartásában természetben jár a tartás.”²⁹ Ahogy azt Raffay Ferenc pontosította: „amely a férj vagyoni helyzetéhez és társadalmi állásához illő legyen. A tartás lakásból, ruházathoz, élelmezésből, gyógyíttatásból, esetleg gyógyfürdőzésből s a szellemi szükségletek kielégítéséből áll.”³⁰ Sztrehlo Kornél a házasság fennállása alatt megvalósult tartási kötelezettség elemeit határozta meg: „Ezen tartási igény tárgya a házassági együttélés tartama alatt nem valamely pénzösszeg, hanem a közös lakáson való természetbeni eltartás, a nő összes szükségleteiről való gondoskodás. Amíg a házastársak együtt élnek, és közös háztartást vezetnek, a nőnek nincs is módjában tartási igényét bírósággal érvényesíthetni. Közvetve teheti ezt a nő azáltal, hogy a háztartásra és saját szükségleteire eszközölt bevásárlások kifizetését a férjhez utalja, a ki az ily hitelezésekből eredő kötelezettségeikért, a mennyiben ezek a felek vagyoni és társadalmi helyzetéhez mért rendes szükségletek mértékét meg nem haladják, egyetemleg felelős.”³¹ Külön említést érdemel annak meghatározása, hogy a nőtartás és a háztartás kiadásainak fedezete tekintetében a férj fokozott felelőssége jelent meg.

3.2. Nőtartás a házassági életközösség megszakítása esetén - ideiglenes nőtartás. Megváltoztak a nőtartásra vonatkozó szabályok, ha a felek között a házasság ugyan még fennállt, de a házasság az életközösséget, az együttélést megszakították. Ekkor ugyanis ideiglenes nőtartás járt. Almási Antal szerint az ideiglenes nőtartás alapja volt, hogy a felek között a házassági kötelék még fennálljon, tehát vétkességre tekintet nélkül a nőnek feltétlenül járt a nőtartás.³² Ezzel szemben Szladits Károly álláspontja szerint a házasság alatt a nőnek

²⁴ Szladits, 1933. II. rész 342. o.

²⁵ Knorr, 1899. 1. o.

²⁶ Kolosváry, 1911., 435. o.

²⁷ „A házassági együttélés alatt a nő tartásdíjat rendszerint csak természetben, a férj házában követelhet.” Szladits, 1933., II. rész 343. o.

²⁸ Almási Antal: Házassági jog. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog II. kötet Családi jog*. Grill Károly könyvkiadóvállalata. Budapest, 1940. (a továbbiakban: Almási, 1940.) 238. o.

²⁹ Kúria 9247/1895., I. G. 72/1897., 524/1902.

³⁰ Raffay, 1909. 444. o.

³¹ Sztrehlo, 1890. 114. o.

³² Almási, 1940., 239. o.

végrehajtható tartás követelése csak jogos különélés esetén volt.³³ A tényleges együttélést jogos okból megszakító nő, valamint azt is, aki az életközösség megszakítására okot nem szolgáltatott, a bontó per befejezése előtt is ideiglenes nőtartás illette meg.³⁴ Ilyen esetekben Szladits Károly álláspontját elfogadva Kolosváry Bálint szerint is a korábban nevesített nőtartás átalakult ideiglenes nőtartássá, amelynek két alváltozatát különítette el egymástól.³⁵ Elmélete szerint a különbségtétel alapja az, hogy a házasfelek indítottak bontó-, vagy válópert a bíróság előtt vagy nem. Habár a különélést választották, a felek a bíróság előtt bontó-, vagy válópert még nem indítottak, úgy ilyen esetben önkéntes ideiglenes nőtartásként került meghatározásra a férj nőtartási kötelezettsége. Ellenben, ha a felek elindították a bontó-, vagy válópert, úgy a nőtartási kötelezettséget már a bíróság rendelte el.³⁶

Bár Kolosváry Bálint az első esetet önkéntes ideiglenes nőtartásként határozta meg, a jogszabályi rendelkezések szerint ilyen esetben is fordulhatott a nő a bírósághoz, hogy férjétől a nőtartást követelje.³⁷ A tartásnak helye volt, ha a házassági együttélést a férj szakította meg, vagy annak megszakítására a nőnek alapos okot szolgáltatott, esetleg a nő a különélésbe beleegyezett. Ezen esetekben azonban a tartás a férjet feltétlenül terhelte, s annak mértéke a nő vagyoni viszonyaitól épp oly független volt, mint az együttélés alatt biztosított tartás.³⁸ Szladits Károly álláspontja szerint is, „ha a férj a nőt elűzi, a házassági együttélést saját vétkéből megszakítja, vagy annak megszakítására saját vétkéből a feleségnek alapos okot szolgáltat, tehát az ilyen esetekben az önhibáján kívül jogosan, tehát vétkesen különélő nő a különélés tartamára, a férjétől tartásdíj fizetést követelhet. Rendszerint pénzben, havonként előre esedékes részletekben fizetendő. Ilyenkor az eltartás pusztán házastársi köteleességből valóságos, bíróilag kikényszeríthető kötelemmé fordul át.”³⁹ Határozottan megállapításra került, hogy a kialakult helyzetben a nőnek vétkesnek kellett lennie.

Virág Gyula szerint lehetőség volt arra is, hogy „a férj és nő *megállapodnak* abban, hogy egymástól különváltan fognak élni, és a férj kötelezi magát feleségének tartást fizetni és erre vonatkozólag szerződést kötnek.”⁴⁰ Ilyen esetben már magánjogi szerződés képezte a férj ideiglenes nőtartás díj fizetési kötelezettségét. A Kúria elvi határozatban fogalmazta meg, „[...] az a körülmény, hogy a házastársak különélése közös megegyezés folyamánya, egymagában még nem mentesíti a férjet az alól a kötelessége alól, hogy különélő nejeének tartásdíjat fizessen.”⁴¹

Az ideiglenes nőtartás második változatát képezte, amikor a házasfelek a

³³ MJL, 1903. IV. kötet 119. o.

³⁴ MJL, 1907. VI. kötet 492. o.

³⁵ Bár külön nincs nevesítve, de a kétfajta ideiglenes nőtartás jelenik meg az állásfoglalásban.

³⁶ Kolosváry, 1911. 436. o.

³⁷ Részletesebben: MJL. 1903. IV. kötet 119. o.

³⁸ MJL. 1903. IV. kötet 119. o.

³⁹ Szladits, 1933. II. rész 341-343. o.

⁴⁰ Virág, 1907. 22. o.

⁴¹ E.H. 730. In: Szladits Károly: *Magyar magánjog II. kötet Családi jog*. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1940. (a továbbiakban: Szladits, 1940.) 242. o.

házastársi együttélést megszakították és a bíróság előtt kezdeményezték a bontó-, vagy válópert. Ebben az esetben a bírósághoz beadott keresetben, ellenkeresetben, vagy viszonykeresetben a nőnek kifejezetten kérnie kellett az ideiglenes nőtartásdíj megállapítását. Kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy a feleség ideiglenes tartásáról a bíróság csak akkor határozhatott, ha a feleség ezt külön kérte, ellenkező esetben a bíróság a keresethez kötöttség elve alapján erről a kérdésről nem dönthetett.⁴² A házassági törvény szabályai alapján a házasfelek az együttélést a bontóper alatt csak akkor szüntethették meg, ha a házasság felbontását olyan okból kérték, amely esetben a feleség élete, testi épsége veszélynek volt kitéve,⁴³ valamint a bontást kérő fél a keresetlevelében már kérte a különélés elrendelését.⁴⁴ Találkozunk olyan esettel is, amikor a házastársi együttélést a feleség szakította meg, a bíróság mégis a férjet találta vétkesnek a bontóper folyamán és a nőnek megítélte az ideiglenes nőtartást.⁴⁵ Megjegyzendő, hogy a házassági törvény 90.§. értelmében a nőtartás bírósági megítélésének és a férj kötelezettségének felesége eltartása tekintetében hármas feltételhez volt kötött. Az első, hogy a feleség a kialakult helyzetért ne legyen vétkes. A második, a bíróság a férjet találja vétkesnek, a harmadik, hogy a nő vagyoni helyzete saját tartására elégtelen legyen.⁴⁶ Ebből következik, ha a felsorolt feltételek valamelyike nem állt meg, úgy a nőtartás nem illette, a férjet pedig a tartási kötelezettség nem terhelte.

3.3. Nőtartás a házasság felbontása után - végleges nőtartás. A tanulmány harmadik nagyobb egységét képezi a végleges nőtartás intézményének rövid bemutatása. A végleges nőtartáshoz való jogosultság a házassági kötelékből eredő jog volt, amelynek hatása a házasság felbontásakor⁴⁷ nyilvánult meg, mivel a

⁴² Knorr, 1899. 108. o.; Kuria 1905. február 8. 5648/904. sz. „Mint hogy felperes nő az alperes iránt folytatott házassági bontóperben tartásdíjat sem követelt, sőt kijelentette, hogy nőtartást sem igényel és ezzel a tartásról kifejezetten elmondott; a házasság felbontása tárgyában hozott és a nőtartási igénynek nem támasztásával megállapító ítéletnek jogerőre emelkedése után ilyen igényt nem támaszthat.”

⁴³ Kuria 1905. május 20. I. G. 52.: „Alperes felperes elől az élelmiszereket s még a kenyert is elzárta, felperest az együttélés tartama alatt egy gyermek élelmezésére szükséges élelemmel sem látva el, éhezett; már pedig ez a körülmény elégséges indokul szolgál arra, hogy felperes alperessel az együttélést megszakítsa és alperestől külön eltartást követelhesen.”

⁴⁴ Knorr, 1899. 107. o.

⁴⁵ Kuria, 1906. január 4. I.G. 356. sz.: „A házassági együttélést felperes szakította meg, azonban alperes házassági együttélés alatt más nőkkel nemileg közösült; ez az utóbbi körülmény, habár ezt felperes esetleg csak az alperestől való eltávozása után tudta meg, jogilag alkalmas annak megállapítására, hogy a peres felek különélése egyedül az alperes hibájára vezetendő vissza; aminek folyománya, hogy alperes felperessel szemben ideiglenes külön eltartásra kötelezendő.”

⁴⁶ CIH 1894. évi XXXI. törvénycikk 90. §.

⁴⁷ „A házasság felbontása alatt törvény szerint mindig a házassági kötés felbontása értendő. Az érvényes házasság csak bírói ítélettel bontható fel.” CIH 1894. évi XXXI. törvénycikk 75. §.; értelmezi Knorr, 1899. 62. o.; „A vallásfelekezetek házassági perbíróságainak bírói hatósága, melynek a római, görög és örmény-katolikusoknak szentszékei, a görög keleti szerb és görög keleti román egyházak czasistoriumai, Erdélyben az ág.hitv. evangélikusoknak, ev. Reformátusoknak és unitáriusoknak egyházi bíróságai voltak 1895. évi október hó 1-ső napján megszűntek és helyettük a házassági perekben való bíraskodást az 1891. évi XXXI. T. cz. alapján a polgári bíróságok gyakorolják.” Knorr, 1899. 8. o.

házasság felbontásával egyidejűleg vált érvényesíthetővé.⁴⁸ Knorr Alajos álláspontja szerint „A házasság felbontása a házassági életközösség teljes megszűntetésében áll, mert ez esetben a házassági kötés bontatik fel.”⁴⁹ Sztéhlo Kornél hangsúlyozta, hogy „a váló per folyamatba tétele csak annyiban bír befolyással a nő tartásdíjra, hogy e nélkül, illetve a házassági elválás kimondása előtt végleges nőtartásdíjat megítélni nem lehet.”⁵⁰ A Házassági törvény rendelkezéseit megvizsgálva megállapítható, hogy a felbontási okok meghatározásánál kizárólag a házasfelek vétkességét vette figyelembe a jogalkotó; vagyis a bontó okok köréből a vétlen eseményeket és az elkerülhetetlen, gyógyíthatatlan betegségeket, mint az elmebetegség, tehetetlenség, teljesen mellőzte. Nem rendelkezett a jogalkotó a felek házasság felbontására irányuló egyoldalú, vagy közös akarat elhatározásáról sem, mint például a kölcsönös beleegyezés, vagy engesztelhetetlen gyűlölet. Ez azt jelentette, hogy a magyar jogszabály értelmében, eltérően a német jogi normától, csak vétkességi alapon lehetett a házassági köteléket megszüntetni. A vétkességi elv⁵¹ azt jelentette, hogy a házas felek számára kizárt volt annak lehetősége, hogy közös megegyezéssel vessenek véget házasságuknak. A korabeli jogtudósok ezen kérdéssel kapcsolatos értelmezését fogalmazta meg Szladits Károly, miszerint „Az életközösségnek a házasfelek megegyezésén alapuló megbontása bírói gyakorlatunk szerint erkölcstelen. Ezek az erkölcstelen ügyletek a házassági intézmény törvényes céljával ellenkeznek és mint ilyenek, érvénytelenek.”⁵² Knorr Alajos az eddig meghatározottak mellett külön kiemelte a valláskülönbséget is, mint esetleges bontó okot.⁵³

Felbontás esetén a házasság a felbontó ítélet jogerőre emelkedése napján szűnt meg. A kialakult bírói gyakorlat értelmében a házasság felbontását kimondó ítéletet hivatalból kellett felterjeszteni a Kúria elé, ezért a felbontás csak a legfőbb bírói fórum ítéletének meghozatala napján vált jogerőssé. A bontó ítélettel a házasság végleg megszűnt; a bontó ítélet ellen a gyakorlat szerint perújításnak nem volt helye. A felbontás a házassági vagyonjog szempontjából általában hasonló hatásúnak volt tekinthető, mint a házasságnak halál általi megszűnése. Ennek következtében a férj hozományélvezeti joga megszűnt, a közszerzeményt meg kellett osztani. Míg azonban a házasságnak valamelyik fél halálának bekövetkezése

⁴⁸ Kuria 1907: 6180. Staud, 1913. 37. o.; valamint E.H. 1916.évi március 28-án. P.III. 10926/1915. sz. Uj Dt. 1816/240. 245. sz. Meszlényi Artur: *Magyar Magánjog I. kötet II. rész.* Grill Károly könyvkiadóvállalata, Budapest, 1929. (a továbbiakban: Meszlényi, 1929.), 131-132. o. Részletes ismertetés: *Polgári jogi határozatok tára.* Közzéteszi a magyar királyi igazságügyminiszter. III. kötet. Budapest, 1925. 13-14. o.

⁴⁹ Knorr, 1899. 63. o.

⁵⁰ Sztéhlo, 1890. 114-115. o.

⁵¹ „A vétkesség a mai bontóperi jogrendszer alapja.” Révay Bódog: A házassági bontóperi vétkesség kérdése. *Jogtudományi Közöny* 1919. 11. szám 84. o.

⁵² Szladits, 1940. 242. o.; Ezt támasztotta alá a Kuria 4317/1933. számú döntése is.

⁵³ „Épen így nem felbontó ok a valláskülönbség sem. A házasság erkölcsi fogalma szerint a házasság az élet egész tartamára szóló kötés; és ha a törvény mindemellett bizonyos esetekben megengedi a házasságnak bírói felbontását, ezért a házassági jogról szóló törvény annyira határozó és kötelező, hogy a hivatott bíró csak ezen törvényre alapíthatja határozatát még abban az esetben is, ha a magyar állampolgár külföldön köt házasságot”. Knorr, 1899. 67. o.

miatti megszűnésével a túlélő házastárs számára megnyílt a házastársi öröklés, valamint a nő számára az özvegyi jog, addig a házasság felbontása megszakította a házastársak közt az örökösödési kapcsolatot.⁵⁴ Ennek megfelelően helytálló Knorr Alajos azon értelmezése, miszerint „A házasságkötésnek egyéb következményei közül az özvegyi jogot⁵⁵ a tartás pótolja, a házastársnak hitvestársi örökléshez és a nőnek özvegyi örökléshez való joga a házasság felbontásával feltétlenül megszűnik.”⁵⁶ Sztahlo Kornél meghatározta, hogy ilyen esetben már nem tartási igényről, hanem a tartásdíj iránti igényről döntött a bíróság.⁵⁷

A bírói gyakorlat is hasonló módon foglalt állást, amikor a Kúria 1907-ben hozott ítéletében megfogalmazta: „A végleges nőtartás jogi természetében rejlik tehát, hogy annál a szoros összefüggésnél fogva, mely a házasság felbontásával jár, továbbá a HT 90.§-ának ama rendelkezésénél fogva, mely szerint a végleges nőtartás kötelezettségének és terjedelmének megállapításánál a vétkessé nyilvánított férjnek a házasság felbontásakor létezett vagyoni helyzete, társadalmi állása és a nem vétkes nőnek jövedelme irányadó: a végleges nőtartási igény, éppen úgy mint a viszontkereset nélküli vétkesség, a férj nevének a házasság felbontása utáni viselhetése és a közös kiskorú gyermek elhelyezése és tartása iránti kérdés magában a házassági bontóperben kerüljön megvitatásra, bírói mérlegelés és döntés alá, amikor a bíró abban a helyzetben van, hogy a végleges nőtartás összegének meghatározásánál irányadóul szolgáló körülményeket kiderítse és megállapítsa.”⁵⁸ A végleges nőtartás díjának, mértékének megállapításánál a bíróságnak figyelembe kellett vennie a vétkesnek nyilvánított férj vagyoni helyzetét. A törvény rendelkezése értelmében a bíróság által kiszabott tartásdíj összege meghatározott feltételek fennállása esetén felemelhető volt.⁵⁹ Míg a jogszabály nevesítette a végleges nőtartásdíj felemelésének feltételeit, addig egyáltalán nem szólt annak leszállíthatóságáról. Szladits Károly már a kialakult gyakorlatra, valamint a megváltozott társadalmi és gazdasági viszonyokra hivatkozott, amikor a nőtartásdíj leszállításának lehetőségét fogalmazta meg.⁶⁰ A jogalkotó is átvette a bírói praxis által kialakított gyakorlatot, amikor 1912-ben törvényileg szabályozta a kérdést.⁶¹ Ennek értelmében a végleges nőtartást megállapító jogerős bírói ítélet alapjául szolgáló körülmények gyökeres változása következtében megváltoztatható lett a nőtartásdíj összege mind a nő, mind a férj terhére is, valamint javára is.⁶²

⁵⁴ Részletesebben: MJL. 1903. IV. kötet 66. o.

⁵⁵ Ahogy azt Kolosváry megfogalmazta: „[...] mert az özvegyi jog csak folytatása a férjet életében terhelt nőtartásnak, melyet az özvegyi jogban a jog most már az örökösökkel szemben biztosít a nőnek. Persze az özvegyi jog nem 'állagöröklés', de azért mégis csak öröklés.” Kolosváry 1911. 662. o.

⁵⁶ Knorr, 1899. 123. o.

⁵⁷ „A tartási igény *tartásdíj* iránti igénynyé csak akkor alakul át, midőn a házassági együttélés megszűnik, midőn is a bíróság készpénzben, rendszerint havi járadékban határozza meg azon összeget, melyet a férj a nőtől elvont természetbeni tartás egyenértéke fejében fizetni köteles.” Sztahlo, 1890. 114. o.

⁵⁸ Kuria 6180/1907.; Staud, 1913. 37. o.

⁵⁹ CIH 1894. évi XXXI. törvénycikk 91. §.

⁶⁰ Szladits, 1940. 252. o.

⁶¹ CIH 1912. évi LIV. törvénycikk 3. §. a Ht. 91.§-t hatályon kívül helyezte.

⁶² A gyakorlatban megjelent a Kuria 4005/1936. számú döntésében is. Szladits, 1940. 253. o.

4. Konklúzió

Jelen tanulmányból is kitűnik, hogy a házastársak közötti személyes és vagyoni viszonyok megfelelő módon való rendezése a különböző szempontok figyelembe vételével sem egyszerű. A női különjogok közül csak a nőtartás szabályozásának kérdéskörét próbáltam meg összefoglalni. Munkám során nekem is tapasztalnom kellett, hogy bizony a nőtartás kérdésköre is szerteágazó, a jog eszközével nehezen szabályozható, hiszen a mindennapi életben nincsenek azonos esetek, minden felmerülő probléma egyedi sajátosságot hordoz magában. A törvényhozó a házassági törvény szabályainak megfogalmazásával a bírói gyakorlatban évtizedekig jól alkalmazható jogi normát alkotott. Ahogyan Szladits Károly írta, a társadalom, a gazdaság nem statikus tartalommal bíró rendszerek, hanem állandó mozgásban, fejlődésben lévő szervezetek. Ennek folyománya, hogy a bírói gyakorlatnak is alkalmazkodnia kellett e változásokhoz.⁶³ A korszak legfőbb bírói fóruma, a Kúria, az általa kialakított gyakorlattal eredményesen vette fel a versenyt a mindennapi élet kihívásaival szemben. Éppen ezért az általam vizsgált jogintézményt sem lehet a Kúria döntései, elvi határozatai nélkül vizsgálni. Ugy gondolom, hogy jelen tanulmány keretei között a nőtartás kérdéskörét áttekinthető módon tártam az olvasó elé, remélve, hogy kérdések merülnek fel benne, amelyek megválaszolásának lehetőségeit továbbkutatva újabb szakirodalmi eredményekben láthatunk viszont. Továbbgondolásra alkalmas a tanulmány jelenlegi társadalmi, gazdasági viszonyok között is, hiszen elképzelhetőnek tartom, hogy a nőtartás kérdésköre gyakorlati oldalról újra a jogalkalmazók asztalára kerülhet, hiszen az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. tv.) ismét szabályozza a jogintézményt.

⁶³ Szladits, 1933. 253. o.

Az általános jogelvek megjelenése

a hatósági eljárásban

Turkovics István*

A közigazgatási hatósági eljárás hatályos szabályaiban meghatározó jelentőséggel bírnak az ügynevezett alapelvek. Az alapelvek a hatósági eljárás szabályai közé azonban csak viszonylag későn, az 1981-es törvénymódosítás eredményeként kerültek rögzítésre.¹ Ami tény, hogy a hatósági eljárás szabályaiban rögzített alapelvekben a megjelenésük óta több változás is történt, és azt hiszem, kijelenthetjük, hogy jelenlegi állapotukban is a változás talaján állnak. Jelen tanulmányban az alapelvek kialakulásával, szabályozásával, valamint szerepével kapcsolatos egyes kérdésekre kívánok válaszokat keresni.

Általános jogelvek

A joggyakorlat, úgy tűnik, időről időre igazolja, hogy az írott jog megjelenése ellenére szükséges a jogalkalmazás során olyan elvek alkalmazása, amelyeket a tételes (írott) joganyag nem tartalmaz. Az ilyen természetű jogelvek eleinte a bíróságok gyakorlatában jelentek meg, az elnevezésük is a francia Conseil d'État gyakorlatából ered.² Ez felkeltette a jogtudomány figyelmét is, amely eredményeként az általános jogelvekhez kapcsolódó különböző elméletek jelentek meg.³ Az első, általános jogelvekről szóló elméletek a francia jogtudomány gyümölcsei. Az első általános jogelv elméletek között némi feszültséget okozott, hogy egyesek a jogalkotó tevékenység bírói korlátját látták benne, még mások ezt cáfolni igyekeztek. Mindezek ellenére tény, hogy az általános jogelv elméletek megfelelő táptalajt találtak más országok jogtudományában is. Ennek magyarázata valószínűleg abban rejlik, hogy bár egyes szerzők vitatják, az általános jogelvek

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Szamel Lajos: *Magyar Államigazgatási jog, Általános rész*, Berényi Sándor (szerk.) BM könyvkiadó, Budapest, 1984, (a továbbiakban: Szamel, 1984.) 658-659. o.

² A Conseil d'État (Államtanács) a joggyakorlatában, határozatai alátámasztására alkalmazott olyan jogelveket nevezett általános elveknek, amelyeket az írott jog nem tartalmazott. A testület ugyanakkor kifejtette, hogy azért alkalmaz ilyen jogelveket, mert feltételezése szerint azok megfelelnek a jogalkotó akaratának. Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1970, (a továbbiakban: Kilényi, 1970.) 9-10. o.

³ Kilényi, 1970. 9-11. o.

elmélete természetjogi alapokra vezethetők vissza. A természetjog értelmezésében az egyes jogelveket, mint alapvető értékeket tekinti a jogállam alapjának.⁴ Ha a bírói gyakorlatot vesszük figyelembe, hasonló megállapítást tehetünk, hiszen a francia bírói gyakorlathoz hasonlóan az angolszász, de a német és osztrák bíróságok is alkalmaztak gyakorlatukban ún. általános jogelveket. Az általános jogelv elméletek megjelenése (a II. világháborút követően) a 20. század közepére tehető. Ebben az időszakban Európa már a politikai és gazdasági kettéosztott állapotát élte. Ennek eredményeként az ún. vasfüggöny sok más mellett a jogi gondolkodásnak határokra átnyúló lehetőségének is gátat szabott. Erre utalt az általános jogelv elméletekkel kapcsolatosan tett azon megállapítás is, amelynek értelmében: „az általános jogelvek egész koncepciója – amely akarva vagy akaratlanul a jogi alapelveknek, s ezeken keresztül a gyakorlati jogalkalmazásnak a tételes joggal való szembeállítására vagy legalábbis attól való elszakadására vezet – merőben idegen a szocialista állam- és jogtudománytól”.⁵ A valóság azonban, hogy a szocialista államok jogába, illetőleg a szocialista jogtudományba is megjelent az általános jogelv elméletek hatása. A szocialista jogban is elismerést nyertek – ahogyan többen nevezik azokat – az általános jogelvek, vagy alapelvek. Alapelvek alatt tehát a szocialista jogtudomány olyan jogelveket értett, amelyekben a (pozitív) tételes joganyagon túlmutató, a jogalkalmazással, valamint a jogalkotással szemben támasztott általános követelmények fogalmazódtak meg.⁶ Talán nem túlzás kijelenteni, hogy a nyugati országok joggyakorlatát is megelőzve ezen a téren – természetesen a tanulmány témájához igazodva az államigazgatási hatósági eljárásokat tekintve – egyes szocialista országok hatósági eljárási kódexeiben már rögzítésre kerültek ún. alapelvek, amelyek az általános jogelvek szerepét voltak hivatottak betölteni.

Alapelvek a hatósági eljárásban

A közigazgatási – korábban államigazgatási – hatósági eljárásokban az ún. alapelvek alkalmazása csak viszonylag későn jelent meg, évtizedekkel a polgári vagy büntető eljárásjogban való megjelenés után. Ennek az oka azon egyszerű tényre vezethető vissza, hogy a szabályozott és elkülönült közigazgatás viszonylag későn alakult ki, nem is beszélve a hatósági eljárás szabályozásáról. Az első hatósági eljárást szabályozó törvény az 1889-ben elfogadott spanyol államigazgatási eljárási törvény volt.⁷ Ezt követte az 1925-évi osztrák államigazgatási eljárási kódex,⁸ amely a hazai jogalkotásra is jelentős hatást gyakorolt. Az osztrák szabályozásnak is köszönhetően – amely a későbbi hatósági eljárási kódexek alapjául szolgált – 1928-ban Csehszlovákiában kormányrendeletben, ugyanebben az évben Lengyelországban, majd 1930-ban

⁴ Kilényi, 1970. 14. o.

⁵ Kilényi, 1970. 16. o.

⁶ Szabó Imre: *A szocialista jog*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1963, 66-67. o.

⁷ Paulovics Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban* Bíbor kiadó, Miskolc, 2003., 31. o.

⁸ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – a továbbiakban AVG

Jugoszláviában törvényekben kodifikálásra került az államigazgatási eljárás.⁹ A szocialista országokban sem volt jobb a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának helyzete, hiszen gyakorlatilag egy szovjet tagállamban, az Ukrán Szövetségi Szocialista Köztársaságban, létezett csak, egy, 1927-ben kiadott közigazgatási kódex, amely ugyan nem eljárásjogi jogszabály, de tartalmazott általános eljárási rendelkezéseket is. Csak ezt követően alakult ki a Szovjetunióban az államigazgatási eljárás össz-szövetségi szintű egységes szabályozásának gondolata, illetőleg azt követően, hogy a panasz eljárás ilyen jellegű szabályozása már megtörtént, 1933-as, valamint 1935-ös a Szovjetunió Népbiztosainak Tanácsa által alkotott rendeletekkel szabályozták e kérdéskört.¹⁰ A nemzetközi jogfejlődés ezen a téren azonban a második világháború kitörése okán megtorpant.

Ha a közigazgatási hatósági eljárás hazai helyzetét vizsgáljuk, hasonló megállapításra juthatunk. Tény, hogy az 1901. évi XX. törvény a jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályokat egységesítette a közigazgatási hatósági eljárásokban. A fejlődés ezen a ponton azonban mondhatni megállt, hiszen a második világháború kitöréséig az 1929. évi XXX. törvény volt hatályban, amely a hatáskörre és a jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmazta. Emellett még az 5500/1929. B.M. számú rendelet az, amely általános eljárási szabályokat foglalt magába.¹¹ Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban, hogy hazánkban is a világháborúig folyamatosan napirenden volt a közigazgatási hatósági eljárás kodifikálásának kérdése. Ezt igazolja Valló József 1937-es, és 1942-es, valamint Sztás Jenő 1939-es törvényjavaslata. Hazánkban is ugyanúgy, mint nemzetközi szinten a második világháború gátat szabott a további jogfejlődésnek.

A kodifikációk terén tett első lépések is igazolták, hogy a minőségi szabályozás igényelte az egyes általános jogelvek figyelembevételét. Az egyenlőre még nem azt jelentette, hogy az egyes törvényekben önálló fejezetben, vagy más módon elkülönítve rögzítésre kerültek volna ezen jogelvek, esetleg alapelvek formájában, de jogszabályok rendelkezéseiben már visszatükröződtek. Ennek egyik oka nyilvánvalóan az volt, hogy a kodifikációs kísérletekben általában három szempont játszott meghatározó jelentőségű szerepet. Az első és második a már kodifikált polgári-, valamint büntetőeljárás jogok, illetőleg az abból nyerhető a nevezett jogágak tudományában fellelhető eredmények. Ennek az oka nyilvánvalóan abban rejlett, hogy ezen két jogág az államigazgatási joghoz képest a korábban megtörtént kodifikációknak köszönhetően jóval előrehaladottabb volt.¹² Annak ellenére, hogy a három jogterület merőben más, kétségtelen, hogy léteznek olyan

⁹ Magyary Zoltán előszó: in: Valló József, *Közigazgatási eljárás*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.

¹⁰ Kilényi, 1970. 36. o.

¹¹ Valló József: *Közigazgatási eljárás*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937, 8. o.

¹² Valló is felhasználta a másik két eljárásjog eredményeit: „Mikor ugyanis kikerestem mindazokat a jogszabályokat, amelyeket 1867. óta alkotott törvényeinkben és miniszteri rendeleteinkben témánk szempontjából szóba jöhetnek, kitűnt, hogy számos eljárásjogi kérdésre mindezekben nem lelhetünk választ. Ezért ki kellett terjeszteni a vizsgálódást további jogterületekre is, nevezetesen meg kellett állapítani, hogy a bünvádi és polgári perrendtartás rendelkezései nem alkalmazhatók, vagy alkalmazandók-e a közigazgatási eljárásban.”, Valló, 1937. 9. o. de évekkel később Kilényi Géza is alkalmazta ezt a módszert, Kilényi, 1970. 32. o.

alapelvek, amelyek jellegüktől függetlenül minden eljárásban érvényesülnek. Példának okáért, ha csak a jogállamiság kérdéséhez kapcsolódó alapelveket nézzük, azok mindhárom eljárásjogban meg kell, hogy jelenjenek.

A harmadik szempont az államigazgatási ügyekben kialakult bírói gyakorlat. Nem vitatható, hogy a bíróságok, ítélkezési gyakorlatuk révén, nem csak az angolszász, de a kontinentális jogban is alakítják a jogot. Kiváltképpen igaz ez az olyan területeken, mint a hatósági eljárásokban, ahol a szabályozás hézagos, kiforratlan. Az általános jogelvek alkalmazását a bíróságok gyakorlatában azonban pont a megfelelő jogszabályok hiánya indukálja. Tehát már az első eljárási törvényben is megjelentek olyan elvek, amelyek később más országok szabályaiban is alapvető szintre emelkedtek. Ilyen szabály volt, az úttörőnek tekinthető AVG-ben a célszerű, gyors, egyszerű, és költségkímélő eljárás elve.¹³

A második világháborút követően hazánk a szocialista országok sorába tartozott, amelynek eredményeként a jogrendszerünk is átalakult. Ez azonban nem képezte akadályát a további jogfejlődésnek. 1957-ben megszületett az első hazai hatósági eljárási kódex, az 1957. évi IV. törvény (Et.). Bár ez a törvény nem tartalmazta nevesítve alapelveket, de több olyan rendelkezés is megtalálható volt benne, amely a későbbiekben alapvető szintre emelkedtek, tehát az általános jogelvek hatása kimutatható. Ilyen szabály többek között a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.¹⁴ Nyilvánvaló, hogy ez a szabály a jogbiztonság követelményének kielégítésére, az államigazgatási eljárásban speciálisan érvényesülő jogerő okán került a szabályozásba. Tehát végső soron a jogállamiság alapvető követelményére visszavezethető a szabályozás indoka. A törvény megszületésével azonban az alapelvek tárgykörében folytatott kutatások nem fejeződtek be, sőt talán kijelenthetjük, hogy felerősödtek.¹⁵ Azt hiszem, rögzíthetjük, erre jótékony hatást gyakorolt, hogy azokban a szocialista országokban, ahol az államigazgatási eljárást szabályozó törvény volt hatályban a magyar Et. volt az egyetlen, amely mellőzte az alapelvek meghatározását.¹⁶ Igaz, hogy az egyes szocialista eljárási törvények nem voltak egységesnek tekinthetők az alapelvek kérdésében, még abban sem, hogy önálló fejezetben rögzítették-e, mint a jugoszláv¹⁷ vagy más szabályok kapcsán tértek ki egyes alapelvek meghatározására, mint a bolgár¹⁸. Ennek ellenére úgy gondolom, igazolható, és a kor gyakorlata is azt látszik igazolni, hogy hatékony eljárási szabályozást alapelvek

¹³ AVG 44. §. in: Valló, 1937. 19. o.

¹⁴ Ezt a szabályt a határozat törvényességének biztosítékai közé sorolta a kor jogtudománya. Toldi Ferenc: Államigazgatási jog, Általános rész, Berényi Sándor (szerk.) BM Tanulmányi és propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1975, 428. o.

¹⁵ Ezt bizonyítja több mű megjelenése, amelyben tárgyalásra kerülnek az államigazgatási eljárás alapelvei: Kilényi (1970), Szabó Imre (1963), Szabó Imre: *Szocialista jogelmélet-népi demokratikus jog*. Budapest. 1967., 122. o.; Samu Mihály: *A szocialista jogrendszer tagozódásának alapja*. Budapest, 1964. 42. o.; Szamel Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*, Budapest, 1957. stb.

¹⁶ Kilényi, 1970. 64. o.

¹⁷ Jugoszláviában az eljárási törvény I. fejezetét az alapelveknek szentelték. Kilényi, 1970. 64. o.

¹⁸ A bolgár eljárási törvény nem szól külön az eljárás egyes alapelveiről, hanem a törvény hatályának szabályai között tér ki a törvényesség és a jogok védelmének elvére. Szamel Lajos: *Magyar Államigazgatási jog, Általános rész*, Berényi Sándor (szerk.) BM könyvkiadó, Budapest, 1984, 661. o.

mellőzésével nem lehet, vagy helyesebben nem célszerű megalkotni.

Az 1981-es változás alapelvek kodifikálása a hazai hatósági eljárásban

A hazai hatósági eljárás fejlődésében fontos mérföldkő volt az 1981-es év, hiszen sor került az Et. átfogó módosítására, amelynek keretében megszületett az 1981. évi I. törvény, az Áe. Az „új” jogszabály 2. §-a az alapelvek címet viselte. A törvény a szocializmus idején született, az ebbe a politikai rendszerbe tartozó országok jogrendszere azonos ideológiai elveken alapult. Ennek ellenére, ha megnézzük az államigazgatási eljárásokban rögzített alapelveket, különbségeket fedezhetünk fel, még ott is ahol azok rögzítésre kerültek.¹⁹ Úgy vélem, hogy ez az alapelvek jelentőségét nem csökkenti, hiszen az egyes alapelvek között létezik egyfajta súlyponti eltolódás. Ennek eredményeként úgy vélem, hogy egyes elvek, jogintézmények alapelvek között történő rögzítése vitatható, ezzel szemben vannak olyanok, amelyek mellőzhetetlenek az alapelvek között.

Másrészt az alapelvek nem választhatók el szervesen egymástól, hiszen egyes alapelvekben olyan általános követelmények fogalmazódnak meg, amelyeknek más alapelvek csak egyes elemeit tartalmazzák. Ezáltal egyes alapelvek között a rész-egész viszonya mutatható ki. Véleményem szerint egy hatósági eljárási kódexszel szemben objektív feltétel, hogy egyes, mondjuk úgy nélkülözhetetlen alapelv(ek), rögzítésre kerüljön bennük. Ilyen alapelvek a jogállamiság követelményéhez közvetlenül kapcsolódó elvek. Ezen túlmenően azonban, mondhatni másodlagos, hogy milyen jogelvek kerülnek alapelveként rögzítésre. Ha ugyanis alapelveként egy olyan jogelv kerül rögzítésre, amely széles értelmezéssel bír, több tartalmi elemre bontható. Álláspontom szerint, a jogalkalmazást elősegítheti, ha az alapelvek között egy szélesebb értelemmel bíró alapelv valamely eleme önállóan is rögzítésre kerül, de ennek ellenére nem válik a szabályozás nélkülözhetetlen részévé. Ha ez az alapelv sérelmet szenved, az értelemszerűen azon alapelv sérelmét is eredményezi, amelynek tartalmi elemeként értelmezhető. Fordított esetben, ha azon alapelv sérül, amelyben általánosabb jogelvek kerülnek meghatározásra, akár irrelevánssá válhat annak egy tartalmi elemeként értelmezhető alapelv sérelme. Ha a táblázatban bemutatott különböző államok hatósági eljárási kódexeiben rögzítésre kerülő alapelveket tartalmuk szerint vizsgáljuk, megállapítható, hogy nincs is olyan nagy különbség közöttük. A törvényesség elve mindhárom eljárási kódexben rögzítésre került. A felek tájékoztatáshoz való joga bár máshogy nevesítve, de ugyancsak mindhárom kódexben rögzítésre került, és még sorolhatnánk.²⁰

Az 1990-es rendszerváltozás hatása a szabályozásra

Az úgynevezett „rendszerváltozás” a hatósági eljárás szabályozására, valamint ezen belül az alapelvek szabályaira is hatást gyakorolt. A politikai rendszer átalakulása a

¹⁹ Ld.:1. ábra.

²⁰ Ld.: 1. ábra, a jugoszláv törvény a 10.; a lengyel törvény a 6.; a magyar törvény a 8. pontban.

jogrendszer új alapokra való helyezését is eredményezte.²¹ Az eljárási kódexünk azonban annak ellenére, hogy bár elérte a változás szele, még hosszú időn át állta az idő próbáját. Történtek azonban olyan változások, amelyek a későbbiekben hatást gyakoroltak az alapelvek szabályozására is. Az egyik, hogy létrehozták az Alkotmánybíróságot, amely olyan jogértelmezési tevékenységet végez, amely az egész jogrendszerre, és így természetesen a hatósági eljárásra is kihat.²² Másrészt a politikai változás eredményeként hazánk egyik fő politikai-társadalmi célkitűzésévé a szocializmus építése helyett, az európaivá válás vált. Ennek érdekében az európai értékeket szükségessé vált magunkévá tenni, amelyek közül több a jogharmonizáció eredményeként a jogi szabályozásban is megjelent. Bár nem a politikai változások következménye, de szükséges megemlíteni a technikai fejlődés hatását is. A technikai, elsősorban informatikai fejlődés a hatósági eljárás szabályaira, mára már alapvető szinten is hatást gyakorol.²³ Ezen a területen az 1990-es rendszerváltozásnak szerepe, ha közvetett is, hiszen az EU ide vonatkozó joganyagát be kell tartanunk. Emellett közvetett hatását is érezzük az európai integrációnak a hatósági jogszabályok alkalmazására, illetőleg megalkotására. Hiszen a nyugat-európai államok többsége informatikai téren fejlettebb nálunk, amely lehetőséget ad már meglévő tapasztalataik felhasználására a jövőbeni jogalkalmazás terén.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, illetőleg annak hatása az alapelvekre

Az Alkotmánybíróság működésének lételeme egyes jogelvek, jogintézmények értelmezése. Ezek a jogelvek az Alkotmányban (Alaptörvényben) rögzített, vagy abból levezethető, olyan jogtételek, amelyek a jogalkalmazókon – ide értve a bíróságokat is – kívül, a jogalkotó irányában is kötéserővel bírnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja tehát valamilyen formában megjelenik a jogszabályok egyes rendelkezéseiben is. A rendszerváltozást követő időszakban az Alkotmánybíróság egyik legjelentősebb tevékenysége a jogállam értelmezése és alapvető elveinek meghatározása volt.²⁴ A testület álláspontja értelmében a jogállam nélkülözhetetlen elemeként értelmezhető a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság követelményét elsősorban megfelelő eljárásjogi garanciaként működő szabályok megalkotása révén képes garantálni a jogalkotó. Ilyen eljárási garancia többek között a jogerő intézménye is. A jogbiztonság megköveteli, hogy egy jogerős döntés irányadó legyen az adott ügyben az eljárásban résztvevőkre. Valamint, csak a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása mellett és csak

²¹ „A rendszerváltás alkotmányjogi értelemben a jogállam deklarálását és megvalósítása folyamatát jelenti.” in: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 63. o.

²² Sólyom: 2001, 19. o., 162. o.

²³ 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 8. §.

²⁴ A jogállam értelmezésének alapjait 1992-ben három határozatában gyakorlatilag lefektette a testület. Ezen határozatok a törvényességi óvás tárgyában született 9/1992. (I.30.) AB határozat, az ún. ex nunc határozat 10/1992. (II.25.) AB határozat, valamint az elévülés kérdésében született 11/1992. (III.5.) AB határozat, továbbá: Sólyom, 2001, 706. o.

kivételesen legyen megváltoztatható. A jogerő intézménye a hatósági eljárásban azonban sajátosan alakul, hiszen az anyagi jogerő gyakorlatilag nem áll be, csak a jogerőre emelkedést követő évekkel később, a felügyeleti eljárás jogintézményének köszönhetően. Ebben az esetben tehát az a helyzet alakul ki, hogy két olyan jogintézmény ütközik, amelyek a jogbiztonság követelményének garanciáiként értelmezhető. A jogerő intézménye, amely a jog kiszámíthatóságát hivatott szolgálni, valamint a felügyeleti eljárás, amely a döntés jogszerűségének garanciája. Ebben a helyzetben egyensúlyt kell teremteni, amelyre az alapelvek között is rögzítésre került jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elve jelenthet megoldást. Ezáltal gyakorlatilag adott esetben beáll az anyagi jogerő intézménye is, de csak, ha az feltétlenül – az ügyfelek jogos érdekeinek védelme okán – szükséges. Az Alkotmánybíróság a közhatalom gyakorlása kapcsán kifejtett álláspontja értelmében a jogszabályokat úgy kell megszövegezni, hogy abból egyértelműen kiderüljön az állammal szemben fennálló követelések érvényesítésének lehetősége.²⁵ Alapelvei szinten erre is utal az eljárási kódex, amikor kimondja, hogy a hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.²⁶ Az ismertetésre került Alkotmánybírósági gyakorlat természetesen nem taxatív, inkább példálózó jellegű, de úgy gondolom megfelelően igazolja azon állítást, amely szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata komoly hatást gyakorol az alapelvek meghatározására.

Nemzetközi hatások

Mint ahogyan az említésre került a rendszerváltozást követő években egyre nagyobb hatást gyakoroltak hazai jogunkra az európai jogi tenderek. Ez nem jelenti azt, hogy egy merőben új szabályanyag került a hazaiba beiktatásra, hiszen a hazai joganyag sok tekintetben már megfelelt az európai jogi elvárásoknak. Sokkal inkább arról van szó, hogy a hazai jogalkotásra egy olyan külső követelményrendszer is egyre nagyobb hatást gyakorol(t), amely különböző európai normákban ölt testet. Jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé ezek részletes ismertetését, csak a példa kedvéért említeném meg az Alapjogi Chartát²⁷ vagy a jó közigazgatás kódexét tartalmazó Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007) 7. számú ajánlását. Az európai jogfejlődés egy napjainkban is zajló folyamat, amely még koránt sem ért nyugvópontra. Nem zárható ki tehát ennek következtében, hogy a jövőben a hatósági eljárás alapelveit is érintő változások következzenek be a szabályozásban.

²⁵ 23/2003. (V.13.) AB határozat

²⁶ Ket. 4.§. (2)

²⁷ Harmaty Attila: *Alapjogi Charta-Nemzeti Alkotmánybíróságok*, Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008. 121-131. o.

Az alapelvek jelentősége a jogalkalmazásban

Az alapelvekben nem csak egyszerűen elvi szintű elvárások kerülnek megfogalmazásra, hanem olyan, az eljárással szemben támasztott követelmények is, amelyek a helyes jogalkalmazást szavatolják. Több esetben előfordul, hogy az eljárás a konkrét eljárási cselekményeket tartalmazó szabályok értelmében helyesnek tekinthető, azonban az eredmény ennek ellenére akár társadalmi feszültségeket is eredményezhet. Amikor a közúti közlekedés szabályaiban az un. objektív felelősség intézménye bevezetésre került, a hatóságok oldalán egy aggályosnak nevezhető eljárási gyakorlat alakult ki. Ez a kérdés különös jelentőséggel bírt, hiszen a társadalom igen széles rétegét érintette. Az eset különlegességét az adta, hogy a hatóságok látszólag a vonatkozó jogszabályok betartásával jártak el. A lefolytatott eljárásokkal szembeni aggályok elsődlegesen az azokkal szembeni fellebbezések felszaporodásában öltöttek testet. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a bíróságok gyakorlata sem volt egységes, ezért jogegységi eljárás lefolytatása vált szükségessé, amely az eljárás lefolytatására nyitva álló határidők minősítésére is irányult.²⁸ Álláspontom szerint a nyitva álló határidő jogi minősítése azonban, ha lehet úgy fogalmazni, „csak járulékos” kérdésnek volt tekinthető. A főprobléma az ügyfél tisztességes ügyintézéshez való jogának sérelme volt. Ennek orvoslásához vált szükségessé az adott ügytípusban a nyitva álló határidők jogi minősítése.

Úgy gondolom, hogy nem túlzás kijelentenünk, hogy az alapelveknek markáns jogfejlesztő szerepe is van, hiszen gyakran éppen az alapelveknek való megfelelés igénye indukálja a helyes joggyakorlat kialakulását.

²⁸ 1/2010.(II.18.) LB KJE, – megjegyzendő, ez a határozat már hatályát veszítette.

Alapelvek a Jugoszláv eljárási törvényben (1958)	Alapelvek a Lengyel eljárási törvényben (1960)	Alapelvek a magyar 1981. évi I. törvényben
1. A törvényesség elve	1. A törvényesség elve	1. A törvényesség elve
2. A közérdek és az állampolgárok jogainak védelme	2. A célszerűség elve	2. A humanizmus elve
3. Az anyagi igazság elve	3. A népi törvényesség betartása feletti hivatali örökös	3. A demokratizmus elve
4. A bizonyítékok szabad mérlegelésének elve	4. A hivatalbóltság elve	4. A jogok és köteleességek egységének elve
5. A felek meghallgatásának elve	5. A társadalmi érdek és az állampolgárok méltányos érdekeinek védelme	5. Az érdekek összhangjának elve
6. A szerv önállósága a határozathozatalban	6. Az állampolgárok jogi felvilágosításának elve	6. Az eljárásban résztvevők együttműködési kötelezettségének elve
7. A fellebbezés joga	7. A vélemény kifejtéséhez való jog alapelve	7. A törvény előtti egyenlőség elve
8. A határozat visszavonhatatlanságának elve	8. A meggyőzés elve	8. Az ügyfél eljárási jogai biztosításának elve
9. Az eljárás gazdaságosságának elve	9. A gyorsaság és egyszerűség elve	9. Az eljárás gyorsaságának és egyszerűségének elve
10. A felek kioktatása jogaikra	10. Az írásbeliség elve	
11. Az anyanyelv használata	11. A határozatok állandóságának elve	
	12. Az állami szervek iránti bizalom elmélyítésére irányuló tevékenység elve	

1. ábra. Alapelvek a szocialista hatósági eljárási kódexekben²⁹

²⁹ Kilényi, 1970. 64-65. o.; Szamel, 1984. 659. o.

Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében ^{*}

Mélypataki Gábor ^{}**

1. Bevezetés

Az indoklás nélküli jogviszony megszüntetés a magyar munkajognak egy rövid ideig tartó időszaka volt. A jogintézményt a 2010. évi LVIII. tv. vezette be, mely a kormánytisztviselők jogviszonyáról rendelkezett. A szabályokat rövid idő után a köztisztviselőkre is kiterjesztették. A rendelkezések elég nagy port kavartak, mind szakmai körökben, mind országos szinten a médiában.

Ha jogi szempontból vizsgáljuk a kérdést, akkor három oldalról vethetőek fel kritikai érvek.¹ A korábbiakban elméleti szinten már foglalkoztam a kérdéssel. Az alkotmányjogi, a magánjogi és közjogi (közigazgatás jogi), valamint európai jogi aspektust említettem, mint a vizsgálat irányát. A korábbi tanulmányomban elsősorban az európai jogi összefüggéseket emeltem ki különös tekintettel az Alapjogi Chartára, és az európai jogi jogvédelemre. Az alapjogi kérdések nem csak nemzetközi szinten, hanem belső jogi szinteken is jelentkeztek. A legkorábbi kifejeződése a belső alapjogvédelemnek a 8/2011 AB (II. 18.) AB h., mely a szabály alkotmányellenességét kimondta a kormánytisztviselői törvényben. A következő lépés 29/2011. (IV. 7.) AB h. volt, mely megállapította a köztisztviselői törvénybe beiktatott szabályok alkotmányellenességét is. A történet azonban itt nem zárult le, hanem egy teljesen új fejezet kezdődött, ugyanis az Alkotmány Bíróság (AB) pro futuro mondta ki a szabályok alkotmányellenes voltát. Így a 8/2011 AB (II.18.) AB h. kihirdetését követően május 31-ig az alkotmányellenesség megállapítását követően még alkalmazni lehetett.

Mindebből kifolyólag a jogalkalmazásban egy sajátos helyzet állt elő, mely a bíróságok szempontjából nehéz jogi kérdés volt. A helyzet még most is megoldásra vár. A nemzeti bíróságok jelenleg az Európai Unió Bíróságának ítéletére várnak.

Jelen tanulmányban az indoklás nélküliség természetéből kiindulva fogom megvizsgálni, mind történetiségében, mind alkalmazása szempontjából a szabályt.

^{*} A Magyar Munkajogi Társaság előtt 2013. június 20.-án megtartott előadás írásbeli változata.

^{**} Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete.

¹ Mélypataki Gábor: A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, Tomus XXIX/2, 483. o.

2. Az indoklás nélküliségről általában

A jog szempontjából az indokoknak kiemelt szerepe van. Olyan eszközről beszélünk mely dogmatikai szempontból fontos a jogalkalmazás területén. Önmagában egy jogi aktus nem biztos hogy megállna, hiszen a mögöttes indokok adják meg a jogügylet célját és tudattartamát. Az indok határozza meg az elérendő célt, és a cselekvés rosszhiszemű, vagy jóhiszemű mivoltát. Egy jogi cselekvés mindig kell, hogy a másik fél számára felismerhető indokok mentén történjen, hiszen ez alapján lehet reagálni egy másik jogi aktussal. Az indoklási kötelezettség ezért egy olyan jogelvként jelentkezik, mely íratlanul is kötelező eleme egy –egy jogi cselekvésnek.

Találunk olyan jogintézményeket is, ahol külön nevesítik az indoklást, mint kötelezettséget. Nevesítve a munkajog területén, a jogviszony megszüntetése kapcsán beszélhetünk az indoklásról, mint kötelezettségről. A munkáltatói felmondás indoklásának hármas követelményét a Munka törvénykönyve (Mt.) határozza meg. A munkáltató a felmondását köteles indokolni.² A munkavállaló felmondásának, világosnak, valósnak és okszerűnek kell lennie. Ez nem azt jelenti, hogy a felmondásnak részletesnek kell lennie, hanem ki kell, hogy derüljön belőle, hogy miért nincs szüksége a munkavállalóra.³ A törvényi szabályokat az MK 95. számú állásfoglalása kiegészített és véleményem szerint kiegészíti ma is. Ez abban segíti a jogalkalmazót, hogy az indoklás követelményét be tudja tartani a jogviszony felmondása esetén.

A fenti rendelkezések korábban nem csak a gazdasági szféra munkajogára, hanem a közszolgálati jogra is irányadó voltak. Ez igaz, mind a törvényi szabályozásra, mind az MK 95-re. A korábbi közszolgálati törvények szinte hasonló tartalommal szabályozták a kérdést. A magyar munkajogban az a sajátos helyzet állt elő, hogy a munkáltató indoklási kötelezettségével (mint főszabály) szemben a munkavállalók nem kötelesek a jogviszonyuk rendes felmondással történő megszüntetését indokolni. A fentiekből is kitűnik, hogy jelen helyzetben aszimmetrikus jogviszonyokról beszélünk, mivel a munkavállaló a felmondását nem köteles indokolni.

Az aszimmetria jogi szempontból bizonyos esetekben indokolt. A felek közötti egyensúly ugyanis csak így biztosítható. A munkajogban, és a magánjog egyes eseteiben érvényesül az egyik fél túlsúlya. Ezért szükséges a kiszolgáltatottabb fél védelme. Ha a magánjog egészét nézzük ilyen helyzetek elsősorban a munkajog és a fogyasztóvédelmi jog területén adódnak.⁴ Elsősorban a kiszolgáltatottabb fél védelmét elősegítő eszközket. Az indoklásnélküliség természetesen nem jelenti az együttműködés kötelezettség hiányát. Az indoklási kötelezettség hiánya tehát a gyengébbik fél védelmét szolgálja, az erőfölényben lévő féllel szemben.

A munkáltató részéről az indoklási kötelezettsége egészen a 2010. évi LVIII. tv.(Ktjt.) megalkotásáig fennállott. Az újonnan megalkotott jogszabály lehetővé tette a munkáltató részéről történő felmentés esetére az indoklásnélküliséget. Az

² Mt. 66§ (1)

³ Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: *Az új munka törvénykönyvének magyarázata*, HVG Orac, Budapest, 2012, 139. o.

⁴ Pecze Dóra: A távollevők közötti kereskedelem in: *Jura* 2000/1-2. sz. 107-108. o.

indoklás kiemeli, hogy a jogviszony szabad felmondásának joga a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti.⁵ Meglátásom szerint az adott AB. h.-ra vonatkozó hivatkozás nem túl célravezető, ugyanis, ez elsősorban nem a jogviszony megszüntetéssel, hanem a munkaerő-kölcsönzéssel van összefüggésben. Az idézett AB. h. a munkaerő kölcsönzés alkotmányosságát vizsgálta.

A törvény indoklásában annak benyújtói azzal bizonygatták az új felfogás szükségességét, hogy ez által szüntethető meg az aszimmetria a közszolgálati jogviszonyban. Az aszimmetriát, az indoklás szerint, az idézte elő, hogy míg a köztisztviselő megszüntethette a jogviszonyát egyoldalúan indoklás nélkül két hónapos felmentési idővel, addig az állam ugyanezt nem tehette meg.⁶ Mondhatjuk, hogy lényegében az állam egy dafke indoklással változtatja meg a korábbi metódusát. A Kjt. hatályba lépését követően az állam számára is megnyílt a lehetőség, hogy indokok nélkül megszüntethesse az kormánytisztviselő jogviszonyát.

Az indoklásnélküliség néhány kivételes esetben a munkáltatót is megillette és megilleti ma is. Ezek tipikusan olyan helyzetek, ahol a jogviszony megszüntetése miatt nem kerül kifejezetten rosszabb helyzetbe a munkavállaló, vagy ennek kockázatát kifejezetten maga vállalta. A munkáltató a korábbi törvény hatálya alatt sem volt köteles indokolni a jogviszony megszüntetését a nyugdíjasnak minősülő munkavállaló esetében. Ez a korábbi szabály megmaradt.⁷ Ennek indokaként felvethető, hogy ha a jogviszony meg is szűnik, akkor is van egy szociális védőháló, amit jelen esetben a nyugdíja jelent, és amit a munkaviszony megszűnését követően élete végéig megkap. Azon persze lehet vitatkozni, hogy ez az összeg elegendő-e a megélhetés biztosítására, vagy sem. Véleményem szerint itt több olyan dolgot kellene vizsgálni, mely egy önálló tanulmányt igényelne, azonban erre jelen dolgozat nem alkalmas. Még akkor sem, ha fel is merül ennek a megoldásnak a Szociális Chartával való összeegyeztethetősége.⁸

A munkáltatónak akkor sem kell indokolnia a jogviszony megszüntetését, ha vezetőállású munkavállalónak szünteti meg a jogviszonyát. Ennek indokaként két dolog jelölhető meg. Az egyik indok a bizalmi viszony, a másik pedig hogy ezek a személyek pozíciójukból fakadóan kevésbé kiszolgáltatottak a munkáltatónak.⁹ A vezető állású köztisztviselők határozatlan idejű kinevezése is megszüntethető volt indoklás nélkül,¹⁰ amely kiszolgáltatottságot jelentett.

Mindezekon felül ide kell sorolnunk a próbaidő jogintézményét is, amely alkalmazása során a bármelyik fél indoklás nélkül megszüntetheti a jogviszonyát. Itt lényegében arról beszélünk, hogy a felek kölcsönösen „kipróbálják” a másikat

⁵ 67/2009 (VI.29.) AB. h.

⁶ Mélypataki Gábor: Az indoklásnélküliség megítélése az 1068/B/2010 AB. h. és az 111/B/2011 AB. h. tükrében, in: Bencsik András (Szerk.)- Fülöp Péter (Szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója*, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs, 2011, 428. o.

⁷ Bodnár Lilla: *Az új munkatörvénykönyve munkavállalóknak*, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 52. o.

⁸ Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, 123. o.

⁹ Törő Emese: *A köz- és versenyszférában megvalósuló vezetői jogállás kritikai elemzése*, PhD értekezés, Debrecen, 2005, 54. o.

¹⁰ Mfv. I. 10.870/1995/3. sz.

kötöttségek nélkül. Így a próbaidő alatt a felek bonyolult jogi procedúra nélkül elbúcsúzhatnak egymástól.

A fentiek alapján elmondható, hogy az indoklás hiánya a munkáltató szempontjából egy igen szűk körben alkalmazható volt, és mind a mai napig alkalmazható is. Olyan esetekben alkalmazható, melyben vagy van a munkavállaló számára egy mögöttes szociális ellátás, vagy bizalmi viszonyt tölt be, illetve a felek a jogviszony elején meghagyják maguknak ezt a lehetőséget.

A ma hatályos megszüntetési szabályok a munkajog területén lényegében a korábbi kereteket meghagyva szabályozzák a kérdést. Ez alól a kormánytisztviselő jogviszony jelentett, és jelent ma is kivételt. Az első kormánytisztviselői törvény a Kjtj. hozta be az általános indoklásnélküliséget, melyet 2011. május 30.-án felváltottak az új felmondási szabályok. Az új felmondási szabályok szubjektív fogalmakat akarnak objektív alapon megítélni, úgy, mint bizalomvesztés, méltatlanság. Az új szabályok formailag változtattak a helyzeten, de tartalmilag még mindig beszélhetünk indoklásnélküliségről, véleményem szerint. Az új hatályos joganyag értékelését mindezek ellenére azonban a dolgozatban nem vállaljuk fel terjedelmi korlátok miatt.

Összességében látható, hogy az indoklásnélküli jogviszony megszüntetés általánosságban csak a felmondásra alkalmazható, illetve a felmentésre. Ez azt jelenti, hogy a jogviszony megszüntetés „általános módjára” vonatkozik. Ezek alapján elmondható, hogy nem egy teljesen rendszeridegen megoldásról van szó. A magánjog területén korlátozott mértékben, elsősorban a kiszolgáltatott fél védelme érdekében alkalmazott jogintézmény. Elsősorban azon jogviszonyokban alkalmazandó, melyben a felek közötti erőviszony eltolódott, alá - fölé rendelt jogviszony, vagy erőfölényes jogviszony formájában jelentkezik.

3. Az indoklásnélküliséggel szemben felmerült alkotmányos és jogi aggályok

A Kjtj. által bevezetett indoklásnélküliség esetében ennek a munkáltató általi alkalmazásával kapcsolatosan rengeteg alapjogi, magánjogi, közigazgatás jogi és európai jogi kollíziót idéztek fel az ellenzők az alkotmányjogi beadványokban. Ezek a problémák teljességében összefüggnek és elég nehéz külön kezelni a többi problémakörtől. A Kjtj. 8. § (1) alkotmányellenességének megállapítását a kérelmezők az alábbi §-ok vonatkozásában kérték: az indoklásnélküliség megsérti az Alk. 2. § (1) jogállamiság elvét, az Alk.70/B § (1) a munkához való jogot, az Alk.70. § (6) a közhivatal viseléséhez való jogot és az Alk. 57. § (1) bírósághoz fordulás jogát, illetve az Alk. 54. § (1) az emberi méltósághoz való jogot. Az alkotmánybíróság ezáltal megállapította a belső joggal való összeütközését a rendelkezésnek, ahogy azt későbbiekben az Alaptörvény azonos §-ai is. Éppen ezekből látszik az is, hogy a kérdés nem szimplán munkajogi, hanem ennél sokkal összetettebb. A fent említett alapjogok mindegyikének érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a munkavállalók biztonságos foglalkoztatása megvalósulhasson. Az állam lényegében megsértette az intézményvédelmi kötelezettségét, hiszen a munkához való jog biztosításának egyik eleme a munkahelyi biztonság biztosítása.

A munkához való alanyi jog a munka, a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztásának és gyakorlásának jogát jelenti. A munkához való jogot értelmező határozataiban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. De a munkához való jog megsértésével összefügg a szociális biztonság kérdése is. A munkajogon túlmutató dologról beszélünk. Hiszen a bírósághoz fordulás joga is korlátozott volt, mivel a munkáltatónak nem kellett megindokolnia a jogviszony megszüntetését, ezért a bíróság előtt a kormánytisztviselő nem tudta hatékonyan megvédeni saját magát.¹¹ Mindezek mellett a közhivatal viseléshez való jog is említésre méltó, mégpedig szintén intézményi oldalról. Mindezek kapcsán elmondható, hogy a beadványokban megfogalmazott aggályok jogosak voltak.

Az AB-hez beadott beadványokban azonban nem csak a hazai joggal való ütközést fejtették ki a kérelmezők, hanem az európai joggal való ütközést is. A kérelmekben konzekvensen jelentkezett az a megállapítás, hogy az új rendelkezések ellentétesek az Alapjogi Charta 30. cikkével. A 30. cikk kimondja, hogy: „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.” A kérelmezők azt is megfogalmazták, hogy ennek a cikknek a háttérét a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikke adja. A cikk a megalapozatlan (unjustified) elbocsátásokkal szembeni védelmet próbálja megalapozni. Az Alapjogi Charta által használt unjustified dismissal kifejezés olyan tág, hogy magában foglal minden olyan megoldást, amit a jogviszony megszüntetésének bármely hibája előidézhetsé.¹² Ráadásul a kérdés azért is fontos, mert a Charta az Unió elsődleges jogforrásának minősül, melyet az EUMSZ szerződés 6 cikke biztosít, hiszen a szerződések szintjére emeli az alapjogi rendelkezéseket.¹³

Az AB azonban nem foglalkozott ezekkel a kérdésekkel, ugyanis határozatában kifejtette, hogy: „az Alkotmánybíróság gyakorlatában "[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”¹⁴

Az AB indoklásában ezzel az uniós joggal való kollízió feloldásának kérdését alacsonyabb szintű bíróságokra utalta. A bíróságok azonban nehéz helyzetbe kerültek a határozat miatt, ugyanis az említett rendelkezést a jövőre nézve helyezte hatályon kívül. A bíróságok azzal találták magukat szemben, hogy egy

¹¹ 8/2011 (II. 18.) AB h.

¹² Brian Bercusson (ed.): *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*, European Trade Union Institute, Brüsszel, 2002, 64. o.

¹³ Bernd Grzeszick: Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Charta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung, in: *Europarecht* 2006/2, 161. o.

¹⁴ 8/2011. (II.18.) AB. h.

olyan jogszabályt kell alkalmazni, amely alkotmányellenes. A bíróságok tömegesen fordultak ismét az AB-hez, azzal a kérdéssel, hogy alkalmazható-e a folyamatban lévő ügyekben egy olyan jogi megoldás mely alkotmányellenes. Az AB első lépésben megvizsgálta újra a rendelkezés alapjoggal való és az új Alaptörvénnyel való ütközését, melyben ismételten megállapította azt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a jog kiszámítható működését tartja szem előtt. Ugyanakkor megállapította azt is, hogy a testület alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja az, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben.¹⁵ A jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében, az Alkotmánybíróság egyéni alkotmányvédelemben fennálló alkotmányos kötelezettsége, valamint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos eljárási elve alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai megadják a lehetőséget a bírói kezdeményezések esetében az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmának általános, minden folyamatban lévő perre kiterjedő kizárására, de az AB ebben az ügyben nem látta indokoltnak a kérdést. A jogbiztonság kérdését szem előtt tartva indoklásában kifejtette, hogy a jogbiztonság érdekében szükséges a szabály fenntartása a vizsgált időszakra, mivel enélkül szabályozatlan lenne a terület.

4. Az Alkotmány Bírósági határozatok kritikája konkrét bírósági ítéletek tükrében

A fent említett elméleti problémák azonban jelentős szerepet kaptak a tárgyalótermi gyakorlatban is. Mielőtt azonban erre rátérnénk szükséges, hogy általános kritikai megállapításokat tegyünk az AB-nek a jelen ügyben hozott határozatainak vonatkozásában. A kritika elsősorban nem a belső joggal kapcsolatos indoklást érinti, hanem a nemzetközi vonatkozást és a megsemmisítés időpontját.

Az AB a Kjt. említett rendelkezését, mint azt többször is leírtuk, pro futuro nyilvánította alkotmányellenesnek. Ennek az indoklásnak a kulcsmomentuma abban gyökerezett, hogy a Kjt. 8. § (1) a, és b, pontja csak együttesen szüntethető meg, anélkül, hogy a lemondás jogszerűségét vizsgálták volna. Az Alkotmánybíróság e határozatában a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján a kormánytisztviselők indoklás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indoklás nélküli lemondásának alkotmányosságát nem vizsgálta. Az bíróság véleménye szerint az "indoklás nélkül megszüntetheti" szövegrész egyaránt vonatkozik a kormánytisztviselő lemondására és munkáltató által történő felmentésére is. Ebből következően a határozat megállapította, hogy Kjt. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem teszi lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette.¹⁶ Ebben az esetben meglátásom szerint az AB részéről egy kis ferdítés van, ugyanis a Kjt. 8§ (1) a, és b, pontja külön-külön is értékelhető, és az értelmezésében is világos.

¹⁵ 35/2012. (VII.17.) AB. h.

¹⁶ 8/2011 (II.18.) AB. h.

Az előbb említett rendelkezés a, pontja a kormánytisztviselő lemondását, b, pontja pedig a munkáltató általi felmondást említette. Ehhez a két ponthoz kapcsolódott az „indokolás nélkül megszüntetheti” szövegrész. Véleményem szerint így a törvényben a két megszüntetési mód elkülönült egymástól. A törvény indoklása semmilyen támpontot nem ad a jogszabályhely értelmezéséhez. A magunk részéről azonban azzal a véleménnyel értünk egyet, hogy a két pont külön-külön is értelmezhető volt. Az AB. viszont egybemosta a kettőt, ami nem volt szerencsés. Ez a momentum hatott ki a későbbi történésekre, mely indokolta az alkotmányellenes rendelkezés ex nunc hatályú megszüntetését. Mivel a fenti értelmezés kapcsán ténylegesen is szabályozatlanná vált a terület, így a helyzethez képest a testület az általa legkevésbé rossznak ítélt megoldást választotta. Ez a döntés azonban további alkotmányossági aggályokat vetett fel.

Mivel az európai joggal kapcsolatos kritikai észrevételekkel az AB érdemben nem foglalkozott, így a belső jogértelmezést hívta elő. Meglátásom szerint azonban jelen kérdésben célszerűbb lett volna, ha saját maga értelmezi a kialakult kollíziót, de legalábbis előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést tesz fel az uniónak. Nem lett volna egyedüli a magyar AB reakciója, hiszen a német Verfassungsgerichtshof a Solange I ítéletében kifejtette: attól teszi függővé a közösségi jog feltétlen és abszolút elsődlegességének elismerését a német joggal szemben, hogy az képes és hajlandó-e garantálni a német alkotmány által elismert alapjogok érvényesülését. Az említetthez hasonlóan lépett fel a cseh AB az Alapjogi Chartával szemben.¹⁷ De mivel a hazai AB áthárította ezt a kérdést az alsóbb szintű bíróságokra, ezért alakult ki az a helyzet, hogy az alkotmányosan kifogásolható szabályt csak ex nunc hatállyal szüntették meg, és ezért több hónapon keresztül alkalmazni kellett. A bíróságok ítélezési gyakorlata hektikus volt, éppen ezért több törvényszék is ismét az AB-hoz fordult. Az indítványok mindegyike a kérdéses megsemmisített jogszabályhely alkalmazásával volt kapcsolatos. Az AB határozatában kifejtette, hogy: „A határozat konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat; bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett dönten. Ezért a hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság a jelen esetben sem mondja ki...”¹⁸

A fenti általános megfogalmazás azonban nem jelenti azt, hogy egyéni ügyben a bíró ne mondhatná ki az alkalmazási tilalmat, vagy minősíthetné jogszerűtlennek az indoklás nélküli elbocsátást.¹⁹ Az AB eme értelmezése nyomán a bíróságok ítélezési gyakorlata két irányba indult el. Ezeket az irányokat az egyes ítéletek elemzésénél fogjuk részleteiben megvizsgálni. Azonban előjáróban megállapítható, hogy az irányok közötti szakadás a belső jog és az uniós jog ütközéséből fakad. Előzetesen megállapítható, hogy egyes bíróságok konzekvensen csak a belső jog

¹⁷ Zámbo Balázs: Cseh aggályok a Lisszaboni Szerződéssel szemben, in: Székely Tünde (szerk.) *XII. RODOSZ Konferencia kötet – Társadalomtudományok*, Dynamic Design Advertising, Kolozsvár-Temesvár, 2011, 400. o.

¹⁸ 35/2012 (VII. 17.) AB. h.

¹⁹ 34/2012 (VII. 17.) AB. h.

szerint, az AB határozatai mentén hozták meg döntéseiket, míg mások engedélyezték az uniós jog gyakorlatát. A feldolgozott ítéletekből az állapítható meg, hogy a közszolgálok általában azokban az ügyekben nyertek, melyekben sikeresen hivatkoztak az európai joggyakorlatra.

5. A magyar bírói gyakorlat értékelése²⁰ az uniós jog és a hazai alkotmányosság szempontjából

A fenti okfejtések mentén, mint azt említettük ketté vált a bírói gyakorlat. Az egyes bíróságok egymásnak teljesen ellentmondó ítéleteket hoztak. Ez a tendencia azonban nem csak a rang szerint, vagy földrajzilag elkülönült bíróságok esetében történt így. Nem egyszer előfordult, hogy ugyanazon bíróság két különböző tanácsa, vagy ugyanazon tanács két különböző, de azonos jogalapú ügyben egymásnak ellentmondó ítéleteket hoz. A Kúria sokáig nem kívánt ezzel a dologgal mit tenni, ezért mire eljutott odáig, hogy egységesíteni kellene a joggyakorlatot, több törvényszék is beadta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét. A korábbi példákat követve végül a Kúria is előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt. Mind a korábbi, mind pedig a későbbi kérdéseket azonban majd egy külön fejezetben fogom megvizsgálni.

Az alábbiakban a bírósági ügyeket három csoportra osztom. Első körben azoknak az ügyeknek az érvrendszerét értékelem, melyek kifejezetten csak a belső jogra fókuszálnak, és elvetik az uniós jog alkalmazását. Második körben azokat az ügyeket vizsgálom meg, amelyekben a bíróság elfogadta az uniós jogi hivatkozást, és az ügyfélnek adott igazat a bíróság. Harmadsorban pedig az előzetes döntéshozatal során feltett kérdéseket ismertetem. A strasbourgi bíróság a K.M.C. vs Magyarország ügyben hozott döntését pedig majd külön fejezet alatt elemzem.

Ahhoz azonban hogy az egyes ügyeket megtudjuk ítélni, szükséges, hogy általánosságban is megismerjük a felperesek és az alperesek álláspontját.

A felperesek hivatkozásának alapja elsődlegesen a 8/2011 (II.18.) AB. h. és a 29/2011 (IV. 7.) AB. h. A felperesek az előbb említett határozatok által kimondott alkotmányellenességre hivatkoznak, mely a szabály alkalmazása a megsemmisített szabály időpontjától függetlenül megvalósítja a korábbi Mt. 4§-ban – jelenlegi Mt. 7§- megállapított rendeltetésellenességet. A hazai jogi szabályok mellett gyakori hivatkozási alap volt az Alapjogi Charta 30 cikke kapcsán az EUMSZ szerződés 6 cikkével összefüggésben, illetve a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikke.

A fentiekkel szemben a felperesek indoklása a megszüntetett jogviszonytól függően a 34/2012 (VII. 17.) AB. h. és a 35/2012 (VII. 17.) AB. h.-on alapult. Mindezt azzal egészítették ki, hogy az AB 2011-es döntései nyomán a vizsgált uniós jogot nem kell figyelembe venni.

5.1. A kizárólag AB határozatok nyomán meghozott ítéletek. Az alábbi ügyek vonatkozásában a bíróságok azon konzekvens álláspontját szükséges kiemelni mellyel teljes mértékben ragaszkodnak az AB 34/2012 (VII. 17.) AB. h. és

²⁰ Az összegyűjtött ítéletekért köszönettel tartozom Gál Csabának.

a 35/2012. (VII. 17.) AB. h. -hoz. A bíróságok több ízben kifejtik és megerősítik az AB. azon álláspontját, mely szerint az ex nunc. megszüntetésre a jogbiztonság érdekében volt szükség, hiszen a terület szabályozatlan maradt volna.²¹ A hivatkozott ítélet az uniós jog kapcsán az alábbiakat fejtette ki: „A felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy a Kjt.-nek az indokolás nélküli felmentésre vonatkozó rendelkezése az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt szabályokkal ellentétben állna, illetőleg, hogy jelen munkajogi perben a felperes közvetlenül alapíthatna jogot az Alapjogi Charta rendelkezéseire. A Charta ugyanis nem minősül olyan közösségi munkajogi szabálynak, amelyre közvetlenül egyedi munkaviszonyból eredő igényt, jogot lehetne alapítani. Továbbá nem lehet az egyes rendelkezéseket a közösségi szabályozás egészéből kiragadva önmagában értelmezni és alkalmazni.”²²

Ugyanez a bíróság egy másik ügyben annak a véleménynek adott igazat, mely alapján az Alapjogi Charta elsősorban az uniós intézményeket kötelezi. Így a tagállamok jogalkotóira és végrehajtóira, valamint jogalkalmazóira akkor kell alkalmazni, ha uniós jogot kell alkalmazni. Mivel a jogalkotó a Kjt.-t megalkotásakor nem uniós jogot hajtott végre, a bíróság álláspontja szerint az Alapjogi Charta nem lehet hivatkozási alap az idézett eljárásban.²³

Mindezek mellett a Pécsi Törvényszék kimondta, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás nem állapítható meg, mert ennek megállapításához szükséges az ártási szándék bizonyítása, nem elegendő egy meglévő korábbi döntésre alapozni ezt a jogintézményt. Önmagában az a tény, hogy a bíróság kimondta a rendelkezés alkotmányellenességét, és ez ismert volt a felperes előtt, nem alapozza meg a rendeltetésellenességet.²⁴

A felsorolt ok csoportok a bírósági érvelések centrumát adták. A bírósági érvelések felépítése a fenti probléma felvetések sorrendjét követi. A feldolgozott ítéletek alaptétele a jogbiztonság követelménye. Ez annyit jelent, hogy formailag elismerik az alkotmányellenességet, de a jogbiztonság érdekében az AB azon határozatát tartják iránymutatónak, mely nem mondta ki az alkalmazási tilalmat. Az említett döntések kapcsán kiemelhető, hogy mivel az uniós jogi alkalmazást nem tekintik járható útnak, így a belső jogi források mentén hozták meg döntéseiket. Ha ebből indulunk ki, akkor ezek a döntések is logikusak. Ezek a bíróság a belső jog logikáját alkalmazták, melyben önmagában kivetnivaló nincs. A logikai érvrendszert véleményem szerint az AB döntésének szinte vak követése jelenti, mely alapján az EU-jog nem kerül alkalmazásra. Meglátásom szerint ugyanis a jelen helyzet csak az uniós jog relációjában értelmezhető. Ezt az is alátámasztja, hogy a Kúria is beadta a derekát, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

A rendeltetésellenesség megállapítása egy nehéz feladat, hiszen mint alapelvre ultima ratio jelleggel szokás hivatkozni. A kérdés jelen jogintézménnyel kapcsolatosan mindig kombináltan jelentkezik. Megállapítható-e egyszerre a

²¹ Fővárosi Munkaügyi Bíróság 37.M.3725/2010/15. sz. ügy.

²² Fővárosi Munkaügyi Bíróság 37.M.3725/2010/15. sz. ügy.

²³ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.1976/2011/34. sz. ügy.

²⁴ Pécsi Törvényszék: 1.Mf.20.830/2012/4. sz. ügy.

rendeltetésellenes joggyakorlás és jogviszony jogellenes megszüntetése? Ha önmagában nézzük a kérdést, akkor a rendeltetésellenesség érvénytelenséget idéz elő. Ebből a szempontból jogellenes. A jogkövetkezmények esetében azonban vagy az érvénytelenség, vagy az adott jogszabályhely szerinti jogkövetkezmények az alkalmazandók.²⁵ Meglátásom szerint ez azonban csak a belső jog alkalmazása során alkalmazandó. A magasabb szintű nemzetközi, európai vagy uniós magánjogi szabályok megsértése esetén látom a reális esélyét.

5.2. Az uniós jog elismerése. Az előző alfejezetben ismertetett bírói véleményekkel ellentétes bírói határozatok is születtek. Az ítéletek nagy része pozitívan értékeli az uniós jog alkalmazását, sőt némelyik mindemellett elmegy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapításáig is.

A fent leírtak szerint a felperesek egyik hivatkozási alapja az Alapjogi Charta 30. cikke volt. A hivatkozásban a felperesek előadták, hogy a hivatkozott cikk elsődleges uniós jogforrásként külön jogi aktus nélkül alkalmazható. A bíróság ezt követve az ítéletét a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. sz. nyilatkozatra²⁶ és az EUMSZ 6. cikkére hivatkozással hozta meg. Az említett 6. cikk szerint az Alapjogi Charta a szerződésekkel egyenrangú. Ha pedig ez így van, akkor a 17. sz. nyilatkozat szerint, ha a nemzeti bíróság megállapítja az ütközést, akkor a felsőbb hatóság döntésének bevárása nélkül az uniós jog az alkalmazandó.²⁷ Mindehhez szükséges hozzáfűzni a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság- az ítélet meghozatalakor Szegedi Munkaügyi Bíróság- egyik ítéletének indoklását, mely szerint a magyar jogrendben a munkajogi és azzal rokon jogviszonyokat szabályozó jogszabályok európai jogot hajtanak végre, amennyiben ezek egyebek mellett biztosítják az EU antidiszkriminációs alapelveinek átültetését.²⁸ Következtetésképpen általánosságban kijelenthetjük, hogy az uniós jog elsődlegességét elfogadó ítéletek szükségesnek tartják az indoklást, mint olyan jogintézményt, mely legalább olyan alapvető információkat közöl a munkavállalóval, mint, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója meg akarja szüntetni és hogy mikor a jogviszonyt.²⁹ A vizsgált ítéletek mindegyike kifejti ugyanis, hogy az indoklás elmaradása nem csupán a jogtalan elbocsájtást valósítja meg, hanem csorbítja a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. A jog korlátozását jelenti az indoklás hiánya, hiszen a közszolgáknak nem állt rendelkezésére semmilyen olyan dokumentum, melyet megtámadhattak volna, mert az okok nem voltak leírva. A munkavállalók ezért nem is tudták ezeket az okokat megkérdőjelezni, ami nagyban megnehezítette a védekezésüket és a bírósági jogérvényesítésüket. A strasbourgi bíróság is megállapította ezt a tényt a már említett K.M.C. ügyben.

Annak ellenére, hogy az AB nem rendelte el az alkalmazási tilalmat általánosságban, az említett bíróságok nem tekinthetik áttörhetetlen szabálynak. Az említett bíróságok ugyanis nem látták akadályát az alkalmazási tilalom

²⁵ Pál Lajos – Lőrincz György – Kozma Anna – Pethő Róbert: I. m. 33. o.

²⁶ Az uniós jog elsőbbségéről szóló 17. nyilatkozat.

²⁷ Szegedi Törvényszék 2.Mf.22.406/20 sz. ügy.

²⁸ Szegedi Munkaügyi Bíróság 8.M.395/2012/7. sz. ügy.

²⁹ Pécsi Munkaügyi Bíróság: 1.M.208/2011/8. sz. ügy.

kimondásának az egyes ügyekben. Véleményük szerint az AB ezt kaput ugyanis nyitva hagyta számukra.

Az alfejezetben vizsgált ítéletek azonban nem csak az EU-jog elsődlegességén alapulnak, hanem megállapítják a rendeltetésellenes joggyakorlást is. A Szegedi Törvényszék a rendeltetésellenességet a jog által szolgált cél megsértésével magyarázta.³⁰ A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kimondott alapjogba ütközést köztudomású tényként kezelte. A munkáltatónak ezt a köztudomású tényt szem előtt kellett volna tartania. Mivel az említett köztudomású tény ismeretében alkalmazta a jogellenes szabályt, ez önmagában megalapozza a jog rendeltetésellenes gyakorlását.³¹ Ahogy arról a fentebb szó esett, a rendeltetésellenesség és a jogellenesség eltérő jogkövetkezményekkel rendelkező jogintézmények. Belső jogi szinten együttesen a kettő nem is értelmezhető. Az európai és/vagy nemzetközi jog belső alkalmazása esetében azonban nem látom akadályát a két jogintézmény összekapcsolódásának. Meglátásom szerint lehetséges az, hogy egy kötelező nemzetközi joganyag jogellenes átvétele önmagában eredményezhet rendeltetésellenes joggyakorlást. A jogkövetkezmények tekintetében sem lehet teljes mértékben állást foglalni, de alapvetően mindkettő megállapítható.

5.3. A jogkövetkezmények megállapítása. A fent érintett perek viszonylatában fontos kérdés a jogkövetkezmények megállapítása. Ez a kérdés elsősorban az utóbbi alfejezetben kifejtett ügyek esetén lehet érdekes. Ez már csak azért is így van, mert csak a belső jog alapján ítélező bíróságok szinte mind elutasították a kereseteket, és nem állapították meg a jogellenességet. A jogkövetkezményekre vonatkozó kérdés inkább azokban az esetekben merül fel, ahol a felperesek nyertek. A már korábban idézett szegedi ítélet³² ugyanis felvillantotta annak a lehetőségét, hogy nem csak a jogviszony jogellenes megszüntetésére vonatkozó szabályokat, hanem esetlegesen a rendeltetésellenes jogkövetkezményeket is figyelembe kellene venni. A jogkövetkezmények esetlegesen a kormánytisztviselő későbbi karrierjével lehet majd kapcsolatban, miszerint a kormánytisztviselő visszahelyezését csak akkor állapíthatja meg a bíróság, ha a jogellenes megszüntetés rendeltetésellenes magatartáson alapszik.³³ A vizsgált ügyek kapcsán csak akkor lehetne szó a kormánytisztviselő visszahelyezéséről, ha az ténylegesen is rendeltetésellenes munkáltató magatartás miatt szűnt meg. De ez sem jelent a kormánytisztviselő számára teljes bizonyosságot arra, hogy egy nyertes per során visszakaphatja korábbi állását. A fenti szabály alól kivételt képez a Kttv. 193§ (2) bekezdése. E szerint a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a kormánytisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, feltéve, ha a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Nem várható el a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása ha: a kormánytisztviselő munkaköre megszűnt, a

³⁰ Szegedi Törvényszék 2.Mf.22.406/20 sz. ügy.

³¹ Pécsi Munkaügyi Bíróság: 3.M.623/2011/6. sz. ügy.

³² Szegedi Törvényszék 2.Mf.22.406/20 sz. ügy.

³³ Kttv. 193§ (1) a) pontja.

munkakörét betöltötték, a szervnél létszámcsökkentést hajtanak végre az ítélet jogerőssé válásakor, a szervnél nincs üres álláshely. Úgy gondolom azonban, hogy ez a kibúvó túl tág teret engedhet arra, hogy a munkáltató manipulálhassa körülményeit annak érdekében, hogy ne kelljen visszavenni a munkavállalót.

Azon vizsgált esetekben, melyekben a kormánytisztviselő nyert, a bíróság átalány-kártérítést állapított meg. A valódi problémát a kialakított ítéletek kapcsán azonban egy külső tényező is meghatározza, melyet a 2012. évi V. törvény (Kttvé) 3§ (5) bek. tartalmaz. Az említett jogszabályhely megteremti a visszamenőleges jogalkalmazást, mert előírja, hogy a folyamatban lévő ügyekben is a Kttv. alkalmazandó. Ez a bírósági mérlegelést is befolyásoló döntés. A régi Ktv. alapján megindult ügyekben a jogalkotó ugyanis teret engedett az átalány-kártérítésnek, így a jogtalanul elbocsátott kormánytisztviselők tényleges kárát jobban kifejező összeg volt megállapítható. A Kttvé. azonban a korábbi törvény alapján megindult eljárásokban megállapítható összegeket a 2-12 havi illetmény összegében megállapított maximumátalányt. Így azoknak a felpereseknek a jogai csorbultak, akik még a korábbi jogszabály hatálya alatt indítottak pert.

6. Uniós jogi és Európa Tanács-i jogi megoldások

A dolgozat korábbi részében már említett nemzetközi- és európai jogi környezetet vizsgáljuk a továbbiakban, annak érdekében, hogy a magyar jogra vonatkozó hatásait is meg tudjuk nézni. Korábban már említettük, hogy a nemzetközi hivatkozási alap elsősorban az Alapjogi Charta 30 cikke, mely a jogellenes jogviszony megszüntetéssel szemben lép fel. Az Alapjogi Charta mögöttes szabálya a Módosított Európa Szociális Charta 24. cikke. A 24. cikk a foglalkoztatás megszüntetésekori munkavállalói védelmet szabályozza. A munkához való jogtól ugyan külön válik, de a munkavállaláshoz kapcsolódó jogosítványok egyike.³⁴ A rendelkezés a szociális védelem egy olyan alapköve, mely jelen esetben szoros kapcsolatban áll Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában aláírt egyezmény 6. cikke (1) bekezdésében, mely a mindenkit megillető jogorvoslathoz való jogról értekezik. Jelen esetben szoros az összefüggés a jogtalan elbocsátás és a jogorvoslathoz való jog között. Az indoklás nélküliség egyik magában foglalt jogkövetkezménye, hogy a munkavállaló olyan helyzetbe kerül, hogy az elbocsátásának még az indokát sem tudja. Ha nem ismert az elbocsátás indoka a munkavállaló nem tudja azt megtámadni, így a jogorvoslathoz való jogot sem tudja gyakorolni. Mindezek mellett a bíró sem került könnyű helyzetbe, hiszen úgy kellene objektív döntést hoznia, hogy az objektív alapok hiányozna. Ezeken alapult a K.M.C. vs. Magyarország ügy, melyben az Emberi Jogok Európai Bírósága hozott ítéletet.

A vizsgált esetet a Strassbourgi Bíróság annak ellenére megvizsgálta, hogy a kérelmező nem merítette ki a belső jogorvoslati lehetőségeket. Ebben a kivételes

³⁴ Juhász Gábor – Tausz Katalin: Szociális jog, ELTE-TTK.

https://docs.google.com/viewer?url=https://jak.ppke.hu/uploads/articles/16023/file/SZOCI%25C3%2581LIS_JOG-1.pdf, 22. o.

esetben azért kerülhetett erre sor, mert a kérelmező bizonyította, hogy az indoklásnélküliség miatt az említett lehetőségekkel nem tud élni. A kérelmező kifejtette azt is, hogy a belső jogi fórum teljes kihasználása azt jelentette volna, hogy el kellett volna veszítenie az eljárásokat, és alkotmányjogi panasz nem minősül közvetlen és gyors védelmi eszköznek.

A bíróság megállapította, annak ellenére, hogy a jogvédelem kiépítése a tagállamok feladata, a választott módszert a bíróság elemezheti. Ha azt állapítja meg, hogy a tagország által használt jogvédelem nem felel meg az egyezmény szintjének akkor hatáskörén belül eljár. Jelen esetben a bíróság megállapította, hogy a jogorvoslathoz való jog jelen ügykörben csak névlegesen létezik, ezért a bíróság elmarasztalta a magyar államot összesen 9.000. euró és járulékai megfizetésére. A bíróság a döntést egyhangúan hozta meg részben a Módosított Európai Szociális Chartára hivatkozással.

A dolgozat szempontjából az eset fenti ismertetésén túl fontosnak tartjuk Pinto de Albuquerque bíró párhuzamos véleményét. A bíró párhuzamos véleményében elemezte azt, hogy hogyan alkalmazható egy olyan nemzetközi jogforrás, mint a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikkét. További kérdés merül fel ebből a felvetésből, hogy az ILO 158. sz. egyezmény 4. cikke alkalmazható-e Magyarországra.³⁵ Mindezek mellett fontos megjegyezni, hogy hazánkat köti a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyességokmány 6. cikke, mely így köti a magyar jogalkotást is. A munkához való jog ebből kifolyólag nem csak a konkrét álláshelyek biztosítása, hanem a jog biztosítása érdekében megtett intézkedések is idetartoznak. Mind emellé fontos megemlíteni azt is, hogy a védelem nem csak a gazdasági munkavállalókra vonatkozik. Ezért a kormányzat azon álláspontja mely a közszolgákat külön szabályozandó csoportnak tartja,³⁶ téves. Azért is téves, mert nem csak kifejezetten belügyként kell kezelni. A strassbourgi bíróság a Viho Eskelinen and Others ügy kapcsán a jogvédelmet kiterjesztette a közszolgákra is. Ez a precedens értékű ítélet elismeri, hogy a közszolgálati jogviszonyból is származhat polgári jogi igény. Mivel a bíróság megállapította ennek tényét a magyar kormánytisztviselő esetében sem látta akadályát az eljárásnak. Így a magyar kormány azon indoklása mely nem ismeri el a közszolgálati jog és a munkajog rokonságát, szerencsére nemzetközi szinten sem ért célt. Az Európa Tanács joganyagát, ha átvizsgáljuk, akkor elmondhatjuk, hogy a közszolgálati tisztviselők jogviszonyának értékelésénél igenis figyelembe kell venni az európai munkajogi normákat a közszolgálati jogalkotásban. A jogalkotó mulasztást követ el, ha ezeket a garanciális eszközöket nem alkalmazza, vagy érvényesíti. Így a munkához való jog részeként értelmezhetőek. Az ítélet párhuzamos véleménye is kiemeli, hogy a munkavállalók kategóriájába a közfeladatot ellátó összes személy beletartozik.

³⁵ „A munkavállaló munkaviszonya csak abban az esetben szüntethető meg, ha ennek a munkavállaló alkalmasságával vagy magatartásával, avagy a vállalat, intézmény, illetve szolgálat működési szükségleteivel kapcsolatos alapos indoka van.”

³⁶ Répássy Róbert (törvényjavaslat benyújtójaként) nyilatkozta = BARÁT József, „Nem lesznek kirúgva, ám lehet, hogy elveszítik a posztjukat” – Répássy az elbocsátásokról. Indoklás nélkül, <http://www.168ora.hu/itthon/repassy-kormanytisztviselok-versenyvizsga-schmitt-alapjogi-charta-57477.html> (2011.01.27).

Albuquerque bíró az Alapjogi Charta 30. cikke alapján levezeti a részes államok közötti konszenzust, mely pozitív kötelezettséget ró a felekre a munkaviszony megszüntetésének indoklására. Végső konklúzióként pedig levonja azt a következtetést, hogy a munkaviszony megszüntetésével kapcsolatosan az európai emberi jogi joganyagban vannak minimumkövetelmények. Ezek a követelmények olyan alapelvek, melyek a nélkül kellene, hogy kötelezze az államot, hogy egyébként bármilyen szerződést, vagy paktumot aláírt volna. A minimumkövetelmények közé tartozik a munkaviszonyt megszüntető formális, írott felmondás, melyet a munkaviszony megszüntetése előtt kap meg a munkavállaló, és a válaszadás lehetősége biztosított. Mindezeket túl szükséges az érvényes megszüntetési ok, és a független szervhez való fordulás lehetősége. Amennyiben ezek a sarkalatos követelmények nem érvényesülnek, úgy a részes állam elköveti a jogsértést, anélkül, hogy akár egy a témában érintett megállapodást is aláírt volna.

A párhuzamos vélemény alapján megállapítható, hogy Magyarország nem teljesítette a minimumstandardokat a kormánytisztviselők elbocsájtása esetén, így jogos a marasztalás. Mindazok ellenére, hogy meglátásunk szerint a párhuzamos vélemény szerzője, már-már kissé átesett a ló másik oldalára, érvelése alapjaiban elfogadható. Meglátásom szerint a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikkének alkalmazására kissé erőltetett kísérlet, de mint az Alapjogi Charta 30. cikkéhez fűzött megalapozás hibátlan. Véleményem szerint a 30. cikk ugyan a tagállamok szempontjából elsődleges jogforrás, mely közvetlenül alkalmazandó, de elméleti megalapozásra szorul.

Az elméleti megalapozást kisebb részben a fent elemzett K.M.C. Vs. Magyarország ügy adja meg. Nagyobb részben az Európai Unió Bíróságának támogatására lesz szükség. Erre a támogatásra ugyanis azért lesz szükség, mert a nemzeti jogok nehezen fognak utat engedni az elsődlegességnek, főleg ha az a saját érdekükkel ellentétes. Az emberi jogok, az uniós jog, és a nemzeti jog nem feltétlenül szimpatizálnak egymással.³⁷

A végső megoldást meglátásunk szerint az európai Curia ítéletei fogják megadni. A témában ugyanis, mint már korábban említettük több bíróság is kikérte előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EU Bíróság véleményét. A bíróságok több kérdést fogalmaztak meg:

³⁷ Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio: Nationales Arbeitsrecht im Spannungsfeld von Grundgesetz und Grundrechtecharta, in: *RdA* 2012, 262-266, http://www.bundesarbeitsgericht.de/symposion/rev_di_fabio.pdf, (2013-08-25, 18:26) 13. o.

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság	Fővárosi Közigazgatási- és Munkaügyi Bíróság	Kúria
1. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikke értelmezhető-e oly módon, hogy az csupán a jogtalan, megalapozatlan (unjustified) elbocsátásokkal szembeni jogorvoslati lehetőséget kívánja biztosítani? 2. Jelenti-e azt, hogy a munkáltató az elbocsátás során köteles annak indokait írásban közölni a munkavállalóval, az elbocsátás nem történhet indokolatlanul (unjustified)? 3. Az indokok közlésének mellőzése eredményezi-e önmagában az intézkedés jogellenességét, vagy esetleges munkaügyi vita során a munkáltató az okokat utólag megjelölheti-e?	1. Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem joga — a lisszaboni szerződés 6. cikk (3) bekezdését is figyelembe véve — olyan alapvető jognak minősül-e, amely általános elvként az uniós jogrend részét képezi és elsődleges uniós jogi szabályként érvényesül-e? 2. Amennyiben igen, ez a jog a köztisztviselőket is megilleti-e?	1. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy ennek az indokolatlan elbocsátás elleni védelemre vonatkozó rendelkezése arra tekintet nélkül alkalmazandó, hogy a tagállam a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikkét nem ismerte el magára nézve kötelezőnek? 2. Ha igen, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az „indokolatlan elbocsátás” fogalmával megegyező az a tagállami rendelkezés, amely szerint a kormánytisztviselő felmentésekor nem kell vele közölni a döntés indokát? 3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikkének „az uniós joggal, valamint a nemzeti szabályokkal és gyakorlattal összhangban” szövegrészét úgy kell-e értelmezni, hogy tagállam jogszabállyal meghatározhat olyan kivételes személyi kört, akik jogviszonya megszüntetésénél nem kell alkalmazni a 30. cikket? 4. Az 1-3. számig feltett kérdések függvényében az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének (1) bekezdését kormánytisztviselőre vonatkozóan úgy kell-e értelmezni, hogy a 30. cikkel ellentétes tagállami szabályozást a tagállami bíróságnak figyelmen kívül kell hagyni?

1. táblázat: A magyar bíróságok által feltett kérdések az EU Bíróságának

A táblázatból is kitűnik, hogy a három hazai jogorvoslati fórum ugyan kicsit másképp, de lényegében ugyanazt kérdezi az Európai Curiától. A kérdések taglalják mindazon problémákat melyekkel a dolgozat korábbi részében már foglalkoztunk az Alapjogi Charta hatályától kezdve, a kormánytisztviselő, mint státusszal bezárólag. A feltett kérdésekre az uniós bírósága még nem válaszolt, várhatóan ezt összevontan idén ősszel fogja megtenni. A feltett kérdések a nemzeti ügyeken

túlmutató véleményeket is kérnek, melyek alapvető jogalkalmazási kérdésekkel függnék össze. Ezeknek az ítéleteknek a hatálya így majd csak a későbbiekbe jelentkezik, további problémákat maga után vonzva:

1. Jelenthet-e precedenst a magyar ítélkezési gyakorlatban?
2. Amennyiben a kormánytisztviselőknek kedvez, vajon lehet-e hivatkozás egy perújrafelvétel során?

A fentiekén túl számos másik kérdés is szerepelhet még a listánkon.

7. Konklúzió

A legnagyobb kérdés azonban az, hogy a két nemzetközi bírói fórum döntései milyen hatással lesznek a magyar jogra és jogalkalmazásra. Az bizonyos, hogy egy régóta húzódó történet végére tesznek pontot együttesen, de vajon lesz-e olyan ereje, hogy hasonló még csak meg se forduljon a jogalkotó fejében. A magam részéről úgy gondolom, hogy a kormánytisztviselőknek kedvező ítélet fog születni az uniós jog alapján is, melyben kimondásra kerül az Alapjogi Charta elsődlegessége, és foglalkoztatási kérdésekben bezárja a közszoigálokra vonatkozó kibúvókat. A jogalkotó ugyanis ezekre is hivatkozással teremtetete meg azt a helyzetet mely lassan négy éve viták forrása. Az hogy a dolgozatban vázolt probléma idáig jutott a jogalkotón túl az AB tévedésén is alapul, mely a munkáltató és a munkavállalói jogviszony megszüntetést egyként kezelte. Emiatt a tévedés miatt alakult ki a jövőre nézve kimondott alkotmányellenesség, melyből a dolgozat vizsgálati tárgyát képező probléma kialakult. A helyzetet a bíróságok sokféleképpen értelmezték, ki csak a belső jog alapján, ki az eu-s joganyagot is vizsgálva. A kérdések végül elkerültek előzetes döntéshozatali eljárásra, illetve a strassbourgi bíróságra. Ezeknek a fórumoknak a döntése remélhetőleg ténylegesen lezárja a kérdést, és lehetővé teszi, hogy soha többé ilyen jogbizonytalan helyzetbe ne lehessen hozni munkavállalók csoportjait Magyarországon.

A terhelt vallomása a büntetőeljárás bíróági szakaszában, egyes eljárási szabálysértések megítélése

Tóth Andrea Noémi* – Háger Tamás**

'Confessio est regina probationum'
(A vallomás a bizonyítékok királynője)

Bevezető gondolatok

a terhelt vallomása a büntetőeljárás egyik központi jelentőségű bizonyítékforrása, amely a tényállás helyes megállapítása szempontjából igen fontos információkat tartalmazhat, akár tagadó a vallomás, feltételezve, hogy a terhelt nem elkövetője a bűncselekménynek, akár beismerő jellegű, feltéve, hogy a terhelt követte el a bűncselekményt.¹

A hatályos büntetőeljárási törvény² igen részletesen, bár rendszertanilag is elkülönülten³ és lényegesen bonyolultabb formában írja le a terhelt kihallgatásának menetét, mint a büntetőeljárásról szóló korábbi, 1973. évi I. törvény.

A terhelti vallomásból eredő bizonyíték különös súlya miatt az eljárási szabályok maradéktalan betartása mind a nyomozás, mind pedig a per során feltétlenül szükséges. Ellenkező esetben olyan eljárási szabálysértésre kerülhet sor, mely bizonyos feltételek mellett a bizonyíték felhasználásának kizárásához vezet. Ez ered egyrészt a törvény speciális szabályaiból,⁴ másrészt nem lehet figyelmen kívül

* PhD. hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszék, témavezető: Dr. habil. Elek Balázs PhD, egyetemi docens, bíró, a Debreceni Ítéltábla tanácselnöke. Dr. Tóth Andrea Noémi publikációt megalapozó kutatása a TÁMOP 4.2.4.A/1-11-1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program* című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

** Bíró, Debreceni Ítéltábla, a DE ÁJK Büntető Eljárásjogi Tanszék meghívott előadója

¹ KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárási jog*, Budapest, Osiris, 2011, 268. o.

² 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, továbbiakban: Be.

³ A Be. a bizonyításról szóló VII. fejezet VI. címében, a 117-118. §-ban, valamint a XIII. fejezet I. címében, az elsőfokú tárgyalás menetében, a 288-291. §-ban foglalja össze a terhelt kihallgatás szabályait.

⁴ Be. 117. § (2) bekezdés.

hagyni az eljárási kódexnek a bizonyítékok értékelésével és a bizonyítás törvényességével kapcsolatos kardinális rendelkezését, a Be. 78. § (4) bekezdését, mely szerint nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.

E körben szükséges utalni a jogirodalom által megfogalmazott, a bizonyítás törvényességével és a bizonyítékok felhasználásával kapcsolatos elvekre. A „mérgezett fa gyümölcsének” elve szerint mind a jogellenes bizonyíték, mind annak folyományaként, az azzal összefüggésben beszerzett bizonyíték felhasználása kizárt. Az „ezüstitálca elve” viszont csak korlátozza, enyhíti a jogellenes bizonyíték továbbhatását.⁵ Ha a terhelt vallomásával kapcsolatban nem orvosolható, feltétlen eljárási szabálysértésre került sor, úgy az eljárási szabálysértéssel érintett bizonyíték nem használható fel, de álláspontunk szerint az abból eredő más bizonyíték értékelésének nincs akadálya. Példa lehet erre, ha a terhelt a nyomozás során úgy tár fel fontos tárgyi bizonyítékot, hogy vallomása előtt nem figyelmeztette a hatóság a hallgatás jogára. A terhelti vallomás nyilvánvalóan nem használható fel, de az így szerzett tárgyi bizonyíték ellenben igen. Ezért megítélésünk szerint a terhelti vallomáshoz kapcsolódó eljárási szabálysértések kihatása az „ezüstitálca elvével” összhangban értelmezhető helyesen.

A terhelti vallomást szabályozó normák súlyos megsértése, különösen a hallgatási jogra figyelmeztetés elmaradásával kapcsolatos eljárási szabálysértések, a védelmi jogok korlátozása, a vallomás kikényszerítése, jogellenessé tehetik a bizonyítékot, mely nem képezheti perrendszerűen a tényállás alapját. Megállapíthatjuk, hogy az eljárási szabálysértéssel beszerzett bizonyíték felhasználása az ítélet megalapozatlanságához is vezethet.⁶ Amennyiben figyelmen kívül marad az eljárási szabálysértéssel érintett bizonyíték az ügydöntő határozat meghozatala során, az ítélet ugyan nem válik megalapozatlanná, azonban az igazságtól eltérő végeredményhez juthatunk.

Eljárási szabálysértés történhet a nyomozási szakban is, melyet az első fokon eljáró bíróság orvosolhat szabályos kihallgatással, míg az elsőfokú bírósági eljárásban történt szabálysértést a fellebbezési eljárásban bizonyítás felvételével, a kihallgatás megismétlésével lehet kiküszöbölni.⁷

Ha a bíróság felismeri, hogy lényeges eljárási szabálysértés történt és perjogi okból a bizonyítékot kirekeszti, a bizonyítás anyaga igen fontos részben szűkül, mely nyilvánvalóan megnehezíti a valóságnak megfelelő, helyes tényállás megállapítását. A terhelt vallomása általában közvetlen bizonyítékként igen fontos adatokat szolgáltat, hiszen maga a terhelt – feltételezve, hogy részt vett az elkövetésben – rendszerint közvetlenül kapcsolódik azon történeti eseménysorba, melyet a hatóság a büntetőeljárás során megpróbál minden részletre kiterjedően tisztázni. Amennyiben rendelkezésre áll beismert vallomás, akkor sem

⁵ TREMMEL Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2006, 164. o.

⁶ BALLA Lajos: Részbizonyítás a másodfokú eljárásban, In: *A büntető ítélet igazságtartalma* (szerk.: ERDEI Árpád) Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2012, 116. o.

⁷ Be. 353. § (1) bekezdés.

helyettesítheti a teljes bizonyítást, de a gyakorlatból ismert, hogy beismerő vallomás esetén a dolgok természetéből fakadóan az ártatlanság vélelmének és az *in dubio pro reo* szabálynak a garanciális jelentősége csökken. Elvértve találkozhatunk csak olyan üggyel, ahol a beismerő vallomás ellenére felmentették a vádlottat.⁸

Jelen tanulmányunkban a terhelt vallomáshoz kapcsolódó elsőfokú, majd a fellebbezési eljárásban megjelenő eljárási szabálysértéseket tárgyaljuk. Bemutatjuk a vonatkozó törvényi szabályozást és a kapcsolódó gyakorlatot, melynek során törekszünk az esetleges hiányosságok, ellentmondások feltárására is.

A vádlott elsőfokú bírósági kihallgatásának menete

Az elsőfokú bírósági tárgyalás a vád ismertetését követően a bizonyítási eljárással folytatódik, melynek első lépése a vádlott kihallgatása. Ha az ügyben több vádlott áll a bíróság előtt, őket rendszerint egymás távollétében kell kihallgatni.⁹ Az eljárási törvény szóhasználatából láthatjuk, hogy nem kógens szabályként írja elő a még ki nem hallgatottak távollétében történő kihallgatást, azaz nem tiltott több vádlott egyidejű kihallgatása.¹⁰ Erre a tanúkkal kapcsolatban megfogalmazott szabályból *a contrario* következtethetünk, melyben a törvény előírja, hogy a tanúkat egyenként kell kihallgatni.¹¹ Ez a nyelvtani értelmezés szabályai szerint kivételt, egyéni mérlegelést nem tűr, mindig, minden esetben a még ki nem hallgatottak távollétében kerül sor a tanúkihallgatásra, főként a vallomás befolyásolásának elkerülése érdekében. Amennyiben a vádlottak tekintetében is ez lett volna a jogalkotó szándéka, úgy a norma megfogalmazása is ezt tükrözné.

A gyakorlatban többször előfordul, hogy idézés, s így a kötelező jelenlét ellenére egyetlen vádlott sem jelenik meg a tárgyaláson. Ekkor elkezdhető a bizonyítás, a törvény általános szabályai szerint azonban befejezni azt nem lehet. Kivételt ez alól egyrészt a *favor defensionis* egyik megnyilvánulásaként enged a törvény, ha a vádlott felmentésére, vagy az eljárás megszüntetésére kerülne sor, hiszen ezekben az esetekben a jelenlétében sem születhetne ennél kedvezőbb döntés.¹² A bizonyítási eljárás tehát fő szabályként csak a vádlott jelenlétében fejezhető be, kivéve az előzőekben említetten túl, amikor a törvény különös szabályai szerint a vádlott távollétében is megtartható a tárgyalás, például a távollévő terhelttel szemben folytatott eljárásban,¹³ vagy ha az eljárás tárgya kényszergyógykezelés elrendelése és állapota folytán a vádlott jogainak

⁸ BENCZE Mátyás: Az ártatlanság vélelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróságok bizonyítási gyakorlatában, *Belügyi Szemle*, 2011/9, 100. o., valamint ELEK Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban*, Debrecen, TKK, 2008, 86. o.

⁹ Be. 288. § (1) bekezdés.

¹⁰ A gyakorlatban azonban rendszerint a tanúk kihallgatásához hasonlóan a vádlottat a még ki nem hallgatott vádlott-társ távollétében hallgatja ki a bíróság.

¹¹ Be. 85. § (1) bekezdés.

¹² Be. 281. § (9) bekezdés.

¹³ Be. XXV. fejezet.

gyakorlására képtelen,¹⁴ de itt lehet említeni azon esetet is, amikor súlyos rendzavarás miatt a bíróság a vádlottat kiutasítja a tárgyalásról.¹⁵

E körben kell említenünk a jogértelmezési kérdéseket is felvető normát, a Be. 279. § (3) bekezdésének szabályát,¹⁶ mely szerint az idézéssel egyidejűleg a bíróság a vádlottat tájékoztathatja arról, hogy a tárgyalás a távollétében megtartható és vele szemben az eljárás befejezhető, ha előzetesen bejelenti, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni. A részletezettek szerint arra a korábbi szabályok szerint is volt lehetőség, hogy a bíróság a szabályszerűen megidézett vádlott távollétében folytassa a bizonyítási eljárást, de érdemi határozatot mint említettük, csak akkor hozhatott, ha a vádlott felmentésének, vagy az eljárás megszüntetésének volt helye. Kardinális változtatás tehát az eddigiekhez képest, hogy e szabály alapján a vádlott távollétében, a tárgyalási részvételtől való lemondását követően akár marasztaló ítélet is hozható. Nyelvtani értelmezéssel annyit megállapíthatunk, hogy a bíróságot a törvény nem kötelezi, csupán lehetősége van a vádlottat a bejelenthető távollétével kapcsolatban tájékoztatni, tehát ez nem egy kógens, kivételt nem tűrő szabály, továbbá a feltételes mód arra is enged következtetni, hogy e jogával csak akkor élhet a vádlott, ha a bíróság kifejezetten felkínálja neki a távolmaradás lehetőségét, azaz él a vádlott felé az előbb említett tájékoztatás lehetőségével.¹⁷ A törvény a kapcsolódó részletszabályok kidolgozásával adós maradt, s a hatályba lépéstől eltelt, viszonylag rövidebb idő alatt markáns bírói gyakorlat még nem alakult ki, de azt rögzíthetjük, hogy ilyen felhívás kibocsátására csak akkor kerülhet sor, ha a tényállás a vádlott kihallgatása nélkül is megalapozottan feltárható és hiánytalanul megállapítható. Ilyen esetben értelemszerűen – ha rendelkezésre áll –, a terhelt nyomozási vallomása kerül a perbeli bizonyítás anyagába. Amennyiben a vádlott kihallgatása szükségesnek mutatkozik a bizonyítékrendszer jellegzetességei folytán, akkor rendszerint nem alkalmazható az új szabály, tehát hiába szeretne élni a vádlott a tárgyaláson való részvételtől lemondás jogával, ez nem lesz megengedhető. Álláspontunk szerint szintén nem mellőzhető a vádlott részvétele, ha tagadja a bűncselekmény elkövetését és védekezésével szemben ellentétes tartalmú közvetlen, vagy közvetett bizonyítékok állnak rendelkezésre, mely eljárásjogi helyzetben nehezen képzelhető el megalapozott döntés a vádlotti részvétel biztosítása nélkül. Utalnunk kell rá, hogy bár saját nyilatkozata folytán, de a tárgyaláson való jelenlétről lemondása miatt a vádlott a terhelti jogokat sem gyakorolhatja megfelelően. A terhelt tárgyalásról való távolmaradásának alkalmazhatóságáról szóló bírói döntés megítélésünk szerint olyan súlyú relatív jellegű eljárási szabálysértéseket teremthet, melyek érdemi kihatással lehetnek az ítéleti tényállás megalapozottságára is. Egy pótmagánvádas ügyben az elsőfokú bíróság alkalmazhatónak tartotta a Be. 279. § (3) bekezdésének új szabályát annak

¹⁴ Be. 281. § (4) bekezdés.

¹⁵ Be. 245. § (2) bekezdés.

¹⁶ Megállapította a 2010. évi CLXXXIII. törvény 14. § (1) bekezdése, hatályos 2011. március 1-jétől.

¹⁷ UJVÁRI AKOS: A vádlott tárgyaláson való jelenléte a Be. 279. § (3) bekezdésének tükrében, avagy a Be. új jogintézménye: a vádlott bejelentett távolléte, In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2011, 531. o.

ellenére, hogy az ügy jellege, a bizonyítás anyaga már előrevetítette, hogy szükséges a vádlottak kihallgatása, egymással és a tanúkkal történő szembesítése, valamint helyszíni bizonyításon való részvétele is. A történeti tényállás szerint a pótmagánvádló halált okozó testi sértéssel vádolt négy rendőrt, akiknek az intézkedése során a vád szerint a rendőri akció elől menekülő fiatal sértett halálos fejsérülést szenvedett. A nyomozás során rendkívül széleskörű személyi és szakértői bizonyítás folyt. Eltérő volt a pótmagánvádló által később megvádolt rendőrök tanúvallomása, ezen túl más tanúvallomások egyes részei is éles ellentétben álltak az intézkedő rendőrök vallomásával. A nyomozás során a rendőröket kizárólag tanúként hallgatták ki, terhelti pozícióba csak a pótmagánvád befogadása után kerültek. E körülményekre figyelemmel a vádlottak tárgyalási részvétele és kihallgatása semmiképp sem lett volna mellőzhető, már csak azon okból sem, mert a marasztalásra úgy kerülhetett volna sor, hogy a pótmagánvád alá vont személyek terheltként egyáltalán nem gyakorolhatták jogaikat. Ez olyan jelentős relatív eljárási szabálysértés, mely önmagában hatályon kívül helyezési okot jelent.¹⁸

Egyes források szerint az új rendelkezés a szükséges részletszabályok hiányában nemcsak a tisztességes eljáráshoz való jogot sértheti,¹⁹ hanem annak kockázatát is magában rejt, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság az eljárásról megállapíthatja, hogy sérti a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés rendelkezését, s mint ilyen, felülvizsgálati okot képezhet, és megnyílhat az út a rendkívüli jogorvoslat előtt.²⁰ A tárgyaláson való jelenlétéről lemondás jogával a jogalkotó nem vitathatóan az eljárás gyorsítására törekedett, ám ezt nem teheti meg a szükséges feltételek pontos rögzítése nélkül és az alapjogok korlátozása sem lehet alkotmányesítő.²¹ Így többek között szabályozásra szorul, hogy a vádlott e lemondását milyen formában, milyen keretek között teheti meg, mikor lesz ez érvényes, s hogy az eljáró bíró miként tud meggyőződni ezen nyilatkozat önkéntes és befolyásmentes megtételéről.²² Mindaddig, amíg ezen körülmények nem kerülnek rögzítésre a törvényben, addig a bizonytalan alkalmazás nagy kockázatot rejt magában, amely eljárási szabálysértéshez is vezethet.

Álláspontunk szerint a törvény a terhelti kihallgatás szabályait nemcsak hogy elszórtan tartalmazza, de előírásait szó szerint követve könnyen felhasználhatatlan bizonyítékhoz juthatnánk. Ugyanis a Be. 288. § (3) bekezdését mechanikusan követve azután, hogy a tanács elnöke megkérdezte a vádlottat, hogy megértette-e a vádat, nyomban lehetőséget kell adni részére a váddal kapcsolatos rövid álláspontjának kifejtésére, bármilyen előzetes, jogaira történő figyelmeztetés nélkül. Azért nem szerencsés ezt követni, mert ekkor még a bírósági eljárásban semmilyen kioktatásban nem részesült a vádlott, s e nélkül mond el érdemi információkat, esetlegesen még a bűnösségére is kitérve. Nyilvánvalóan a

¹⁸ Ítéletáblai Határozatok 2011. 143.

¹⁹ A vádlott részvétele a tárgyaláson a tisztességes eljáráshoz való jog szerves része, melyet az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke garantál, s erre építve a magyar Alkotmánybíróság is együtt kezeli e két jogot. (UJVÁRI, *i.m.* 533. o.)

²⁰ Be. 416. § (1) bekezdés g) pont, (3) bekezdés.

²¹ PÁPAI-TARR Ágnes: *A büntetőeljárás gyorsításáról*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 115. o.

²² UJVÁRI, *i.m.* 535. o.

hallgatási jognak és az önvádra kötelezés tilalmának megsértését jelenti, ha a hatóság úgy szerez információt a terhelttől a vizsgált bűncselekménnyel kapcsolatban, hogy mellőzi a részletezett kardinális figyelmeztetést, vagy még a figyelmeztetés előtt tisztázza a vádlott álláspontját a váddal kapcsolatban. A figyelmeztetés elmaradása miatt a vádlott így beszerzett vallomása nem használható fel bizonyítékként, s emiatt a tőle várható értékes információkkal sem számolhatunk. Épp ennek elkerülése érdekében álláspontunk szerint az elsőfokú bírósági tárgyaláson a vádlott kihallgatását célszerű a következő menetrend szerint lefolytatni.

A kihallgatáskor először a tanács elnöke megállapítja a vádlott személyazonosságát. A Be. taxatív felsorolást tartalmaz az e körbe tartozó személyi adatokról, így más adatot nem kell megkérdezni, azonban a vádlottnak a felsoroltak mindegyikére választ kell adnia.²³ E kérdésekre a terhelt akkor is köteles válaszolni, ha egyébként később a vallomástételt megtagadja, tehát e részben a törvény alapján feltétlen együttműködésre kötelezett, melynek megszegése esetén figyelmeztetni kell, azonban perjogi szankciót a Be. nem tartalmaz. Az együttműködés ilyen, teljes megtagadása esetén úgy véljük, hogy a bíróságnak más bizonyítási eszközökkel, például okirattal vagy tanúvallomással kell tisztáznia a vádlott által nem közölt adatokat. Jegyzőkönyvben kell rögzíteni az itt elhangzó személyi adatokat, azonban amennyiben ezekről a vádlott az eljárás során korábban már nyilatkozott, az adatok egyeztetését a tanács elnökén kívül más személy, így bírósági fogalmazó, bírósági titkár, tisztviselő, jegyzőkönyvvezető is elvégezheti és a tanács elnöke csak ennek megtörténtét és az esetleges változásokat rögzíti.²⁴

A személyi adatok felvételét követően kell megkérdezni a vádlottat, hogy a vádat megértette-e, erre adott nemleges válasz esetén a tanács elnöke a vádat megmagyarázza.²⁵

Miután a vádlott úgy nyilatkozott, hogy a vádat megértette, a tanács elnöke figyelmezteti őt a hallgatás jogára, vallomástételi lehetőségére és a kapcsolódó jogkövetkezményekre. A vádlott nyilatkozik arról, hogy ezt a figyelmeztetést megértette, és kíván-e vallomást tenni vagy sem. A kioktatást és a választ a Be. 117. § (2) bekezdése értelmében jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés és a jegyzőkönyvvezetés elmaradása kizárja a vallomás bizonyítási eszközként való figyelembe vételét, ezáltal értelemszerűen a bizonyítási eszközből származó bizonyíték sem képezheti a tényállás alapját. Ugyanakkor 2011. március 1-jétől – eltérve a korábbi szabályozástól – már nem követeli meg a törvény²⁶ a szó szerinti jegyzőkönyvvezést, ami értelemszerűen csökkenti a lényeges eljárási szabálysértések lehetőségét.

²³ A terhelt kihallgatása előtt meg kell állapítani a személyazonosságát, ennek érdekében meg kell kérdezni „... a terhelt nevét, születési nevét, korábbi nevét, születési idejét és helyét, anyja nevét, lakóhelyének és tartózkodási helyének lakcímét, a személyazonosító okmánya számát és az állampolgárságát.” [Be. 117. § (1) bekezdés]

²⁴ Be. 286. § (2) bekezdés.

²⁵ Be. 288. § (3) bekezdés.

²⁶ Be. 117. § (2) bekezdés.

Az elhangzott figyelmeztetést követően a vádlott dönt, hogy kíván-e vallomást tenni. Amennyiben nem tesz vallomást, arra kell felhívni a figyelmét, hogy a vallomástétel megtagadása nem akadályozza az eljárás lefolytatását és nem érinti a kérdésfeltevési, észrevételezési és indítványtételi jogát.²⁷ A vallomástétel megtagadásáról szóló nyilatkozat után, ha áll ilyen rendelkezésre, a Be. 291. § (1) bekezdése alapján a tanács elnöke a vádlott nyomozás során tett vallomását hivatalból ismerteti, illetve az ügyész, a vádlott, vagy a védő indítványára felolvashatja, vagy a jegyzőkönyvvezetővel felolvastathatja.²⁸

Az ismertetett vagy felolvasott vallomásra a vádlott észrevételeket tehet. Mindezt részletesen és ellenőrizhetően jegyzőkönyvezni kell, hogy kitűnjék az eljárás szabályossága. Különös relevanciával bír a pontos jegyzőkönyvezés azon esetkörben, amikor több bűncselekmény képezi a vád tárgyát, s a vádlott egyes bűncselekményeknél vallomást tesz, míg másoknál megtagadja azt.²⁹ Ez utóbbiaknál, mivel él a vallomástétel megtagadásának jogával, kérdés hozzá nem intézhető, szembesítése nem rendelhető el, kivéve, ha előtte úgy dönt, hogy vallomást tesz.³⁰ Ha a vádlott él a hallgatás jogával, nem köteles érdemben reflektálni a vádra és nem kell nyilatkoztatni a büntetőjogi felelősség kérdésében sem. Sem a vádbeli cselekményt, sem a személyi körülményeit – úgymint családi, szociális, vagyoni helyzete – nem köteles feltárni.

Tanulmányunk középpontjában a vádlott bírósági kihallgatása áll, azonban nem mellőzhető annak megemlítése, hogy a hallgatás jogának és ezzel összefüggésben az önvádra kötelezés tilalmának nemcsak a büntetőügy bírósági szakaszában kell nagy hangsúlyt kapnia, hanem már a nyomozási szakban is meg kell jelennie. Gyakran előfordul, hogy a nyomozó hatóság közvetlenül a bűncselekmény elkövetése, illetve észlelése után szerez információt az elkövetés helyszínén a később terheltté váló személytől. Az intézkedő rendőrök az elkövetőtől származó, olykor az ügy megítélése szempontjából kulcsfontosságú adatokat rendőri jelentésbe foglalják. A gyakorlatban azonban tipikus, hogy a nyomozó hatóság tagjai a kikerdezett személyt a hallgatási jogra nem figyelmeztetik. Az ítékezés nem egységes abban a kérdésben, hogy a vádlott által tett és rendőri jelentésbe foglalt nyilatkozat okirati bizonyítékként felhasználható-e ellene, ha úgy tett önmagára terhelő vallomást, hogy nem részesült előtte a kioktatásban. Megítélésünk szerint ilyen információnak a vádlott terhére való felhasználása az önvádra kötelezés tilalmának elvébe ütközik, amint ezt ítéletáblai eseti döntés is kifejti,³¹ így nem használható fel az eljárásban.

Ezen állásponttal állnak összhangban a jogirodalmi elemzések is, miszerint nem tekinthető helyesnek az olyan gyakorlat, amikor az eljárási cselekmény után terheltté váló személy rendőri jelentésbe foglalt vallomását úgy értékeli a hatóság

²⁷ Be. 289. § (2) bekezdés.

²⁸ A 2010. évi CLXXXIII. törvény 153. §-a által megállapított törvényszöveg, hatályos 2011. március 1-jétől.

²⁹ Mészáros Bence, Megjegyzések a vádlott kihallgatásának eljárási szabályaihoz, In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2011, 405. o.

³⁰ Be. 117. § (4) bekezdés.

³¹ Ítéletáblai Határozatok 2005. 136.

bizonyítékként, hogy nem figyelmeztették a kikérdezett személyt a vallomástétel megtagadásának jogára.³²

A vádlottnak tehát lehetősége van a vallomástételt megtagadni, mely az egyik legfontosabb terhelti jogosultság. Szoros kapcsolatban áll az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkében is megfogalmazott *nemo debet prodere se ipsum* elvével, miszerint senki sem kötelezhető arra, hogy önmagával szemben bizonyítékot szolgáltatson.³³

E körben kell kitérnünk a *silentium videtur confessio*,³⁴ azaz „a hallgatás beismerésnek minősül” elvével összefüggésben annak vizsgálatára, hogy a vallomás megtagadása, tehát a hallgatás jogának gyakorlása értékelhető-e a terhelt terhére a bizonyítékok mérlegelése és a tényállás megállapítása során.

Véleményünk szerint a terhelt elzárkózása a hatósággal való közreműködéstől, a vallomás megtagadása, azaz a garanciális terhelti jog gyakorlása önmagában a terhelt terhére nem vehető figyelembe és a hallgatás pusztán tényéből nem lehet alappal következtetést vonni a terhelt büntetőjogi felelősségére, még közvetve sem. Más lehet a helyzet, ha a terhelt a nyomozás során történt hallgatást követően, azt megtörve az eljárás későbbi szakaszában új, korábban már előtte ismert, de fel nem tárt bizonyítékot kínál fel a hatóságnak, vagy vallomását nyilvánvalóan az általa az iratismertetés során megismert bizonyítékokhoz igazítja ügyének kedvezőbb elbírálása érdekében. Ilyen esetekben nem zárható ki olyan perbírói következtetés az eljárás korai szakaszát tekintve a hallgatással kapcsolatban, hogy az a célszerű védekezési taktika részét képezi és mindez az egész bizonyítérendszer gondos mérlegelése mellett következtetési alapot adhat a vádlott terhére a bizonyítékok értékelésére és ezáltal a tényállás megállapítására is. Ilyen kontextusban, az eljárás más bizonyítékaival való összevetés során nem jelent eljárási szabálysértést a hallgatásnak a terhelt terhére való figyelembe vétele, melyet hűen tükröz a strasbourgi bírósági gyakorlat egyik elvi döntése is. E döntés szerint nem sértették meg az Egyezmény 6. cikkének 1. és 2. pontját (ártatlanság véelmét) azzal, hogy a büntetőügyben eljáró bíró a kérelmező rendőrségi kikérdezése alatti hallgatását a terhelt terhére értékelte, mert ez csak egyike volt azon bizonyítékoknak, amelyek alapján a bíró arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező ellen emelt vádak megalapozottak.³⁵ Az EJEB egy másik, szintén híressé vált ügyben szintén nem állapította meg a tisztességes eljárás és az ártatlanság véelmének sérelmét, amikor a kérelmező védőjével történő érintkezését hosszú ideig akadályozták, s kihallgatásai alatt minden alkalommal figyelmeztették, hogy a büntetőeljárás bizonyításra vonatkozó rendelete alapján hallgatásának súlyos következményei lehetnek. A kérelmező ennek ellenére

³² ELEK Balázs: A kihallgatásról készült rendőri jelentés a bizonyítási eljárásban, *Ügyvédek lapja*, 2003/4, 25. o.

³³ HÁGER Tamás – BENCZE Mátyás: Miranda és társai Vs. Bizonyítási gyakorlat a magyar büntetőeljárásban, *Kontroll Jogtudományi folyóirat*, 2006/1, 24. o.

³⁴ NÓTÁRI Tamás: *A jognak asztalánál...1111 jogi regula és sententia latinul és magyarul*, Budapest, Magyar Közlöny és Lapkiadó, 2008, 178. o.

³⁵ Averill kontra Egyesült Királyság ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet, EJF 2001/2.sz., 23. o., idézi: CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourgi Ítéletek a magyar büntetőeljárásban*, Budapest, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, 2008, 217. o.

egyszer sem tett vallomást és csak a vizsgálat végén konzultálhatott a kihallgatásokról ekkor is kizárt védőjével. A strasbourgi bíróság megállapította ugyan a védőhöz való jog megsértését, ugyanakkor rögzítette, hogy több ország jogrendszere lehetővé teszi a bizonyítékok szabad mérlegelése során, hogy a vádlott magatartásából következtetéseket vonjanak le, s pusztán a hallgatás a bűnösségre levont következtetést nem teszi lehetővé, azonban más bizonyítékok mellett latba eshet az is, ha „egyszerű, józan ésszel végiggondolt következtetés nyomán” a vallomás mellőzésének más, ésszerű indoka nincs.³⁶ A hallgatási jog gyakorlásának értékelésével kapcsolatban tehát általános, mindig érvényesülő elveket nem lehet meghatározni. Természetesen önmagában a hallgatásra a bűnösség nem alapozható. A védekezés e formáját mindig a mentő és terhelő bizonyítékokkal való összefüggésben, a bizonyítékrendszer egészét vizsgálva lehet megalapozottan értékelni.

Ha a vádlott a figyelmeztetést követően úgy dönt, hogy vallomást tesz, akkor a bíróság figyelmezteti arra, hogy vallomásában mást bűncselekmény elkövetésével hamisan nem vádolhat.³⁷

E figyelmeztetés után a törvény lehetővé teszi, hogy vádlott röviden kifejtse a váddal kapcsolatos álláspontját, illetve a vádlott és a védő kitérhet arra, hogy a védelem érdekében milyen bizonyítás lefolytatását indítványozza.³⁸ A kihallgatás ekkor a vádlottra vonatkozó személyi körülményekkel kapcsolatban folytatódik, úgymint a foglalkozása, munkahelye, iskolai végzettsége, családi és vagyoni körülményei, korábbi büntetései. Mindezek megalapozzák a majdani ítélethozatalnál az enyhítő, vagy terhelő körülményeket, és árnyalják a bíróságnak a vádlottról kialakított jellemrajzát, személyiségét.

A vallomástétel jogával élő vádlottat arról feltétlenül nyilatkoztatni kell, hogy a büntetőjogi felelősségét elismeri-e vagy sem, azaz bűnösnek érzi-e magát a vádban, vagy ezzel ellenkezőleg, vitatja azt. Az ítélezési gyakorlat a Be. 288. § (3) és (4) bekezdésének alkalmazását általában összevonja, ezért a külön-külön nyilatkoztatás elmaradása nem jelent eljárási szabálysértést, ugyanis a váddal kapcsolatos álláspont és a büntetőjogi felelősségre adott válasz a gyakorlatban többnyire szervesen összekapcsolódik. Az viszont mindenkor alapvető követelmény, hogy a hallgatási jogra figyelmeztetés megelőzze a váddal kapcsolatos terhelti reflektálást. Ebben egységes a jogirodalmi álláspont³⁹ és az ítélezési gyakorlat is, mely felsőbírósági döntésekben is megjelent.⁴⁰

³⁶ John Murray Egyesült Királyság elleni ügye, 1996., idézi: Tóth Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*, Budapest, KJK – Kerszöv, 2001. 41-42. o.

³⁷ Be. 117. § (4) bekezdés.

³⁸ Be. 288. § (3) bekezdés.

³⁹ Tóth Mihály tanulmányában olvashatjuk, hogy „a hallgatás jogára történő kioktatásoknak bármely, a cselekmény kapcsán megteendő és megtehető érdemi terhelti nyilatkozatot meg kell előznie.” [Tóth Mihály: A „magyar Miranda” első néhány éve, In: *Tények és kilátások*, Tanulmányok Király Tibor tiszteletére, (szerk.: ERDEI Árpád) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995, 76. o., idézi MÉSZÁROS Bence, Megjegyzések a vádlott kihallgatásának eljárási szabályaihoz, In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*, Pécs Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2011, 407. o.]

⁴⁰ Debreceni Ítéletábra Bf.II.761/2011/5.sz.

A személyi körülményekkel kapcsolatos kihallgatásrészt követően kerül sor a Be. 117. § (3) bekezdésének megfelelően a vádlott részletes, azaz a vádbeli bűncselekménnyel kapcsolatos kihallgatására. A vallomástétel során a vádlott a vádra vonatkozó, a védekezését is magában foglaló vallomását összefüggően adhatja elő, majd ezt követően intézhetnek hozzá kérdést a bíróság tagjai, az ügyész, több vádlottas ügyben más vádlott, a védő, a sértett, a magánfél, valamint az őt érintő körben az egyéb érdekelt és a szakértő.⁴¹

Az általános szabályok szerint tehát a tanács elnöke hallgatja ki a vádlottat, és elsőként ő intéz kérdéseket hozzá. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a Be. XXVIII/A. fejezetében szabályozott kiemelt jelentőségű ügyeknél eltérő szabály érvényesül.⁴² A hallgatási jogra és a tárgyaláson gyakorolható egyéb terhelti jogokra történt figyelmeztetést követően,⁴³ ha a vádlott vallomást kíván tenni, a vádra vonatkozó, a védekezését is magában foglaló vallomását összefüggően adhatja elő. Ezt követően az ügyész, a védő, majd a tanács elnöke, a bíróság tagjai, végül a sértett, a magánfél és az őt érintő körben az egyéb érdekelt és a szakértő tehet fel neki kérdéseket.⁴⁴ A kiemelt jelentőségű ügyeknél, mint például a hivatali visszaélés, egyes vezető beosztású személyek által elkövetett, súlyosabban minősülő közélet tisztasága elleni cselekmények, vagy a minősített emberölés,⁴⁵ a vádlott összefüggő vallomása után tehát nem a tanács elnökét, hanem az ügyészt illeti meg elsőként a kérdésés joga, a bíróság tagjai pedig csak a vád és védelem kérdései után intézhetnek kérdéseket a vádlotthoz. Ez az ún. keresztkérdézéses kihallgatási rendszer egy sajátos, az eredetihez képest számos különbséggel rendelkező, hazai változatának tekinthető, mely az általános szabályok szerint folyó tanúkihallgatásban is megjelenik, amikor kivételesen, a tanács elnökének engedélyével elsőként a vád és a védelem képviselője kérdezhet.⁴⁶ Azt szilárdan állíthatjuk, hogy az általános szabályok szerint folyó tanúkihallgatásnál hazánkban nem követték az angolszász rendszerben meghonosodott keresztkérdézéses technikát, hiszen célját tekintve sem illeszkedik a magyar eljárásjog rendszerébe, ugyanis lényegi eleme az ellenérdekű fél tanújának összehozása és szavahihetőségének megingatása, ezáltal a másik fél eljárási pozíciójának és hitelességének gyengítése. Az angolszász tárgyalási rendszerben a felekre van bízva a bizonyítás, a vádolt a tanú pozíciójában lép fel, míg nálunk a rendszer sajátossága, hogy a bíróságra hárul az önálló, a tanútól egyértelműen megkülönböztethető eljárási személynek minősülő vádlott büntetőjogi felelősségének tisztázása. Az alapvető különbségekből következően kérdéses, hogy az angolszász rendszer egyes elemeinek átvétele mennyire lesz hatékony és eredményes a kiemelt ügyekben folytatott tárgyaláson.

A hallgatási jogra figyelmeztetés elmaradásán kívül más, a terhelti kihallgatással kapcsolatos eljárási szabálysértések, hiányosságok a követett ítélkezési gyakorlat

⁴¹ Be. 290. § (1) bekezdés, 286. § (4) bekezdés.

⁴² 2011. július 13-tól.

⁴³ Be. 289. § (2) bekezdés.

⁴⁴ Be. 554/M. §.

⁴⁵ Vö. Be. 554/B. § a) – g) pont

⁴⁶ Be. 295. §.

szerint nem befolyásolják a vallomás felhasználását, azaz relatív jellegűek, nem hatnak ki érdemben a bizonyítás törvényességére. Ilyennek tekinthető, például, ha nyomozó hatóság vagy a bíróság a Be. 117. § (4) bekezdésében foglaltaktól eltérve nem figyelmezteti a vallomástétel jogával élő terheltet arra, hogy vallomásában mást bűncselekmény elkövetésével hamisan nem vádolhat.

A fellebbezési eljárás speciális szabályai

Ha a nyomozó hatóság, vagy az elsőfokú bíróság súlyosan megsérti a terhelt kihallgatásával kapcsolatos szabályokat, és ennek orvoslása nem történik meg az első fokú ítélet meghozataláig, úgy a fellebbezési eljárásban a másodfokú bíróságnak kell megállapítania a perjogi hiba tényét, mely rendszerint felderítetlenség folytán⁴⁷ részbeni vagy akár teljes megalapozatlanságot eredményezhet.

Az eljárási szabálysértéssel felhasznált terhelti vallomáson nyugvó tényállásrész ezáltal törvényes bizonyítékalap nélkül marad, másképp fogalmazva felderítetlenné válik. Így a bizonyítás anyagából kikerül egy fontos bizonyíték, mely sok esetben nem pótolható más bizonyítékkal.

Ritka az olyan eset, amikor a vádlotti vallomás kirekesztése mellett kimondhatja a bíróság, hogy megalapozott a tényállás. A tisztességes eljárás megköveteli a vádlott érdemi védekezésének vizsgálatát, az abszolút hibával felvett vallomás pedig érdemben nem vonható az értékelés körébe. Ilyen esetben a másodfokú eljárásban a bizonyítás nem mellőzhető, amennyiben van rá eljárási mód, hogy a szabálysértés orvoslásával megalapozott tényállást lehessen megállapítani.⁴⁸ Ha a megalapozatlanság a tényállás jelentős részére kiterjed, akkor általában már bizonyítással sem lehet az eljárás törvényességét helyreállítani. Ekkor a fellebbezési bíróság kasszációs jogkörében eljárva a Be. 376. § (1) bekezdés alkalmazásával megalapozatlanság miatt – utalva a Be. 375. § (1) bekezdésére – dönt az ítélet hatályon kívül helyezéséről és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja.

Amennyiben lehetséges a másodfokú eljárásban az eljárási szabálysértés orvoslása, azaz a vádlott perrendi szabályoknak teljes mértékben megfelelő kihallgatása, az álláspontunk szerint nem jelenti azt, hogy a súlyos hibával felvett korábbi vallomás a fellebbezési eljárásban folytatott szabályos bizonyítás által szükségszerűen törvényessé, felhasználhatóvá válik. Ez érvényesül abban a bírói döntésben is, ahol kimondták, hogy az első fokú ítélet hatályon kívül helyezése után a megismételt eljárásban nincs lehetőség a vádlott korábbi vallomásának felolvasására. A megelőzően tett vádlotti vallomás felolvasása az újabb kihallgatás lehetővé tétele helyett olyan lényeges eljárási szabálysértés, mely ismételt hatályon kívül helyezést eredményezhet.⁴⁹

Az önvádra kötelezés tilalmának és a hallgatás jogának megsértése a korábbi eljárási szakra visszamenően már nem reparálható, hiszen lehetséges, hogy a

⁴⁷ Be. 351. § (2) bekezdés a) pont.

⁴⁸ Be. 353. § (1) bekezdésének második fordulata.

⁴⁹ BH1993. 410.

törvényes figyelmeztetések tükrében a terhelt nem, vagy épp teljesen más tartalommal tett volna vallomást. Az eljárási szabálysértés orvoslása megítélésünk szerint ilyenkor annyiban áll, hogy a másodfokú bíróság megkísérli a szabályos kihallgatást, és a vádlott vallomástétele esetén az ekkor tett vallomást vonja az értékelés körébe és veti össze más bizonyítékokkal.

Megalapozatlanság hiányában a Be. 351. § (1) bekezdése alapján a másodfokú bíróság a határozatát az elsőfokú bíróság által megállapított tényállásra alapozza, így a fellebbezési eljárásban csak kivételes lehet a bizonyítás felvétele, s ennek körében a vádlott kihallgatása. A törvény rendelkezését szó szerint követve, amennyiben megalapozott a tényállás, akkor a vádbeli cselekményre további bizonyításnak, azaz a vádlott kihallgatásának nincs helye. Másodfokú eljárásban tehát rendszerint csak akkor van lehetőség a vádlott kihallgatására, ha az elsőfokú bíróság a tényállást nem derítette fel, vagy az hiányos, továbbá a már hivatkozottak szerint, ha a bizonyítás az elsőfokú eljárásban megvalósult szabálysértés orvoslását jelenti.⁵⁰ Ismertek ugyanakkor olyan eseti döntések, melyek szerint⁵¹ a bizonyításnak helye lehet a tényállás megalapozottságának ellenőrzése érdekében is. A törvény ugyan kifejezetten nem nevesíti külön bizonyítási okként a felülbírált ténymegállapítások helyességének kontrollját, de megítélésünk szerint elfogadható a gyakorlat, mely bizonyítás felvételével vizsgálja, hogy a tényállás valóban megalapozott-e, különös tekintettel arra, hogy az ilyen irányú bizonyítás szorosan kapcsolódik a felderítetlenség orvoslásához.

A bizonyítás felvételére a másodfokú eljárásban rendszerint csak fellebbezési tárgyaláson kerülhet sor. A vádbeli cselekményre, az első fokú ítéletben foglalt történeti tényállásra, azaz az elbírált bűncselekményre nézve a terhelti vallomás felvétele – másként fogalmazva a vádlott kihallgatása –, kizárólag tárgyaláson történhet meg. Ha azonban az ügyben a büntetéskiszabási körülmények további tisztázása érdekében kizárólag a vádlott meghallgatása szükséges, a másodfokú bíróság nyilvános ülést tart.⁵² A törvény e körben nem a kihallgatás, hanem a meghallgatás kifejezést használja, de a követett gyakorlatnak megfelelően ez is bizonyításnak minősül, ezért úgy véljük, hogy itt is alkalmazni kell a vádlott kihallgatására vonatkozó szabályokat. Így a vádlottat személyazonosságának megállapítása után figyelmeztetni kell a korábbiakban részletezett jogaira, tehát a hallgatási jogra, valamint az egyéb eljárási jogaira is, és csak azt követően lehet hozzá érdemi információkra vonatkozó kérdéseket intézni.

A másodfokú eljárásban a törvénynek a bírósági eljárásra vonatkozó általános rendelkezéseit, valamint az elsőfokú eljárás szabályait a fellebbezési eljárást taglaló XIV. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.⁵³ A másodfokú bíróságnak ezen előírás folytán figyelembe kell vennie a Be. XI–XII. fejezetében foglaltakat, valamint a bizonyításban a vádlott kihallgatásakor a Be. 117. §-ban írtakat is. A hatályos törvény rendelkezései szerint⁵⁴ a bizonyításra, s ezen belül értelemszerűen

⁵⁰ Be. 353. § (1) bekezdés.

⁵¹ Debreceni Ítéletábra Bf.I.370/2012/34.sz., Bf.II.422/2012/38. sz.

⁵² Be. 353. § (2) bekezdés.

⁵³ Be. 345. §.

⁵⁴ Be. 366. §.

a vádlott kihallgatására, az ügy előadása, a szükséges iratok ismertetése, a jogosultak által esetleg kért előadás-kiegészítés, valamint a fellebbezésre jogosultak előterjesztései, indítványai után kerülhet sor. A kihallgatás menete, részletes perrendi szabályai azonosak az elsőfokú eljárás normáival, így azokat e helyen újfent már nem ismertetjük.

A másodfokú eljárásban végzett bizonyítás célja és jellege folytán nyilvánvalóan részben eltér az elsőfokú eljárás bizonyítási cselekményeitől, de a terhelt személyazonosságának megállapítása, a hallgatási jogra és más garanciális jogokra figyelmeztetés a fellebbviteli perben is minden esetben kötelező, melynek elmaradása az első fokhoz hasonlóan kizárja, vagy kizárhatja a bizonyítás eredményének felhasználását. Ha a másodfokú bizonyításban többféle személyi, és ezen túl okirati-tárgyi bizonyítást kell folytatni, akkor az elsőfokú eljárás szabályainak megfelelően álláspontunk szerint elsőként a vádlottat kell kihallgatni. Ezt követően a bíróság belátása szerint szabadon dönthet a bizonyítás sorrendjének meghatározásában.

A törvény szövege alapján⁵⁵ kijelenthetjük, hogy ha a vádlott elmulasztja a nyilvános ülést vagy a tárgyalást, e mulasztás miatt igazolásának nincs helye. Ellenkező esetben, ha a másodfokú bíróság helyt adna az igazolási kérelemnek, ez a már jogerős és adott esetben végrehajtott ügydöntő határozat hatályon kívül helyezését eredményezhetné és a nyilvános ülést vagy a tárgyalást meg kellene ismételnie, ami jogbizonytalanságot eredményezne és az eljárások indokolatlan elhúzódásához vezetne. Az igazolási kérelem kizárása tehát a jogbiztonságot szolgálja.⁵⁶

A harmadfokú eljárásban bizonyítás felvételére, azaz a vádlott kihallgatására, illetve személyi körülményeit érintő meghallgatására a törvény nem ad lehetőséget, sőt, azt kifejezetten kizárja.⁵⁷ Ilyen indítvány tételére a fellebbező nem is jogosult.⁵⁸

A másodfellebbezést elbíró harmadfokú bíróság a vádlotthoz a vádra és személyi körülményeire nézve kérdéseket már nem intézhet, kizárólag a Be. 117. § (1) bekezdésben írtak tisztázására, a vádlott személyazonosságának megállapítására jogosult és egyben köteles, mert érdemi eljárási cselekmény azt megelőzően nem kezdhető el, hogy a bíróság nem győződött meg arról a terhelt nyilatkozata és a rendelkezésre álló közokiratok alapján, hogy valóban a vádlott jelent meg a nyilvános ülésen.

Záró gondolatok

Megítélésünk szerint a jogalkalmazási nehézségek és eljárási szabálysértések egyik forrása, hogy a terhelt vallomását nem szabályozza egységesen a törvény. A perjogi normáktól való eltérés pedig kihatással van a bizonyítás törvényességére és

⁵⁵ Be. 362. § (4) bekezdés, 365. § (2) bekezdés.

⁵⁶ ELEK Balázs: *A jogerős a büntetőeljárásban*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 251-252. o.

⁵⁷ Be. 388. § (2) bekezdés első mondat.

⁵⁸ Be. 386. § (2) bekezdés.

a már idézett esetekben a bizonyíték felhasználását is kizárhatja. A Be. 117. §-ának, valamint a Be. 288-289. §§-ainak gondos és alapos összevetésével, értelmezésével lehetséges és egyben szükséges a törvény alapvető elveinek és részletszabályainak érvényre juttatása. A kihallgatás forgatókönyvét, taktikáját, a törvényi keretek között a részletszabályok figyelembe vételével kell kialakítani, szem előtt tartva a szakmai kérdés büntető jogelméleti aspektusait, valamint az európai jogi alapszabályokat és az alkotmányos szabályokat is, például a tisztességes eljárás alapelvét. Álláspontunk szerint célszerű lenne a bírósági eljárásra vonatkozó szabályok között külön, teljes részletességgel és pontossággal a vádlotti kihallgatás menetének szabályozása, mely egyértelműbb jogi helyzetet teremtve megkönnyítené a jogalkalmazást, és emellett megfelelőbben érvényesülhetnének a védelem gyakorlásához fűződő alapvető jogok is.

A magyar nyugdíjrendszer történetének áttekintése és a nyugdíjrendszer 2010-es átalakításának egyes alkotmányos tulajdonvédelemmel összefüggő kérdései

Andorkó Imre^{*}

Bevezető gondolatok

A nyugdíjrendszer átalakítása szükségszerűen rengeteg konfliktust, vitát von maga után. A koncepcionális változások ugyanis általában érintik a nyugellátásban részesülők juttatásait, így az aktuális költségvetést és a mindenkori munkaképes korúak jövőbeli megtakarításait is. Ebből a szempontból tehát a nyugdíjreformok megváltoztatják a javak egy részének generációk közötti elosztását. Nem véletlen, hogy a módosítások rendre a közvélemény érdeklődésének középpontjába kerülnek. 2010-ben jelentős változásokon ment keresztül a magyar nyugdíjrendszer, hiszen megszűnt a korábbi, egyébként szintén nem túl régi, hárompilléres szisztéma. Az igen nagy visszhangot kiváltó folyamatot több kitűnő írás is áttekintette és értékelte.¹ Az átalakítással kapcsolatban a legtöbb – különböző színvonalon megfogalmazott – kérdés éppen a magán-nyugdíjpénztárak ellehetetlenítésével és az általuk kezelt megtakarítások közösségi célokra való felhasználásával kapcsolatban merült fel. Jelen tanulmányban ezért a nyugdíjrendszert érintő 2010-es törvényeknek a (korábbi) magán-nyugdíjpénztári tagokat érintő alkotmányos tulajdonvédelmi vonatkozásait vizsgálom.² A nyugdíjbiztosítás magyar történetének vázlatos áttekintése után azt kutatom, hogy mennyiben feleltek meg a nyugdíjbiztosítást érintő közelmúltbeli jogszabályváltozások az Alkotmánybíróság (*a továbbiakban: AB*) korábbi vonatkozó gyakorlatában kikristályosodott elveknek, elvárásoknak.

^{*} Doktorjelölt, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Lásd: Barta Judit: A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben, *Miskolci Jogi Szemle*, VI. évf. különszám (2011) 7-30. o.; Barta Judit: Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése), *Gazdaság és Jog*, 19. évf. (2011) 3., 9-15. o.

² Tehát nem foglalkozom a magán-nyugdíjpénztárakat ért esetleges tulajdoni sérelmekkel, amelyeknek alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni jogosultságai elvileg szintén az Alkotmány, illetve az Alaptörvény védelme állnak.

A releváns történeti előzmények rövid áttekintése a kezdetektől 1997-ig

A társadalombiztosítás gondolatát és előzményeit, kezdeményeit egészen az ókorig vissza lehet vezetni.³ A társadalombiztosítások szerkezete alapvetően a magánjogi biztosításét követi, amelynek lényege, hogy a biztosító meghatározott jövőbeni biztosítási esemény bekövetkezése esetén bizonyos biztosítási összeg megfizetésére vagy más szolgáltatás teljesítésére, a biztosított pedig biztosítási díj megfizetésére köteles.⁴ A társadalombiztosítás eredendően tehát egy vállalkozási jellegű, profitorientált tevékenység.⁵

Magyarországon már a XVI. század végétől léteztek ún. *bánya-társládák*, mint önszegélyező formák, amelyek a társadalombiztosítás előzményeinek tekinthetők.⁶ A nyugdíjbiztosítás tehát a magánszektorban, munkavállalói kezdeményezésre alakult ki egyes ágazatokban. Az időskori gondoskodást az állam fokozatosan egyre több munkavállalói csoportra terjesztette ki és tette kötelezővé. A mai modern értelemben vett nyugdíjbiztosítás a XIX. század végére alakult ki. Az 1861-es országbírói értekezleten kötelezővé tették az 1854-es osztrák bányatörvény 210-214. §-ait, amelyek a bányapénztárak létrehozását és az ellátásra jogosultság garantálását szabályozták. Az 1870-es évek közepétől *foglalkozásonként* folyamatosan kodifikálták a nyugdíjbiztosítás szabályait.⁷ A két világháború között ez a tendencia tovább folytatódott, 1928-ra az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló biztosítást kötelezővé tették a betegségi biztosítási kötelezettség alá tartozó vállalatokban is.⁸ A gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról szóló 1938. évi XII. törvénycikk alapján már a legalacsonyabb rangú munkavállalók (cselédek, napszámosok stb.) számára is kötelező az öregségi biztosítás. A nyugdíjrendszer intézményeinek működése az önkormányzatiság elvén nyugodott, a munkások nyugdíjbiztosításával kapcsolatos adminisztrációs feladatokat az Országos Társadalombiztosítási Intézet, a magánalkalmazottakét a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete végezte.⁹ A második világháború előtt Magyarországon is színvonalas magán- és vállalati nyugdíjpénztárak működtek, amelyek az állami biztosítás megjelenése után is

³ Rab Henriett: A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere, in: Bíró Noémi – Nádas György – Rab Henriett – Prugberger Tamás: *Európai és magyar szociális jog*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2004, 146. o.

⁴ Bíró György: *Szerződési alaptípusok*, „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért” Kiadó, Miskolc, 2003, 262. o.

⁵ Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 146. o.

⁶ Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben* 7. o.

⁷ Lásd 1875. évi XXXII. törvénycikk a népoktatási nyilvános tanintézetek s nyilvános kiseddóvó intézetek tanítóinak s nevelőinek nyugdíjazásáról, valamint azok özvegyeinek és árváinak gyámolításáról, 1885. évi XI. törvénycikk az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról.

⁸ Lásd 1925. évi XXXIV. törvénycikk a bányatörvény alá eső üzemekben és az ezekkel kapcsolatos ipari üzemekben foglalkozó munkásoknak és altiszteknek, valamint ezek családtagjainak nyugdíjbiztosításáról, illetve az 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

⁹ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig*, in: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, 32. o.

továbbéltek. A két világháború között a biztosítottak köre folyamatosan bővült. Az államnak a korabeli jogszabályok szerint (elvileg) meghatározott összeggel hozzá kellett volna járulnia a nyugdíjrendszer kiadásaihoz, ám a második világháború közeledtével az állami szerepvállalás elmaradt. A felhalmozott tartalékokat végül a Sztójay-kormány rendelkezése alapján 1944-ben fegyverkezésre fordították,¹⁰ így a korábbi várományfedezeti rendszert már később sem lehetett visszaállítani, ezért Magyarország áttért a *felosztó-kirovó* rendszerre.

A második világháború okozta óriási pusztítások a nyugdíjbiztosítást is érintették, gyakorlatilag összeomlott az egész rendszer. 1945-ben kimondták a társadalombiztosítás teljes önkormányzatiságát, annak irányítása 1950-ben a szakszervezetekhez került, egységesítették az intézményrendszert. A gazdasági kényszer hatására 1947. január 1-jétől a korábbi *várományfedezeti* rendszerről Magyarország áttért a *felosztó-kirovó* rendszerre.¹¹ Ennek lényege, hogy a befizetők nem rendelkeznek elkülönített számlával, hanem valamennyi járulékot egy egységes központi számlán írták jóvá, és „a mindenkori aktív befizetők hozzájárulásai biztosították a passzív igénybe vevők ellátásainak fedezetét.”¹² Azaz a mostani idős generáció nyugdíját a jelenleg aktívak befizetéseiből fedezik, a jelenlegi aktívak nyugdíját pedig a későbbi aktívak befizetéseiből fogják fedezni.¹³ A második világháborút követően a nyugdíjbiztosítási rendszerben igen lényeges változások következtek be, hiszen azt teljes egészében beillesztették az állami rendszerbe, azaz a hozzájárulásokat kvázi adóként szedték be a központi költségvetés számára. Tehát a társadalombiztosítási járulékokat az állam költségvetési hiányának fedezésére használták fel.¹⁴ A nyugdíjrendszert az 1946-os valutareform is igen érzékenyen érintette, hiszen a pengőben nominálisan meghatározott igények gyakorlatilag megsemmisültek, és helyüket méltányossági alapon meghatározott rendszer foglalta el.¹⁵ Az 1950-es években az állam az 1949 előtt nyugállományba vonult, a közsférában dolgozott munkavállalók nyugdíját több évre megvonta.¹⁶

Az 1951. évi 30. számú törvényerejű rendeletben fogadták el az első egységes nyugdíjtörvényt. A társadalombiztosításra vonatkozó szabályok újrakodifikálására és hosszabb távú rendezésére az 1975. évi II. törvényben került sor. Az 1947-ben bevezetett – de később jelentősen átdolgozott – felosztó-kirovó rendszerről már az 1970-es évek végén látszott, hogy tarthatatlan, hiszen a koncepció csak olyan társadalmi és gazdasági körülmények között lett volna működőképes, amelyek nem

¹⁰ Szabó Sándorné Csemniczki: i.m. 34-35. o.

¹¹ Szabó Sándorné Csemniczki: i.m. 36-37. o.

¹² Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 149. o.

¹³ Banyár József – Mészáros József: *Egy lehetséges és kívánatos nyugdíjrendszer*, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003, 40. o.

¹⁴ Rab Henriett: A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere nemzetközi kitekintéssel, in: Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: *Európai és magyar szociális jog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011, 103. o.

¹⁵ 26/1993. (IV. 28.) AB határozat, Szabó András és Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1993, 208-213.

¹⁶ Rab: *A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere* 148. o.

álltak és ma sem állnak fenn.¹⁷ A szabályok felpuhulásából adódóan a nyugdíjra fordított kiadások és a munkaadói járulékok is fokozatosan növekedtek. A rendszer hibáinak korrigálásához hiányzott a politikai szándék és bátorság.

Az 1997-es nyugdíjreform rövid áttekintése – Átalakult struktúra

A társadalombiztosítási rendszer újragondolására az 1989/90-es rendszerváltás időszakában került sor. 1989-től leválasztották a társadalombiztosítást a központi költségvetésről, 1992-ben pedig a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás finanszírozására két külön alapot hoztak létre. Az alapokat kezdetben az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte, ezt a feladatot 1993-tól az erre a célra létrehozott önkormányzatok vették át. Az alapok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ezért 1998-ban meg is szüntették őket, vagyonukat pedig visszaállamosították. Ugyan 1993-ban az Országgyűlés az öngondoskodás lehetőségének megteremtése és propagálása érdekében megalkotta az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvényt, ám a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben koncepcionális változás nem történt. Az újonnan nyugdíjba vonulóknak járó juttatások mértéke és reálértéke folyamatosan csökkent.¹⁸ A hibákat mindig az aktuális problémákra reagáló kisebb jogszabályváltozásokkal próbálták korrigálni, ennek ellenére a nyugdíjak kifizetése állandó problémát jelentett, a rendszer fenntarthatatlannak bizonyult.

A rendszerváltás utáni nyugdíjrendszer nem felelt meg az 1989/90 utáni alkotmányos követelményeknek sem, azt az AB az 1990-es évek elején hozott határozataiban elavultnak, diszfunkcionálisnak minősítette.¹⁹ Az ún. *kockázatarányosság*, a „vásárolt jog” elve háttérbe szorult és bizonyos tévesen felfogott szociális elemek váltak meghatározóvá.²⁰ A rendszer átalakítása mégis egészen az 1990-es évek végéig váratott magára, amikor a reformot nemzetközi nyomásra, illetve a nyugdíjrendszer belső ellentmondásainak tarthatatlansága miatt már nem lehetett tovább halogatni. A reformfolyamat eredményeként a Társadalombiztosítási Alapot leválasztották az állami költségvetésről, elválasztották a társadalombiztosítás ágazatait, átalakították a járulékfizetési rendszert.²¹ Az Országgyűlés megalkotta a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, valamint a magánnyugdíjról és a magán-nyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt.

¹⁷ A felosztó-kirovó rendszer működőképességének alapja ugyanis a következő generáció növekvő terhelhetősége, ami a demográfiai folyamatok, tendenciák ismeretében már az 1980-as évekre illuzórikussá vált.

¹⁸ Barta Judit: *A kötelező magánnyugdíjrendszer*, „Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért”, Miskolc, 2001, 11. o.

¹⁹ Lásd 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

²⁰ Rácz Zoltán: A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírói határozatok tükrében, *Állam- és Jogtudomány* XLIX. évf. (2008), 130. o.

²¹ A folyamatot az AB a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában (indokolás II./2.) foglalta össze így, ABH 1999, 332-333.

Az 1997-es nyugdíjreform eredményeként 1997. szeptember 1-jén és 1998. január 1-jén egy három pilléres, vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer jött létre (ún. *vegyes rendszer*). A vegyes finanszírozás alapján a nyugdíjrendszer ellátásainak egy része a korábbi *felosztó-kirovó*, másik része a magán-nyugdíjpénztári ún. *tőkefedezeti* rendszerből származott. A harmadik pillérhez a nonprofit alapon létrehozott 1993. évi XCVI. törvény alapján működő önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak tartoztak.²² A Világbank által is javasolt szabályozás hátterében az a koncepció húzódott meg, hogy az állam az 1. pillérből szerény, de mindenki számára azonos mértékű nyugdíjat fizet, vagy legalábbis a rászorultaknak azonos jövedelmet biztosít. A 2. pillér az aktív korokban viszonylag magasabb keresetűek nyugdíját egészítette volna ki tőkefedezeti alapon, míg a 3. pillér az (aktív időszakokban) igen takarékosok számára biztosított volna további öngondoskodási lehetőséget.²³

A rendszer lényege, hogy a magánnyugdíj-pénztárakba fizetendő tagdíj mértékét törvény határozta meg, és a pénztárak által nyújtott ellátások részben helyettesítették a „hagyományos” társadalombiztosítási rendszerben nyújtott szolgáltatást. Fontos megemlítenünk, hogy az 1997-es nyugdíjreform gyakorlatilag csak az 1998. július 1-je után pályakezdőnek minősülők számára írta elő kötelezően a magán-nyugdíjpénztárakba való belépést, az adott időszakban aktív életkorban lévőknek önkéntes belépési lehetőséget biztosított.²⁴ A pénztártagok szabadon választhattak a magán-nyugdíjpénztárak között, át is léphettek egyik pénztárból a másikba. „A tagok a felhalmozási időszakban [tehát a tagsági jogviszony kezdetétől a nyugdíjszolgáltatás megállapításáig terjedő időszakban] befektetői, a járadékos időszakban (a nyugdíjszolgáltatás megállapításától kezdődően a szolgáltatás igénybevételenek tartamával megegyező időszak) befektetői és biztosítási kockázatközösséget alkottak.”²⁵ Az önkormányzatiság elvéből adódóan a pénztártag jogosultságai közé tartozott többek között, hogy részt vehetett a pénztár szerveinek megválasztásában, a pénztár szerveinek tagjává, tisztségviselőjévé volt választható.

A pénztártag részére a nyugdíjszolgáltatást a pénztár – a tag választásának megfelelően – járadékszolgáltatásként nyújtotta, vagy egyösszegű kifizetésként teljesítette. A járadékszolgáltatás keretében többféle szolgáltatási típus közül lehetett választani.²⁶ A pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén a kedvezményezett részére a pénztár egyösszegű kifizetést teljesített. Szintén egyösszegű kifizetésre kerülhetett sor azon pénztártag kérésére, akinek a nyugdíjkorhatár eléréseig a különböző pénztárakban eltöltött és összeszámított tagsági jogviszonya nem haladta meg a 180 hónapot.²⁷

²² Szirtes Györgyné: *A biztosítási kötelezettség és a társadalombiztosítás fedezeti rendszere*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2006, 208-209. o.

²³ Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 142. o.

²⁴ Szirtes Györgyné: i.m. 209. o.

²⁵ Szirtes Györgyné: i.m. 219. o.

²⁶ A járadékszolgáltatás típusai: a tag számára élete végéig havonta előre folyósított életjáradék, elején határozott időtartamos életjáradék, végén határozott időtartamos életjáradék, kettő vagy több életre szóló életjáradék.

²⁷ Szirtes Györgyné: i.m. 231-232. o.

A nyugdíjbiztosítási járulékok és a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak mértéke igen gyakran, 1-3 évente módosult. A változások érzékeltetéséhez felvázolom a járulékok, tagdíjak mértékének alakulását a 2006 – 2012 közötti időszakban. A táblázat segít bemutatni a magán-nyugdíjpénztárakba és az állami nyugdíjasszába teljesített befizetéseken keresztül az egész struktúra alapjait.

Év	Foglalkoztató által fizetendő	Biztosított által fizetendő		
	Nyugdíjbiztosítási járulék (%)	Mpt. tag nyugdíjjáruléka (%)	Nem mpt. tag nyugdíjjáruléka (%)	Mpt. tagdíj (%)
2006. 09-12. hó	18	0,5	8,5	8
2007.	21	0,5	8,5	8
2008.	24	1,5	9,5	8
2009.	24	1,5	9,5	8
2010. 01.01. – 10.31.	24	1,5	9,5	8
2010. 11. 01-től	24	9,5	9,5	0
2011. 01.01-től	24	10	10	0
2012. 01.01-től	0 ²⁸	10	10	0

1. táblázat A nyugdíjjárulékok és a magán-nyugdíjpénztári tagdíjak változása 2006-tól²⁹

A magán-nyugdíjpénztárak működésével kapcsolatos kritikák, a 2010-es átalakítás feltételezhető indokai

Az 1997-es nyugdíjreform után létrejött magán-nyugdíjpénztárak³⁰ nem minden tekintetben működtek kifogástalanul,³¹ a rájuk vonatkozó szabályozás is állandóan

²⁸ A munkáltatónak 24 %-os nyugdíj-hozzájárulást kell fizetni. Lásd: a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 34. § (1) bek.

²⁹ A táblázat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal honlapján található táblázatokból készített kivonat. A honlap címe: http://www.apeh.hu/adokulcsok_jarulekmertekek/fizetendo_jar (2012. február 15-i állapot).

³⁰ 2008-ban 18 db magán-nyugdíjpénztár működött Magyarországon.

módosult, ami komoly bizonytalanságot, sőt problémát jelentett. Gyakran fogalmazódott meg éles kritika az előzetes várakozásoktól elmaradó hozamokkal³² és ezzel szoros összefüggésben a pénztárak viszonylag magas működési költségeivel kapcsolatban is. Így a befektetések épphogy megőrizték reálértéküket.³³ Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa 2010. november 17-i közleménye szerint „a nyugdíjpénztárak a jelenlegi intézményi formában, a hatályos jogszabályok alapján nem képesek arra, hogy a pénztártagoknak életük végéig járadékot folyósítsanak.”³⁴ Az ombudsman felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a magán-nyugdíjpénztárakról, valamint az önkéntes nyugdíjpénztárakról szóló törvény módosítását.

Több bírálata érte a magán-nyugdíjpénztárakat azért is, mert nem volt áttekinthető, hogy milyen értékpapírokban tartották a nyugdíjpénztári portfóliókat, ami igen nagy kockázatokat rejtett magában.

Több, 1997 előtt megfogalmazott elvárásnak nem tudott megfelelni a hárompilléres rendszer. Korábban a jogalkotó abban bízott, hogy az öngondoskodás jelleg erősödésével „kifehéredik” a gazdaság, azaz a munkaerőpiacon a valós jövedelmek után fogják fizetni az adókat és a járulékokat.³⁵ Ez a jogalkotói elvárás, amit utólag inkább megalapozatlan várakozásnak lehetne minősítenünk, nyilvánvalóan nem teljesült. A magánnyugdíjbiztosítás rendszere egyelőre nem tudta tehermentesíteni a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert sem. A magán-nyugdíjpénztári tagdíjak miatt „kieső” nyugdíjjárulékokat ugyanis költségvetési forrásokból kellett pótolni, hogy a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetét biztosítani lehessen. Az így keletkezett „átmeneti deficit” a GDP 1,3 – 1,4%-át tette ki.³⁶ A társadalombiztosítás terheit a magán-nyugdíjpénztárak csak évek múlva tudták volna részben enyhíteni, amikor a pénztártagok legnagyobb része a járadékos időszakba ér (ért volna). Ennek az időszaknak a kezdetét 2050 körülre becsülték.³⁷ Ám a pénztártagok legnagyobb része azok közül került ki, akik 1998-ban vagy azután pályakezdőnek minősültek, tehát még évtizedeket kellett volna várni a magán-nyugdíjpénztárak államháztartásra gyakorolt pozitív hatására.

³¹ Az 1997-es nyugdíjreformmal kapcsolatban nem alakult ki konszenzus a magyar politikai elitben. Ezzel magyarázható, hogy már 2001-ben történt egyfajta „visszarendeződés”, ugyanis akkor a „tisztta társadalombiztosítási rendszerben való részvétel” vált főszabállyá, az ún. vegyes rendszer csak választható lett. 2002-ben vált újra kötelezővé a pályakezdők számára a vegyes rendszerben való részvétel. Lásd: Simonovits András: *Nyugdíjrendszerek: tények és modellek*, Typotex Kiadó, Budapest, 2002, 60. o.

³² A pénztárak közül több nem tudott pozitív realhozamot elérni.

³³ Simonovits András: A magyar nyugdíjrendszer, jelenlegi helyzet. Előrejelzés és tennivalók, in: Vizi E. Szilveszter – Teplán István – Szentpéteri József (szerk.): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez. A Gazdasági és Szociális Tanács felkérésére készített tanulmányok*, Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2006, 140. o.

³⁴ AJB-2181/2010 *A magán- és önkéntes nyugdíjpénztárak működési feltételeiről*

³⁵ Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 146. o.

³⁶ Holtzer Péter (szerk.): *Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről*, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010, 28. o.

³⁷ Holtzer: i.m. 28. o.

Kun János közgazdász egy – többek között a Pénzügyi Szemlében publikált – tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy a magán-nyugdíjpénztárak megalakulásától várt előnyök közül egy sem teljesült, ezért azt a javaslatot fogalmazta meg, hogy szüntessék meg a magán-nyugdíjpénztárakat.³⁸ Esetleges alkotmányos aggályok felmerülése esetén „második legjobb megoldásként” a társadalombiztosítási rendszerbe való önkéntes visszalépés lehetővé tételét említette.³⁹

A fentebb röviden összefoglalt – szakmai jellegű – indokok mellett azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a körülményt sem, hogy a magyar államháztartás és a magyar gazdaság 2010-ben köztudottan óriási problémákkal küzdött. 2009-ben 6,2%-os visszaesés következett be.⁴⁰ Az igen magas államadósság, államháztartási hiány és egyéb strukturális (stb.) gazdasági problémák miatt a kormányzat határozott gazdasági intézkedéseket vezetett be. Az egyik ilyen intézkedés nyomán elfogadott jogszabályok a magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat az igen tetemes államadósság mérséklésére és a költségvetés egyensúlyának megteremtésére rendelték fordítani.

Barta Judit a 2010-es törvénycsomagról írt munkájában azt is felelevenítette, hogy 2010 nyarán lengyel-magyar javaslatra kilenc EU-tagállam kezdeményezte az államháztartási hiány és az államadósság szabályainak módosítását. Azt szerették volna elérni, hogy a vegyes nyugdíjrendszerre történő áttéréssel, a felosztó-kirovó rendszer további finanszírozásával összefüggő költségeket az EU ne tekintse hiányt növelő tételnek. Az EU azonban elutasította a felvetést. A változatlan elszámolási szabályozás alapján viszont Magyarország nem tudta volna tartani az előírt 3% alatti államháztartási hiányt. A kialakult helyzetben a Magyarországot vezető politikai erők igen határozott lépéssorozatra szánták el magukat.⁴¹ Ennek keretében számos, de a rendszer lényegét nem érintő korrekció után 2010-ben jelentős fordulat következett be a magánnyugdíjakra és a magán-nyugdíjpénztárakra vonatkozó szabályozásban.

A 2010-es változások rövid áttekintése

2010-ben a magyar nyugdíjrendszerben alapvető változások következtek be.⁴² Jelen dolgozatomban csak azokat a törvényeket tekintem át, amelyek a 2010-es,

³⁸ Kun János: A tyúk nem tojik aranytojást – gondolatok a magánnyugdíjpénztárakról, In: *Pénzügyi szemle* 55. évf. (2010) 1. szám, 101-111. o.

³⁹ Kun: i.m. 110. o.

⁴⁰ Kopint-Tárki Konjunktúrákutató Intézet Zrt.: *A világgazdaság és magyar gazdaság helyzete és 2010. évi kilátásai*, Budapest, 23. Hozzáférhető: <http://www.kopint-tarki.hu/tanulmányaink/2010/gszt.pdf> 2012. február 16-i letöltés.

⁴¹ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 9. o.; Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe* 19-20. o.

⁴² Az Országgyűlés 2010. december 20-án politikai nyilatkozatot fogadott el a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagok védelméről, amely szerint – többek között – garantálni kell az egyéni számlavezetés intézményét az állami nyugdíjrendszerbe átlépő, korábbi kötelező ő magán-nyugdíjpénztári tagoknak. A politikai nyilatkozat – amelynek minden pontja az állami

alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból releváns mozzanatokat tartalmazzák, és amelyek befolyásolhatják a módosítás alkotmányos megítélését.

2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról

Az Országgyűlés 2010. október 25-i ülésén fogadta el a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvényt, amely több ponton módosította a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (*a továbbiakban: Tbj.*), valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvényt (*a továbbiakban: Mpt.*). A 2010. évi C. törvény szabályai közül kiemelendő, hogy módosította az Mpt. 23. § (1) bekezdés f) pontját, amely lehetővé tette a pénztártag tagsági jogviszonyának *visszalépéssel* történő megszüntetését. Az Mpt. 123. § (6) bekezdése helyébe lépett szabály szerint „a társadalombiztosítási nyugellátásban nem részesülő, e törvény hatálybalépését követően pénztártaggá vált természetes személy 2011. december 31-ig kezdeményezheti a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépést.” Ezzel összefüggésben módosult az Mpt. 123/A. § (1) bekezdése is. A módosítás következtében az a személy, akinek 2012. január 1-jét megelőzően (75%-os) társadalombiztosítási nyugellátást állapítottak meg, 2011. december 31-ig kérhette azt, hogy nyugellátása összegét úgy módosítsák, mintha nem is lett volna magánnyugdíjpénztári tag. Ha a kérelmező már részesült magánnyugdíjpénztári nyugdíjszolgáltatásban, az igénybe vett szolgáltatás összegét köteles volt a módosítási kérelem benyújtásától számított 60 napon belül visszafizetni a magánnyugdíjpénztárnak [2010. évi C. törvény 9. § (4) bekezdés]. Ezek a rendelkezések már valószínűsítették, hogy a nyugdíjrendszerben alapvető strukturális változások következnek be, hiszen megszűnt a pályakezdők kötelező magánnyugdíjpénztári tagsága is [2010. évi C. törvény 13. § a) pont], sőt a törvény lehetővé tette mindenki számára, hogy visszalépjen a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

2010. évi CI. törvény a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvényt módosításokról és a 2011. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény módosításáról

Az Országgyűlés szintén a 2010. október 25-i ülésnapján fogadta el a 2010. évi CI. törvényt, amely a Tbj. nyugdíjárulékokra és magánnyugdíjpénztári tagdíjak mértékére vonatkozó rendelkezéseit módosította. A törvény a 2010. november 1-je és a 2011. december 31-e közötti időszakban esedékes, a magánnyugdíjpénztári tag után fizetendő nyugdíjárulék mértékét 9,5 %-ra emelte, miközben a tagdíjat 0%-ra csökkentette, azaz eltörölte. Az Országgyűlés a 2010. évi CII. törvénnyel (ugyancsak a 2010. október 25-i ülésnapon) módosította a 2010. évi

nyugdíjrendszerbe átlépő tagok védelméről szolt – csaknem valamennyi eleme meg is valósult, viszont az egyéni számlavezetés intézményét (egyelőre) nem vezették be.

költségvetésről szóló törvényt, amellyel kimondta, hogy a Pénzügyminisztérium 2010. november és december hónapban nem utal át forrást a Nyugdíjbiztosítási Alap részére a magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetés miatti járulékkiesés pótlására. Ezzel a lépéssel megszűnt a nyugdíjbiztosítás második pilléréhez tartozó magán-nyugdíjpénztáraknak teljesítendő kötelező tagdíjfizetés rendszere.

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

A nyugdíjrendszer átalakításának fontos kérdéseit az Országgyűlés a 2010. december 13-i ülésnapján elfogadott, a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvénnyel rendezte.

A törvény úgy rendelkezett, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártagok portfólióját képező eszközöket az Államadósság Kezelő Központ Zrt. által kezelt Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak (*a továbbiakban: Alap*) kell *átadni* [1. § (1) bekezdés]. A visszalépő tagok magánnyugdíj-megtakarításait az Alap működéséről és gazdálkodásáról szóló fejezet [6-11. §] az *„államháztartás helyzetének kiegyensúlyozására,”* illetve az államadósság csökkentésére rendelte fordítani. A visszalépő tagok jogosulttá váltak az egyéni számlaegyenleg tagdíjbefizetése alapján kiszámított, hozamgarantált tőke összege feletti összeg és a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés felvételére. A visszalépő tagok választása szerint a fenti összeget vagy a kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számlájukon, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájukon írásthatták jóvá [16. §].

A törvény olyan szabályozási környezetet teremtett, amely a magán-nyugdíjpénztári tagokat erőteljesen ösztönözte arra, hogy visszatérjenek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

Az ösztönzők egy része adminisztratív jellegű. A törvény 18. §-a szerint a magán-nyugdíjpénztári tagoknak a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonya *fenntartásának szándékáról* kellett nyilatkoznia,⁴³ ráadásul személyesen, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél. (Bár lehetőség volt ún. *helyszíni nyilatkozattételre*⁴⁴ testi fogyatékoság, egészségügyi ok, szabadságvesztés büntetés esetén, de ez egy viszonylag szűk kört érinthetett.) Tehát ha valaki nem ment be személyesen a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez a magánnyugdíjrendszerben fennálló tagsági jogviszonya fenntartásának szándékáról nyilatkozni, „automatikusan” visszakerült a társadalombiztosítási

⁴³ 2010. december 21-ig az Mpt. 24. § (10) bekezdése alapján a pénztártagnak a visszatérési szándékát a magán-nyugdíjpénztárnak kellett bejelentenie.

⁴⁴ Helyszíni nyilatkozattételnél a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv kereste fel a nyilatkozattevőt.

nyugdíjrendszerbe.⁴⁵ A nyilatkozattételre a törvény 28. §-a⁴⁶ ráadásul egy viszonylag rövid, alig több, mint egy hónapos határidőt szabott (2011. január 31.). Akinek 2011. február 1-jét megelőzően nyugellátást állapítottak meg, 2011. január 31-ig kérhette, hogy nyugellátása összegét oly módon állapítsák meg, mintha nem is lett volna magán-nyugdíjpénztári tag. Ennek feltétele az volt, hogy az addig igénybe vett magán-nyugdíjpénztári szolgáltatás összegét vissza kellett fizetnie a magánnyugdíjpénztár részére. A pénztár az ilyen jogcímen neki befizetett összeget köteles volt a Nyugdíjbiztosítási Alapba befizetni.

Az állami nyugdíjrendszerbe való visszatérésre ösztönző törvényi szabályok másik része viszont igen markáns, egyértelmű üzenetet közvetített, és igen hatásosnak bizonyult. A 2010. évi CLIV. törvény 36. §-a akként módosította a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, hogy aki a fent bemutatott adminisztratív nehézségek ellenére 2011. január 31-ig kezdeményezte magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyának fenntartását, a jogviszony létesítésének időpontjától, de legkorábban 2011. december 1-jétől kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben *további szolgálati időt nem szerezhetett*, és az azt követően szerzett keresetét, jövedelmét a társadalombiztosítási nyugellátások megállapítása során *nem lehetett figyelembe venni*, csak időskorúak járadékára válhatott jogosulttá. Ugyanezzel a következménnyel kellett számolnia annak is, aki 2011. január 31-ét követően létesített magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyt.⁴⁷ Tehát a magán-nyugdíjpénztárban maradók – a kormányzati kommunikáció szavaival élve – *„kiszereződtek az állami társadalombiztosítás rendszeréből.”*

A pénztárak mellett mindezek ellenére kitartó tagoknak azzal is számolniuk kellett, hogy megszűnt az állami (költségvetési) garancia biztosítása a pénztártag követelésére vonatkozóan. A pénztártag követeléséért tehát csak maga a pénztár és az Alap tartozik helytállni.⁴⁸ Ez a rendelkezés különösen annak tudatában értékelendő komoly befolyásoló tényezőként, hogy már 2010-ben látni lehetett, a magán-nyugdíjpénztárak gazdasági háttere megrendülhet, ha túl sokan térnek vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

A magán-nyugdíjpénztárakban maradók a jogszabályok szerint elveszítették nyugdíjjogosultságuk mintegy 70 %-át.⁴⁹

⁴⁵ Ebben az időszakban számos magán-nyugdíjpénztári tag ún. *jogfenntartó nyilatkozatot* töltött ki, amelyben arról nyilatkoztak, hogy ha az AB vagy más szervezet megsemmisíti a törvény 36. §-át, akkor a tagsági jogviszonyukat fenntartják.

⁴⁶ Ami az Mpt. 123. § (6) bekezdését módosította.

⁴⁷ Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49. § (9) bekezdése 2011. december 31-től ezt az igen nehezen védhető, súlyosan alapjog-sértő rendelkezést (lásd később) hatályon kívül helyezte.

⁴⁸ Barta Judit: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 11. o.

⁴⁹ „Számazhat hátrányom abból, ha a magánnyugdíj pénztárnál maradok?

Igen, hiszen a jelenlegi nyugdíjjogosultságának mintegy 70 %-át elveszíti. A 2010. november 1. és 2011. december 31. közötti 14 havi befizetését jóváírják, de nem lesz tagja a szolidaritáson alapuló állami nyugdíjrendszernek. Vagyis a havi munkaadói 24 %-os befizetésről mond le, és csak a saját 10 %-os befizetés után jut nyugdíjhoz. Ez azt jelenti, hogy az az összeg (24 %), amit a munkáltató havonta a bruttó bér után fizet, nem kerül jóváírásra a számlán, a Nyugdíjbiztosítási Alapból

A törvény 34. § (1) bekezdése a munkáltató által a nyugdíjasszába fizetendő korábbi nyugdíjjárlékot nyugdíj-hozzájárulássá nevezte át (a 24%-os mérték változatlanul hagyása mellett). Ez abból a szempontból jelentős, hogy a hozzájárulás – ellentétben a járulékkal – adó-jellegű befizetés, amiért nem jár konkrét ellenszolgáltatás. Ily módon a rendszer a munkáltatók által fizetett összeget mintegy teljesen „leválasztotta” a biztosítottakról.

Ugyanakkor azok a magán-nyugdíjpénztári tagok, akik negatív reálhozamot szenvedtek el, úgy térhettek vissza az állami nyugdíjrendszerbe, mintha ki sem léptek volna.⁵⁰

A fent összefoglalt törvények gyakorlatilag „felszámolták” a vegyes rendszert, a magyar nyugdíjbiztosítás biztosítási karaktere igencsak meggyengült, a „vásárolt jog” elve újfent háttérbe szorult. A módosítások következtében a magyar nyugdíjrendszer közelebb került a tisztán felosztó-kirovó rendszerhez, mint a korábban célként kitűzött vegyes rendszerhez. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszert ugyan kiegészítheti önkéntes, kölcsönös nyugdíjpénztári szolgáltatás (korábbi harmadik pillér), de ez csak a társadalom viszonylag kis részeit érinti (akik kellően előrelátók, ugyanakkor képesek jövedelmükből nyugdíjcélú tartalékot felhalmozni). A jelen szabályozási környezetben a magánnyugdíj-biztosítások elvesztették jelentőségüket és – a pénztárak meggyengülése miatti későbbi várhatóan bizonytalan kifizetések miatt – nem nyújtanak, nyújthatnak reális alternatívát a biztosítottak számára. A magán-nyugdíjpénztárak többsége megszűnt.

A nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatban felmerülő alkotmányos tulajdonvédelmi kérdések

A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítását több szempontból rendhagyónak tekinthetjük a rendszerváltás utáni alig több mint 20 éves magyar alkotmány- és jogtörténetben. Az egyik legfontosabb ilyen szempont, hogy a folyamatban az AB semmilyen formában nem nyilvánult meg, jöllehet a társadalombiztosítási jogviszonnyal, annak alkotmányosságával kapcsolatban tekintélyes esetjoggal rendelkezik, korábban a nyugdíjrendszer kialakításában is igen aktív szerepet játszott. Jóval kisebb jelentőségű módosításoknál is megszólalt, döntéseivel befolyásolta, korrigálta a jogalkotást. Azonban a 2010-es átalakítás során az AB néma maradt, csupán néhány sajtóközleményt jelentetett meg, amelyekben arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy nem hozott döntést az ügyben.⁵¹ Az AB

finanszírozott nyugdíjjárlék nem illeti meg. Természetesen a 10 %-os munkavállalói nyugdíjjárlékot továbbra is befizetheti minden hónapban a magánnyugdíjpénztárba, megtartva ezzel az összes eddigi ottani befizetését, jogosultságát.” (A Kormány honlapján közzétett tájékoztató: „Egyszerűen, érthetően a nyugdíjrendszer változásairól”) <http://www.kormany.hu/hu/gyik/egyszeruen-erthetoen-a-nyugdigrendszer-valtozasairol> letöltés: 2012. február 17.

⁵⁰ Természetesen nem lehet megjósolni, hogy ki járt „jól vagy rosszul” a törvénnyel, hiszen csak a felhalmozási időszak legvégén derült volna ki a biztosítottak nyugdíj-megtakarításainak „valós” hozama.

⁵¹ Lásd: <http://www.mkab.hu/index.php?id=sajtokozlemenyek1> (letöltve: 2012. február 24.) Budapest, 2011. augusztus 30., kedd (MTI).

hallgatásának okaival külön nem foglalkozom,⁵² ehelyett inkább a nyugdíjrendszer átalakításának lehetséges alkotmányos tulajdonvédelmi problémáit kísérem meg áttekinteni. Előrebocsátom, hogy a folyamatot nem tekinthetjük befejezettnek, az általam korábban ismertetett törvényeken kívül is születtek már a témában jogszabályok, sőt további korrekciókra is számíthatunk. Ezúttal csak az „átmenet” szabályait vizsgálom meg, hiszen a feltételezett, meg nem oldott alkotmányos tulajdonvédelmi problémák⁵³ éppen ezekben a jogszabályokban merültek fel. Miután a biztosítottak nagy része teljes mértékben visszatért a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, már némileg enyhült a „vissza nem lépőkkel” szembeni szigor, de ez a tény önmagában nem orvosolja az „átmenethez” tartozó, alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból problematikusnak tűnő szabályok hibáit.

A vizsgálódás előtt szeretném újfent kihangsúlyozni, hogy munkámban csak a fent felvázolt speciális és igen szűk aspektusból tekintem át a folyamatot. Nem foglalkozom olyan egyébként nagyon is fontos kérdésekkel, hogy gazdaságilag védhető, igazolható, vagy egyenesen üdvözlendő a nyugdíjrendszer 2010-ben történt átalakítása. Így nyilvánvalóan az is elképzelhető, hogy a folyamat közgazdaságtani áttekintése teljesen eltérő eredményre vezetne, mint az alkotmányjogi értékelés. Alkotmányos berendezkedésünk viszont arra épül, hogy a jogszabályok nem sérthetik az alapjogokat, nem pedig arra, hogy a döntések meghozatala során mindig a közgazdasági értelemben vett lehető legnagyobb hasznosságra, hatékonyságra, eredményességre kell törekedni.

Munkámban az AB korábbi, tulajdonvédelemmel kapcsolatos esetjoga alapján kísérem meg értelmezni és értékelni a fontosabb történéseket. Természetesen ez a problémáknak csak az egyik lehetséges megközelítési módja. Dolgozatom még ezt a témát sem kívánja teljes egészében feldolgozni, hiszen csak a magán-nyugdíjpénztárak *tagjait* érintő, alkotmányos tulajdonvédelmi kérdéseket tekintem át, és nem foglalkozom a magán-nyugdíjpénztárakat ért esetleges tulajdoni sérelmekkel, amelyek alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni jogosultságai elvileg szintén az Alkotmány, illetve az Alaptörvény védelme állnak.⁵⁴

A magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdoni jellege

A vizsgálódás legelején arra a kérdésre kell egyértelmű, határozott választ adnunk az AB korábbi esetjoga alapján, hogy kiterjed-e az alkotmányos tulajdonvédelem a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokra (és az egyéb társadalombiztosítási

⁵² Az AB elnöke, Paczolay Péter 2011. december 29-én a hvg.hu-nak adott interjújában fejtette ki álláspontját a nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatos AB döntés elmaradásáról/elhalasztásáról, annak okairól. Lásd: http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju (*letöltve: 2012. február 24.*)

⁵³ Jelen dolgozatomban kizárólag az *alkotmányos tulajdonvédelmi* kérdésekkel foglalkozom, így – amennyire lehetséges – igyekszem elkerülni a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való joggal kapcsolatos problémák részletes tárgyalását.

⁵⁴ A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítását úgy is tekinthetjük, mint a pénztártag és a magánnyugdíjpénztár közötti, döntően magánjogi jellegű jogviszonyba való meglehetősen intenzív állami beavatkozást.

járáselemekre) vagy sem. Az AB esetjoga – az alkotmányos tulajdonvédelem egészéhez hasonlóan – ebben a kérdésben is jelentős változáson ment keresztül. Az AB az 1990-es évek elején még nem részesítette tulajdoni védelemben a társadalombiztosítási jogosultságokat. A 772/B/1990/5. számú AB határozatban arra hivatkozott, hogy a társadalombiztosítás csak részben működik a „vásárolt jog” elve alapján, hiszen azt szociális szempontok is működtetik, azaz ún. vegyes rendszerű biztosításnak tekinthető. 1993-ban a nyugdíjak mértékével kapcsolatban született 26/1993. (IV. 28.) AB határozatban még úgy nyilatkozott, hogy nincs összefüggés a szociális biztonsághoz, illetőleg az ellátáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog között, *„a nyugdíjjog ... nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény; még 'vásárolt' jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés.*”⁵⁵ Azonban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy 1993-ban még nem történt meg a nyugdíjreform, tehát a fenti AB határozat a rendszerváltás utáni néhány évben működött, a rendszerváltás előtti idők terhes örökségeként visszamaradt, korszerűtlen és igazságtalan⁵⁶ felosztó-kirovó nyugdíjrendszerre vonatkozott. Ekkor még nem léteztek magán-nyugdíjpénztárak sem, tehát az AB fent ismertetett álláspontja nem csak az alkotmányos tulajdonvédelmi gyakorlat viszonylagos kezdetlegességével magyarázható.

Azonban már 1993 végén elmozdulást láthatunk az alkotmányos tulajdonvédelem egyik alapjaként számon tartott 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában. Ebben az AB kiterjesztette a tulajdonhoz való jog határait és kifejtette, hogy „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben [...] Amikor [...] az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi védelem kiterjed a tulajdon egykori szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).”⁵⁷ Azonban azt is kifejtette, hogy „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a [...] sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető.”⁵⁸ Az AB szerint az alkotmányos védelem tárgya első sorban a tulajdon állaga. Itt azért is fontos megemlítenünk a 64/1993. AB határozatot, mert arra kifejezetten hivatkozott az AB egyik friss, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének alkotmányosságával kapcsolatban hozott 94/2011. AB határozatában is.

Az AB az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjait 1995-től alkalmazta a társadalombiztosítási rendszert érintő változások megítélésénél. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogbiztonság – mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja – különös jelentőséggel bír a szociális rendszerek stabilitása szempontjából. „A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra

⁵⁵ 26/1993. (IV. 28.) AB határozat indokolás II./7. pont, ABH 1993, 202.

⁵⁶ Az AB értékelése. Lásd: 26/1993. (IV. 28.) AB határozat Indokolás II./3., ABH 1993, 198.

⁵⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV. rész, ABH 1993, 380.

⁵⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV. rész, ABH 1993, 380.

megváltoztatni.” Az AB kifejtette, hogy különös indok szükséges az átmenet nélküli változáshoz, hiszen egy kötelező biztosítási rendszernél a vagyonelevonás egy módjának tekinthető kötelező járulékfizetésért a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. „Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.”⁵⁹ Ezzel az AB arra utalt, hogy a tulajdon a társadalombiztosítás területén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy az értékteremtő munkával, ezért a járulék fejében járó szolgáltatás megvonását az alapjogi sérelem ismérvei alapján kell megítélni.⁶⁰ Az 56/1995. (IX. 30.) AB határozatban arra a következtetésre jutott az AB, hogy a biztosítási elem meglétét, és így az Alkotmány tulajdont védő rendelkezéseinek alkalmazhatóságát abban az esetben lehet megállapítani, ha a jogosultság feltétele a társadalombiztosítási jogviszony fennállta. Az AB szerint az sem bír jelentőséggel, hogy a befizetett járulék és a szolgáltatás arányban áll-e egymással, sőt az sem, hogy a befizetett összeg és a szolgáltatás között bármilyen kapcsolat legyen. Az AB tehát valamennyi társadalombiztosítási szolgáltatást tulajdoni védelemben részesítette.

Az AB az 1990-es évek közepétől az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjait a társadalombiztosítási nyugdíjakra is irányadónak tekintette. Az 1998-as nyugdíjreform az AB ezen gyakorlatát tovább erősítette. A felosztó-kirovó rendszerről a vegyes rendszerre való áttéréssel az AB szerint „nagyértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási karaktere,”⁶¹ ezzel párhuzamosan pedig háttérbe szorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. Az AB a társadalombiztosításra ezután egyre inkább úgy tekintett, mint egy sajátos biztosításra, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli.⁶² Tehát – Czúcz Ottó alkotmánybíró szavaival – „az állampolgárok saját hosszú éven át teljesített befizetéseikkel [...] önmaguknak szereznek jogosultságot későbbi nyugellátásaikra.”⁶³ Az 1999 után született határozatok⁶⁴ a társadalombiztosítási és főként a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony magánjogi jellegét hangsúlyozták.⁶⁵

A magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások tulajdoni jellegét néhányan vitatták.⁶⁶ A nyugdíjrendszer 1998-as reformját ugyanis úgy is lehet

⁵⁹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat Indokolás II. rész., ABH 1995, 195.

⁶⁰ Sonnevend Pál: A társadalombiztosítási jogosultságok tulajdoni védelme a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Magyar Jog*, 44. évf. (1997) 4. szám, 221. o.

⁶¹ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Indokolás II./2. pont., ABH 1999, 331.

⁶² 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1999, 353.

⁶³ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1999, 353.

⁶⁴ „Bár a társadalombiztosítási nyugdíjnak változatlanul jellemzője az, hogy vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek, az is kétségteljesen megállapítható, hogy az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben.” 39/1999. AB határozat (XII. 21.)

⁶⁵ Lásd erről részletesen: Rácz Zoltán: A társadalombiztosítási rendszer alkotmányos keretei az alkotmánybírósági határozatok tükrében, *Állam- és Jogtudomány*, XLIX. évfolyam 2008, 137-138. o.

⁶⁶ Kun János például a tulajdon polgári jogi és alkotmányjogi fogalmának összeméréséből arra a következtetésre jutott, hogy „a tulajdon fogalmához hozzátartozik a szabad rendelkezés, míg a

értelmezni, hogy az állam nem tett mást, mint a „neki járó” nyugdíjárulék egy részét „átengedte” a magán-nyugdíjpénztáraknak. A 2010-es átalakítással az állam csak a korábban átengedett járulékot „vette vissza.” Azonban a magyar AB korábbi, fent röviden ismertetett esetjoga nem támasztja alá e véleményeket. Különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az AB korábban még a társadalombiztosítási várományokat is tulajdoni védelemben részesítette.⁶⁷

A magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarításokat a pénztárak *egyéniileg nyilvántartott számlán* kezelték, ráadásul azok *örökölhetők* voltak, azaz azt a pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén a pénztár a kedvezményezett részére egy összegben kifizette. Az egyéni számlán kezelt összeg valamilyen munkából szerzett jövedelemből származott. A magánnyugdíjrendszer *tőkefedezeti rendszerben* működött (működik), tehát a pénztártagoknak nyújtott szolgáltatások fedezetét a pénztártag befizetései és azok hozamai biztosították (biztosítják). A pénztártagot az önkormányzatiság elve alapján *be lehetett választani a pénztár szerveibe*, így elvileg hatást gyakorolhatott a megtakarítások befektetésére – még akkor is, ha ennek valószínűsége a gyakorlatban csekély volt.⁶⁸ Másként szemlélve viszont azt mondhatjuk, hogy a pénztártagok nélkül nem lehetett meghozni a legfontosabb döntéseket. A megtakarítások alkotmányjogi értelemben vett tulajdon-jellegét erősíti az a tény is, hogy *az állami nyugdíjrendszerbe visszalépők felvehették* az egyéni számlán felhalmozott hozamgarantált tőke feletti összeg és a befizetett tagdíj-kiegészítést, ami egy adó jellegű befizetésnél elképzelhetetlen volna. A magán-nyugdíjpénztári befizetések ugyanis a tagok munkából származó keresményéből származtak. Ha a munkaviszonyból és az egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokból származó jövedelem alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll, akkor az alkotmányos tulajdonvédelemnek az abból teljesített magán-nyugdíjpénztári tagdíjakra is vonatkoznia kell. E körülmények alapján a magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások az AB korábbi gyakorlata szerint alkotmányjogi értelemben vett tulajdonnak minősülnek/minősültek, amelyek az Alkotmány, majd az Alaptörvény tulajdont védő rendelkezéseinek védelme alatt álltak.

A magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdon-jellegét az AB legutóbb a 2010 júniusában hozott, 103/2010. (VI. 10.) AB határozatának indokolásában erősítette meg. Ebben Sólyom László köztársasági elnök indítványára a magánnyugdíjról és intézményeiről szóló, az Országgyűlés által 2009. december 14-én elfogadott törvény 30. § (1) bekezdését épp a tulajdonhoz való jog

magán-nyugdíjpénztári követelésekkel a tag nem rendelkezhet szabadon, csak életjáradékra válthatja, s azt is csak szigorú szabályok szerint.” (Kun: i.m. 110. o.)

⁶⁷ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 13. o.

⁶⁸ Lásd Sólyom László köztársasági elnök 2009. december 31-én az Alkotmánybíróságnak írt II-1/05045-3/2009. iktatószámú levele, amelyben az AB-től az Országgyűlés által 2009. december 14-én elfogadott, magánnyugdíjról és intézményeiről szóló törvényt (T/11079. számú törvényjavaslat) előzetes normakontrollját kérte.

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6728_20100104abinditvany_magannyugdij_honlapra_ci_merrel.pdf (*letöltve*: 2012. március 16.)

sérelmére hivatkozva semmisítette meg.⁶⁹ A vitatott rendelkezés az egyösszegű szolgáltatás igénybe vételének lehetőségét arra az esetre korlátozta, ha az egy életre szóló járadék mértéke nem éri el az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 5 %-át. Jóllehet az Mpt. 28. § (1) bekezdés b) pontja szerint ezt az a pénztárgy kérhette, akinek a különböző pénztárakban eltöltött és összeszámított tagsági jogviszonya nem haladta meg a 180 hónapot. Az AB határozathoz Holló András, Lenkovics Barnabás és Kiss László alkotmánybíró is különvéleményt fűzött, azonban ezek a különvélemények sem vitatták azt, hogy a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdoni védelem alatt állnak.

A fentiek alapján nem merülhet fel kétség abban a tekintetben, hogy a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokra az AB korábbi, következetesnek mondható gyakorlata alapján kiterjedt az alkotmányos tulajdonvédelem.

Egyébként a magyar AB-nak a társadalombiztosítási, illetve konkrétan a nyugdíjbiztosítási jogosultságok tulajdoni védelmének megítélésével kapcsolatos gyakorlata nagyjából párhuzamba állítható a Német Szövetségi Alkotmánybíróság esetjogával. A Szövetségi Alkotmánybíróság ítélezésének kezdetén szintén elutasította azt, hogy a Szövetségi Alaptörvény (Grundgesetz, *a továbbiakban: GG*) tulajdonhoz való jogot védő 14. cikke közjogi igényeket részesítsen tulajdoni védelemben.⁷⁰ Később a közjogi igények alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból történő elbírálása jóval cizelláltabbá vált. *Wiltraut Rupp-v. Brünneck* alkotmánybíró ugyanis 1971-ben különvéleményt fűzött egy AB határozathoz. Ezen – a tulajdon funkcionális felfogásán alapuló – különvélemény szerint a tulajdonvédelem feladata, hogy megfelelő gazdasági feltételeket biztosítson az állampolgároknak életviszonyaik önálló, felelős alakításához, ezért a tulajdonvédelemnek ki kell terjednie azon közjogi jogosultságokra is, amelyekre a polgárok egyre növekvő mértékben rászorulnak.⁷¹ E különvélemény nyomán 1975-ben nyilvánította lehetségesnek a Szövetségi Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási igények tulajdoni védelmét, és 1980-ban hozott először ilyen tartalommal döntést.⁷² A Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minden társadalombiztosítási jogosultság részesül tulajdoni védelemben (pl.: segélyek), ám a nyugdíjak és a várományok igen. Annak eldöntéséhez, hogy az adott társadalombiztosítási jogosultság tulajdoni jellegűnek tekinthető-e, három feltétel fennállását vizsgálja a német alkotmánybíróság. *Egyrészt* az adott jogosultságnak a jogosulthoz hozzárendelt vagyoni értékű jognak kell lennie, ami a jogosult személyes használatára van rendelve. *Másrészt* a jogosultságnak összefüggésben kell állnia a jogosult nem lényegtelen saját szolgáltatásával. *Végül* pedig a jogosultságnak a jogosult anyagi egzisztenciájának biztosítására kell irányulnia.⁷³ Egyetértek *Sonnevend Pál* azon megállapításával, hogy valamely ország alkotmánybíráskodásának eredményeit nem lehet számon kérni egy másik

⁶⁹ Sólyom László indítványát az általam már hivatkozott II-1/05045-3/2009. iktatószámú levél tartalmazza.

⁷⁰ Sonnevend: i.m. 209. o.

⁷¹ Lepsius, Oliver: *Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, 50. o.

⁷² Sonnevend: i.m. 209. o.

⁷³ Sonnevend: i.m. 213. o.

állam alkotmánybíróságán. Azonban a magyar AB több kérdésben követte vagy legalábbis figyelembe vette a német alkotmánybíráskodás megoldásait.

A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítása során viszont a jogalkotó nem mérlegelte a probléma igen jelentős, a tulajdonhoz való jogot érintő konzekvenciáit, az AB pedig nem volt képes a jogalkotást alkotmányos mederbe terelni.

A tulajdonba való beavatkozás jellege

A következő lépésben azt kell tisztáznunk, hogy az állam beavatkozott-e a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokkal kapcsolatos tulajdoni viszonyokba, és ha igen, a beavatkozást alkotmányos szempontból megengedhetőnek kell tekintenünk vagy sem.

A 2010-es, nyugdíjrendszerrel összefüggésben hozott törvények hatására nagyságrendileg 3 millió pénztártag lépett vissza az állami nyugdíjrendszerbe. A nyugdíjrendszert átalakító törvények címük szerint a pénztártagok számára megadták a visszalépés lehetőségét, tehát szabad választást biztosítottak a pénztártagok számára. Ha a szabályozás valóban csupán szabad választási lehetőséget teremtett volna a pénztártagok számára, az önmagában nem feltétlenül jelentett volna a tulajdoni viszonyokba történő, alkotmányos tulajdonvédelmi szempontból releváns állami beavatkozást. Ezért azt kell megvizsgálunk, hogy az intézkedések valóban csak döntési alternatívát nyújtottak a pénztártagok számára, vagy olyan szabályozási környezetet alakítottak ki, amelyben az új választási lehetőség pusztán formalitás, hiszen kényszerítő eszközöknek minősíthető ösztönzőket tartalmaznak. Arra is ki kell térnünk a vizsgálat során, hogy az ösztönzők az állami nyugdíjrendszer szolgáltatásait tették számottevően vonzóbbá a magán-nyugdíjpénztárakéhoz képest, vagy a magán-nyugdíjpénztárak tagjainak addigi tulajdonosi pozícióját tették terhesebbé oly mértékben, amihez képest a korábban kevésbé vonzó vagy változatlan feltételeket kínáló állami nyugdíjrendszer is jobb (kevésbé rossz) választásnak tűnt.

Az első csoportban olyan intézkedéseket találunk, amelyek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert vonzóbbá tették. Ide sorolhatjuk a befizetések nyilvántartását és kvázi örökölhetőségét lehetővé tevő, egyéni számlák kialakítására vonatkozó politikai nyilatkozatot, a korábbi pénztártagok által elszenvedett esetleges negatív hozamok kvázi kompenzálását vagy a magánpénztárakban vezetett egyéni számlán felhalmozott hozamgarantált tőke feletti összeg és a befizetett tagdíj-kiegészítések visszatérítését. Az ebbe a csoportba tartozó intézkedések a vizsgált körben önmagukban nem vetettek volna fel tulajdonvédelmi aggályokat.

Annál több kérdés merül fel a második csoportba tartozó intézkedések sorával kapcsolatban. A pénztártagokra ható ösztönzők egy része már kívül esett az alkotmányosan elfogadható kereteken. Az ebbe a csoportba sorolt, aggályos intézkedések egy részét adminisztratív jellegűnek tekinthetjük. A „megfordított adminisztráció” eleve hátrányosabb helyzetbe hozta azokat, akik fenn akarták tartani a tagsági jogviszonyukat, hiszen nekik azért kellett külön eljárniuk, hogy a már meglévő jogi státuszuk, tagsági jogviszonyuk továbbra is megmaradjon. A

nyugdíjrendszerbe azt az automatizmust „táplálták be,” ami a magán-nyugdíjpénztárral fennállott, magánjogi tagsági jogviszony megszűnéséhez vezetett. Ez a szabályozás önmagában is aggályokat vet fel, hiszen az állam szerepéből kilépve nem védte a tagoknak a pénztárakkal fennálló magánjogi jogviszonyát, inkább annak megszüntetésére törekedett. Aki a nehézségek ellenére mégis ragaszkodott magán-nyugdíjpénztári tagságához – és vele együtt megtakarításaihoz – egyúttal azt is vállalta, hogy „kiszereződik” a társadalombiztosítási rendszerből, azaz további szolgálati időt nem gyűjt és adott esetben állami nyugdíjra egyáltalán nem is számíthat. Csak azok a magán-nyugdíjpénztári tagok lettek volna jogosultak állami nyugdíjra (vagy rokkant nyugdíjra), akik 2011. december 1-jéig megszerezték a szükséges szolgálati időt. Akik eddig az időpontig a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időnek csak egy részét szerezték meg, nem szerezhettek volna további szolgálati időt, ezért állami nyugdíjra egyáltalán nem váltak volna jogosulttá, tehát a „nyugdíjjárulékkal fedezett, addig megszerzett részjogosítványaik elvesztek volna.”⁷⁴ Ezeket a pénztártagokat az AB gyakorlata szerint alkotmányellenesnek tűnő módon fosztották volna meg az alkotmányjogi védelem alatt álló várományuktól.⁷⁵ Tehát valamennyi magán-nyugdíjpénztárban maradt, aki 2011. december 1-jéig nem szerezte meg a társadalombiztosítási nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt, egyértelmű alapjogsérelem ért volna. [A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 49. § (9) bekezdése 2011. december 31-től ezt az igen nehezen védhető, súlyosan alapjog-sértő rendelkezést hatályon kívül helyezte. Erre a korrekcióra az átmenet – a társadalombiztosítás és a magán-nyugdíjpénztárak közötti választás – időszakában nem lehetett alappal számítani.] A fent részletezett, rendhagyó rendelkezések meghozatala ellenére a munkáltatónak továbbra is fizetnie kellett volna a 24 %-os munkáltatói hozzájárulást, amelyet 2010 előtt munkáltatói nyugdíjjárulékként tartottak számon.⁷⁶ Pályakezdőknél ez azt jelentette volna, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből semmilyen ellátásra nem tarthattak volna igényt úgy, hogy „a rokkantság kockázatát egyáltalán nem, a hozzátartozói kockázatokat az öröklés intézményével részben kezeli a magánpénztári rendszer.”⁷⁷

A rendelkezések értékeléséhez azt is figyelembe kell vennünk, hogy a magán-nyugdíjpénztárakat eredetileg nem a társadalombiztosítási pillér kiváltására, csupán kiegészítésére hozták létre. Ilyen körülmények között óriási elszántság, vakmerőséggel határos bátorság kellett ahhoz, hogy valaki továbbra is pénztártag maradjon. A pénztártagoknak arra is számítaniuk kellett, hogy a pénztárak tagságának drasztikus apadása, a pénztári bevételek jelentős visszaesése miatt a még megmaradó, gyakran csekély mértékű ellátásuk is komoly veszélyben foroghat – különös tekintettel arra, hogy megszüntették a pénztártag követelésére

⁷⁴ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 14. o.

⁷⁵ Lásd 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2007, 652.

⁷⁶ A járadék és a hozzájárulás közötti különbségtétel jelentőségéről korábban már szóltam.

⁷⁷ Barta: *Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez (a 2010. december 13-án elfogadott törvénycsomag értékelése)* 13. o.

vonatkozóan az állami költségvetési garanciát – hiszen a pénztárak elérhetik működőképességük határát. Szélsőséges esetben a pénztárakban maradók vagy a pénztárakhoz csatlakozók azt kockáztatták, hogy *teljesen* ellátás nélkül maradnak.⁷⁸ A fenti intézkedések tehát a pénztártagok fennálló tulajdonosi pozícióját nehezítették meg, tették jelentősen terheesebbé.

Ezek alapján a nyugdíjrendszert átalakító intézkedések szabad, önkéntes választási és döntési lehetőséget biztosító jellege megkérdőjelezhető. A racionálisan gondolkodó pénztártagok valójában nem álltak választási lehetőség előtt. Vagy engedtek a rendszer automatizmusának és visszaléptek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, vagy későbbi, komoly kockázatokra, hátrányokra kellett (lehetett volna) számítaniuk. Ezért a nyugdíjrendszerben 2010-ben hozott változtatások a magánjogi jogviszonyokba való egyértelmű, igen határozott, sőt az alkotmányosság kereteit túllépő állami beavatkozásnak tekinthetők.

Az állami nyugdíjrendszerbe visszalépett, korábbi pénztártagok jogi státuszának változása

A következő lépésben azt kell megvizsgálnunk, hogy a visszalépett vagy visszaléptetett biztosítottak jogi pozíciójában történt-e változás, és ha igen, milyen jellegű.

A magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszony egy mellérendeltségen alapuló, bizonyos kényszerelemeket is tartalmazó, de egyértelműen magánjogi jellegű jogviszony, jóllehet több kötöttséget tartalmazott. Ilyen kötöttségnek – magánjogi szempontból a szerződési szabadság korlátjának – tekinthetjük például, hogy általában⁷⁹ a munkaviszonyban (a tb.-i jogszabályok által meghatározott, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) állott személyeknek kötelező volt tagsági jogviszonyt létesíteniük valamelyik pénztárral és a megtakarításokat csak meghatározott idő elteltével és feltétel bekövetkezése esetén lehetett felhasználni. Ebből a magánjogi jellegű jogviszonyból a biztosítottakat társadalombiztosítási jogviszonyba léptették át, ami ugyan *Czúcz Ottó* alkotmánybíró szerint alapvetően magánjogi szerkezetű struktúra, ám magánjogi jellege a magánpénztári tagsági jogviszonyhoz viszonyítva jóval szerényebb és abban bizonyos szociális elemek is szerepet kapnak. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer által kifizetett ellátások alapja – a tulajdonhoz való jog mellett, sőt inkább helyett – a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jog. Sarkosan, ezért kissé pontatlanul fogalmazva, a nyugdíjrendszert átalakító 2010-es törvények a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások tulajdonosait – korábbi megtakarításuk vonatkozásában – kvázi segélyezettekké változtatták. Tehát a korábbi tagokat tulajdonosi pozíciójukból egy – elvileg – gyengébb szintű alapjogi védelem alatt álló pozícióba helyezték át. Ezt

⁷⁸ E lehetőség szociális biztonsághoz és ellátáshoz való joggal kapcsolatos összefüggéseit most nem tárgyalom.

⁷⁹ Mint korábban jeleztem, voltak olyan időszakok, amikor a magán-nyugdíjpénztári tagságot választani lehetett, tehát nem volt kötelező belépni.

az „áthelyezést” alapjogvédelmi szempontból a jogi státusz gyengüléseként, tulajdonhoz való joguk megsértéseként, sőt elvonásaként értelmezhetjük.

A fenti megítélést jelentősen árnyalhatta volna a társadalombiztosítási egyéni számlák korábbi bevezetése,⁸⁰ tehát ha a magán-nyugdíjpénztári megtakarításokat már az egyéni számlákon írták volna jóvá. Azonban ez a már említett politikai nyilatkozat ellenére sem következett be. Az egyéni számlák esetleges jövőbeni bevezetése újabb problémákat fog felvetni. A tervek szerint ugyanis azon csak a munkavállalók által befizetett nyugdíjjárulékot írnák jóvá, a munkáltató által fizetett „hozzájárulást” nem.⁸¹ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a társadalombiztosítási egyéni számlán csak egy „virtuális pénzösszeg” szerepel, ami mögött nem lesz valós, fizikai tőke. Tehát a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben az egyéni számlavezetés kialakítása enyhíthetné ugyan a sérelmeket, de még a közvélemény előtt jelenleg ismert koncepciók megvalósulása esetén sem volna biztosított a magán-nyugdíjpénztárakban vezetett egyéni számlákkal azonos szintű szolgáltatás és jogi státusz. Külön kérdéseket vet fel, hogy ha a jövőben megvalósul az egyéni számlavezetés, a számlákon visszamenőleg jóvá tudják-e írni a korábban a pénztárakban kezelt megtakarításokat, amelyeket már nagyrészt felhasználtak a költségvetés és az államháztartás stabilizálására.

A 2010-es nyugdíjtörvényekkel okozott tulajdonsérelem problémaköre a szakmai közvélemény előtt az *örökölhetőség* kérdésével fonódott össze.⁸² Eszerint a biztosított halála esetén a magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat öröklik a hozzátartozók, ám a társadalombiztosítási rendszerbe befizetett járulékok „elvesznek.”⁸³ Barta Judit tanulmányában megjegyezte, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer biztosít ún. *hátramaradotti ellátásokat*, amelyek az elhunyt biztosított özvegyét, árváit akár kedvezőbb helyzetbe is hozhatják, mintha a korábbi magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarításokat örökölték volna. Ám a hátramaradotti ellátásokon alkotmányjogi értelemben nem áll fenn tulajdonjog, míg a magán-nyugdíjpénztárakban kezelt megtakarításokra kiterjed – vagy legalábbis korábban elvileg kiterjedt – az alkotmányos tulajdonvédelem.⁸⁴ Tehát a magán-nyugdíjpénztárakban kezelt megtakarítások örökölhetőségének problematikája csak az alapjogsérelem egyik megnyilvánulási formája. A biztosítottak szempontjából a változás gyakorlati szempontból úgy foglалható össze tömören, hogy a korábbi magán-nyugdíjpénztári megtakarítások *egésze* biztosan vagy igen nagy valószínűséggel eljutott volna a pénztártaghoz vagy családjához (örököseihez). Ha a pénztártag jogosulttá vált

⁸⁰ Az egyéni társadalombiztosítási nyugdíjszámlák bevezetésének igénye már 2010 előtt is felmerült szakmai körökben. Lásd: Simonovits: *A magyar nyugdíjrendszer. Jelenlegi helyzet, előrejelzés és tennivalók* 140. o.

⁸¹ Hiszen az már adó jellegű befizetés.

⁸² Barta: *A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe* 22. o.

⁸³ *Uo.* 22. o.

⁸⁴ Ezek után alappal merülhet fel a kérdés, hogy létezik-e valós, érzékelhető különbség a tulajdonhoz való jogot védő alkotmányi/alaptörvényi normák védelmi szintje és a szociális biztonsághoz való jog védelmi szintje között. Az alapjogvédelem jelenlegi hazai viszonyai között a különbség mára jelentős mértékben lecsökkent.

volna valamilyen nyugellátásra, de azt bármilyen okból nem folyósította volna részére (vagy az általa megjelölt kedvezményezett részére) a pénztár, a jogosult rendes bírói fórumokon, polgári peres eljárás keretében érvényesíthette volna követeléseit. A társadalombiztosítás jelenlegi rendszerében – különösen az egyéni számlák nélkül – nincs semmilyen garancia arra, hogy a biztosított a befizetett járulékokból keletkezett teljes összeget visszakapja, vagy a teljes összeget a biztosított örökösei kapják. Persze az is előfordulhat, hogy a biztosított vagy hozzátartozói a korábbi megtakarításoknál és azok hozamánál jóval többet kapnak vissza. A hátramaradotti ellátásokra vonatkozó szabályokat – egyébként a többi társadalombiztosítási ellátásra vonatkozó rendelkezéshez hasonlóan – a jogalkotó viszonylag tág határok között módosíthatja, alapjogsértés veszélye nélkül is.

A változásokat áttekintve és értékelve felmerülhet bennünk a kérdés, hogy a jogalkotó a magánnyugdíj-megtakarításokon fennálló tulajdonjogot csupán korlátozta, vagy az intézkedések már elérték a tulajdonelvonás szintjét is. A két esetkör alkotmányosságának megítélésére ugyanis eltérő szempontok vonatkoznak. A kisajátításnak nem minősülő vagy a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdonkorlátozásoknál a beavatkozás alkotmányossága annak arányossága alapján ítéendő meg. A beavatkozás a közérdek vagy más alapjog, illetve alkotmányos érték védelmével indokolható. Kisajátításnál viszont az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében szereplő valamennyi feltételnek teljesülnie kell (kivételesség, közérdekűség, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes feltétlen és azonnali kártalanítás mellett).

Abban az esetben, ha a megtakarításokat jóváírták volna a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrehozott egyéni számlákon, a jóváírások mögül akkor is hiányzott volna a tőkefedezet, hiszen az ellátásokat csak a következő generáció befizetéseiből lehetne/lehetett volna biztosítani. Mégis, az egyéni számlás állami nyugdíjrendszerre való áttérésnél a jogosulti pozíció gyengülése kisebb mértékű lett volna. A jelenlegi helyzet alapján azonban az intézkedések meghaladták a tulajdonkorlátozás szintjét. A törvényekkel a jogalkotó a pénztárak által kezelt megtakarításokon fennálló vagyoni jogok jogosulti pozíciójából mintegy kivetette a korábbi pénztártagokat, ezért a folyamatot kisajátításként lehet értelmezni.

Kisajátításra az AB korábbi következetes gyakorlata alapján csak meghatározott feltételek fennállta esetén van lehetőség. Az alkotmányos tulajdonvédelem tárgya első sorban a tulajdoni tárgy, tehát a tulajdon állaga, azonban azt is fontos figyelembe vennünk, hogy a tulajdon olyan alapjog, amely általában helyettesíthető.⁸⁵ Kisajátítás az Alkotmány 13. §-a és az Alaptörvény XIII. cikke alapján is csak kivételesen, közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehetséges.

⁸⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat indokolás IV./ 1., ABH 1993, 380.

A kisajátítás feltételeinek fennállta

A következő lépésben azt vizsgálom, hogy a magán-nyugdíjpénztárak által kezelt megtakarítások kisajátításként értékelt állami elvonása megfelelt-e a kisajátítással szemben támasztott követelményeknek. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése és az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint is „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást.”⁸⁶

A 2010-es nyugdíjtörvények megalkotására vezető körülmények között már részleteztem, milyen nehéz gazdasági körülmények álltak a szabályozás hátterében. Az okok jelentős része méltányolható. Ha akként tesszük fel a kérdést, hogy egy reálisan fenyegető államcsőd elkerülése közérdekű célnak tekinthető-e, aligha lehetne nemleges választ adni. Az AB az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában mondta ki azt, hogy „a társadalombiztosítási rendszer működőképessége és fenntartása, az állam mögöttes helytállásának fokozott megnehezülése a tulajdon alkotmányos korlátozását megalapozó közérdek.” A jogszabályok alapján azonban nem lehetünk meggyőződve arról, hogy valóban csak kizárólag ezekkel a drasztikus lépésekkel lehetett megvalósítani a jogszabályban meg nem nevezett közérdekű célokat, vagy az állam más, alapjogsértéssel nem járó eszközöket is igénybe vehetett volna. Még ha a társadalombiztosítási rendszer működésképtelensége, esetleg az államcsőd reális veszélye fenyegetett is, a kivételesség követelményének megfelelően a jogalkotónak mérlegelnie kellett volna, milyen más eszközökkel lehet elérni a kitűzött közérdekű célt, tehát a nehéz gazdasági helyzetet lehetett-e a tulajdont vagy más alapjogot kevésbé korlátozó eszközökkel kezelni. A jogszabályokból nem lehet egyértelműen következtetni e mérlegelési folyamat fegyelmezett lefolytatására. Ugyanakkor a közérdekűség és a kivételesség feltételének hiánya/nem kellő alátámasztottsága önmagában is megkérdőjelezi az intézkedések alkotmányosságát.

Az AB a 2000-es évek közepén igen szigorú feltételeket, elvárásokat fogalmazott meg a tulajdon korlátozásának, illetve elvonásának közérdekűségével kapcsolatban. A 42/2006. (X. 5.) AB határozat szerint „a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.”⁸⁷ Ezt a szempontot tovább árnyalta az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, mivel különbséget tett az egyedi aktussal és a normatív aktussal történő tulajdonkorlátozás közérdekűségének megítélése között. Az AB kimondta, hogy „a közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényessége ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata

⁸⁶ 479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665.

⁸⁷ 42/2006. (X. 5.) AB határozat III./2. f) pont, ABH 2006, 528.

során az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni.”⁸⁸ A 2010-es nyugdíjtörvények tulajdonhoz való jogot érintő rendelkezéseinek az AB által korábban meghatározott szempontok szerinti közérdekűsége erősen vitatható.

A kisajátítás következő fontos feltétele, a törvényi meghatározottság formálisan teljesül ugyan, bár arról nem lehetünk meggyőződve, hogy valamennyi lényeges körülményt pontosan leszabályoztak a törvények.⁸⁹

Az utolsó fontos feltétel a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás kritériuma, amellyel kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy az állami nyugdíjrendszer által nyújtott szolgáltatások kompenzálják-e a volt tulajdonosokat. A kérdést másként úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az elvont tulajdonjogért, az elvonás időpontjában kapott-e a volt tulajdonos az elvont tulajdonjoggal egyenértékű kártalanítást. Az is felmerülhet, hogy az állami nyugdíjrendszer szolgáltatásait tekinthetjük-e a visszalépők egyfajta kártalanításának. Az állami nyugdíjrendszer által nyújtott szolgáltatások kártalanításként való értelmezése komoly problémákat vet fel, ugyanis egy „tulajdoni erősségű” elvont jogosultság helyébe egy alacsonyabb védelmi szint alatt álló, „alacsonyabb alapjogi kategóriába tartozó,” a biztosítási jelleg mellett jelentős részben szociális elemeket tartalmazó jogosultság lépett, amelynek értéke megjósolhatatlan és igencsak bizonytalan.⁹⁰ Külön megnehezíti ennek értékelését, hogy nem lehet tudni, a magán-nyugdíjpénztárakban kezelt megtakarítások milyen hozamot értek volna el. Szintén kérdés lehet, hogy tulajdonelvonásért kártalanításként lehet-e „gyengébb” jogosultságokat juttatni. Tehát a kártalanításra vonatkozó alkotmányi, alaptörvényi kritériumok teljesülése sem olvasható ki a jogszabályokból.

További komoly alkotmányossági aggályok merülhetnek fel a munkáltató által a nyugdíjkasszába fizetendő nyugdíjjárulék nyugdíj-hozzájárulássá történő átalakításával/átnevezésével kapcsolatban. A hozzájárulás ugyanis – ellentétben a járulékkal – adó-jellegű befizetés, amiért nem jár konkrét ellenszolgáltatás.

A fenti vizsgálat lefolytatása után arra a következtetésre juthatunk, hogy a nyugdíjrendszert átalakító törvényeknél a tulajdon kisajátítására vonatkozó, Alkotmányban (majd Alaptörvényben) rögzített feltételek egyáltalán nem, vagy csak részben teljesültek, ezért alappal merülhet fel a pénztártagok tulajdonhoz való jogának sérelme.

⁸⁸ 50/2007. (VII. 10.) AB határozat Indokolás III/4.1., ABH 2007, 994.

⁸⁹ A magán-nyugdíjpénztárak mellett „kitartók” helyzete sokáig bizonytalan volt. A 2012. márciusában hatályos nyugdíjtörvények szerint a pénztártagoknak csak a szolgálati idejük alapján járó nyugdíj 75%-a járt volna, annak ellenére, hogy tagdíj helyett nyugdíjjárulékot fizettek. A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a tagsági jogviszonyukat fenntartó pénztártagok 2012. január 1-je után teljes összegű társadalombiztosítási nyugellátásban részesülnek. A pénztártagok aligha tudták megalapozottan eldönteni, hogy 2012. március 31-ig visszalépjenek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe vagy sem, ezért az alapvető jogok biztosához fordultak. Szabó Máté arra kérte a nemzetgazdasági tárcát, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépés 2012. március 31-én lejáró határidejét soron kívül hosszabbítsák meg.

⁹⁰ Különösen, ha figyelembe vesszük a közismert, kedvezőtlen demográfiai tendenciákat.

Záró gondolatok

Jelen tanulmányomban a nyugdíjrendszerben radikális változást jelentő 2010-es törvényeket kizárólag a (korábbi) magán-nyugdíjpénztári tagokat érintő alkotmányos tulajdonvédelmi problémákat vizsgáltam, ezért nem tértem ki a bizonyos tekintetben kényszerű nyugdíjreform gazdasági, költségvetési, biztosításmatematikai és más, egyébként igen fontos vonatkozásaira sem.

A nyugdíjrendszert alapjaiban megváltoztató, közelmúltban elfogadott törvényekből nehezen mutatható ki az a jogalkotói törekvés, hogy a jogszabályok megfeleljenek az Alkotmány 13. §-ában, majd az Alaptörvény XIII. cikkében meghatározott, valamint az AB korábbi, többé-kevésbé következetes esetjogában megfogalmazott követelményeknek. A nyugdíjtörvényekkel kapcsolatos alkotmányos tulajdonvédelmi problémákat az AB-nek kellett volna feltárnia és megoldania, szükség esetén az alkotmányellenes rendelkezéseket megsemmisítenie, azonban ezekre a kérdésekre az AB nem reagált érdemben. Valószínű, hogy a jövőben már nem is lesz lehetősége a korrekcióra, mivel az beláthatatlan gazdasági következményekkel járna. A döntés elmaradásának következtében elhalványul a szociális ellátáshoz és biztonsághoz való jog, illetve a tulajdonhoz való jog közötti különbség, elmosódnak a jogalkotó hatáskörének alkotmányos határai. Az AB hallgatása a magyar alkotmányos tulajdonvédelmi rendszer igen súlyos működési zavaraira, az alapjogvédelem szintjének jelentős csökkenésére utal.

A légtér-szuverenitás néhány nemzetközi jogi kérdése Ciprus vonatkozásában az Egyesült Királyság bírósági esetjoga fényében

Papp Zoltán*

1. Bevezetés

a légtér-szuverenitás tárgyában nem áll rendelkezésre számottevő nemzetközi vagy nemzeti bírósági esetjog.¹ Valószínűleg ez arra vezethető vissza, hogy a nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény² (továbbiakban: Chicagói Egyezmény) vonatkozó szabályai világosak, és szokásjogi eredetük miatt jól beágyazódtak a nemzetközi gyakorlatba. Előfordulhatnak azonban olyan helyzetek, amelyek szükségessé teszik az irányadó nemzetközi jogi szabályok újbóli átgondolását és alkalmazását. Ez történt a bemutatásra kerülő nemzeti bírósági eljárások esetében is.³ A jogeset szorosan kapcsolódik az évtizedek óta megoldatlan ciprusi kérdéshez. Az Észak-ciprusi Török Köztársaság nemzetközi jogi státusza – elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanács (továbbiakban: ENSZ BT) határozatainak⁴ köszönhetően – viszonylag egyértelműnek mondható, amire a

* Doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

¹ Mark Franklin: Sovereignty and the Chicago Convention: English Court of Appeal Rules on the Northern Cyprus Question, *Air and Space Law*, 36 no.2 (2011), 116. o.

² A nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény. Magyarországon kihirdetve 1971. évi 25. tvr. [Magyar Közlöny 1971/74 (IX.28.) száma]. Az Egyezmény függelékeinek kihirdetésére a 2007. évi XLVI. törvénnyel [Magyar Közlöny 2007/70 (VI.7.) száma és Közlekedési Értesítő 2007/12 (VI.29.) száma], valamint a 2009. évi LXXXVIII. törvénnyel került sor [Magyar Közlöny 2009/104 (VII.25.) száma].

³ *Elsőfokú ítélet* [a továbbiakban: elsőfokú ítélet]: High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court Neutral Citation Number: [2009] EWHC 1918 (Admin) The Queen on the application of Kibris Türk Hava Yollari Cta Holidays and Secretary of State for Transport and The Republic of Cyprus, Date: 28/07/2009. Elérhető:

<http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/All/4F70852BF4BC0FA3C225780E0034E1C1?OpenDocument&highlight=Kibris>

Másodfokú ítélet [a továbbiakban: másodfokú ítélet]: Court of Appeal (Civil Division) on appeal from the Queen's Bench Division Administrative Court Neutral Citation Number: [2010] EWCA Civ. 1093, The Queen on the application of Kibris Türk Hava Yollari CTA Holidays and Secretary of State for Transport and The Republic of Cyprus, Date: 12/10/2010. Elérhető: <http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/All/04C94BD471CA6A9AC225780E00349E5B?OpenDocument&highlight=Kibris>

⁴ Az irányadó ENSZ BT határozatok a következők: UNSC Resolution 541 (1983) of 18 November 1983; 550 (1984) of 11 May 1984; 360 (1974) of 16 August 1974; 353 (1974) of 20 July 1974. Elérhető:

bíróságok is utaltak ítéleteikben. Az ítéletekben kimondott megállapítások jelentősége nemcsak abban áll, hogy értékes jogi konklúziókat tartalmaznak, hanem abban is, hogy azok más, adott esetben kevésbé egyértelmű (nemzetközi) jogi helyzetek elemzéséhez is hasznos kiindulópontként szolgálhatnak.

Jelen írás első részében a légtér-szuverenitás fogalma, valamint az Észak-ciprusi Török Köztársaság nemzetközi státusza kerül röviden bemutatásra. Mindezen háttér-információk a tanulmány főtárgyát képező jogeset minél alaposabb megértését szolgálják. A nemzeti bíróságok nemzetközi jogi szempontból releváns megállapításai és az indoklás teszi különösen érdekessé ezt a jogesetet (lásd részletesen 4.3 fejezet). A bíróságok nemzetközi jog vonatkozásában a légtér-szuverenitás fogalmát, a nemzetközi szerződések alkalmazása felfüggesztését, a tényleges fennhatóság/ellenőrzés és az ún. *Namíbia-kivétel* koncepcióját értelmezték. Ezen kérdések ismertetése képezi jelen tanulmány témáját.

2. A légtér-szuverenitás nemzetközi jogi fogalma

2.1. A Chicagói Egyezmény 1. cikke és annak értelmezése.

Kiindulópontként az 1944-ben elfogadott, mára már univerzális alkalmazásának tekinthető Chicagói Egyezmény szolgál, amely 1. cikke a következőket mondja ki:

„A Szerződő Államok elismerik, hogy minden Államot a területe fölötti légtérben teljes és kizárólagos suverenitás illeti meg.” Az 1. cikkhez szorosan kapcsolódik a 2. cikk, amely az (alulfekvő) államterületet definiálja: „Az Egyezmény szempontjából az állam területe a suverenitása, fennhatósága, védnöksége vagy megbízáson alapuló igazgatása alatt álló földterület és az ehhez tartozó területi vizek.”

A fenti rendelkezések lényegében megisméltik a nemzetközi légi közlekedés szabályait először multilaterális formába öntő, Párizsban 1919-ben elfogadott légügyi egyezményben már egyszer lefektetett alapelvet (továbbiakban: Párizsi Egyezmény).⁵ Különbség annyi, hogy 1919-ben még kifejezetten rendelkezni kellett az „anyaország” és a gyarmatok feletti légtér jogi státuszáról.

A Chicagói Egyezményt előkészítő konferencia anyagaiból az derül ki, hogy az 1. cikk szövegezésével kapcsolatban nem merült fel érdemi vita. A szövegezésben résztvevő államok ugyanis, feltehetően már jól ismer(het)ték, és belső jogukba áttültették a Párizsi Egyezményben és más regionális légügyi egyezményekben

<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

⁵ „La Convention portant réglementation de la navigation aérienne”, October 13, 1919. Convention relating to the regulation of aerial navigation. Elérhető:

http://www.spacelaw.olemiss.edu/library/aviation/IntAgr/multilateral/1919_Paris_convention.pdf

A Párizsi Egyezmény végül csak regionális hatályú maradt, nem utolsósorban az USA távolmaradása miatt. Az Egyesült Államok az amerikai kontinensre irányította figyelmét, amelynek az ún. Havannai Egyezmény elfogadása lett az eredménye (1928). A két világháború között három regionális szerződéses rendszer élt egymás mellett (a harmadik rezsimet a latin-amerikai országokat és Spanyolországot tömörítő ún. Madridi Egyezmény jelentette). A transzatlanti légi közlekedés akkor még „gyermekcipőben járt”, így nem jelentett problémát a töredezett szabályozás. 1944-ben a Chicagói Egyezmény egységesítette globális szinten a nemzetközi polgári légiközlekedés szabályait.

deklarált meghatározást.⁶

Az 1. cikkben foglalt alapelv – a fentiek szerint – nemcsak egy korábbi szerződésben lefektetett nemzetközi jogi szabály megismétlése, hanem a kialakult nemzetközi szokásjog kodifikációjának is tekinthető. A megfogalmazásban az „elismeri” ige is azt sugallja, hogy a tárgybeli alapelv az egyezmény létrehozásakor már létezett, nem az egyezmény hívta életre. A hágai Nemzetközi Bíróság 1986-ban az ún. Nicaragua-ügyben⁷ – az ENSZ Alapokmányból levezetve érvelését – szögezte le, hogy e cikk régóta rögzült nemzetközi szokásjogi alapelvnek felel meg. Már az első világháborút követően elfogadott Párizsi Egyezményben is arra törekedtek az államok, hogy eme szokásjogi szabályt írásban rögzítsék.⁸ Katonai megfontolásoknak kiemelkedő szerepe volt abban, hogy ez a koncepció rögzült a nemzetközi jogban.⁹ Az első és különösen a második világháború során ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy a légtérnek fontos stratégiai szerepe van. Az új technológiák térhódításával az állami szuverenitás megsértésének újabb lehetőségei álltak elő. Mindennek az lett a következménye, hogy a tengerjogból is ismert másik lehetséges „opció”, azaz a mindenki által szabadon használható státusz (*res communis omnium usus*)¹⁰ a légtér tekintetében elfogadhatatlanná vált a szuverenitásuk felett őrködő államok számára.

Az Európai Unió Bírósága az *Air Transport Association of America és Társai* ügyben hozott ítéletében emlékeztetett arra, hogy a légtér feletti kizárólagos szuverenitás elve a légi szokásjog kifejeződésének tekinthető, amelyet a Chicagói Egyezmény 1. cikke kodifikált.¹¹ A luxemburgi bírói testület ítéletében azt is megállapította, hogy a Chicagói Egyezmény nem kötelezi magát az Uniót, mint nemzetközi szervezetet, annak ellenére, hogy annak minden tagállama részes fele. Az Unió jogi aktusainak érvényessége tehát nem vizsgálható a Chicagói Egyezményre való tekintettel. Az Európai Unió ugyanakkor elismeri a nemzetközi

⁶ ICAO: Proceedings of the International Civil Aviation Conference Chicago, Illinois, November 1 – December 7, 1944. Elérhető: http://legacy.icao.int/icao/en/chicago/conf_proceed.html Commentary on the development of the individual articles of the Convention on civil aviation 1380-1381. o. A hivatkozott más regionális légügyi egyezményekről ld. az 5. sz. lábjegyzetet.

⁷ Nemzetközi Bíróság (ICJ): Katonai tevékenységek Nicaraguában és Nicaragua ellen. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA) ICJ Judgement of 27 June 1986. „.....The Court has no doubt that these prescriptions of treaty-law merely respond to firmly established and longstanding tenets of customary international law.” Recueil 1986, 111. o. (212§).

⁸ Shawcross and Beaumont: *Air Law*, Fourth Edition Volume 1. General Text, London, Butterworths, 1977, 182. o.

⁹ Diederiks-Verschoor: *An introduction to air law*, Ninth Revised Edition, Wolters Kluwer, 2012, 10-11.o.

¹⁰ A *res communis omnium usus* elve végül a nyílt tenger feletti légtér vonatkozásában valósult meg. Olyan szokásjogi elvről van szó, amelyet nemzetközi szerződések is kodifikáltak [Nyílt Tengerről szóló 1958-as Genfi Egyezmény 2.cikk, ENSZ Tengerjogi Egyezmény 87. cikk 1 b)] megerősítve a nyílt tenger feletti szabad repülés elvét. A Chicagói Egyezmény azt mondja ki, hogy a nyílt tenger feletti légtérre vonatkozó repülési szabályokat közvetlenül az ICAO fogadja el (nem a részes államok). Az Európai Bíróság a C-366/10 sz. ügyben vitatott jellege miatt nem fogadta el fennálló szokásjogként azt a tételt miszerint a légi járművet lajstromozó állam kizárólagos joghatósággal bír a nyílt tenger felett áthaladó légi járműve felett.

¹¹ A Bíróság C-366/10 sz., *Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélete (EBHT 2011 oldal 00000, még nem tették közzé) 104. bekezdés

szokásjogot (Chicagói Egyezmény 1. cikkében rögzített légtér-szuverenitás vonatkozásában is) és ezért saját aktusainak érvényességét vizsgálja a nemzetközi szokásjognak való megfelelés szempontjából.¹² Az 1. cikkben foglalt szuverenitási alapelv rendszeresen megismétlésre kerül különböző légügyi tárgyú nemzetközi jogi szerződésekben.¹³

Témánk szempontjából relevanciával bír, hogy az 1. cikkel – a Chicagói Egyezmény által létrehozott – Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (továbbiakban: ICAO) formálisan először 1974-ben foglalkozott, mégpedig az arab-izraeli konfliktus polgári repülésügyi összefüggései tekintetében.¹⁴ A jeruzsálemi repülőtér státusza tárgyában Egyiptom és Marokkó kezdeményezésére elfogadott ICAO közgyűlési határozatok felszólították az ICAO tagállamokat arra, hogy ne üzemeltessenek olyan menetrendszerinti és/vagy nem menetrendszerinti légi járatokat, amelyek a szóban forgó repülőtérrel indulnak, vagy oda szállnak le. A határozat szerint az ún. megszállt területen fekvő jeruzsálemi repülőtérrel kapcsolatos szuverén jogok gyakorlására, konkrétan nemzetközi légiközlekedési forgalom engedélyezésére, nem Izrael, hanem Jordánia jogosult. A határozatot megszavazó államok tehát Jordánia joghatóságát, illetve az ún. „arab szuverenitást” ismerték el egy olyan terület felett, amely tekintetében a tényleges fennhatóságot (1967 óta) Izrael gyakorolta. A határozatokban a Jeruzsálem státuszáról szóló ENSZ BT határozatra hivatkoztak,¹⁵ valamint azt hangsúlyozták, hogy az ICAO hivatalos regionális léginavigációs tervében¹⁶ Jordániához volt bejegyezve a kérdéses repülőtér. Az utóbbi érvnek az adta a súlyát, hogy az ICAO hivatalos regionális nyilvántartásának módosításához az összes érintett állam hozzájárulása szükséges, így a dokumentumnak a tényleges „fennhatósági” helyzetre való adaptálása nem jelent egyszerű feladatot. Említést érdemel, hogy az ICAO Közgyűlés határozatai általában politikai jellegű dokumentumnak tekinthetők, nem bírnak kötelező jogi erővel. A Közgyűlés, ugyanakkor, határozat formájában jogilag kötelező szabályokat is elfogadhat, például a Chicagói Egyezmény egyes cikkeinek módosításáról. Az ENSZ BT esetében az ENSZ Alapokmány 25. és 48. cikke szolgál iránymutatással, amely kimondja, hogy a BT határozatok végrehajtásáról kötelesek gondoskodni a világszervezet részes államai.

¹² Lásd *uo.* 71., 110-111. bekezdés.

(A Bíróság C-366/10 sz. *Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélete [EBHT 2011 oldal 00000, még nem tették közzé] 71., 110-111. bekezdés).

¹³ PI: Közép-európai Funkcionális Légtérblokk létrehozásáról szóló Megállapodás 3. cikkében. Magyarországon kihirdetve 2011. évi LXV. törvényben [Magyar Közlöny 2011/66 (VI.17.)] EUROCONTROL Felülvizsgált Egyezmény (EUROCONTROL Revised Convention) II. Cikk. Magyarországon nincs kihirdetve. Elérhető: <http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/single-sky/pru/legal-docs/revised-convention.pdf>

¹⁴ Ruwantissa Abeyratne: *Air Navigation Law*, Springer, 2012, 4-5. o. ICAO tárgybeli határozatainak száma: A21-7; A-23-5. Az ICAO határozatok elérhetősége: http://www.icao.int/publications/Documents/9958_en.pdf I-40-41 o.

¹⁵ UNSC Resolution 478 (1980) of 20 August 1980 Elérhető:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/478\(1980\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/478(1980))

¹⁶ ICAO: Middle East Air Navigation Plan. Elérhető: <http://www.icao.int/mid/Pages/default.aspx>

Az 1. cikk nem rendelkezik a légtér vertikális kiterjedéséről, annak felelős határáról, hiszen 1944-ben ez a kérdés még nem bírt gyakorlati jelentőséggel. A légtér felső határának meghatározása a mai napig nemzetközi viták tárgyát képezi, kötelező erővel bíró nemzetközi szerződés nem született e tárgyban. *Malcolm N. Shaw* rámutat, hogy a felső limitre vonatkozó különböző koncepciók és javaslatok 50 és 100 mérföld közötti intervallumban mozognak (kb. 80-160 km).¹⁷ A határvonal meghatározásának komoly tétje van, hiszen ahol a nemzeti suverenitás alatt álló légtér végződik, ott kezdődik a világűr, amely már mindenki által szabadon használható területnek számít (*res communis omnium usus*).

2.2. A teljes és kizárólagos légtér-szuverenitás gyakorlásának korlátai. A második világháború egyértelművé tette az államok számára, hogy a nemzetközi polgári repülés szabályozására nem elegendő egymás mellett működő regionális rendszereket életre hívni, hanem globális szintű szabályozásra van szükség. Az 1944-ben (tehát a még a második világháború idején) elfogadott Chicagói Egyezményt ennek szellemében szövegezték, amely univerzális formában részletezi a – területük feletti légteret illetően suverenitásukban megerősített – részes államok kölcsönös jogait, illetve kötelezettségeit. A jogok és kötelezettségek kölcsönös szabályozása elengedhetetlen feltétele a határokon átívelő nemzetközi polgári légi közlekedés biztosításának. A Chicagói Egyezményben foglalt, légtér-szuverenitást korlátozó szabályok nélkül veszélybe került volna az Egyezmény célkitűzéseinek végrehajtása, és egyébiránt a polgári légi közlekedés sem lehetne olyan, amilyennek ma ismerjük.¹⁸ A harmonizált nemzetközi szabványok és eljárások hivatottak biztosítani, hogy mindenki által ismert, közösen kidolgozott és elfogadott – megkülönböztetés nélkül – végrehajtott szabályok mentén folyhasson a nemzetközi légi közlekedés. A Chicagói Egyezmény másik fontos vívmánya, hogy a nemzetközi polgári repülés támogatása céljából külön szervezetrendszert állított fel. A később ismertetésre kerülő bírósági ügyekre figyelemmel kiemelés érdemelnek az alábbi részes állami jogait/kötelezettségeit megállapító rendelkezések.¹⁹

- a nem menetrendszerű repülés joga (5. Cikk);
- menetrendszerű légi járatokra vonatkozó szabályok (6. Cikk);
- leszállás vámrepülőtéren (10. Cikk);
- útvonalak és repülőterek kijelölése (68. Cikk).

A Chicagói Egyezmény tehát egyrészt megerősíti a légtér-szuverenitás kizárólagosságát, másrészt viszont a kölcsönösség/viszonosság elvére építve

¹⁷ Malcolm N. Shaw: *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, 2012, 543-544. o.

¹⁸ Mark Franklin: Sovereignty and Functional Airspace Blocks, *Air and Space Law*, 32 no.6. (2007), 426. o.

¹⁹ Valójában a menetrendszerű légi járatok üzemeltetésére vonatkozó ún. forgalmi jogok (légi szabadságjogok) kérdését érintik a felsorolt jogosultságok, bár erre a bírósági ítéletekben nem történt kifejezett utalás. A Chicagói Egyezményben kimondott két „technikai” szabadság (5. Cikk) mellett a részes államok a 6. cikke alapján biztosíthatják kölcsönösen egymás légi fuvarozói részére meghatározott útvonalakon utasok, áruk és postai küldemények szállításának jogát, kétoldalú, vagy többoldalú nemzetközi szerződések formájában (utóbbiak az ún. „gazdasági” szabadságok). A légi szabadságjogok felsorolásával és egyéb releváns információkkal kapcsolatban lásd dr. Angyal Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban*. Budapest, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011, 33-35. o.

rendelkezik a légtér-szuverenitás gyakorlásának – a nemzetközi együttműködéshez szükséges mértékű – korlátozásáról.

2.3. Összefoglaló definíció. Összegzőképpen a szerző megítélése szerint az alábbi meghatározás a légtér-szuverenitás átfogó definíciójaként szolgálhat. „A suverenitás a nemzetközi jogban az állam funkcióinak, a többi állam kizárásával történő, ellátását jelenti a világ egy adott területére vonatkozóan. Nyilvánvaló, hogy a suverenitás kiterjed az állam területe feletti légtérre is. A nemzetközi légi jogban a suverenitás a kiindulási alap, amelyre tulajdonképpen a légi jog egésze épül, mivel a nemzetközi repülés az átrepülni kívánt állam jóváhagyását igényli, amelyet általában szerződésben biztosítanak.”²⁰

A definíció értelmezése a jelen tanulmány főtárgyát képező egyesült királyságbeli bírósági ítéletekben is kulcsszerephez jutott. Fontos kiegészítés, hogy a Chicagói Egyezmény 1. cikkében megerősített teljes és kizárólagos légtér-szuverenitás meghatározásának körébe azok az esetek tartoznak, amikor az alulfekvő terület felett egy/az adott állam fennhatóságát elismerte a nemzetközi közösség egésze. Általános elismerés hiányában, (legalább) azon másik államnak kell az elismerést megtennie, amellyel való relációban a légtér-szuverenitás kérdése konkrétan felmerül.²¹

3. Észak-ciprusi Török Köztársaság (nemzetközi) jogi helyzetének rövid bemutatása

Észak-Ciprus nemzetközi jogi helyzetének ismerete segítséget nyújt a bírósági ítéletek alapos megértéséhez.

3.1. A jelenleg is fennálló helyzethez vezető események. Ciprus brit koronagyarmat volt 1925 és 1960 közötti időszakban, majd ezt követően vált független köztársasággá. A Ciprus jogállásáról szóló brit törvény²² kimondta Ófelsége joghatóságának, illetve suverenitásának megszűnését, megerősítve a sziget függetlenségét. Rendelkezett továbbá arról, hogy a Ciprusi Köztársaság magában foglalja Ciprus sziget egészét. 1964-ben a görög többség és török kisebbség közötti villongásokat követően ideiglenes jelleggel elválasztó vonalat húztak a két közösség között.²³ A görög katonai rezsim által támogatott, 1974-ben végrehajtott államcsínyre hivatkozással – a szigeten jelenlévő békefenntartói jelenlét ellenére – a török csapatok behatoltak Ciprusra. E lépésükkel

²⁰ Shawcross and Beaumont: i.m. 15. o. Saját fordítás. Az eredeti szöveg a következő: „Sovereignty in international law is the right to exercise the functions of a state to the exclusion of all other states in regard to a certain area of the world. It is clear that complete sovereignty extends to the airspace above the territory of the state. In international aviation the concept of sovereignty is the key stone upon which virtually all air law is built, since any flight in international aviation requires the prior consent of the state overflown, which is generally granted by treaty. ...”.

²¹ Lásd *uo.* 184-185. o. (Shawcross and Beaumont: i.m. 184-185. o.)

²² Cyprus Act 1960 29th July 1960 Elérhető: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/8-9/52/introduction>

²³ Mark Franklin and Sarah Porte: Sovereignty over Airspace and the Chicago Convention: Northern Cyprus, *Air and Space Law* 35 no. 1. (2010), 63-64. o.

véglegesítették a sziget ún. „zöld vonal” mentén történő felosztását. 1983. november 15-én az északi terület Észak-ciprusi Török Köztársaság néven kikiáltotta függetlenségét.

2004-ben a sziget mindkét részén megrendezett referendum keretében a ciprusi görög közösség elutasította az ENSZ rendezési tervét, amely az újraegyesítést célozta. Ciprus megosztott maradt. 2004. május 1-én a nemzetközileg elismert görögök lakta rész csatlakozott az Európai Unióhoz. Az Európai Unió a Ciprusi Köztársaság csatlakozásának uniós jogi összefüggéseit a következőképpen rendezte: az uniós vívmányok alkalmazása fel van függesztve a Ciprusi Köztársaság azon területein, ahol a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést. A ciprusi kérdés rendezése esetén a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, egyhangúlag határoz Ciprus Európai Unióhoz történő csatlakozására vonatkozó feltételek kiigazításáról a ciprusi török közösségre tekintettel.²⁴

3.2. ENSZ BT és a strasbourgji Emberi Jogok Európai Bíróságának megállapításai. Az ENSZ BT határozataiban elítélte az 1974-es török katonai beavatkozást, illetve 1983-ban az Észak-ciprusi Török Köztársaság elszakadásáról szóló nyilatkozat érvénytelenségét is kinyilvánította. Továbbá felszólította az államokat, hogy a Ciprusi Köztársaság szuverenitását, függetlenségét tartsák tiszteltben, továbbá a Ciprusi Köztársaságon kívül ne ismerjenek el más „ciprusi” államot és semmilyen formában ne segítsék a jogellenesen elszakadó entitást (*secessionist entity*). Az ENSZ BT, mint a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért felelős intézmény Törökország és az Észak-ciprusi Török Köztársaság közötti „nagykövetcserét” (kölcsönös államelismerést) is érvénytelennek nyilvánította.²⁵

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a nemzetközi gyakorlatot elemezve megállapította, hogy a nemzetközi közösség elítélte az Észak-ciprusi Török Köztársaság kikiáltását és az önálló alkotmány elfogadását. Az Európa Tanács a Ciprusi Köztársaság kormányát ismerte el Ciprus egyedüli törvényes kormányának. A strasbourgji bírói testület megerősítette továbbá, hogy

- Törökország tényleges fennhatóságot gyakorol az észak-ciprusi terület felett;
- Az Emberi Jogok Európai Egyezménye tekintetében Törökország „joghatósága” kiterjed erre a területre és ennek jegyében felelős a helyi hatóságok aktusaiért, nemcsak (az észak-ciprusi területen állomásozó) saját katonai tevékenységéért.²⁶

²⁴ A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 10. jegyzőkönyv 1. és 4. Cikk. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/pdf/hu055_l236.pdf 955. o.

²⁵ UNSC Resolution 541 (1983) of 18 November 1983; 550 (1984) of 11 May 1984; 360 (1974) of 16 August 1974; 353 (1974) of 20 July 1974; elérhető: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

²⁶ Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) Ciprus kontra Törökország, 2011. május 11., No. 25781/94, 5. o. (14§), 20-21. o. (77-80§).

4. Az Egyesült Királyság bíróságai elé került jogvita ismertetése

A téma szempontjából kulcsfontosságú a következő jogeset, mivel ahogy a bevezetőben említésre került, nem áll rendelkezésre számottevő bírósági esetjog a légtér-szuverenitás tárgyában. A Chicagói Egyezmény tárgybeli rendelkezései és a tényleges fennhatóság kapcsolatának átfogó bírósági értékelése pedig a témát érintő tudományos vizsgálatok szempontjából hozzáadott értékkel bír.

Jelen fejezet a peres felek pro és kontra érveinek szintézisét képező első- és másodfokú ítéletek bemutatásán keresztül négy nemzetközi jogilag releváns témakör elemzéséről szól:

- légtér-szuverenitás fogalma,
- a terület felett fennálló tényleges fennhatóság/ellenőrzés (*effective control*),
- a nemzetközi szerződések alkalmazásának felfüggesztése,
- valamint az ún. *Namíbia-kivétel* alkalmazása.

A jogeset részletes ismertetése előtt érdemes néhány szóban említést tenni arról, hogy az Egyesült Királyság bíróságai hogyan alkalmazzák a nemzetközi jogot. *Malcolm N. Shaw* a hosszú múltra visszatekintő esetjogot elemezve megállapítja, hogy a belső jogi aktus (általában parlament általi jogszabályalkotás) szükséges ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés az angol jog részévé váljon és természetes személyek az alapján nemzeti bíróság előtt igényt tudjanak érvényesíteni. Rámutat továbbá, hogy a hagyományos felfogás szerint a fennálló nemzetközi szokásjog automatikusan (transzformáció nélkül) a belső jog részévé válik. Ezt a tételt azonban a bírósági esetjogra tekintettel fenntartással kell kezelni, mivel az nem valósul meg automatikus (pl. a szokásjog nem írhat felül jogszabályt).²⁷ Az ENSZ BT szankciós határozatainak végrehajtásához szükséges belső jogi intézkedések jogi alapját az ún. Egyesült Nemzetekről szóló 1946-ból származó törvény biztosítja.²⁸ A felperes és alperes fél jogi képviselői egyetértettek abban, hogy Észak-Ciprus el nem ismerésének jogi kötelezettsége az Egyesült Királyságra nézve nem az ENSZ BT határozataiból, hanem a nemzetközi szokásjogból ered. A bíróságok sajnos nem foglalkoztak részletesen ezzel az érdekes kérdéssel, megelégedtek azzal, hogy egyik fél sem vitatta a fenti jogi kötelezettség fennállását.²⁹

Az első fokú bíróság ítéletében röviden emlékeztetett arra, hogy maga a Chicagói Egyezmény (szövege) nem került az angol jogba beépítésre. Az Egyesült Királyság légügyi törvénye és az irányadó esetjog alapján a belső jog tárgybeli rendelkezéseit a Chicagói Egyezmény figyelembe vételével kell értelmezni.³⁰ A

²⁷ Shaw: i.m.141-157 o. Shaw a nemzetközi szerződések tekintetében „*doctrine of transformation*”, míg nemzetközi szokásjog vonatkozásában „*doctrine of incorporation*” kifejezést használja.

²⁸ United Nations Act 1946 Elérhető: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/45>

²⁹ Első fokú ítélet 84.

³⁰ Első fokú ítélet 36. "As will become apparent, the interpretation of the Chicago Convention is of critical importance to the resolution of this case. I say that for this reason. Although the Chicago Convention is not incorporated into English Law, it is common ground that Article 138 Air Navigation Order 2005 (which empowers the Defendant to grant the permits sought in this case) is to be interpreted, if it is possible, in such a way that its powers are to be exercised in accordance with the United Kingdom's obligations under the Convention. That proposition emerges from section 60(2) of

légügyi törvény 60. szakasza adja meg a Chicagói Egyezmény belső jogban történő érvényre juttatásához a szükséges felhatalmazást.³¹ Mivel egyik fél sem kérdőjelezte meg a Chicagói Egyezmény alkalmazásának szükségességét, a bíróságok nem tartották szükségesnek a belső jogba való átültetés mikéntjének részletes elemzését.

4.1. A tényállás leírása. Egy Törökországban bejegyzett légi fuvarozó (*KTHY*), valamint üzlettársa, egy Egyesült Királyságban bejegyzett utazási iroda (*CTA Holidays*) 2006-ban kérelmet nyújtott be a brit közlekedési miniszterhez annak érdekében, hogy a légi fuvarozó menetrendszerinti légi járatokra vonatkozó forgalmi jogait módosítsák, illetve (új) engedélyt kaphasson – Észak-Ciprus és az Egyesült Királyság közötti – nem menetrendszerinti közvetlen járatok üzemeltetésére.

Az Észak-Cipruson telephellyel rendelkező légi fuvarozónak arra volt 1999 óta (szintén az Egyesült Királyságban szerzett) engedélye, hogy menetrendszerinti légi járatokat üzemeltethessen a következő útvonalon: a) Törökország bármelyik pontja, b) közbenső pontok, c) Egyesült Királyság bármelyik pontja és d) további pontok. A légi fuvarozónak nem volt joga, ugyanakkor, utast, poggyászt felvenni, vagy kirakni a közbenső ponton, ezáltal nem jöhetett létre közvetlen menetrendszerű összeköttetés a szigetország és az államként el nem ismert Észak-ciprusi Török Köztársaság között. Az észak-ciprusi vállalkozás az engedélymódosítással a közvetlen menetrendszerinti személy- és áruszállítás megvalósulásának formális jóváhagyását kívánta volna elérni. Addig ugyanis nem közvetlenül, hanem Törökországon keresztül (törökországi átszállással) jutatta el az utazási iroda brit utasait az Egyesült Királyságból az Észak-Cipruson található Ercan repülőtérre.

2007-ben a brit közlekedési miniszter (*Secretary of State for Transport*) mindkét kérelmet elutasította azzal az indoklással, hogy azok teljesítése az észak-ciprusi entitás elismerését jelentené, valamint az Egyesült Királyság megsértené a Ciprusi Köztársaság Chicagói Egyezményből fakadó jogait.³² A kérvényezők először az Egyesült Királyság közigazgatási bíróságához (*High Court of Justice, Queen's Bench Division/Administrative Court*) fordultak, majd annak ítélete ellen a másodfokú bírósághoz fellebbeztek (*Court of Appeal/Civil Division*). A Ciprusi Köztársaság beavatkozónaként vett részt a bírósági eljárásban.

4.2. A felperesek és alperesek érvei az egyes nemzetközi jogi kérdéseket illetően. A felperesek lényegében azt igyekeztek bizonyítani, hogy a Chicagói Egyezmény – kérelmük szempontjából – releváns rendelkezéseiből származó (szuverén) jogokat nem gyakorolhatja a Ciprusi Köztársaság, mint az Egyezmény részes állama, mivel a szóban forgó észak-ciprusi terület felett elvesztette a

the Civil Aviation Act 1982 and the judgment of Schiemann J (as he then was) in *R v Secretary of State for Transport ex parte Pegasus Holdings (London) Limited* [1988] 1 WLR 990 – see pages 1002E to 1003A.”

³¹ Civil Aviation Act 1982, 60 Power to give effect to Chicago Convention and to regulate air navigation, etc.

³² Elsőfokú ítélet 9. bekezdés

tényleges fennhatóságot. Szerintük helyette azon entitás jogosult automatikusan fellépni, amely olyan helyzetben van, hogy ezeket a jogokat valójában gyakorolni tudja (pl. nemzetközi repülőtér és útvonalak kijelölése).

4.2.1. A tényleges fennhatóság/ellenőrzés (*effective control*) szerepe a nemzetközi jogban és a konkrét jogeset összefüggésében. Kezdjük először a szóban forgó koncepció bemutatásával, támaszkodva a másodfokú ítéletben kiemelt helyen hivatkozott *Antonio Cassese*-re. A nemzetközi jogász rámutatott, hogy a nemzetközi jog egy realista jogrendszer, amely figyelembe veszi a fennálló hatalmi viszonyokat. A nemzetközi jog alapvetően a „ténylegesség” elvére épül, azaz kizárólag a tényleges követelések és „való életben meggyökerezett” helyzetek képesek (nemzetközi jogi) joghatásokat kifejteni. A hagyományos felfogás szerint a nemzetközi életben létrejövő új helyzet addig nem bír joghatással, amíg (a külvilág számára) nem válik nyilvánvalóvá, hogy az új fennhatóság/ellenőrzés biztos és tartós alapokon nyugszik. A jogi szabályoknak a fennálló hatalmi helyzetre kell épülniük, amely a tények, események jogi értékelésének egyedüli fokmérője, mivel nincsen olyan nemzeteken felett álló hatalom, amely a kialakult új helyzete(ke)t legitimizálni tudná.³³ A hagyományos megközelítés meghaladására tett kísérletnek tekintendő az 1932-es évben elfogadott ún. *Stimson-doktrína*, amely az alapvető értékeket sértő tényleges helyzetek legitimálását kívánta megakadályozni. Ezt a tételt azonban következetesen sohasem sikerült érvényesíteni.³⁴

Cassese az ENSZ gyakorlatát vizsgálva emlékeztet arra, hogy a világszervezet, amikor nem tudta egy állam jogellenes magatartását megakadályozni, vagy szankciókat érvényesíteni, utolsó lehetőségként ahhoz folyamodott, hogy megtagadja az illegális helyzet elismerését. Az ENSZ BT és/vagy az ENSZ Közgyűlésének határozataiban, az ENSZ Alapokmányban foglalt (szankciós) eszközök kimerülése esetén végső lépésként foglaltak állást az elismerés ellen. A nemzetközi közösség viszont nem tudja az eredeti állapotot visszaállítani, kizárólag arra korlátozódik mozgástere, hogy az illegális helyzet jóváhagyását megakadályozza. Az ENSZ releváns határozatait támogató államok nemzeti bíróságai érvénytelennek tekintik a szankcionált entitás aktusait. Másrésztől nemzetközi szinten semmilyen olyan lépés nem megengedett számukra, amely a szóban forgó illegális helyzet elismerését jelentheti. Azon államok, ugyanakkor, amelyek nem szavazták meg az ENSZ vonatkozó határozatát (ha szavazhattak egyáltalán, mert pl. a szavazás időpontjában ENSZ BT tagok voltak) nem kényszeríthetők arra, hogy nemzetközi jogi szempontból jogellenesnek tekintsék a kialakult tényleges helyzetet. *Cassese* szerint a nemzetközi jog tehát engedi egymás mellett élni a fent ismertetett két homlokegyenest ellentétes állami magatartást, és bár érvényesség szempontjából különbséget tesz közöttük, mégsem biztosítja, hogy a többségi álláspont egyértelműen érvényre jusson.³⁵

³³ Antonio Cassese: *International Law*, Oxford, University Press 2nd edition, 2005, 12-13. o. „...In consequence, legal rules must of necessity rely upon force as the sole standard by which new facts and events are to be legally appraised.” Cassese-re való részletes utalás a másodfokú ítélet 64-65. bekezdéseiben található.

³⁴ Kovács Péter: *Nemzetközi Közjog*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 177., 210., 270. o.

³⁵ Cassese: i.m. 341-342. o. „... Current international law makes allowance for this rift: although it does

Malcolm N. Shaw a területszerzés jogcímei szempontjából behatóan vizsgálja a tényleges fennhatóság/ellenőrzés szerepét. Megállapítása szerint a (jogellenes) erőszakkal való területszerzés és birtoklás önmagában nem keletkeztet tulajdonszerzési jogcímet, mivel ahhoz további nemzetközi aktusok szükségesek. Így a tulajdonjog átruházásának nemzetközi szerződéssel való szentesítése, vagy a (de facto) helyzet nemzetközi elismer(tet)ése orvosolhatja a helyzetet. A valódi területszerzési jogcímek közül az uratlan területre vonatkozó *occupatio* és a nem uratlan terület tekintetében értelmezhető elbirtoklás esetében bír kiemelt jelentőséggel a tényleges fennhatóság/ellenőrzés.³⁶

Rátérve a konkrét ügyre, a bírósági eljárásban ismertetett felperesi érvrendszer az alábbiakban foglalható össze:³⁷

- A Chicagói Egyezményben meghatározott szuverenitás fogalom „területi szuverenitást” jelent, azaz nem beszélhetünk szuverenitásról a tényleges fennhatóság/ellenőrzés hiányában.
- A terület felett de facto igazgatási fennhatóságot megszerző és gyakorló entitás „kezébe kerül” azon szuverenitás/szuverén jogok gyakorlásának joga (tehát nem maguk a szuverén jogok), amelyek hatékony teljesítéséhez szükséges a területi fennhatóság megléte.
- Irreleváns, hogy a szóban forgó szuverén jogok nemzetközi jogi szerződésen, vagy a nemzetközi jog egyéb jogforrásán alapulnak.
- A szerződések alkalmazása felfüggesztésének elve a nemzetközi szokásjogi szabálynak számító tényleges fennhatóság/ellenőrzés gyakorlati megjelenési formájának tekinthető.

A felperesek nevében eljáró *Talmon* professzor, aki a témában több – a bíróságok szerint egymásnak ellentmondó – cikket publikált,³⁸ Tajvan példájából kiindulva a Chicagói Egyezmény releváns cikkeit a tényleges fennhatóság/ellenőrzés alapján a következőképpen csoportosította:

- Nemzetközi repülőtér kijelölése, repülőtér azonosító nemzetközi bejegyeztetése a Chicagói Egyezmény részes államainak hatáskörébe tartozik (Chicagói Egyezmény 68. Cikk), és annak gyakorlása független a tényleges fennhatóságtól/ellenőrzéstől. Jelen esetben a Ciprusi Köztársaság

not render both tendencies legally warranted, it affords no means of making the majority view prevail.”

³⁶ Shaw: i.m. 501-507. o.

³⁷ Másodfokú ítélet 30. bekezdés és elsőfokú ítélet 40. bekezdés.

Másodfokú ítélet 30. bekezdés: „... (1) a sovereign's entitlement to exercise sovereign rights under international law which require territorial control for their effective performance is suspended if and in so far as and for as long as it has lost effective control over the territory; (2) where another power gains and maintains effective *de facto* administrative control over the territory, the entitlement of the sovereign to exercise those rights passes into the hands of that power, and to the extent the *de jure* government is impotent with regard to the territory; ...”

³⁸ Stefan Talmon: Air Traffic with non-recognised states: The case of Northern Cyprus. Tanulmány, amely elérhető a szerző saját honlapjáról:

http://users.ox.ac.uk/~sann2029/FCO_Paper%20by%20Dr%20Stefan%20Talmon.pdf és Stefan Talmon [továbbiakban: Talmon (2009)]: The recognition of the Chinese Government and the Convention on International Civil Aviation, *Chinese Journal of International Law*, (2009) Vol. 8. No. 1. Elérhető a szerző saját honlapjáról: [http://users.ox.ac.uk/~sann2029/Chinese%20JIL%208%20\(2009\),%20135-159.pdf](http://users.ox.ac.uk/~sann2029/Chinese%20JIL%208%20(2009),%20135-159.pdf)

(tajvani relációban pedig a Kínai Népköztársaság) jogosult e szerződéses jogokat gyakorolni. A Chicagói Egyezmény alapján kijelölt nemzetközi repülőtér igénybe vételének jogi úton való „kikényszerítése”/„legislative authority” (Chicagói Egyezmény 10. Cikk), ugyanakkor a repülőtér felett tényleges fennhatóságot gyakorló entitás hatáskörébe tartozik.³⁹

- A szerző álláspontja szerint a nemzetközi légi forgalom lebonyolításához a Chicagói Egyezmény alapján kijelölt és regisztrált nemzetközi repülőtér sem szükséges, hiszen a – tényleges ellenőrzésből kiszorított – részes állam hiába jelöli ki szabályosan a repülőteret, ha nincsenek (jogi) eszközei arra, hogy kikényszerítse annak igénybevételét.⁴⁰
- A menetrendszerinti járatok üzemelésének kölcsönös engedélyezése az állami szint igénybevétele nélkül is rendezhető, azáltal, hogy repülőtársaságok (nemzetközi magánjogi) szerződésben állapodnak meg a vonatkozó forgalmi jogokról. Számos állam például nem kért előzetes engedélyt Pekingtől ahhoz, hogy „légítársasága(i)” Tajvanra menetrendszerinti járatokat indítsanak, annak ellenére, hogy ezt Kína kifejezetten megköveteli.⁴¹
- A nem menetrendszerinti, charter-járatok szabadon – állami engedély nélkül – engedélyezhetők és üzemeltethetők a Chicagói Egyezmény alapján, mivel azok engedélyezése nem igényel külön állami szintű hozzájárulást (Chicagói Egyezmény 5. Cikk).

Összefoglalva: *Talmon* 2009-ben megjelentetett munkájában⁴² arra jutott, hogy amennyiben a Chicagói Egyezmény alapján – egy részes állam – egyszer szabályosan kijelöl saját területén egy nemzetközi repülőteret és azt – az ICAO-n keresztül – regisztráltatja, a későbbiek során, ha elveszti az ellenőrzést e terület felett, a tényleges fennhatóságot/ellenőrzést megszerző új entitás jogszerűen engedélyezheti/működtetheti a nemzetközi légiközlekedést e repülőtérrel/repülőterre. Fontos emlékeztetni, hogy *Talmon* érvrendszere alapvetően a tajvani példából indult ki, amely entitás területén különböző történelmi okok miatt működnek a Chicagói Egyezmény alapján szabályosan kijelölt nemzetközi repülőterek.⁴³

Az alperesi és beavatkozó fél érvrendszerének a bírósági ítéletekből kiolvasható elemei a szorosabb tárgybeli kapcsolódásokra tekintettel a nemzetközi szerződések alkalmazásának felfüggesztését vizsgáló fejezetben kerülnek ismertetésre.

4.2.2. Nemzetközi szerződés alkalmazásának felfüggesztése. A felperesek azzal érveltek, hogy a tényleges fennhatóság/ellenőrzés fennállásának hiányából az következik, hogy a részes állam nemzetközi szerződésből származó jogai automatikusan felfüggesztésre kerülnek. Álláspontjuk szerint még a nemzetközi

³⁹ Talmon (2009): i.m. 154-155. o.

⁴⁰ Talmon (2009): i.m. 153-154. o.

⁴¹ Talmon (2009): i.m. 157-158. o.

⁴² Talmon (2009): i.m. 135-139., 159. o.

⁴³ Talmon (2009): i.m. 139., 147., 149. A szóban forgó nemzetközi repülőterek kijelölésére még azelőtt került sor, hogy a Kínai Népköztársaság 1971-ben átvette volna Kína képviselétét (Tajvantól, azaz a Kínai Köztársaságtól) a Nemzetközi Repülésügyi Szervezetben (ICAO).

szerződésen alapuló jogok is felfüggesztésre kerülhetnek, anélkül, hogy arra az érintett részes állam a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény alapján külön hivatkozna (továbbiakban: Bécsi Egyezmény)⁴⁴. Ebből az következik, hogy jelen esetben a Chicagói Egyezmény 5., 6., 10. és 68. Cikkei felfüggesztésre kerültek a Ciprusi Köztársaság vonatkozásában. Az automatikus felfüggesztés intézménye egy „szélesebb általános elv”, amely a nemzetközi szokásjogon alapul, túlmutatva a Bécsi Egyezményen.⁴⁵ A felperesek *vis maior*, a fegyveres összeütközések jogáról szóló nemzetközi szabályokkal igyekeztek alátámasztani azt az állításukat, hogy a felfüggesztés fennállását nem a Bécsi Egyezmény alapján kell megítélni.⁴⁶ A felperesek emlékeztettek arra a szerintük régóta fennálló nemzetközi szokásjogi szabályra, hogy egy nemzetközileg elismert kormány jogi eszközökkel (jogsabályok útján) nem nyilváníthat egy olyan tengeri kikötőt „lezártnak”, amely a területének olyan részén fekszik, amely felett nem gyakorol ellenőrzést. A kikötő lezárásához tényleges blokádot kell bevezetnie, nem elég arról pusztán rendelkeznie. A felperesek érvelése szerint a légikikötők esetében is relevanciával bír és automatikusan alkalmazható ez a tengeri kikötőkre vonatkozó szokásjogi eredetű szabály.⁴⁷

Az alperes és a beavatkozó Ciprusi Köztársaság érvelésében hangsúlyozta, hogy az Egyesült Királyság megsértette volna a Ciprusi Köztársaság Chicagói Egyezményben biztosított szerződéses jogait, ha a felperes engedélykéréseit jóváhagyja.⁴⁸ A kérelmek jóváhagyása azt jelentette volna, hogy az Egyesült Királyság elismeri az Észak-ciprusi Török Köztársaság (közjogi) aktusának érvényességét, úgymint pl. Ercan repülőtér kijelölését. Továbbá egy ilyen lépés elismerését jelentette volna annak is, hogy az Észak-ciprusi Török Köztársaság jogszerűen hozta létre a Chicagói Egyezmény részes feleinek gyakorlatát „leutánzó” polgári légügyi szervezet- és jogszabályrendszerét.⁴⁹ A beavatkozó fél kifejezetten elutasította, hogy a felperes által üzemeltetett menetrendszerinti légi járatok területére belépjenek, azon átrepüljenek, illetve a területén található (észak-ciprusi) Ercan repülőtérre leszálljanak.⁵⁰ A Ciprusi Köztársaság megtagadta az észak-ciprusi Ercan nemzetközi repülőtér Chicagói Egyezmény alapján történő kijelölését, miközben a sziget déli részén több repülőtér kijelöléséről is

⁴⁴ Magyarországon kihirdetve: 1987. évi 12. sz. tvr a szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. [Magyar Közlöny: 1987/40 (IX.15.).]

⁴⁵ Elsőfokú ítélet 41., 61., 63, 64. bekezdés és másodfokú ítélet 41. bekezdés.

⁴⁶ Másodfokú ítélet 41., 50. bekezdés.

⁴⁷ Másodfokú ítélet 59-61. bekezdés. A felperesek nemzetközi jogi szakirodalomra hivatkoztak (Oppenheim's International Law 9th edition 168-169 o.), amely a felkelők parti tengerre („parti vizeire”) vonatkozóan fennálló jogai tárgyában megállapítja, hogy úgy tűnik, hogy a felkelőknek elvben joguk van a fennhatóságuk alatt álló kikötőt tényleges blokádnélkül, csupán rendelkezés útján lezárni. A másodfokú ítélet által beidézett szöveg: „The rights of insurgents in territorial waters depend on the extent of their effective territorial control within the state. They would seem in principle to have the right to close ports under their control merely by an order to that effect without the need to impose a blockade; contrariwise, the parent government is not entitled to close by decree ports which insurgents control (as it is entitled to do in respect of ports under its own control) but must establish an effective blockade in order to do so”

⁴⁸ Másodfokú ítélet 13-15. bekezdés.

⁴⁹ Másodfokú ítélet 71. és elsőfokú ítélet 85. bekezdés.

⁵⁰ Elsőfokú ítélet 45.48. és másodfokú ítélet 19., 27. bekezdés.

gondoskodott. Nicosia világossá tette, hogy a Chicagói Egyezményt hatályban lévő és joghatásokat kifejtő jogi dokumentumnak tekinti.⁵¹ A Ciprusi Köztársaság álláspontja szerint tengeri kikötők lezárására vonatkozó szokásjog szűken értelmezendő, kizárólag a háborús helyzet idején elrendelt tengeri blokád összefüggésében értelmezhető.⁵²

4.2.3. Az ún. *Namíbia-kivétel* elvének érvényesülése. A felperesek arra hivatkoztak beadványukban,⁵³ hogy a hágai Nemzetközi Bíróságnak az ún. Namíbia-ügyben hozott tanácsadói véleményében⁵⁴ kimondott ún. *Namíbia-kivétel* elve kiterjesztő értelmezéssel jelen esetre is alkalmazható. Ezen elv alapján ugyanis bizonyos feltételek teljesülése esetén egy el nem ismert entitás aktusai is bírhatnak joghatással. A Nemzetközi Bíróság a tanácsadói véleményében azt vizsgálta, hogy az államok számára milyen jogkövetkezménye van Dél-Afrika – ENSZ BT határozatába ütköző – folyamatos namíbiai jelenlétének. Az alapelv megfogalmazói abból indultak ki, hogy az el nem ismert entitás/állam fennhatósága alatt álló terület lakosságát nem szabad a „nemzetközi együttműködés előnyeitől” megfosztani.⁵⁵ Ezért deklarálták, hogy a lakosság érdekeit szem előtt tartva a mindennapi életvitelhez kapcsolódó (állami) aktusok érvényesek/érvényesíthetők maradnak (külföldön is). Míg a fennhatóságot jogellenesen gyakorló állam (közjogi) aktusai természetesen továbbra sem ismerhető el a többi állam részéről. A tanácsadói vélemény a születés, halál és házasság anyakönyvezését hozta fel példának. Egyébiránt *Dillard* bíró különvéleményében⁵⁶ a jóhiszeműen jogokat szerző fél védelmének hangsúlyozásával, míg *De Castro* bíró különvéleményében⁵⁷ az ingatlan-nyilvántartás és polgári bíróságok ítéletei érvényességének elfogadásával egészítette ki a fenti tanácsadói vélemény megállapításait.

4.3. A szintézis: a bíróságok ítéleteinek ismertetése

4.3.1. Tényleges fennhatóság/ellenőrzése alkalmazhatósága. A bíróságok egyöntetűen amellelt foglaltak állást, hogy a Ciprusi Köztársaság Chicagói Egyezményben biztosított jogai (lásd különösen 5., 6., 10., és 68. Cikk) a szóban forgó terület feletti tényleges fennhatósági/ellenőrzés hiányában is gyakorolhatók.⁵⁸ A szerződéses jogok gyakorlásának képessége fennáll, még akkor is, ha e jogok nem teljes körűen hatályosak, illetve érvényesíthetők. A joggyakorlás megvalósulhat ugyanis – egyebek mellett – a Chicagói Egyezményben előírt részes állami hozzájárulás visszatartásával is.⁵⁹ A bíróságok kiemelték továbbá, hogy a

⁵¹ Másodfokú ítélet 39. bekezdés és elsőfokú ítélet 49. bekezdés.

⁵² Másodfokú ítélet 62. bekezdés.

⁵³ Másodfokú ítélet 75., 78. bekezdés.

⁵⁴ Nemzetközi Bíróság (ICJ): Dél-Afrika folyamatos namíbiai jelenlétéből az államokra háruló kötelezettségekről szóló tanácsadói vélemény. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) *Recueil des Cours* 1971, 55-56. o. (122. és 125. §).

⁵⁵ Lásd *uo.* 56.o. (125. §).

⁵⁶ Separate Opinion of Judge Dillard. 167. o.

⁵⁷ Opinion individuelle de M. De Castro. 218-219. o.

⁵⁸ Másodfokú ítélet 38, 52. bekezdés és elsőfokú ítélet 62. bekezdés.

⁵⁹ Másodfokú ítélet 38, 52. bekezdés: „...ROC's rights under the convention remain capable of being

Ciprusi Köztársaság joggal várhatja el, hogy a Chicagói Egyezmény többi részes fele nemzetközi jogi kötelezettségeit betartva tiszteletben tartsa Ciprus tárgybeli döntéseit.⁶⁰

A bíróságok részben elismerték, hogy a tényleges fennhatóság/ellenőrzés kulcsszerepet játszhat a jogi helyzetek objektív értékelése során. Rámutattak azonban arra is, hogy a konkrét esetben a ténylegesen fennálló fennhatósági helyzet korlátozottan érvényesül,⁶¹

- egyrésztől azért, mert az északi-ciprusi entitás létrejött *nemzetközi jogi szempontból jogellenes helyzetet keletkeztetett*, amit a nemzetközi közösség az ENSZ BT határozatainak keresztül nyilvánított ki;⁶²
- másrésztől *szereződéses jogokról*, azaz a Ciprusi Köztársaság nemzetközi szerződésben rögzített jogainak megítéléséről van szó.

A Bécsi Egyezmény rendelkezéseit *nem* írja felül, *nem* lép annak helyébe a tényleges fennhatóság/ellenőrzés elve. Valójában ugyanis (éppen az iménti megállapítás szerint fordítva) a Bécsi Egyezmény 61. és 62. Cikkjei már biztosítják ezen elv érvényesülését.⁶³

Végezetül a felperesek érvrendszerében kifejtett tajvani gyakorlatot a bíróságok nem értékelték irányadónak. Álláspontjuk szerint az államok gyakorlatából nem olvasható ki egyetértés arra vonatkozóan, hogy a Kínai Népköztársaság Chicagói Egyezményből származó releváns jogai felfüggesztésre kerültek. Valójában úgy tűnik, hogy a kínai fél elfogadó hozzáállásának, kifejezett tiltakozása hiányának köszönhető, hogy nemzetközi légi járatok üzemelhetnek a tajvani relációban. Míg a Ciprusi Köztársaság észak-ciprusi járatindításokkal kapcsolatos elutasító álláspontja szöges ellentéte a kínai megközelítésnek.⁶⁴

Említést érdemel az a tény, hogy a bíróságok a tényleges fennhatóság témaköre tekintetében nem foglalkoztak átfogóan a nemzetközi jogi szabályok megsértésével létrejött helyzetek következményeinek vizsgálatával. Indoklásukban a szerződéses jogok érvényessége, betartásuk kötelezettsége nagyobb súlyt kapott. Releváns témánk szempontjából *Malcolm N. Shaw* azon megállapítása, miszerint egy terület elfoglalása esetén a terület vonatkozásában a fennhatóságot megszerző félnek – a nemzetközi jog alapján – „járnak” bizonyos jogok. A szuverenitás *automatikus átszállásáról* viszont *nem* beszélhetünk. A nemzetközi közösség előtt nyitva áll az a lehetőség, hogy – a kialakult tényleges helyzetet elfogadva – utólag elismerje a nemzetközi szabályokat megsértő entitást.⁶⁵ Mint ismeretes, Észak-Ciprus esetében erre a lépésre nem került sor.

exercised even if they are not fully effective and enforceable”

⁶⁰ Másodfokú ítélet 38. és elsőfokú ítélet 52. bekezdés. A Chicagói Egyezmény releváns cikkei a következők: 5., 6., 10. és 68.

⁶¹ Másodfokú ítélet 65-66. bekezdés.

⁶² Említést érdemel, hogy Észak-Ciprus elismerését megtagadó államok nem csupán a létrejövétel körülményeit sérelemezik, hanem egyben nem tekintik ténylegesnek azt a kormányzatot, amelyet idegen fegyverek tartanak fenn. Kovács: i.m. 270 o.

⁶³ Másodfokú ítélet 32., 65-66. Ezen értelmezés szerint a tényleges fennhatóságot/ellenőrzés koncepciója a Bécsi Egyezmény 61. Cikkén (teljesítés utólagos lehetetlenülése), illetve 62. Cikkén (a körülmények alapvető megváltozása) keresztül jut érvényre.

⁶⁴ Másodfokú ítélet 57. bekezdés.

⁶⁵ Shaw: i.m. 500-501. o.

4.3.2. Szuverenitás fogalma és a nemzetközi szerződések alkalmazásának felfüggesztése. A bíróság kimondta, hogy a Chicagói Egyezményben meghatározott légtér-szuverenitás a szuverenitás nemzetközi jogban hagyományosan használt, szokásjogon alapuló fogalmát jelenti (lásd Shawcross-Beamont definíció). Nincs ok ettől az értelmezéstől eltérni. A nemzetközi közjogban elismert, hogy egy állam egy terület felett még akkor is megtarthatja szuverenitását, ha nem gyakorol tényleges fennhatóságot/ellenőrzést a szóban forgó terület felett.⁶⁶ A bíróság tehát határozottan elutasította a felperesek által előadott ún. „területi szuverenitás” koncepciót, amely a Chicagói Egyezmény tekintetében a szuverenitás fogalmát összekapcsolta a tényleges fennhatóság/ellenőrzés fennállásával.

A bíróságok megállapították, hogy kiemelt jelentősége van annak, hogy vizsgálat tárgyát képező jogok nemzetközi szerződésen, és nem egyéb nemzetközi jogi jogforráson alapulnak. Ebből az következik, hogy a Bécsi Egyezmény határozza meg azt, hogy a Chicagói Egyezményen alapuló jogok milyen körülmények között függeszthetők fel jogszerűen. A konkrét tényállás vonatkozásában a Bécsi Egyezmény alábbi rendelkezései bírnak különösen relevanciával:⁶⁷

- A Bécsi Egyezmény 42. Cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a szerződés alkalmazásának felfüggesztése kizárólag az adott szerződéses rendelkezések vagy a Bécsi Egyezmény alkalmazása folytán következhet be.
- Az 57. Cikk megerősíti, hogy többoldalú szerződés alkalmazását, a szerződés rendelkezéseinek megfelelően, vagy valamennyi részes fél egyetértésével lehet felfüggeszteni. A Chicagói Egyezmény kizárólag fegyveres összeütközés, illetve szükséghelyzet esetére rendelkezik a felfüggesztéshez hasonlítható opcióval (89. Cikk), egyebekben nem szól erről a lehetőségről.
- A Chicagói Egyezmény teljesítésének időleges lehetetlenülésére, vagy a körülmények megváltozására, amelyek jogkövetkezménye szintén felfüggesztés, kizárólag az Egyezmény részes állama hivatkozhat (Bécsi Egyezmény 61. (1) és 62. Cikk). A felfüggesztés sohasem következik be automatikusan, az arra jogosult (részes állam) hivatkozása hiányában.
- A Chicagói Egyezményt, a részes felek, beleértve a Ciprusi Köztársaságot, nem akarják felfüggeszteni (talán egyedül Törökország kivételével). A Chicagói Egyezményből fakadó jogok felfüggesztésére nem kerülhet sor a – szóban forgó jogokkal felruházott – részes állam kifejezett ellenkezése ellenére, abban az esetben, amikor ezen részes állam e jogokat képes gyakorolni.
- Sem a felperesek, sem Észak-Ciprus nincs abban a nemzetközi jogi helyzetben, hogy a Chicagói Egyezmény bármely rendelkezésének, felfüggesztését kezdeményezze.

A felperes által hivatkozott *vis maior* tekintetében a bíróság megismételte a Nemzetközi Bíróság Bős-Nagymarosi vízlépcsőrendszer ügyben megállapított tételét, amelynek következő a lényege:⁶⁸ *a szerződések jogáról szóló Bécsi*

⁶⁶ Másodfokú ítélet 26. és elsőfokú ítélet 38-43. bekezdés.

⁶⁷ Másodfokú ítélet 32-40, 42. 52. és elsőfokú ítélet 63-64. bekezdések.

⁶⁸ Másodfokú bíróság 44-45. bekezdések. Megjegyzést érdemel, hogy a *vis maior* helyzet elsősorban

Egyezmény alapján állapítható meg, hogy egy nemzetközi szerződés alkalmazását jogszerűen függesztették-e fel, vagy sem. Ezzel szemben a nemzetközi szerződések nem Bécsi Egyezményrel összhangban történt felfüggesztésének jogkövetkezményei az államok felelősségét, illetve az állami felelősségről szóló szabályozás alkalmazását veti fel. A felperes által hivatkozott vis maior túlmutat a Bécsi Egyezmény 61 Cikkében foglaltakon és (már) nem a szerződés felfüggesztéséhez, hanem az állami felelősség témaköréhez kapcsolódik. A fegyveres összeütközésre vonatkozó érvet azzal utasította el a bíróság, hogy bár a fegyveres összeütközések adott esetben valóban automatikusan felfüggeszthetik bizonyos multilaterális egyezmények alkalmazását, jelenleg azonban nem beszélhetünk ilyen típusú rendkívüli helyzetről Ciprus vonatkozásában.⁶⁹ A tengeri kikötővel kapcsolatos állítólagos szokásjogi elvvel kapcsolatban a másodfokú bíróság megállapította, hogy az semmilyen körülmények között nem helyezheti hatályon kívül a nemzetközi repülésről szóló nemzetközi jogi egyezményt, amely egyébként olyan jogokat állapít meg, amelyek a szóban forgó terület feletti tényleges fennhatóság hiányában is gyakorolhatók.

4.3.3. Az ún. Namíbia-kivétel alkalmazhatósága. A másodfokú bíróság (megerősítve az elsőfokú ítéletet) határozottan elutasította a szóban forgó nemzetközi elv kiterjesztő értelmezését.⁷⁰ Érvelésük szerint a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményében megállapított magánjogi jogviszonyokra érvényes szabály nem alkalmazható a nemzetközi polgári repülés tárgyában felmerülő (nemzetközi) közjogi jogviszonyok tekintetében. A Chicagói Egyezménynek nincsen közvetlen kihatása a magánjogi alanyok jogaira és kötelezettségeire. Az észak-ciprusi lakosság elszigeteltsége is viszonylagos, hiszen rendelkezésükre állnak nemzetközi repülőterek a határ túloldalán található déli részen. Összességében tehát a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményében kimondott elv nem írja felül a Chicagói Egyezményt, mint nemzetközi szerződés rendelkezéseit.

4.3.4. A bíróságok által megvizsgált nemzetközi példák relevanciája. A bős-nagymarosi vízlépcső ügyével (ICJ) való hasonlóság abban fogható meg, hogy mindkét esetben az egyik peres fél a Bécsi Egyezményen kívül eső fogalmakkal igyekezett a szerződés teljesítésének lehetetlenülést bizonyítani, amely jogkövetkezménye a szerződés felfüggesztése vagy megszüntetése. Magyarország egyebek mellett az ökológiai szükséghelyzetre, míg az ismertetett jogeset felperesei a vis maiorra hivatkoztak. Alapvető különbség azonban az, hogy Magyarország egy nemzetközi szerződés szerződő feleként saját nem teljesítésére felhozhatott indokokat, érvelhetett a szerződés megszűnése, felfüggesztése mellett (az más kérdés, hogy a Nemzetközi Bíróságot mennyire fogadta el azokat). Jelen

azért nem lehet releváns jelen esetben, mert arra is az érintett - Egyezmény alapján kötelezett/jogosult - állam hivatkozhatna. Bizonyított vis maior helyzet esetében ugyanis a szerződés ideiglenesen felfüggesztésre kerülhet, tehát elvileg nem kizárt, hogy a szerződésből származó jogok/kötelezettségek végrehajtása ideiglenesen szünetel. Ld. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, 2001. 71. o. (3)-(4)§, 77. o. (4)-(5)§. Elérhető: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

⁶⁹ Másodfokú ítélet 50. bekezdés.

⁷⁰ Másodfokú ítélet 79., 81. és elsőfokú ítélet 89. bekezdés.

ügyben viszont egy olyan entitás nevében hangzottak el a Chicagói Egyezmény felfüggesztését alátámasztó érvek, amely nem szerződő fél, hanem mintegy szerződésen kívüli helyzetből értelmezte egy szerződő állam (Ciprusi Köztársaság) nemzetközi szerződésből eredő jogait és kötelezettségeit. Egy másik párhuzam az lehetett volna a két ügy között, ha a bíróságok kitérnek a Bécsi Egyezmény időbeli hatályának kérdésére, amelyet azonban nem tettek meg. A Bécsi Egyezmény 1980-ban történt hatályba lépése óta bír jogilag kötelező erővel az Egyesült Királyságra és a Ciprusi Köztársaságra nézve. A Chicagói Egyezmény mindkét állam vonatkozásában már e fenti dátumot megelőzően hatálya lépett (Egyesült Királyság tekintetében 1947-ben, míg a Ciprusi Köztársaság vonatkozásában 1961-ben).

A tajvani hasonlat releváns, mivel mindkét esetben egy el nem ismert entitás fennhatósága alatt álló területre, illetve onnan kiindulva működtetett nemzetközi légi járatokról van szó. Különbség azonban, hogy 1971-ig a Kínai Köztársaság (Tajvan) volt Kína egyedüli képviselője az ICAO-ban, így ebben a minőségében nemzetközi repülőterek bejegyzését jogszerűen kezdeményezhette. A Kínai Népköztársaság hallgatólagos hozzájárulása is eltérő körülmények tekinthető, ami szükséges volt ahhoz, hogy az akkor bejegyzett és az azóta „egyoldalúan” létrehozott tajvani nemzetközi repülőterek nemzetközi légi járatokat fogadhassanak, illetve indíthassanak. A Ciprusi Köztársaság nem tanúsít hasonlóan „megengedő” magatartás.

A *Namíbia-kivétel* (ICJ) annyit mond, hogy a jogellenesen hatalmat gyakorló entitásnak kizárólag azon aktusai elismerhetők el (anélkül, hogy a szóban forgó entitás elismerésre kerülne), amelyek elismerésének elutasítása esetén magánszemélyek hátrányt szenvednének (pl. születési, házassági anyakönyvi kivonat). A bíróságok emlékeztettek, hogy jelen ügyben a felperesek kérvényének elfogadásának, vagy elutasításának elutasítása ezen túlmutat, mivel egy nemzetközi jogi egyezmény végrehajtásához kapcsolódó közjogi kérdésről van szó. Annak engedélyezése, hogy a nemzetközi joggal ellentétesen kijelölt Ercan repülőtér és az Egyesült Királyság között nemzetközi légi járatok üzemelhessenek, azt jelentette volna, hogy az Egyesült Királyság végső soron az észak-ciprusi entitást ismeri el.

5. Összegzés

A konkrét konklúziók megvonása előtt érdemes először néhány általános gondolat erejéig említést tenni arról, hogy a nemzeti bíróságok milyen fontos szerepet töltenek be a nemzetközi jog alkalmazása, sőt adott esetben értelmezése terén. Az Egyesült Királyság bíróságai jelen esetben egyrészt magánjog alanyainak jogait, kötelezettségeit állapították meg, miközben másrészt a Chicagói Egyezmény egyik részes államának bíróságaként egy nemzetközi szerződéssel kapcsolatos állami gyakorlatot alakítottak ki az egyezmény értelmezése, illetve annak alkalmazása tekintetében. Az állami gyakorlat, az államnak betudható magatartás, egyebek mellett az állam nemzetközi jogi felelősségét alapozhatja meg, vagy a nemzetközi jog jogforrásának tekinthető szokásjog kialakulásához vezethet. A Chicagói Egyezmény 84-86. cikke szabályozza a részes államok közötti vitás

kérdések rendezésének módját, hagyományosan alkalmazott módozatok megjelölésével: ICAO Tanács elé utalás, választott bíróság, (Állandó) Nemzetközi Bíróság. Tehát a Chicagói Egyezmény részes államai e jogorvoslati lehetőségekkel élhetnek, abban az esetben, ha értékelésük szerint egy másik részes állam igazságszolgáltatási szerveinek működése sérti a Chicagói Egyezményben foglaltakat.

Az ismertetett ügyben a magánjog alanyai nemzeti bíróság előtt annak megállapítása iránt indítottak keresetet, hogy az Egyesült Királyság (az annak nevében eljáró egyik miniszter) nem megfelelően alkalmaz, illetve értelmez olyan nemzetközi közjogi szabályokat, amelyek befolyásolják a felperesek jogi helyzetét. A bíróságok ítéleteikben az Egyesült Királyság Chicagói Egyezményből származó nemzetközi jogi kötelezettségeit (és jogait) messzemenőig figyelembe vették, és azt konzekvensen alkalmazták a magánjogi jogalany felperesek jogainak és kötelezettségeinek megállapítása során is.

A tényleges fennhatóság (nemzetközi jogi) joghatásainak értékelése képezi az ítéletek legérdekesebb megállapításait:

Egyrészt a bíróságok megerősítették, hogy a tényleges fennhatóság nem, vagy csak korlátozott joghatást fejt ki azokban az esetekben, amikor közjogi jellegű nemzetközi szerződésből származó jogok gyakorlásáról és/vagy nemzetközi jogi szempontból jogellenes helyzetről van szó. A megszállás címén fennálló tényleges hatalomgyakorlás érvényesítésének korlátot szab a nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény, amely végrehajtásáért az egymás vonatkozásában jogokkal és kötelezettségekkel bíró részes szerződő államok felelősek. A (tényleges ellenőrzést elvesztő) részes állam nemzetközi szerződésen alapuló jogainak gyakorlását automatikusan, azaz az érintett részes állam beleegyezése nélkül nem lehet felfüggeszteni. A többoldalú nemzetközi szerződés alapján minden részes félnek kölcsönösen el kell ismerni a többi – általa szuverén államnak tekintett – részes fél e nemzetközi szerződésből származó jogait.

Másrészt, ugyanakkor, a bíróságok azt is vizsgálták, hogy a szóban forgó részes állam képes-e a Chicagói Egyezményből származó jogokat gyakorolni abban az esetben, ha már a tényleges fennhatóság gyakorlására nincs módja, mivel *erre de facto* nincs lehetősége. A bíróságok ingoványos területre léptek, amikor arra vállalkoztak, hogy a Chicagói Egyezményben foglalt jogokat értékeljék aszerint, hogy azok gyakorlásához szükséges-e a tényleges fennhatóság/ellenőrzés fennállása, vagy sem. E tekintetben a felperesek beadványaival ellentétes konklúziókra jutottak, anélkül azonban, hogy pontosan kiderült volna milyen objektív mértékrendszert használtak annak megállapításánál, hogy e jogok miért gyakorolhatók a tényleges fennhatóság fennállásának hiányában is. A bíróságok megállapításaiból kiolvasható, hogy a jog nem gyakorlása (repülőtér ki nem jelölése) és a mások általi joggyakorlás megakadályozása, (pl. jóváhagyás visszatartása) is a joggyakorlási képesség fennállását bizonyítja. Ilyen esetekben a tényleges fennhatóságból kizorított részes állam mozgástere valójában arra korlátozódik, hogy megakadályozza a tényleges fennhatóságot/ellenőrzést gyakorló entitást a szóban forgó jogok gyakorlásában. Tehát az érintettek együttműködésének hiányában egyfajta patthelyzet alakul ki.

A fentiekre tekintettel racionális tűnik azon értékelés, miszerint a nemzetközi menetrendszerinti (és nem menetrendszerinti) járatok Észak-Ciprusról/Észak-Ciprusra történő – nemzetközi jognak megfelelő – üzemeltetésének feltétele az, hogy a Chicagói Egyezményben részes állam és a tényleges fennhatóságot gyakorló entitás együttműködjön egymással.⁷¹ A speciális helyzet várhatóan mindaddig fennáll, amíg a nemzetközi közösség tagjai a vitatott státuszú, de államként egyelőre el nem ismert entitás kapcsán az államelismerés lehetőségével és jogával nem élnek, amely jogi tény következtében az Észak-ciprusi Török Köztársaság államisággal rendelkezne.

⁷¹ Michael Chatzipanagiotis: Establishing Direct International Flights to and from Northern Cyprus, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, ZLW 60. Jg. 3/2011., 486. o.

A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás előnyei és hátrányai

Halász Vendel – Kecskés András*

Bevezető

A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás, a részvénytársaság nyilvános működésének megkezdése, és az ehhez gyakran kapcsolódó tőzsdei bevezetés jelentős változást hoz egy gazdasági társaság életében. Legfontosabbnak tűnik kiemelni, hogy a társaság számára megnyílik a tőkepiac által kínált forrásokhoz való hozzáférés lehetősége, és ezzel a dinamikus növekedéshez fontos – és gyakran nehezen megszerezhető – tőke elérhetővé válik számára.¹ Véleményünk szerint hazánkban az arra alkalmas társaságoknak még csupán csekély hányada él ezzel a lehetőséggel, és így sokan nem használják ki a kezdeti nyilvános részvénykibocsátásban rejlő lehetőségeket. Tanulmányunk célja, hogy felhívjuk a figyelmet az elérhető előnyökre, nem hagyva figyelmen kívül az ezekhez kapcsolódó esetleges kockázatokat, hátrányokat.

1. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás fogalmi elemei

A kezdeti nyilvános részvénykibocsátások (*initial public offering – IPO*) esetén első alkalommal² kerülnek a vállalat részvényei nyilvánosan értékesítésre.³ Ez megtörténhet akár újonnan kibocsátott részvények nyilvános forgalomba hozatalával, vagy ha a korábban már zárt körben kibocsátott részvényeket tulajdonosaik nyilvános ajánlattétel során értékesítik. Nyilvános ajánlattételnek tekintjük hazánkban az értékpapírokra vonatkozó, egyedileg előre meg nem határozott befektetők részére közzétett értékesítési ajánlatot, amely elegendő információt ad az ajánlat feltételeiről és az értékpapírokról ahhoz, hogy lehetővé tegye a befektetőknek az értékpapír megvásárlására vonatkozó döntés

* Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Gazdasági és Kereskedelmi Jogi Tanszék.

¹ Lásd SÁRKÖZY, Tamás, *A magyar társasági jog Európában* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2001, Budapest) 158-162. o.

² Lásd UTSET, Manuel A., *Producing Information: Initial Public Offerings, Production Costs, and the Producing Lawyer*, Oregon Law Review (1995/1) 280. o.

³ Lásd GRIFFITH, Sean J., *Spinning and Underpricing – A Legal and Economic Analysis of the Preferential Allocation of Shares in Initial Public Offerings*, Brooklyn Law Review (2004/2) 585. o.

meghozatalát.⁴

Mivel ez az első alkalom, hogy a vállalat részvényeit nyilvánosan értékesítik a befektetői közösség számára, ezért ez alapján könnyedén el tudjuk határolni az ún. másodlagos (utólagos), tehát későbbi nyilvános részvénykibocsátásoktól (*secondary public offering*).

A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás esetében fontos kérdés, hogy milyen részvényeket értékesítenek a befektetői közösség számára. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás egyik indoka, hogy a vállalatok tőkét vonjanak be működésükhöz.⁵ Ekkor a nyilvánosan forgalomba hozott részvényeket újonnan kibocsátott részvényekkel és a vállalat egyidejű tőkeemelésével biztosítják.⁶ Ez az ún. elsődleges forgalomba hozatal,⁷ *primary offering*. Ez a megoldás bevételt jelent a vállalat számára, és megerősíti tőkestruktúráját, mivel kedvezőbb hitel/saját tőke arányt eredményez. A tőkeemelés ugyanakkor nem lehet kizárólagos indoka a kezdeti nyilvános részvénykibocsátásoknak, hiszen a vállalatok gyakran tőkeemelés nélkül hajtanak végre ilyen tranzakciókat. A szükséges pénzeszközök megszerzésére továbbá más út is kínálkozik, például kockázati tőke bevonása vagy hitelfelvétel. A részvénykibocsátás tranzakciós költségei pedig nem elhanyagolhatóak. Ezen túlmenően a papírok potenciális alulárázása, a nyilvános működésből adódóan megnövekedő *ügynök-költségek* és a tőzsdei jelenlét költségei mind jelentős megterhelést jelentenek egy nyilvános működést tervező részvénytársaságnak. Emellett egy tőzsdére bevezetett vállalatnak komoly hozamot kell garantálnia részvényeseinek,⁸ hogy helytálljon a piaci versenyben és megőrizze a befektetők bizalmát.

Másik lehetséges indok, hogy a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás lehetővé teszi a társaság eddigi tulajdonosainak, hogy kiszálljanak a vállalatból, vagy beruházásuk egy részének értékesítésével diverzifikálják befektetésüket.⁹ Ekkor a már meglévő, korábban zárt körben kibocsátott részvények egy részének nyilvános ajánlattétellel történő értékesítése, ún. másodlagos forgalomba hozatal, *secondary placement* történik. Azt követően pedig, hogy a zártkörűen forgalomba hozott értékpapírt nyilvános értékesítésre felajánlották, illetőleg a szabályozott piacra bevezették, az nyilvánosan forgalomba hozott értékpapírnak minősül.¹⁰ Ebben az esetben az értékesítésből befolyt összeget az eredeti részvényesek fogják

⁴ Lásd Dr. TOMORI, Erika, *Értékpapírszabályozás és a tőkepiac szabályozása* (Közép-európai Brókerképző Alapítvány, Budapest, 2008) 168. o.

⁵ Lásd BOOTH, Richard A., *Going Public, Selling Stock, and Buying Liquidity*, Entrepreneurial Business Law Journal (2007-2008/2) 661. o.

⁶ Vö. SÁNDOR, István, *A társasági jog története Nyugat-Európában* (JKK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005, Budapest) 22-25. o.

⁷ Lásd Dr. TOMORI, i. m. 163. o.

⁸ Lásd BOOTH, i. m. 661. o.

⁹ Lásd DRAHO, Jason, *The IPO Decision – Why and How Companies Go Public* (Edward Elgar Publishing, Northampton, 2005) 41. o. Ugyanakkor empirikus kutatások kevésbé támasztják alá a portfólió-diverzifikáció fontosságát a kezdeti nyilvános részvénykibocsátásokban. Egy, az olasz vállalatok körében Marco Pagano, Fabio Panetta és Luigi Zingales által 1998-ban elvégzett kutatás szerint például a vállalat alapítói a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás során papírjaik csupán 6%-át értékesítették, és a további 3 évben is csak 1,3%-ot.

¹⁰ Lásd Dr. TOMORI, i. m. 163. o.

megkapni, akiknek így csökken részesedésük a vállalatban. E módszer tehát kiszállási lehetőséget jelent számukra, a megoldásnak viszont nincs hatása a vállalat mérlegére és tőkestruktúrájára. Feltételezhető azonban, hogy a piac nem preferálja e magatartást. Két indokot is felhozhatunk ennek alátámasztására. Egyrészt, hogy a kiszállni szándékozó befektetők személyes célkitűzése, hogy magas áron értékesítsék részvényeiket. Egyéb szempontok kevésbé relevánsak számukra.¹¹ Másrészt egyértelműen helytelen üzenet a piac számára, ha a korábbi részvényesek a (teljes) részesedésük értékesítésével a vállalat elhagyása mellett döntenek. Nyilvánvalóan e befektetők és a menedzsment ismeri leginkább a társaság valós helyzetét. Kiszállásuk a vállalatból pedig komoly figyelmeztetésként hat a társasággal kapcsolatos kockázatok, és a jövőbeni jövedelmezőség kapcsán.¹² Így még ha a korábbi befektetők értékesíteni is szándékoznak részesedésüket, ezt semmiképpen sem tanácsos egyszerre, nagy tételben végrehajtani. Indokolt a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás során csak a meglévő részvényeik egy részét felajánlani, majd a sikeres tranzakciót követően fokozatosan értékesíteni a fennmaradó részesedést a nyílt piacon.

Mivel az elsődleges forgalomba hozatal biztosítja a vállalatnak a növekedési lehetőséget, ezért ez a leginkább elterjedt módszer. Általános szabályként a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás során felajánlott részvények egy jelentős részének újonnan kibocsátott részvénynek kell lennie, – még abban az esetben is, ha ezzel egyidejűleg a korábbi részvényesek értékesítik részesedésük egy részét (másodlagos forgalomba hozatal). Ekkor a kezdeti nyilvános részvénykibocsátásban két különböző jellegű részvény van jelen: az elsődleges komponenst (*primary component*) az újonnan kibocsátott részvények képezik, melyekből a befolyó bevételt a vállalat kapja. A másodlagos komponenst (*secondary component*) a vállalat korábbi tulajdonosai által birtokolt részvények alkotják, melyek már korábban kibocsátásra kerültek. E részvényeket értékesítik tovább nyilvánosan, illetve vezetik be a szabályozott piacra. A tranzakcióból befolyó bevétel az értékesítő részvényeseket gyarapítja.¹³ Előfordulhat, hogy a piac nagyobb arányban is kész a másodlagos forgalomba hozatalból származó részvényeket befogadni, ha ezt valamilyen különleges körülmény alátámasztja.¹⁴

Számos vállalat pedig azért lesz csupán nyilvánosan működő részvénytársaság, mert egyszerűen nincs választása. Jelentős befektetői, mint pl. a kockázati tőkealapok elvárják, hogy a tőzsdére lépjen, megteremtse a papírok likviditását, és ezzel biztosítson lehetőséget a befektetés során megszerzett részvények értékesítésére.¹⁵ A kezdeti nyilvános részvénykibocsátásokat természetesen nem kizárólagosan ezen indokok vezetik és természetesen nem is csupán egy ok játszik bennük szerepet.

¹¹ Lásd BOOTH, i. m. 661. o.

¹² Lásd DRAHO, i. m. 186. o.

¹³ Lásd DRAHO, i. m. 186. o.

¹⁴ Lásd LAHMANN, Dirk, *Germany: The Investment Banker's View*, International Legal Practitioner (1997/június) 60. o.

¹⁵ Lásd BOOTH, i. m. 663. o.

2. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás kapcsán jelentkező előnyök

2.1. Tőkeemelés. Kezdeti nyilvános részvénykibocsátás akkor történik, amikor egy eddig zártkörűen működő részvénytársaság első alkalommal részvényeket ajánl megvételre a nyilvánosság számára, és ezt követően már nyilvánosan kereskednek papírjaival.¹⁶ A kezdeti nyilvános részvénykibocsátáson keresztül megvalósuló tőkeemelés fontos szerepet játszik a vállalatfinanszírozásban és lehetővé teszi a vállalatok növekedését.¹⁷ E szerep azért is tekinthető kiemelkedőnek, mivel a nyílt piacok a vállalatok számára korlátlan forrásokat tudnak biztosítani.¹⁸

A nyilvános részvénykibocsátás a tőkeemelés egy fontos módszere. A társaság értékesítheti újonnan kibocsátott részvényeit – ezáltal pedig egy meghatározott tulajdoni hányadot – pénzbeli ellenértékért cserébe. Ez a tőke a felhasználásra vonatkozó megkötés nélkül, kamatmentesen érkezik a vállalathoz és nem kell azt visszafizetni.¹⁹ Az osztalékfizetés ugyanis csak lehetőség egy vállalat számára, nem pedig kényszer.²⁰ Így a részvények megvásárlásával biztosított tőke nem keletkeztet időszakonként jelentkező visszafizetési kötelezettséget, mint például a hitelfelvétellel való finanszírozás. A nyilvános részvénykibocsátással tehát lehetséges új források bevonása.²¹ Ezen források alapvetően két okból érkeznek a vállalathoz: egyrészt hogy a társaság üzleti tevékenységének kiterjesztéséhez legyenek felhasználva²² (tehát a növekedéshez kerülnek felhasználásra)²³ vagy a meglévő adósságállományát csökkentsék.²⁴ A vállalat üzleti tevékenységének kiterjesztése körében megemelkedik a vállalat működő tőkéje, melyet esetlegesen kutatás-fejlesztésre,²⁵ új gyártókapacitás létrehozására, vagy éppen a tevékenység diverzifikálására lehet felhasználni.²⁶ Ha a vállalat deklaráltan saját beruházások céljából emel tőkét, akkor a körültekintő befektető rögtön áttekinti a kibocsátási tájékoztató „*Bevételek felhasználása*” című fejezetét, és tanulmányozza, hogy miként lesz képes a vállalat értéket teremteni új részvényesei számára. Annál sikeresebb lesz egy vállalat kezdeti nyilvános részvénykibocsátása, minél világosabban el tudja magyarázni a kibocsátásból befolyó összeg felhasználását, és

¹⁶ Lásd GÁL, Judit, *A részvénytársasági szabályok változásai a Ptk.-ban*, Gazdaság és Jog (2013/7-8.szám) 14-20. o.

¹⁷ Lásd GANOR, Mira, *Manipulative Behavior in Auction IPO's*, DePaul Business & Commercial Law Journal (2007-2008/1) 3. o.

¹⁸ Lásd REDNER, Stephen J., *Thinking of Going Public? Think Twice, Then Read the Sarbanes Oxley Act of 2002*, The Journal of Small and Emerging Business Law (2002/3) 522. o.

¹⁹ Lásd SJOSTROM, William K. Jr., *Going Public Through an Internet Direct Public Offering: A Sensible Alternative for Small Companies?*, Florida Law Review (2001/3) 572. o.

²⁰ Lásd GEDDES, Ross, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann, 2008.) 8. o.

²¹ Lásd DRAHO, i. m. 36. o.

²² Lásd DRAHO, i. m. 1. o.

²³ Lásd CHOO, Eugene, *Going Dutch: The Google IPO*, Berkeley Technology Law Journal (2005/1) 411. o.

²⁴ Lásd GEDDES, i. m. 8. o.; FORST, Bradley, *Going Public and the Implications of Corporate Control: the Modern Lawyer's Role as Counselor*, South Texas Law Journal (1982/1) 75. o.

²⁵ Lásd TURKI, Adel L., BARRY, Christopher B., *Initial Public Offerings by Development Stage Companies*, The Journal of Small & Emerging Business Law (1998/1) 121. o.

²⁶ Lásd SCHNEIDER, Carl W., és MANKO, Joseph M., *Going Public – Practice, Procedure and Consequences*, Villanova Law Review (1970/tél) 283. o.

annak hozzájárulását a vállalat jövőbeli növekedéséhez.²⁷

2.2. Alternatív tőkeforrásokhoz való hozzájutás. Nem csak azonnali tőkeinjekciót jelent a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás a társaságnak, de megkönnyíti a későbbi tőkeigény utólagos részvénykibocsátással való biztosítását is.²⁸ A tőzsdére lépést követően kialakult jó teljesítményt nyújtó és likvid részvényt piac ugyanis további hatékony tőkebevonási lehetőséget jelenthet.²⁹ A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás tehát hozzáférést biztosít a tőkepiacokhoz,³⁰ és kitérít az alkalmazható finanszírozási módok körét³¹ (pl. átváltoztatható kötvények, kötvények, *warrantok*, stb.). A vállalat így kevésbé függ a bankhitelezéstől. Erősödik továbbá a tőzsdére lépést követően a hitelezéssel kapcsolatos megbízhatósága, ezért olcsóbban lesz számára hozzáférhető e finanszírozási mód is.³² Ez alapján a kezdeti nyilvános részvénykibocsátást követően a vállalat a későbbiekben könnyebben tud más, alternatív tőkeforrásokat is bevonni, ugyanis a nyilvános működés feltételezi a szigorúbb szabályozásnak és a befektetői elvárásoknak való megfelelést, mely csökkenti a hitelezői kockázatot.³³ A nyilvános részvénykibocsátás általában emeli a vállalat nettó értékét az újonnan bevont tőke által, és javítja a hitel/saját tőke mutatót. Ez szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy kedvezőbb feltételek mellett jusson a cég finanszírozáshoz. Általánosságban a tőzsdén jegyzett részvénytársaságok sokkal könnyebben és jobb feltételek mellett képesek tőkét gyűjteni további terjeszkedési terveikhez, mint zártkörűen működő társaik.³⁴ Az a vállalat pedig, mely esetében befektetési vállalkozások működnek közre a tranzakcióban, további előnyhöz juthat azáltal, hogy kapcsolatot alakít ki egy ilyen szolgáltatóval. Ez a továbbiakban érdekelt lesz abban, hogy közreműködjön a társaság üzleti tevékenységéhez szükséges tőke biztosításában. A későbbi, utólagos nyilvános részvénykibocsátások is egyszerűbben kivitelezhetőek, mivel már rendelkezni fog a vállalat a tranzakcióhoz szükséges dokumentációval. Ennek pedig csupán az aktualizálására és kiegészítésére lesz szükség.³⁵ Továbbá egy utólagos nyilvános kibocsátás már egyszerűsített követelményekkel, akár kibocsátási tájékoztató közzététele nélkül is végrehajtható.³⁶

2.3. Megbízhatóság és megnövekedett presztízs. A nyilvános működés növeli egy vállalat megbízhatóságát és hírnevét, továbbá a befektetők valós vagy vélt presztízst azonosítanak a nyilvános működéssel.³⁷ A tőzsdei bevezetés, a részvénytulajdonosok széles köre tekintélyt jelenthet a vállalatnak, növelheti

²⁷ Lásd GEDDES, i. m. 9. o.

²⁸ Lásd LAHMANN, i. m. 59. o.

²⁹ Lásd SCHNEIDER, i. m. 284. o.

³⁰ Lásd FARKAS, Csaba – JENOVAI, Petra – NÓTÁRI, Tamás – PAPP, Tekla, *Társasági jog* (Lectum Kiadó, Szeged, 2009) 453. o.

³¹ Lásd CHOO, i. m. 411. o.

³² Lásd LAHMANN, i. m. 59. o.

³³ Lásd REDNER, i. m. 522. o.

³⁴ Lásd GEDDES, i. m. 25. o.

³⁵ Lásd SJOSTROM, i. m. 572-573. o.

³⁶ 2001. évi CXV. törvény a tőkepiacról 22. § (4)

³⁷ Lásd FORST, i. m. 75. o.

ismertségét is.³⁸ A vállalat fogyasztói és beszállítói gyakran válnak részvényesekké, ami még inkább ösztönzést jelent számukra a céghez való lojalitás fenntartásában.³⁹ Ez, valamint a megnövekedett presztízs a vállalat beszállítókkal, fogyasztókkal és hitelezőkkel fenntartott viszonyának fejlődésére lehet jótékony hatással.⁴⁰

A nyilvános részvénykibocsátással mindenképpen sokszorosára növekszik egy vállalat részvényesi bázisa, és ezzel párhuzamosan emelkedik az elemzők és az üzleti sajtó figyelme. Mivel pedig pénzügyi teljesítményét figyelemmel követik a befektetők és a felügyeleti szervek, és a vállalatra vonatkozó lényeges információk a köz számára hozzáférhetőek, a fogyasztók és a kereskedők nagyobb készséget mutatnak a társasággal való együttműködésre.⁴¹ ⁴² A befektetői kapcsolattartás segítségével a tőzsdén jegyzett vállalatok szintén sokkal jelentősebb figyelmet kapnak a médiától és a közvéleménytől egy jó befektetési lehetőség kapcsán, mint a zártkörűen működő részvénytársaságok. A folyamatos közzétételi kötelezettség a vállalat számára állandó megjelenési felületet is biztosít, így a nyilvános működés hatékony marketingeszköz is lehet. A nagyobb figyelem szintén befolyásolhatja a részvényárat – ez azonban a teljesítménytől függően lehet pozitív vagy negatív egyaránt.

2.4. Likviditás⁴³ és a részvények értékelésére gyakorolt hatás. A nyilvánosan működő részvénytársaságok papírjait általában magasabb áron értékesítik, mint a zártkörűen működő társaságokét. Az előbbiek esetében ugyanis a szabályozott piacon van lehetőség a részvények eladására,⁴⁴ mely hatékonyabb árképzést, a kereslet-kínálat optimális találkozását teszi lehetővé. A nyilvános részvénykibocsátáshoz szükséges kibocsátási tájékoztató és a későbbi éves jelentések képesek elosztatni a vállalat teljesítményével kapcsolatos aggályokat. Ez alapján a nyilvános működésű társaságok általában többet érnek (nem csekély mértékben köszönhetően a magasabb szintű transzparenciának), mint zártkörűen működő társaik.⁴⁵ Ez azzal is magyarázható, hogy a részvények nyilvános tőzsdei kereskedelmének megvalósulása pszichikai szempontból a befektetőkből általában jelentős sikerérzetet vált ki, mivel ezt követően élvezik a papírok likviditásának előnyeit.⁴⁶ A befektetők hajlandóak prémiumot fizetni a likviditásért, vagyis hogy egyszerűen vásárolhassák vagy értékesíthessék a társaság papírjait. A likviditási prémium mértéke a gazdasági feltételek függvényében időről-időre változik, és

³⁸ Lásd DRAHO, i. m. 39. o.

³⁹ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 283-284. o.

⁴⁰ Lásd BILL, Arthur H., *On Your Mark, Get Set...-Positioning a Company for a Future Initial Public Offering*, Business Law Today (1993/jan-febr) 61. o.

⁴¹ Lásd SJOSTROM, i. m. 575. o.

⁴² A befektetési vállalkozások aktív közreműködése nélkül, interneten keresztül (elektronikusan) végrehajtott ajánlatok nem feltétlenül biztosítják ezen előnyöket. Ez nagyban függ az elemzők figyelmének mértékétől és az üzleti sajtó érdeklődésétől.

⁴³ Lásd DRAHO, i. m. 1. o.

⁴⁴ Lásd REDNER, i. m. 522. o.

⁴⁵ Lásd GEDDES, i. m. 24. o.

⁴⁶ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 284. o.

akár a 30%-ot is elérheti.⁴⁷ Egy részvény akkor tekinthető likvidnek, ha van egy hatékony, nyilvános kereskedést biztosító piaca, mely lehetővé teszi a vásárlásokat és eladásokat minimális árkülönbséggel. A likviditás biztosítása érdekében a nyilvános kibocsátást követően a papírokat bevezetik általában valamely jelentős tőzsdére, és a tranzakcióban részt vevő befektetési vállalkozások kezdeti árfolyamtámogatást (árfolyamstabilizáció) nyújtanak a másodlagos piacon. Ez a támogatás gyakran feltételezi, hogy árjegyzőként⁴⁸ (*market makerként*) lesznek jelen a piacon,⁴⁹ valamint elemzéseket és ajánlásokat adnak ki a befektetői érdeklődés fenntartása érdekében. A likviditás lehetővé teszi a részvényekbe befektetők (és a társaság alapítói)⁵⁰ számára, hogy kiszállhassanak a papírból és realizálják hasznukat. Szintén biztosítja az alapítóknak, hogy diverzifikálhassák portfóliójukat⁵¹ anélkül, hogy hátrányosan befolyásolná a részvények árfolyamát.

2.5. Menedzsment és munkavállalói motiváció . A papírok likviditása vonzóvá teszi a részvény-alapú javadalmazási eszközöket a munkavállalók és a menedzsment számára,⁵² ami komoly ösztönzést jelenthet. A részvény-opciók és részvény-juttatások rendkívül elterjedté váltak az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban, az 1990-es években. Napjainkban már általánosan elismert, hogy a nyilvánosan működő társaság nagyobb valószínűséggel szerez és tart meg magasan képzett menedzsereket, ha részvény-opciókat tud felajánlani számukra, vagy egyéb, a piacon jól beárazható részvény-alapú javadalmazást biztosít.⁵³

2.6. Járulékos előnyök. A nyilvános működésre való átállás gyakran arra kényszeríti egy vállalat menedzsmentjét, hogy első alkalommal végre megfogalmazzanak egy világos üzleti stratégiát. Ez mindenképpen előnyös a jövőbeli üzleti tevékenységhez kapcsolódóan. A nyilvános működésre való felkészülés során számos vállalat tökéletesíti a társaságirányítási és pénzügyi struktúráját,⁵⁴ kockázatkezelési rendszerét. A likvid papírok szintén hatékonyabb ellenértéket képezhetnek az akvizíciók során⁵⁵ (mint például vállalatfelvásárlások ellenértékei),⁵⁶ valamint egyszerűbbé válik a társaság számára a saját részvények megvásárlása is.⁵⁷

⁴⁷ Lásd GEDDES, i. m. 24. o.

⁴⁸ A 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól 4. § (2) bekezdés 3) pontja értelmében árjegyző az a saját számlás kereskedést folytató befektetési vállalkozás, amely egy pénzügyi eszközre folyamatos vételi és eladási kötelezettséget vállal az általa meghatározott áron.

⁴⁹ Lásd SHER, Noam, *Negligence Versus Strict Liability: The Case of Underwriter Liability of IPO's*, DePaul Business & Commercial Law Journal (2006/3) 479. o.

⁵⁰ Lásd DRAHO, i. m. 41. o.

⁵¹ Lásd SPINDLER, James C., *IPO Liability and Entrepreneurial Response*, University of Pennsylvania Law Review (2007/május) 1205-1207. o.

⁵² PAPP, Tekla – RÜZS MOLNÁR, Krisztina, A társasági jog és a munkajog határán – A vezető tisztségviselők és a vezető állású munkavállalók jogviszonyának létesítésére vonatkozó szabályozás áttekintése, Jogtudományi Közlöny (2010/2) 63-64. o.

⁵³ Lásd REDNER, i. m. 522. o.

⁵⁴ Lásd GEDDES, i. m. 25. o.

⁵⁵ Lásd BILL, i. m. 61. o.; DRAHO, i. m. 1. o.

⁵⁶ Lásd SJOSTROM, i. m. 574. o.

⁵⁷ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 284. o.

3. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátás kapcsán jelentkező hátrányok és kockázatok

3.1. Költségek. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátások költségesek mind a közvetlen (a ráfordított pénzt és időt),⁵⁸ mind a közvetett (az alulárazásból származó bevételkiesést), illetve a megnövekedett közzétételi kötelezettségekhez kapcsolódó kiadásokat tekintve is. Ennek számítása piacról-piacra (pl. az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság esetében) eltérő módszereken alapul.

A közvetlen költségeket tekintve megállapítható, hogy a tranzakcióban közreműködő befektetési vállalkozásnak nyújtott jutalék és költségterítés mértéke elérheti akár az ügylet összértékének 13%-át is.⁵⁹ Azonban a befektetési vállalkozások általában 2 és 7% közötti jutalékot kapnak.⁶⁰ Hogy teljes képet kapjunk a közvetlen költségek vonatkozásában, ehhez szükséges még hozzászámítanunk a jogi tanácsadók és a könyvvizsgálók díjazását.⁶¹ Ők tevékenységükért általában óradíjban részesülnek – és egy nyilvános részvénykibocsátás előkészítése számos munkaórát igényel. A járulékos kiadások, mint a PR, a nyomtatás, a reklámozás és a *roadshow* költségei szintén sok százezer euróra rúghatnak.⁶² A tőzsdei bevezetés díja is komoly kiadás, mely egyes jelentős tőzsdék esetében akár több százezer eurós költséget jelenthet. Egy interneten keresztül szervezett kezdeti nyilvános kibocsátással elkerülhetőek a befektetési vállalkozások egyes tevékenységeivel kapcsolatos költségek, és a nyomtatáson is komoly kiadások takaríthatóak meg a kibocsátási tájékoztatók internetes terjesztésének segítségével. A jogi költségeken abban az esetben lehet megtakarítani, ha a dokumentációt (kibocsátási tájékoztatót) a vállalat menedzsmentje készíti el, és nem külön megbízott jogtanácsos, ügyvédi iroda. A nyilvános részvénykibocsátás számos költségét továbbá abban az esetben is állnia kell a vállalatnak, ha a tranzakció végül megghiúsul (például aluljegyzés miatt), és nem történik részvénykibocsátás.⁶³

A nyilvánosan működő részvénytársasággá alakulás szintén különös figyelmet, időráfordítást és nagy elkötelezettséget kíván meg a menedzsmenttől.⁶⁴ Ez eltereli ugyanis figyelmüket a vállalat napi üzleti tevékenységéről, így kevesebb erőt tudnak ennek érdekében mozgósítani. A tranzakció előkészítése során a vállalat munkavállalóinak – különösen menedzsereinek és vezetőinek – el kell szakadniuk mindennapi tevékenységüktől és a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás

⁵⁸ Lásd FERRIS, Stephen P, HILLER, Janine S., WOLFE, Glenn A., COOPERMAN, Elizabeth S., *An Analysis and Recommendation for Prestigious Underwriter Participation in IPOs*, The Journal of Corporation Law (1991-1992/tavaszi) 582. o.

⁵⁹ A közreműködő befektetési vállalkozás jutaléka általában 7% a nagyobb méretű, és 10% a kisebb méretű kezdeti nyilvános részvénykibocsátásoknál, de ez változik esetről-esetre. Minél kisebb értékű egy kezdeti nyilvános részvénykibocsátás, általában annál jelentősebb arányait tekintve a jutalék. Lásd SJOSTROM, i. m. 575. o.

⁶⁰ Lásd GEDDES, i. m. 194. o.

⁶¹ Lásd DRAHO, i. m. 2-3. illetve 37-38. o.

⁶² Lásd GEDDES, i. m. 26. o.

⁶³ Lásd SJOSTROM, i. m. 575-576. o.

⁶⁴ Lásd DRAHO, i. m. 38. o.

végrehajtásához szükséges munkafázisokban kell részt venniük. Így például információkat kell gyűjteniük, segédkezniük kell az ajánlati dokumentáció elkészítésében, és hozzá kell járulniuk az ajánlattal kapcsolatos marketingtevékenységhez. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a vállalat vezetői a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás előkészítésekor közreműködnek a *due diligence* kérdésekre való válaszadásban, részt vesznek az ajánlati dokumentáció megalkotására összehívott üléseken, és előadásokat tartanak a *roadshowkon*.⁶⁵ Mivel az előkészítés általában háromtól hat hónapig terjedő időt vesz igénybe,⁶⁶ ez alatt jelentős többletráfordítás szükséges. A későbbiekben is számos járulékos adminisztratív kihívás és költség merül fel a társaság nyilvános működésével kapcsolatban, a könyvvizsgálati és jogi költségek lényegesen emelkedhetnek. A közgyűlési döntéshozatal előkészítése, a közzétételi kötelezettségeknek való megfelelés, a részvényesi kapcsolattartás⁶⁷ csupán példák arra, hogy milyen többletterhet jelenthet a nyilvános működés. Ugyanis az e vállalatokra irányadó közzétételi és beszámolóképzési követelmények (éves és negyedéves jelentések) szintén későbbi jogi és könyvvizsgálati kiadásokhoz vezetnek. A befektetői kapcsolattartás és az elemzők tájékoztatása új munkatársak felvételét igényelheti, mivel e területek is jelentős szakmai tapasztalatot tesznek szükségessé.⁶⁸ A nyilvános működéssel kapcsolatban a menedzsment idejének egy részét a továbbiakban a szabályozásnak való megfelelés és a piaci érdeklődés fenntartása fogja lekötöni.

A nyilvános részvénykibocsátás közvetlen költségei ugyanakkor gyakran elbújhatnak az alulárazásból⁶⁹ származó közvetett költségek mellett. De mivel az alulárazás eredményeként nem kerül ki közvetlenül pénz a kibocsátó zsebéből, ezért gyakran figyelmen kívül hagyják, mint költséget. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátások azonban az egész világon alulárazottnak tekinthetők rövid távú teljesítményük alapján. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátásból származó új részvények átlagosan 15-20%-al a kibocsátási ár felett zárnak az első kereskedési napon, bár ez változik időszakonként és iparáganként. Ez azt jelenti, hogy e tranzakció során a kibocsátó jelentős összegű pénztől esik el.⁷⁰

3.2. Megnövekedett nyilvánosság. A nyilvános működés és a tőzsdei jelenlét következtében a vállalatnak sokkal szigorúbb közzétételi kötelezettségnek kell megfelelnie,⁷¹ és számos információt nyilvánosságra kell hoznia.⁷² Elég, ha csak azt emeljük ki, hogy a tranzakcióhoz elkészítendő kibocsátási tájékoztatónak (mely akár 3-400 oldal is lehet) a befektetői döntés meghozatalához szükséges, és így a vállalat működését lényegesen érintő valamennyi információt tartalmaznia kell. A társaság tulajdonosai pedig lehetséges, hogy nem látják jónak pl. a menedzseri

⁶⁵ Lásd SJOSTROM, i. m. 576. o.

⁶⁶ Lásd SJOSTROM, i. m. 576. o.

⁶⁷ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 285. o.

⁶⁸ Lásd SJOSTROM, i. m. 577. o.

⁶⁹ Lásd TURKI, BARRY, i. m. 103. o.

⁷⁰ Lásd GEDDES, i. m. 27. o.

⁷¹ Lásd FORST, i. m. 75. o.

⁷² Lásd DRAHO, i. m. 1. o.

javadalmazás, vagy a menedzsmenttel folytatott ügyletek nyilvánosságra hozatalát, a szerződéses kapcsolatok feltárását. Számos vállalat tart tőle, hogy olyan meghatározó információk közzététele, mint a bevétel, a profit, a versenyben elfoglalt pozíció, vagy a jelentősebb szerződéses kapcsolatok versenyhátrányt eredményezhetnek számára.⁷³

A közzétételi kötelezettségek változnak országról-országra, de általánosan megállapítható, hogy a gazdaság méretéhez viszonyítva a legjelentősebb tőkepiaccal rendelkező államok (Ausztrália, Kanada, Egyesült Királyság, Egyesült Államok) alkalmazzák a legmagasabb szintű közzétételre vonatkozó szabályozást.⁷⁴

3.3. A szabályozásnak való megfelelés. Ez a tényező magában foglalja a vállalatok életében a közzétételi és jelentéstételi kötelezettségeknek való megfelelést, melyek a konkurencia számára hasznos információkat nyújthatnak a vállalat működéséről. A szabályozásnak való megfelelést⁷⁵ különböző felügyeleti hatóságok vizsgálhatják, melyekkel való kapcsolattartás, a bejelentési kötelezettségek teljesítése újabb terheket ró a vállalatra. A versenyjogi, a vállalatfelvásárlási és a vállalatok egyesülésére (*fúzió*) vonatkozó szabályok is számos kérdést vethetnek fel.⁷⁶ A tőzsdei jelenlét pedig feltételezi, hogy a vállalat megfeleljen az adott tőkepiacra érvényes felelős társaságirányítási ajánlásoknak.

3.4. A rugalmasság és a vállalat feletti irányítás elvesztése. Nehéz rugalmasan irányítani egy nyilvánosan működő részvénytársaságot. A magas közkézhányad és a befektetők felé megnyilvánuló felelősség azt eredményezheti, hogy a vállalat vezetése veszít az üzletpolitika alakításának szabadságából. A zártkörűen működő részvénytársaságban ugyanis a tulajdonosok gyakran egyben a vállalat vezetői is. Ezért tevékenységüket ebben az esetben csak a törvényi és az alapszabályban lefektetett rendelkezések korlátozzák. A vállalat feletti tulajdonjog és az irányítás gyakorlásának elválásával ez a helyzet azonban megváltozik. A nyilvánosan működő részvénytársaságban a menedzserek a részvényesek megbízottai, ebből kifolyólag a részvényesek (és a társaság) érdekében kell tevékenykedniük. A menedzsment tevékenységének felügyeletére független és nem-ügyvezető tagokat is magában foglaló igazgatótanácsot (vagy felügyelőbizottságot) hoznak létre, melynek tagjai a részvényesek érdekében ellenőrzik a vállalat vezetését.⁷⁷ A fontosabb üzleti lépésekről szóló döntésekbe természetesen beleszólhatnak a vállalat új részvényesei. A gyors reagálás lehetősége pedig elveszhet, ha az egyes döntések meghozatalához a közgyűlés előzetes jóváhagyása szükséges. A részvénykibocsátás következtében ugyanakkor az eredeti tulajdonosok tulajdonrésze felhígul, szavazati befolyásuk csökken.⁷⁸

Nem minden kezdeti nyilvános részvénykibocsátás esetén értékesítenek a vállalatban több mint 50%-ot jelentő szavazati jogot (a kezdeti nyilvános

⁷³ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 284-285. o.

⁷⁴ Lásd GEDDES, i. m. 26. o.

⁷⁵ Vö. KISFALUDI, András, A jogi személyek szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben, Jogtudományi Közlöny (2013/7-8. szám) 333-342. o.

⁷⁶ Lásd REDNER, i. m. 522-523. o.

⁷⁷ Lásd GEDDES, i. m. 28. o.

⁷⁸ Lásd FORST, i. m. 75. o.

részvénykibocsátás során értékesített átlagos tulajdonrész mértéke úgy 30%-ot⁷⁹ tesz ki). Ez alapján a vállalat feletti irányítást nem vesztik el szükségszerűen a vállalat alapítói, bár gyakori, hogy a későbbiekben a növekedési igények kielégítésére további forrásbevonásra lesz szükség. Ennek következtében a részvényesek részvényfelhígulással számolhatnak. Így a nyilvános részvénytársaságok nagy részében az irányítás előbb-utóbb átkerül az alapítótól a később részvényeket szerző befektetőkhez.⁸⁰ A vállalat eddigi tulajdonosai pedig – amennyiben a vállalat részvényeinek jelentős hányada kerül értékesítésre – a vállalat feletti irányítás elvesztésével számolhatnak, csökken befolyásuk. Ezért a társaság feletti irányítás fenntartását segítő olyan megoldásokat alakíthatnak ki, mint pl. a szavazati joggal nem rendelkező részvényosztályok,⁸¹ vagy a többszörös szavazati joggal rendelkező részvények, illetve a vállalatok közötti kereszttulajdonlasi és közvetett tulajdonosi struktúrák. Ezt a jelenséget írja le a felelős társaságirányítás egy alternatív szemlélete is, mely szerint a vállalatok irányítási rendszerét úgy alakítják ki a kezdeti nyilvános részvénykibocsátást megelőzően, hogy a vállalat addigi tulajdonosainak és vezetésének lehetősége legyen a társaság feletti irányítás további megőrzésére. *Robert Daines és Michael Klausner*, valamint *Laura Field és Jonathan Karpoff* kutatásai szerint a vállalatfelvásárlás ellen védő rendelkezések is gyakran megtalálhatóak a kezdeti nyilvános részvénykibocsátásra készülő vállalatok alapszabályaiban.⁸²

3.5. Befektetői kapcsolatok, PR. Egy nyilvánosan működő részvénytársaság életében erőteljesen jelen van az a problémakör, hogy a vállalat részvényárfolyama számos, tevékenységétől nagymértékben független tényezőnek van kitéve. Ezeket egy zártkörűen működő részvénytársaság közvetlenül nem tapasztalja meg. Lelkiismeretlen befektetők manipulálhatják a részvényárakat, a részvény-alapú javadalmazásban részesülő munkavállalók (menedzserek) megszállottaivá válhatnak a napi részvényárváltozásoknak (emelésnek) és ellenséges felvásárlások környékezhetik meg a vállalatot. Az adott szektor vagy a gazdaság egészének ciklikussága közvetlenül otthagynak lenyomatát az árfolyamon, a befektetői hangulatban bekövetkező hanyatlás pedig könnyen a vállalat veszteségévé válhat. Így a társaság szempontjából fontos, de időigényes tevékenység a részvényesekkel, pénzügyi elemzőkkel és a sajtóval való kapcsolattartás. A vállalat vezetésének fel kell készülnie rá, hogy havonta minimum egy napot rászánjon arra, hogy találkozik a fent említett szereplőkkel, és áttekinti velük a vállalat stratégiáját, teljesítményét és tevékenységét. Azon vállalatok, melyek nem ápolnak jó kapcsolatot a pénzvilággal, könnyen barátok nélkül maradhatnak szükség idején.⁸³

3.6. Rövidtávú szemlélet. A tőkepiaci jog megköveteli, hogy az igazgatók minden olyan fontos információt ismertessenek, amely lényeges hatással lehet a

⁷⁹ Lásd COKE, Michael, *Success in the Form of an IPO: A Brief Case Study of A123 Systems, Inc.*, *Nanotechnology Law and Business* (2009/4) 521.o.

⁸⁰ Lásd GEDDES, i. m. 28. o.

⁸¹ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 285-286. o.

⁸² Lásd BAKER, Malcolm és GOMPERS, Paul A., *The Determinants of Board Structure at the Initial Public Offering*, *The Journal of Law and Economics* (2003/2) 570. o.

⁸³ Lásd GEDDES, i. m. 29. o.

részvényárakra.⁸⁴ Ebből kifolyólag ha egy vállalat nyilvános működést folytat és jelen van a tőzsdén, akkor a menedzsment át fogja tekinteni az üzleti lépéseinek részvényárfolyamra gyakorolt hatásait. Teszi ezt nem utolsósorban azért, mert részesedéssel rendelkezik a vállalatban, valamint a teljesítményhez kapcsolt javadalmazást alkalmazó vállalatok esetében juttatásaik mértékét komolyan befolyásolja a részvényárak alakulása. A különböző alternatívák napi részvényárfolyamra gyakorolt hatásai befolyásolhatják az üzleti döntéseket,⁸⁵ például ha egy hosszú távú kutatás-fejlesztési program elfogadásáról van szó. Egy ilyen beruházás rövid távon komoly ráfordításokat igényel, ezért negatívan befolyásolhatja a negyedéves jelentéseket és ezáltal a részvényárakat. A nyilvános működés így gyakran rövidtávú szemlélethez vezet a társaságirányításban, mely nem lesz képes a hosszú távú, perspektivikus áldozatvállalásra. Ez elsősorban azért történhet így, mivel a befektetők és az elemzők túlzottan az adott negyedévre fókuszálnak anélkül, hogy kellően megfontolnák a vállalat egyes üzleti döntéseinek hosszú távú hatásait. A részvényesek a menedzsment teljesítményét általában a profit és a részvényár fényében vizsgálják. Jelentős nyomás van ezért a vállalat vezetésén, hogy minden időszakban emeljenek a részvényárakon, és hogy megfeleljenek az elemzői elvárásoknak. Ez a nyomás pedig ahhoz vezet, hogy a menedzserek rövidtávú stratégiát fognak követni a hosszú távú célok helyett.⁸⁶

3.7. Az ügynök-költség emelkedése. A vállalat feletti tulajdonjog és az eszközei feletti tényleges irányítás elválasztása a nyilvánosan működő részvénytársaságban felmerülő, a megbízó részvényesek és a megbízott menedzsment közötti konfliktus alapja. 1932-ben *Adolf A. Berle* és *Gardiner C. Means* a *Modern Corporation and Private Property* című korszakalkotó jelentőségű könyvükben kifejtették, hogy a vállalat vezetésének túl alacsony a tulajdonrésze egy nyilvánosan működő részvénytársaságban ahhoz, hogy megegyezzenek érdekei a tulajdonosok profitmaximalizálásra irányuló törekvéseivel. Sőt, a menedzsment esetenként saját célokat követ az egyéni előnszerzés érdekében, és ez a tulajdonosok számára kifejezetten hátrányos. A vállalat vezetésének e magatartásából adódóan a részvényesek szempontjából jelentkező költségeket ún. *ügynök-költségnek* (*agency-cost*), míg magát a problémakört *ügynökség-problémának* (*agency-problem*), vagy más néven *megbízó-megbízott problémának* (*principal-agent problem*) nevezzük. Mivel egy zártkörűen működő részvénytársaságban gyakran a tulajdonosok vezetik a vállalatot, illetve általában szoros figyelemmel kísérik a menedzsmentet, ezért e költség igen alacsony. A nyilvános működésből adódóan viszont ez emelkedni fog, ami pedig hátrányosan befolyásolhatja a vállalat értékét és teljesítményét.⁸⁷ Ezért is szükséges egy hatékony társaságirányítási rendszer kiépítése a tőzsdére lépést tervező vállalatban.

⁸⁴ Lásd DÍAZ-BASTIEN, Ernesto, *Spain: Going Public – Taking a Family Business Public*, International Legal Practitioner (1997/június) 68. o.

⁸⁵ Lásd SCHNEIDER, MANKO, i. m. 285. o.

⁸⁶ Lásd GEDDES, i. m. 28. o.

⁸⁷ Lásd DRAHO, i. m. 81-82. o.

Következtetések

Tanulmányunkban elemeztük a kezdeti nyilvános részvénykibocsátással, és az ehhez gyakran társuló tőzsdei bevezetéssel elérhető előnyöket és hátrányokat. Álláspontunk szerint egy, a nyilvános működésre felkészült vállalat számára az előnyök súlya jóval meghaladja a hátrányokét. A kezdeti nyilvános részvénykibocsátással, illetve az ezt követő további (*másodlagos*) részvénykibocsátásokkal való finanszírozás lehetősége, illetve egyéb alternatív vállalatfinanszírozási eszközök hozzáférhetővé válása (pl. kötvény, átváltoztatható kötvény kibocsátása) új lendületet képes adni egy vállalat fejlődésének. A vállalat számára szintén jelentős értéknövekedést hozhat a transzparencia erősödése, a befektetői bizalom növekedése, illetve a részvények likviditásának megteremtése. A tanulmányunkban felsorolt hátrányok és kockázatok pedig megfelelő társaságirányítás és szakértői közreműködés segítségével csökkenthetőek, illetve az előnyök kiaknázásához segítségül hívhatók. Példaként említenénk, hogy bár a megnövekedett szabályozási előírásoknak való megfelelés, vagy a befektetőkkel való kapcsolattartás komoly költséget és munkaterhet jelenthet, de optimális esetben mindkettő a befektetői bizalom forrása lehet, és csökkentheti a tőke költségét. Az ügynök-költség esetleges emelkedését vagy a felbukkanó rövid távú szemléletet pedig egy valóban felelős társaságirányítási gyakorlat képes orvosolni, és a hosszú távú növekedés szolgálatába állítani a vállalat erőforrásait. Bízunk benne, hogy egyre több hazai feltörekvő vállalkozás ismeri fel ezeket a lehetőségeket, és él a kezdeti nyilvános részvénykibocsátás és tőzsdei bevezetés eszközével.
